

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

María Florencia Sosa

TERRITÓRIO, IDENTIDADE E POLÍTICA: OS LUGARES DE URBANIDADE METROPOLITANA NO
CONTEXTO DO PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte

2018

María Florencia Sosa

TERRITÓRIO, IDENTIDADE E POLÍTICA: OS LUGARES DE URBANIDADE METROPOLITANA NO
CONTEXTO DO PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço.

Orientadora: Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça

Belo Horizonte

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

S717t

Sosa, María Florencia.

Território, identidade e política [manuscrito] : os Lugares de Urbanidade Metropolitana no contexto do planejamento urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte / María Florencia Sosa. - 2018. 159 f. : il.

Orientadora: Jupira Gomes de Mendonça.

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

1. Planejamento urbano - Teses. 2. Belo Horizonte, Região Metropolitana - Teses. 3. Cidadania - Teses. 4. Identidade - Teses. 5. Políticas públicas - Teses. I. Mendonça, Jupira Gomes de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

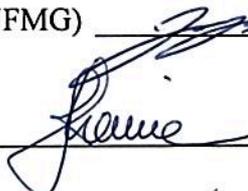
CDD 320.6

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 27 de março
de 2018 pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça (Orientadora-EA/UFMG)



Profa. Dra. Junia Maria Ferrari de Lima (EA/UFMG)



Prof. Dr. Marcelo Gomes Ribeiro (IPPUR/UFRJ)

_____ via videoconferência _____

No hacen falta alas para hacer un sueño,
basta con las manos, basta con el pecho
basta con las piernas
y con el empeño.

[Silvio Rodríguez, cantor e compositor cubano]

Dedicada a aqueles que não apenas sonham um mundo mais justo, mas trabalham para que aconteça.

AGRADECIMIENTOS

Este es un momento muy esperado, es la conquista de un sueño, es la superación de un gran desafío. En estos tres largos años en el que recorrí el camino “Maestría”, muchas personas me acompañaron, con cariño, amistad y confianza. Este es el momento de agradecerles:

Agradezco a mis viejos, que, aunque hasta el día de hoy se preguntan por qué la investigación, creen en mí y me apoyan. A mis hermanos, mis incondicionales. A mi familia, infinitas gracias y amor eterno. Mi lugar seguro aún a 3000 kilómetros de distancia.

A la UFMG, por el orgullo que me da de ser parte de una universidad pública y gratuita, al NPGAU, por la satisfacción de haber sido parte de un programa de posgrado de excelencia académica. El agradecimiento se extiende a las autoridades, a los profesores y a la secretaria, siempre solícita y amable ante las inúmeras dudas y pedidos.

Agradezco la casualidad de haber escuchado en una charla, una tarde allá por el 2013, a la profesora Jupira, quien años más tarde, sería mi orientadora. Gracias por la paciencia en las orientaciones y la dedicación en las correcciones, por el saber y la sabiduría puesto en el seguimiento de este trabajo y por entender mis limitaciones.

A mis amigas 24 horas, por ayudarme a lidiar con dudas académicas y existenciales, por diluir distancias. A los ñoños de Prado, por inspirarme a ser como ellos cuando sea grande, ¡que viva la América! A mis hermanos argentinos, Dani, Santiago y Shany, por los mates compartidos y el aguante. A los amigos que Belo Horizonte me regaló, mi casa su casa. A Livia, soporte en la revisión y soporte en la emoción. A todos los que en estos últimos tiempos tuvieron celos de mi disertación: escribir una disertación de Maestría es un proceso bastante solitario, gracias por hacerme más agradables esos mientras tanto.

A todos esos amigos que en algún momento durante este tiempo aportaron ideas, traducciones, ayudas de Excel, a los que leyeron y corrigieron mis trabajos prácticos (porque el español no es portugués y la proclisis-mesocclisis- y- enclisis no es para cualquiera). Hoy, en cierta forma, son parte de este trabajo. Muchas gracias.

A los colegas de la maestría, aprendimos juntos y aprendí de ustedes, especialmente a los amigos Lanna y Eduardo, compañeros de angustias teórico-metodológicas y étlicas aventuras.

Al profesor Roberto y a la profesora Heloísa, por su participación en el examen de calificación, por las valiosas apreciaciones y correcciones, que espero, se reflejen en este trabajo.

A todo el equipo del Taller LUMEs: profes, alumnos, adscriptos y pasantes, por las energías puestas en hacer que las cosas pasen. Un gracias gigante a Junia, por permitirme ser parte, por el aprendizaje dentro y fuera del aula, por la solidaridad y la confianza.

Profunda gratitud también, a esas personas anónimas, que de manera desinteresada y anónima participaron de esta investigación, a quienes me ofrecieron riquísimas informaciones en las entrevistas, nada de esto sería sin esos testimonios.

Espero no ser ingrata mencionando solo a algunas personas, amplío el agradecimiento a todos las personas que me acompañaron con cariño en esta etapa de esto que es la vida

“Mudar o modelo econômico, ou o modelo político, [...] de nada valerá se um novo modelo cívico não se instala.

Utopía? [...]”

Milton Santos, 1987.

RESUMO

Este trabalho explora a hipótese de que a formação de uma identidade metropolitana pode ampliar e reforçar o conceito de cidadania metropolitana, que, uma vez apropriado pela população, adquiriria uma relevância política, facilitando o estabelecimento de um modelo de governança mais cooperativo e democrático. Para isto, analisou-se um programa de políticas públicas proposto no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), cujos objetivos são fomentar a formação da cidadania metropolitana e aprofundar os processos participativos iniciados na sua elaboração. O “Programa de Mobilização Social para Implementação do Plano Metropolitano LUMEs – Lugares de Urbanidade Metropolitana” não foi implantado, mas desde a Universidade foram desenvolvidas algumas experiências-piloto que se alinham com os propósitos que ele subscreve. Este trabalho é de caráter exploratório, utilizando o método de estudo de caso como estratégia de pesquisa. Foram coletados dados através de entrevistas semiestruturadas com abordagem analítica qualitativa e de questionários com questões fechadas que ofereceram alguns indicadores de tendência. Além disso, inclui-se uma revisão bibliográfica de trabalhos prévios. A análise refere-se a três das experiências desenvolvidas na RMBH no âmbito de uma disciplina ofertada pela UFMG: “Oficina Multidisciplinar: Os LUMEs e a prática do planejamento metropolitano”. Os resultados indicam que os espaços propostos no contexto do LUMEs apresentam-se como potenciais promotores da formação de identidades locais; entretanto, constituem-se primeiramente como espaços que promovem uma participação social mais engajada quando ligados às tomadas de decisão vinculadas aos espaços do cotidiano. Não obstante, apresentam-se limitações com relação ao interesse em ir além das demandas com que as experiências foram iniciadas e transcender para o envolvimento com outros processos que levem à politização e aproximação com o sistema político-administrativo.

Palavras-chave: Identidade metropolitana. Planejamento metropolitano. Cidadania metropolitana.

ABSTRACT

This work explores the hypothesis that the formation of a metropolitan identity can expand and reinforce the concept of metropolitan citizenship, which, once appropriated by the population, would acquire political relevance, since it would facilitate the establishment of a more cooperative and democratic governance model. For this, a public policy program proposed in the “Integrated Development Plan for the Belo Horizonte Metropolitan Region” (PDDI-RMBH) was analyzed, wherein the objectives are to stimulate the formation of metropolitan citizenship and to deepen the participatory processes begun in its elaboration. The “Social Mobilization Program for the Implementation of the Metropolitan Urban Development Plan LUMEs - Places of Metropolitan Urbanity” was not implemented, but some pilot experiences have been developed in the University which aligns with the purposes to which it subscribes. This research is classified as an exploratory, using the case study method as a research strategy. Data was collected through semi-structured interviews with a qualitative analytical approach and by questionnaires with closed questions that offered some trend indicators. Further included is a bibliographic review of previous work. The analysis refers to three of the experiences developed in the PDDI-RMBH within the scope of a course offered by the UFMG: "Multidisciplinary Workshop: LUMEs and the Practice of Metropolitan Planning". The results indicate that the spaces proposed in the context of the LUMEs are potential promoters of the formation of local identities. However, they are primarily spaces that promote a more engaged social participation when linked to decision-making related to everyday life spaces. Limitations are presented in relation to the interest to go beyond the demands with which the experiences were initiated and to transcend towards involvement with other processes that lead to politicization and approximation with the political-administrative system.

Keywords: Metropolitan identity. Metropolitan planning. Metropolitan citizenship.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 - Nível de integração à dinâmica da metropolização dos municípios da RMBH(2010)	50
Figura 2 - Localização dos municípios em estudo	98
Figura 3 - Localização LUME Espaço Cultural Casulo - Ribeirão das Neves	104
Figura 4 - Localização LUME Parque Municipal Barroão - Matozinhos.....	118
Figura 5 - Localização LUME Feira Saia da Linha - Vespasiano	131
Quadro 1 - Síntese das principais informações coletadas	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Ambel	Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte
APA	Área de Proteção Ambiental
ARMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
BH	Belo Horizonte
CACs	Complexos Ambientais Culturais
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CF	Constituição Federal
CIPLAG	Capacidade Institucional de Planejamento e Administração Municipal
CODEMA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREA/MG	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais
EA-UFGM	Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais
ETI	Eixo Temático Integrador
FACE	Faculdade de Ciências Econômicas
FDM	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
GCRIVA	Grupo Criança em Busca de uma Nova Vida
Granbel	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
IAB-MG	Instituto de Arquitetura do Brasil – Minas Gerais
IBEU	Índice de Bem-Estar Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEAD	Instituto de Pesquisas Econômicas e Administrativas
IPTU	Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana

LC	Lei Complementar
LUMEs	Lugares de Urbanidade Metropolitana
MEC	Ministério da Educação
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
ONG	Organização Não-Governamental
PAN	Penitenciária Agrícola de Neves
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano
PDIES	Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social
PLAMBEL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PPA	Plano Plurianual
PROEX	Programa de Extensão Universitária
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RM	Região Metropolitana
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RDN	Ribeirão das Neves
SEDRU Metropolitana	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
UC	Unidade de Conservação
UEMG	Universidade Estadual de Minas Gerais
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZUP	Zona Urbana de Preservação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	TERRITÓRIO E GOVERNANÇA METROPOLITANA	24
2.1.	O TERRITÓRIO METROPOLITANO E O PLANEJAMENTO.....	24
2.1.1	Território metropolitano, poder e identidade	25
2.2	A GOVERNANÇA METROPOLITANA.....	30
2.3	A DIALÉTICA LOCAL / METROPOLITANA	32
2.3.1	A questão das escalas.....	33
2.3.2	Disparidades intrametropolitanas	34
2.4	A ARTICULAÇÃO ENTRE TERRITÓRIO MUNICIPAL E METROPOLITANO	38
2.5	A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMBH	42
2.5.1	Percurso do planejamento e configuração institucional metropolitana na RMBH	45
2.5.2	Os instrumentos do planejamento metropolitano para uma boa governança	52
2.5.1.1.	PDDI- RMBH	53
2.5.1.2.	O Macrozoneamento Metropolitano	54
2.5.1.3.	A Agência de Desenvolvimento da RMBH e as Conferências Metropolitanas	55
2.5.1.4.	Os LUMEs e o viés sociocultural do planejamento metropolitano	59
3	LUGARES DE URBANIDADE METROPOLITANA.....	65
3.1	OS LUMES: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA.	68
3.2	OS LUMES ARTICULADOS DENTRO DA UNIVERSIDADE	70
3.3	OS LUMES COMO PRODUTORES DE CAPITAL SOCIAL.....	75
3.3.1	Lugar.....	77
3.3.2	Urbanidade	79
3.3.3	Cidadania metropolitana.....	81
3.3.4	Participação cidadã.....	84
3.3.5	Dentro do Estado, com o Estado	88
3.4	OS LUMES PARA A REAFIRMAÇÃO DAS NOVAS CENTRALIDADES.....	91
3.4.1	Identidade cidadã e Identidade Metropolitana	92
4	CASOS LUMEs – UMA TRAJETÓRIA EM CONSTRUÇÃO	98
4.1	CASO 1: LUME ESPAÇO CULTURAL CASULO EM RIBEIRÃO DAS NEVES.	100
4.1.1	Caracterização do Município de Ribeirão das Neves.....	100
4.1.2	Histórico do caso	101
4.1.3	Lugar.....	103

4.1.4	Participação	105
4.1.5	Identidade	107
4.2	CASO 2: LUME PARQUE MUNICIPAL BARROÇÃO EM MATOZINHOS	113
4.2.1	Caracterização do Município de Matozinhos.....	113
4.2.2	Histórico do caso	114
4.2.3	Lugar.....	116
4.2.4	Participação	120
4.2.5	Identidade	124
4.3	CASO 3: FEIRA SAIA DA LINHA EM VESPASIANO	128
4.3.1	Caracterização do Município de Vespasiano	128
4.3.2	Histórico do caso	129
4.3.3	Lugar.....	130
4.3.4	Participação	132
4.3.5	Identidade	134
4.4	MUDANÇAS NAS PERCEPÇÕES SOBRE UM GOVERNO METROPOLITANO	137
4.5	SÍNTESES E VALORIZAÇÕES NA BUSCA DE INDÍCIOS DE NOVOS CAMINHOS	138
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
	REFERÊNCIAS.....	148
	ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA PARA A POPULAÇÃO EM GERAL.....	156
	ANEXO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA PARA MEDIADIRES NA IMPLEMENTAÇÃO DOS LUMES	157
	ANEXO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA MEMBROS DA EQUIPE FORMULADORA DO PROGRAMA LUMES E PARA O REPRESENTANTE DA ARMBH.....	158
	ANEXO 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS SECRETÁRIOS DE PLANEJAMENTO URBANO DOS MUNICÍPIOS OU TÉCNICOS DESSA ÁREA.	159

1 INTRODUÇÃO

Atualmente a metropolização é o modelo de ocupação territorial do desenvolvimento urbano predominante e, ante o incremento da sua importância demográfica e econômica, concentra os efeitos da crise que vivemos. Crise, como explica Ana Fani Alessandri Carlos (2014), é um termo que não pode ser separado do conceito de desenvolvimento do capitalismo e que revela impedimentos ao processo de acumulação do capital. No entanto, esta crise não pode ser resumida apenas como uma crise econômica, uma vez que o capitalismo é um fenômeno econômico, mas também social e urbano. Por isso, temos a crise urbana constituindo-se como uma das expressões mais relevantes desta crise social.

Brunet (2013) bem expressa que a população, outrora entendida apenas como um conjunto de habitantes ou de produtores-consumidores, coloca-se agora como uma sociedade que traz seus poderes, línguas e crenças. O território se converte assim numa rede de relações no qual “por toda parte há atores, estratégias e dominação” (BRUNET, 2013, p.5, tradução nossa)¹.

Dentre outros aspectos, é imprescindível, portanto, conseguir uma resposta adequada às questões de governança e gestão na escala metropolitana, espaço no qual não apenas são garantidos benefícios aos interesses capitalistas, mas também se estabelecem e regulam grande parte dos conflitos sociais.

É neste contexto que se introduz o termo governança, entendida como “o exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses públicos, incluindo entre os atores representações dos agentes estatais” (DALLABRIDA, 2012, p. 5), e o termo planejamento como um dos instrumentos para o exercício de uma governança democrática.

¹ “Por doquier hay actores, estrategias, dominación.”

Quando nas nossas sociedades se fala de “planejamento”, na verdade se refere a uma certa capacidade dada a atores, interesses e instituições, de se relacionar num processo político e social (FRIEDMAN, 1991). Nas metrópoles, por questões políticas administrativas ao não serem unidades políticas reconhecidas, tal relação torna-se ainda mais complexa.

A autonomia municipal e a divisão de competências e responsabilidades entre os diversos organismos são alguns dos fatores que dificultam a possibilidade de planejamento integrado, capaz de aproximar escala local (municipal) e escala metropolitana, ou seja, de conseguir uma cooperação interescalar. Embora tenha o município a responsabilidade do ordenamento e desenvolvimento urbano², na prática, esta competência precisa dispor de meios econômicos, administrativos e técnicos. Eis então um grande problema, consequência das grandes disparidades intrametropolitanas que caracterizam o território brasileiro: a ausência de tais capacidades por parte de muitos municípios, que têm seus interesses mal representados tanto no âmbito da governabilidade metropolitana, como no da gestão territorial.

No ano de 2015 foi sancionada a Lei Federal nº 13.089/2015 – Estatuto da MetrÓpole com o objetivo de

estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPIC)³ em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados e funcionar como normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, estabelecendo critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, Lei Nº 13.089/2015, Art. 1º).

Mas instrumentalização de dita lei não é suficiente para a afirmação das funções sociais da cidade nas regiões metropolitanas (RM). Na análise da Lei do Estatuto da MetrÓpole, Moura e Hoshino (2015) afirmam que embora o projeto tenha considerado a dimensão ‘regional-

² Decorrente da municipalização imposta pela Constituição de 1988.

³ Considera-se uma Função Pública de Interesse Comum como uma “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, Lei nº 13.089/2015, Art. 2º). A Lei Complementar nº 89/2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte define como FPIC: transporte intermunicipal, sistema viário de âmbito metropolitano, funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a defesa civil, saneamento básico, uso do solo metropolitano, aproveitamento dos recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, cartografia e informações básicas, preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição, sistema de saúde, desenvolvimento socioeconômico e as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

urbana', como aquela referida ao exercício das funções públicas de interesse comum (FPIC), essa dinâmica urbano-regional é muito mais ampla do que isso, devendo contemplar outras relações que se estendem sobre esse espaço que transcende os limites do aglomerado urbano e que também deveriam estar articuladas com outros planos, políticas ou programas de alcance regional. São essas outras relações, e particularmente as que se referem à identidade, que se acredita, podem configurar uma estrutura de governança mais democrática nas regiões metropolitanas.

Refletir sobre para quem se governa nas regiões metropolitanas, se para uma cidadania local ou metropolitana, é uma das perguntas que guiam este trabalho, entendendo que a escala local e a metropolitana não sejam leituras antagônicas, mas dialéticas, que colocam em tensão a cena urbana. A cidade não pode ser substituída pela metrópole, ao menos a partir do ponto de vista político-administrativo e da vida cotidiana e, por sua vez, a cidade não pode ser pensada como um ente isolado e autônomo.

A questão será, então, como assegurar a representação dos interesses daqueles com menos vantagens no seu posicionamento na região metropolitana, ao mesmo tempo em que se oferece oportunidade de participação cidadã genuína nas políticas metropolitanas.

É de interesse mostrar que, mesmo adotando-se uma abordagem integral, multidimensional e de múltipla escala, a questão metropolitana continua a ser complexa, e que as regiões metropolitanas, além de ser o espaço adequado para a competitividade econômica, também podem ser concebidas como espaços de mobilização social e política (TOMÁS, 2015), e que uma participação cidadã legítima nas políticas metropolitanas pode ser dada a partir de uma abordagem do planejamento focado na construção de uma identidade metropolitana.

Neste contexto, os três conceitos que sustentam este trabalho - território (e escalas), identidade (e cidadania) e política (como participação) - serão explicados, buscando-se expor suas inter-relações no planejamento urbano-metropolitano, no qual estão permeados pela noção de poder, sendo exemplificados com um programa de política urbana que é atravessado por essas concepções, qual seja, o Programa de Mobilização Social para Implementação do Plano Metropolitano: LUMEs (doravante denominado como Programa LUMEs ou simplesmente "o Programa" ou "o LUMEs"), que se propõe a reforçar a identidade

metropolitana. O Programa LUMEs foi formulado na conjuntura das propostas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH. A proposta do LUMEs é tomada como estudo de caso que, em certo momento, acabará por apontar questionamentos e possíveis cenários a serem aprofundados.

O desenho institucional brasileiro conferido às regiões metropolitanas faz necessária uma constante problematização, para assim dar com respostas que levem a um modelo mais justo e democrático de organização do território metropolitano. Tal problematização pode vir dos mais diversos campos, pois as Regiões Metropolitanas são objeto de estudo de urbanistas, geógrafos, juristas, cientistas políticos, sociólogos etc. No intuito de fazer mais compreensível como a gestão e o planejamento delas funcionam, este estudo se apresenta como transdisciplinar, donde o texto se apresenta como uma costura entre vários outros textos que explicam de maneira mais ou menos fragmentada os conceitos abordados desde as diferentes áreas do saber.

É de interesse demonstrar que programas como os LUMEs⁴ representam formas alternativas na gestão metropolitana, baseadas em um modelo com foco nos diversos interesses comuns da população. Essa rede de atores, formada desde abaixo, ao identificar seus interesses comuns, deparam que também compartilham determinada visão do mundo, as mesmas tensões e intenções no seu cotidiano, tornam ativa sua participação e desejam incidir nos processos para uma governança participativa.

A proposta narrativa dos capítulos tem como objetivo entender a relação dialética municipal/metropolitana no contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) assim como sistematizar o percurso da relação entre a Região Metropolitana como instituição e a Região Metropolitana como território ou, dito em outras palavras, entender qual é o jogo e quais são as regras na arena da RM no qual a cidadania ampliada se insere.

⁴ No PDDI (UFMG, 2012) se estabelece que a rede de colaboração e conhecimentos entre atores metropolitanos que o Programa se propõe a construir, deve ser apropriada preferencialmente pela sociedade civil, geralmente excluída dos processos e tomadas de decisão do planejamento e gestão urbanos.

“Este sentido de cidadania ampliada apoia-se, necessariamente, na construção de uma maior solidariedade entre suas partes constituintes – municípios, sociedade e o próprio Estado – como também na construção de mecanismos e instrumentos de cooperação metropolitana e intermunicipal. Há que transcender os limites tradicionais dos municípios, articular as várias escalas de poder e de identidades e aprofundar os mecanismos e processos de integração, cooperação e articulação supra-municipal, fortalecendo a gestão colegiada e a colaboração no planejamento e execução dos serviços comuns e complementares, evitando duplicação de esforços, maximizando a eficácia no uso de recursos públicos e ampliando o atendimento e a inclusão da população metropolitana em seu conjunto. Apenas ampliando a integração e inclusão da população metropolitana e fortalecendo o sentido de justiça social e ambiental, e reduzindo assim radicalmente as desigualdades socioespaciais e econômicas hoje agudizadas, pode-se pensar em uma Região Metropolitana suficientemente forte [...]” (UFMG, 2012)

Embora aqui se discuta o papel da gestão das instituições, entendidas não apenas como estruturas ou *institutional hardware* (distribuição de competências, organização territorial, sistema eleitoral), mas como valores e atitudes ou *institutional software* (participação política, cultura política, sentimento de pertencimento) (Peters, 1999; Lowndes, 2005 *apud* Tomàs, 2014) é necessário dedicar uma especial atenção à análise do arranjo metropolitano, e seu contexto político-institucional, como base do modelo de governança metropolitana vigente, pois a ideia é mostrar o potencial político que os LUMEs, como conformador de cultura política⁵, tem para modificar esse arranjo.

Deste modo, a pesquisa teve como norte as seguintes perguntas:

- Há lugar para um território organizado sob a lógica da cidadania?
- Podem os LUMEs se constituir em elementos-chave no arranjo metropolitano?
- Quais possíveis mudanças pode trazer este programa ao modelo de governança metropolitana?

⁵ Segundo a definição de Bobbio (2000, p.306), cultura política é “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos”.

- É possível medir o efeito de uma política pública como o LUMEs ao referir-nos à formação da identidade cidadã?

A hipótese central é a de que um programa de política pública como o LUMEs pode contribuir no processo de formação e reforço da identidade metropolitana. A construção social de tal “identidade de projeto” (CASTELLS, 2001) metropolitana pode ser gerada a partir do fortalecimento de identidades locais que se interconectam em rede, o que gera uma “consciência metropolitana” que resultaria na ampliação da expressão da cidadania nesta escala, e favoreceria o estabelecimento de um modelo de governança mais cooperativo.

O reforço dos coletivos sociais apoiados pelos LUMEs, programa que promove uma dimensão política e simbólica na (re)configuração de uma identidade metropolitana para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, se traduz no desenvolvimento de experiências de planejamento abertas, mais participativas e transdisciplinares.

Trata-se de atribuir uma identidade social própria às regiões metropolitanas, a partir do planejamento, com a expectativa de que um senso de pertencimento e de confiança resulte numa gestão mais democrática e dê maior legitimidade à institucionalização da escala metropolitana.

É objetivo principal do trabalho discutir o programa LUMEs proposto pelo PDDI-RMBH como política urbana na dupla leitura escalar (local e metropolitana), avaliando seu potencial para criação ou consolidação de uma identidade metropolitana.

São objetivos secundários:

- Identificar e caracterizar este programa nos territórios local e o metropolitano.
- Refletir sobre os limites e possibilidades de interferência dos municípios nas políticas metropolitanas.
- Verificar relações entre o institucionalizado e o que de fato se executa dos objetivos do programa a fim de identificar os problemas que se enfrenta.
- Determinar a conjuntura que deu origem a essa política pública.
- Avaliar o processo inicial de implementação do programa e as mudanças (geradas) na configuração socioespacial.

A pesquisa iniciou-se com a revisão bibliográfica da literatura utilizada para a conceptualização de alguns pressupostos teóricos, que foram os construtores da pesquisa, para contextualização do tema. Os resultados desta etapa se encontram presentes nos capítulos 2 e 3 desta dissertação.

Como procedimento metodológico, foi desenvolvida análise qualitativa através de estudo de caso de três experiências que foram desenvolvidas no âmbito de uma disciplina ofertada na Escola de Arquitetura da UFMG nos semestres 2016/01; 2016/02 e 2017/01⁶, cujo escopo se alinha com os propósitos do Programa LUMEs, a saber: (1) O LUME Parque Municipal Barroco em Matozinhos, (2) o LUME Espaço Cultural Casulo em Ribeirão das Neves e (3) a Feira Saia da Linha em Vespasiano. A revisão bibliográfica propiciou a formulação conceitual e a revisão dos documentos que deram origem ao programa abordado. Entrevistas semi-estruturadas tiveram como objetivo principal identificar o surgimento do programa e analisar o entendimento desta problemática por técnicos e atores políticos, assim como o impacto do programa em alguns setores.

Na pesquisa de campo, como registro do processo social no qual essa dissertação se inscreve, optou-se por entrevistar:

- atores considerados como mediadores⁷ na implementação do Programa.
- membros da equipe formuladora do Programa LUMEs.
- técnicos da área de planejamento dos municípios da RMBH tomados como caso de estudo, como representantes da visão local do assunto.
- um representante da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH).

⁶ Para ter compatibilidade com o sistema de gestão de alunos da UFMG foi necessário mudar de nome a cada período, chamando-se: “Oficina Multidisciplinar: Os LUMEs e a prática do planejamento metropolitano” (semestre 2016/01), “Oficina Multidisciplinar: Construindo os Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs)” (semestre 2016/02) e “Oficina Multidisciplinar: Os LUMEs no planejamento metropolitano compartilhado” (semestre 2017/01).

⁷ Mediadores são aqueles atores que introduziram no seu próprio território o Programa LUMEs e fizeram a articulação entre a escala local e a urbano-metropolitano. A figura do mediador será mais bem explicada no subcapítulo 3.1.

Também foram aplicados questionários a um pequeno grupo de pessoas (5) indicativo dos participantes/beneficiários do programa LUMEs e a um outro grupo de pessoas que não participaram do programa (5) e que foram abordadas aleatoriamente, na localidade de cada caso em estudo.

Junto à pesquisa de campo, iniciou-se um trabalho de aproximação, para melhor conhecimento e criteriosidade na escolha dos estudos de caso, realizando durante três semestres o Estágio Docente na disciplina UNI009 - Os Lugares de Urbanidade Metropolitana (doravante denominada “a disciplina”) na Escola de Arquitetura da UFMG.

Devido à complexidade do tema proposto, a postura metodológica consubstanciada nos capítulos foi desenvolvida de forma tal que, para entender a totalidade, seja necessário o desdobramento em função das escalas abordadas, de maior a menor, ou, se assim desejar, do geral para o particular.

A dissertação está dividida em cinco capítulos, sendo esta Introdução o primeiro deles, no qual se apresenta a relevância e objetivos desta pesquisa e a metodologia proposta.

No capítulo 2, intitulado “Território e governança metropolitana” se discutem os conceitos principais: território metropolitano, poder, identidade e governança metropolitana. Se expressa ainda a complexa interrelação de duas entidades sócio-territoriais, a local e a metropolitana, dedicando especial atenção à questão da disparidade intrametropolitana. Também se apresenta de forma integral o percurso histórico da institucionalidade da RMBH, assim como os instrumentos vigentes que colaboram para alcançar um modelo de governança mais justo para mencionada RM.

No capítulo 3, “Os Lugares de Urbanidade Metropolitana” se apresenta o Estudo de caso: o Programa LUMEs como parte do PDDI, através de uma aproximação dada por seu histórico desde sua proposta no ano 2012 até hoje. Discutem-se aqui os referenciais discursivos, teóricos e metodológicos que o envolvem: lugar, urbanidade, cidadania metropolitana e identidade.

No capítulo 4, “Casos LUMEs - Uma trajetória em construção” se expõe o estudo de caso detalhado. Três projetos desenvolvidos no marco de uma disciplina multidisciplinar na UFMG,

que adota os princípios do programa LUMEs. A disciplina foi acompanhada como estagiária docente pela autora ao longo de três semestres, período a partir do qual foram registrados os processos colocados na análise.

Finalmente, no capítulo 5, “Reflexões finais” se apresentam as principais conclusões, contribuições, limites e perspectivas, procurando apresentar questões importantes para a consideração do programa LUMEs como fomentador da identidade metropolitana. As contribuições resultantes foram organizadas com base em quatro tópicos: (1) considerações a respeito a sua formulação; (2) potencial de estabelecer redes de cooperação e colaboração transversalmente entre as escalas; (3) limites na formação de uma identidade metropolitana; e (4) participação cidadã.

2 TERRITÓRIO E GOVERNANÇA METROPOLITANA

2.1. O TERRITÓRIO METROPOLITANO E O PLANEJAMENTO

Os territórios têm ficado à mercê dos mecanismos de mercado, resultando em segregação socioterritorial (marcada pela informalidade e ilegalidade), aprofundamento das desigualdades sociais, fragmentação do tecido social e exacerbação da violência, quadro que se vê mais definidamente nas regiões metropolitanas brasileiras, onde “a acumulação da riqueza [...] caminha *pari passu* com a miséria”⁸ (CARLOS, 1992, p. 32).

Para Fainstein (2013), a justiça (social e urbana) definida pela democracia, diversidade e equidade, deveria ser o critério de avaliação para o planejamento e políticas urbanas. Dentro deste cenário de inequidade intrametropolitana, em alguns momentos são produzidas tentativas de mudança nos processos de planejamento com uma visão de cidade justa.

A evolução de um planejamento positivista tecnocrático, cartesiano e bidimensional, no qual se priorizavam alguns aspectos (econômicos acima de tudo), para um planejamento multidimensional e de múltipla escala, no qual se incluem novos enfoques como o ambiental, aspectos sociais e culturais e estruturas políticas e institucionais, continua a ser tema complexo de se resolver.

Ainda que os planos urbanos se constituam como um instrumento que pode prever e projetar a transformação desejada para o território, em prol de uma cidade que prime pela inclusão social e econômica e a justiça social e ambiental (UFMG, 2012), os planos também delimitam o território, o que pode implicar uma visão fragmentada (qual relação fica fora do plano, neste contexto de rede/região?), e propõem uma distribuição formal das competências para exercer e administrar o poder sobre o mesmo.

⁸ A autora reflete aqui sobre “a cidade no Brasil”, mas cremos que as regiões metropolitanas são a expressão por excelência da cidade brasileira.

Não se pode entender a questão do território sem mencionar a questão do poder. O espaço é uma disputa permanente que quando tem algum tipo de valor, apresenta conflito. De certa forma, um plano estabelece esse valor. Por exemplo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) faz uma leitura de “dinâmica imobiliária metropolitana”, no qual se demarcam as áreas de maior valorização e de média valorização, que se sobrepõem às áreas tradicionalmente caracterizadas pelo mercado informal e de autoconstrução. Essa realidade, no entanto, esconde uma relação de poder entre o Estado, os agentes da dinâmica imobiliária (proprietários, incorporadores, compradores etc.) e mesmo entre os habitantes nessas áreas.

Território e escalas, identidade e cidadania, práxis política, região metropolitana, governança metropolitana e disparidades intrametropolitanas, são todos conceitos que, segundo nosso entender, podem nos aproximar do entendimento de uma nova forma de desenvolver o território, diferente do que propõe o modelo capitalista. Neste “novo modelo”, ainda em gestação, prevalecem novas formas de interação social e, em consequência, de produção do espaço.

El actor principal de la economía, el hombre económico, no encuentra respuestas factibles para lidiar con la 'crisis' del desarrollo, y frecuentemente reacciona con desolación, agotamiento, incluso desesperación. Constantemente cae en el juego político de demandas y promesas, o en el juego económico de intercambiar el presente por el futuro, las esperanzas por expectativas. En contraste, el actor principal de los nuevos ámbitos de comunidad, el hombre común o comunitario, disuelve o previene la escasez, en sus esfuerzos imaginativos para lidiar con sus predicamentos. Sólo necesita libertad en sus espacios y limitado apoyo a sus iniciativas. Puede mezclarlas y combinarlas en coaliciones políticas, cada vez más capaces de reorientar las políticas y cambiar los estilos políticos. Apoyada en recientes experiencias, la nueva conciencia que surge de los márgenes puede despertar a otros, ampliando esas coaliciones hasta el punto crítico en que comienza a ser factible una inversión del dominio económico. (ESTEVA, 1996, p.73).

É sobre essa “consciência que surge nas margens” que baseamos as hipóteses de pesquisa.

2.1.1 Território metropolitano, poder e identidade

Saquet (2013) afirma que, junto às redes e à identidade, o poder é um dos componentes indispensáveis do território: as relações de poder são um componente fundamental na

efetivação de um território e, mais ainda, “o campo da relação é um campo de poder que organiza os elementos e as configurações” (RAFFESTIN, 1993).

As comunidades políticas possuem quatro características que definem sua essência: seu poder se estende sobre uma base territorial determinada; desfrutam de continuidade histórica; estão compostas de cidadãos-membros; e são parte de um conjunto de comunidades entre as quais se compartilha a cidadania (FRIEDMANN, 1991). Mas se a Região Metropolitana (RM) se constitui como uma unidade de território, pode corresponder a ela uma unidade de poder? Qual é a cidadania compartilhada na comunidade política de uma RM?

Os planos de regiões metropolitanas pretendem distribuir ou compartilhar competências entre as estruturas político-administrativas preexistentes, e um governo metropolitano não representa uma opção geralmente de interesse político nem contém uma identidade cidadã para compensá-lo, (ORELLANA, 2005) ou, em outras palavras, há dificuldades em se constituir numa comunidade política. Ou seja: há mais uma preocupação por questões políticas e econômicas, negligenciando as questões de democracia e legitimidade das RMs.

A governança das regiões metropolitanas brasileiras continua marcada por estruturas institucionais fragmentadas e pela falta de coordenação entre agentes, gerando uma trajetória dos territórios metropolitanos que combina dinamismo econômico com profundas contradições socioespaciais e ambientais (MARICATO, 2011).

As grandes metrópoles do Brasil, dentre elas a RMBH, viram-se envolvidas no processo de globalização, processo este que:

é objeto de leituras radicalmente contrastadas: desde uma forma de ocultação e de homogeneização das diferenças, das descontinuidades e das divisões do caráter econômico, cultural ou político, deixando pouco ou nenhum espaço para o desenvolvimento e a preservação da identidade local e chegando, inclusive, a regular a vida cotidiana dos indivíduos, até uma força que incrementa, por reação, a diferenciação entre os lugares. (NOGUÉ; RUFÍ, 2001, p.14, tradução nossa⁹).

⁹ [...] el hecho es que la globalización es objeto de lecturas radicalmente contrastadas: desde una forma de ocultación y de homogeneización de las diferencias, de las discontinuidades y de las divisiones de carácter

Se por um lado temos a problemática “das escalas”, por outro temos a problemática da “cidadania”, o que demanda uma mudança no paradigma do planejamento, que não pode mais manter os procedimentos correntes¹⁰.

Giussepe Cocco (2007) expõe que, além de efeitos espaciais, as transformações contemporâneas do capitalismo envolvem a redução das funções e intervenções reguladoras do Estado e o enfraquecimento ou a desconstrução de articulações virtuosas entre o mercado, a democracia e a cidadania social que marcaram a sociedade salarial e o fordismo. Tais transformações têm levado a uma desregulamentação, flexibilização e fragmentação do mercado de trabalho, com a descoletivização, reindividualização e precarização dos contratos, dentre outras mudanças que têm enfraquecido identidades e solidariedades tradicionais e homogêneas de classe (COCCO, 2007).

Agora as formas de participação não são mais somente em instâncias tradicionais como os partidos ou agremiações. A sociedade política passa a fazer necessária a construção de novos espaços que fortaleçam os movimentos sociais e a formulação de projetos alternativos como reação da cidadania ao embate do capitalismo, ou tal como expõem Ciccolella e Mignaqui (2008), o empoderamento da sociedade civil e o surgimento de novas organizações sociais e formas inovadoras de acionar como outra característica desta etapa do capitalismo global.

Diante disso, o Estado se vê forçado a mudar o discurso, apresentando novas formas do planejamento de caráter mais democrático, que fomentem mecanismos de participação cidadã, apontando para políticas públicas urbanas e sociais mais inclusivas, levando, num esforço, o discurso para o Planejamento Urbano. O interesse, antes focado na competitividade e rentabilidade como hegemonia ideológica neoliberal, agora aponta para noções de justiça

económico, cultural o político, dejando poco o ningún espacio para el desarrollo y la preservación de la identidad local y llegando incluso a regular la vida cotidiana de los individuos, hasta una fuerza que incrementa, por reacción, la diferenciación entre los lugares.

¹⁰ Para o caso específico da RMBH, sugere-se a leitura da Dissertação de Mestrado de João Bosco Moura Tonucci Filho: Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH, no qual o autor desenvolve uma análise contextualizada da abordagem integrada e tecnocrática do PDIES e do enfoque participativo e transdisciplinar do PDDI-RMBH. Ver Tonucci Filho (2012).

social e equidade. Estas “novas ideias”, a de igualdade, democracia, participação, são hoje mais aparentes do que reais.

Mas, afinal, de que cidadania estamos a falar? A multiterritorialidade, que tem presença nas regiões metropolitanas, dificulta a formação de uma cidadania que se identifique com essa escala e que, conseqüentemente, participe dos mecanismos de governança metropolitana.

Segundo Nogué e Rufí (2011), ao analisar o processo de formação das identidades territoriais contemporâneas, tem-se um processo mais coletivo que individual, entendendo que a identidade não está apenas associada a características tais como o sexo e a origem étnica, mas também ao espaço geográfico e cultural.

Haesbaert (1999, pp.22-23) expressa a necessidade e o desafio de aliar a construção “sistêmico-classificatória” das desigualdades, “principalmente aquela promovida pela (des)ordem econômica, com a produção diferenciadora das singularidades, da vivência do espaço e da nossa identificação territorial” (ainda que com um território cada vez mais “híbrido”). Neste período, tal como dito, estando imersa na globalização, a região ficou exposta ao processo simultâneo de perda da especificidade local e de suplantação desta por fatos que são locais apenas em parte, visto que dependem por completo de escalas superiores (NOGUÉ; RUFÍ, 2011).

Por sua vez, Castells (2001) propõe uma distinção entre três formas e origens de construção de identidades:

- *“Identidade legitimadora:* introduzida pelas instituições dominantes da sociedade no intuito de expandir e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais. [...]
- *Identidade de resistência:* criada por atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade. [...]
- *Identidade de projeto:* quando os atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na

sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda a estrutura social. [...]” (CASTELLS, 2001, p.24, grifo do autor)

Uma das questões a serem exploradas e talvez respondidas é se a (re)identificação da RMBH poderia se dar através da construção social de uma identidade metropolitana e do senso de pertencimento a ela para se apresentar, nos termos de Castells, como uma identidade de projeto.

Sobre a identidade regional, esta se constitui como uma dificuldade na RMBH, pois não é arraigada. Segundo Machado (2010, p.236), "a origem comum histórica - territorial da RMBH foi virtualmente apagada pelo tempo".

A região onde fica o município de Belo Horizonte era conhecida, no passado, como Curral del Rey e surgiu [...] como para viajantes que realizavam trocas entre as minas de ouro e o nordeste do Brasil. [...] a povoação do Curral del Rey, em seu apogeu, representava em termos territoriais a maior parte da atual RMBH, pois englobava as regiões de Sete Lagoas, Contagem, Santa Quitéria (atual Esmeraldas), Buritis, Capela Nova do Betim, Piedade do Paraopebas, Brumado Itatiaçu, Morro de Mateus Leme, Neves, Aranha e Rio Manso.

[...] as diversas regiões pertencentes a Curral del Rey foram se tornando autônomas do arraial ainda no século XIX. Nos dias de hoje, essa origem histórica comum dos municípios da RMBH foi virtualmente apagada pelo tempo (MACHADO, 2010, p.235-236).

Muito tempo depois, no ano 1973 e durante o governo militar, de uma decisão técnica e política, surge a RMBH (MACHADO, 2010). Criada por meio da Lei Complementar Federal N°14 de 08/06/1973¹¹, a RMBH surge sob um modelo de gestão metropolitana que “foi incapaz de gerar incentivos duradouros à cooperação intergovernamental, além de não ter conseguido gerar uma consciência coletiva ou um senso de identidade regional em torno da importância das questões metropolitanas” (FARIA; MACHADO, 2009, *apud* FARIA, 2010, p.10).

A trajetória de mais de 40 anos desta “entidade” ainda se pode considerar como um fenômeno que não deu espaço à formação de sua identidade.

¹¹ Essa Lei determinava a criação das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, São Paulo, Recife, Fortaleza, Belém.

Acredita-se que formar uma “consciência metropolitana” favoreceria a estabelecer uma governança mais cooperativa, de base cidadã, e democrática.

No caso específico para a RMBH, o Programa LUMEs, propõe a construção de uma identidade regional como recurso social, para potencializar a sociedade civil como ator urbano na escala metropolitana. Ou seja, o lugar aparece como centro das construções sociais.

A proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana do PDDI-RMBH teve, entre vários outros, o objetivo de responder às várias escalas espaciais e também de priorizar o fortalecimento das identidades metropolitanas. Embora os LUMEs não sejam necessariamente uma centralidade urbana, incorporam a noção de lugar, de espaço vivido, marcado por relações de sociabilidade e referenciais de identidade metropolitana em suas diferentes escalas, características estas dada no PDDI às centralidades urbanas (UFMG, 2012).

2.2 A GOVERNANÇA METROPOLITANA

Na literatura internacional tem havido um amplo debate sobre a apropriação do termo *governance*, *governability* ou apenas *government*. Já na literatura brasileira, embora frequentemente não seja definido, encontra-se o termo *governança*. A autora arrisca aqui uma definição do que entende por isso a partir de elaborações de outros autores.

A governança é entendida como uma forma de governo sobre um território ou região, na qual todos os atores políticos (Estado, setor privado, sociedade civil, cidadãos, grupos etc.) articulam seus interesses públicos e cooperam na negociação da formulação e implementação de políticas públicas. Uma governança democrática de uma RM deveria ter o objetivo de desenvolvimento equitativo, em que a efetiva colaboração de todos os atores visem uma RM mais cooperativa.

Para Putman (1996) uma sociedade civil forte e engajada é garantia de uma boa governança e a capacidade de seus cidadãos de cooperarem é proporcional à sua participação cívica, que pode considerar-se uma das formas do capital social.

Uma das maiores discussões sobre os arranjos metropolitanos surge do fato que a Constituição de 1988 considerou um modelo de três níveis, o Federal - a União-, o Estadual e

o Municipal, mas não considerou uma quarta forma de organização territorial: as regiões metropolitanas. Isso porque se priorizou o papel dos municípios, que tinha sido minimizado durante o período militar (AZEVEDO; GUIA, 2015).

Segundo Magalhães e Souza (2009, on-line) “as regiões não pertencem aos Estados (uma vez que são integradas por municípios autônomos em relação ao Estado), nem são um super-município (e sim uma multiplicidade de municípios), mas também não possuem personalidade jurídica própria”.

Em 1988 a Constituição Federal (CF) define como responsabilidade dos Estados a organização e gestão de seu território, assim como a constituição de entidades regionais como as regiões metropolitanas.

[...] respeito à problemática metropolitana, há um consenso entre os analistas quanto ao fato de a CF ter, em larga medida, se omitido. Explica-se tal omissão como derivada do *ethos* descentralizador que prevalecia no Brasil no momento da elaboração da Carta Magna. Isso porque a gestão metropolitana, ao buscar a promoção da ação concertada entre unidades governamentais com ampla autonomia, como no caso do federalismo trino implantado pelo novo marco constitucional do país, poderia implicar o cerceamento de parte da autonomia que se buscava instituir para os governos subnacionais. (FARIA, 2010, p.6)

Vários autores (MAGALHÃES, 2008; FARIA, 2010) sustentam que o governo estadual não representa legitimamente os interesses metropolitanos ao não ser eleito apenas pela população metropolitana, ou seja, embora tenham um modelo de democracia indireta, esta não é necessariamente representativa ao considerar também que estes representantes não são eleitos diretamente pela população. Acredita-se que essa falta de representatividade, ou melhor dito, a representação parcial dos interesses da maioria por sobre aqueles interesses de quem detêm mais privilégios (e mais poder) também torna a questão da legitimidade ainda mais complexa.

2.3 A DIALÉTICA LOCAL / METROPOLITANA

Conquanto o ideário seja de “34 municípios e uma realidade”¹², a estrutura socioeconômica da RMBH é muito desigual. Estamos diante de uma realidade policotômica conflitiva. Uma abordagem dialética pode nos permitir compreender a realidade urbana que, como sabemos, é contraditória e em permanente transformação.

Tais questões, assim como outras de dimensão político-administrativas, parecem colocar em oposição o par municipal / metropolitano. Tal como Orellana (2005) expõe, se dá uma dialética de poder ao se estabelecer uma inter-relação entre os espaços de poder que compartilham o território local comum do conflito, relação que se dá também interterritorialmente entre os municípios que constituem a RM. Esta relação dificulta o desenho das instancias políticas regulamentadoras que, se por um lado, teriam o domínio sobre todo o território regional-metropolitano, também deveriam dialogar com o local. Este aspecto será discutido mais adiante, neste capítulo.

Através do estudo das novas relações entre estas duas entidades, a local (entendida como municipal) e a metropolitana, numa leitura que articule o lugar e a identidade, é possível entender a cidade (local) como uma parte da região metropolitana e não mais como uma peça, isto é, que a RM funcione como estrutura única, entendendo-a para além de sua configuração territorial de municípios conurbados que apresentam conformações sócio-políticas e econômicas muito diferentes.

Pretende-se discutir os aspectos institucionais em relação a uma compreensão das inter-relações, das multiplicidades que estão em jogo nas diferentes dimensões territoriais, no

¹²Esse é o título que encabeça uma seção no site de RMBH. <<http://www.rmbh.org.br/pt-br/content/34-munic%C3%ADpios-e-uma-realidade>>. Acesso em: 25/11/16. Atualmente a RMBH é formada pelos municípios de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Nova União, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

intuito de resgatar os aspectos que possam levar a uma superação desses dualismos entre as escalas¹³.

2.3.1 A questão das escalas

Em 1988, com a Constituição Federal, os municípios passaram a ser considerados entes federativos com autonomia, com competências privativas ou em colaboração com o Estado e a União (MAGALHÃES, 2007). Podemos dizer que foi concedido ao município “o poder local”, que faz com que até hoje seja possível que prevaleça o interesse municipal sobre o metropolitano.

Segundo o PDDI (UFMG, 2011) a Escala (ou nível) Local

refere-se à delimitação dos municípios constituintes da RMBH, no nível local *strictu sensu*, normalmente identificada com a cidade, localidades ou o município, podendo ser também supramunicipal. Ainda que seja difícil uma vivência cotidiana da totalidade do espaço urbano nas cidades médias e grandes, identifica-se uma vivência capaz de criar sentimentos de lugar e pertencimento àquela realidade, bem como formação de identidades socioespaciais (UFMG, 2012, p.24).

e dá também a seguinte definição para Escala (ou nível) Metropolitano

a RMBH oficialmente instituída e composta por seus 34 municípios. Essa escala coincide com o território abarcado pelas instâncias institucionais de decisão e execução do Sistema de Gestão Metropolitana, que inclui a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Implica a existência de certa unidade por conta dos problemas comuns e dos fluxos de integração. É a escala preferencial para a “construção e reconhecimento da identidade metropolitana”, princípio de gestão metropolitana conforme a Lei Complementar 88/2006¹⁴. (UFMG, 2012, p.23).

Acredita-se que ao conseguir uma composição do território metropolitano constituída de “mosaicos” referentes à escala de lugar, ou seja, conformar a comunidade metropolitana a partir de comunidades “do lugar”, se fortaleceria o caráter democrático na tomada de

¹³ Escalas refere-se à hierarquia de níveis e âmbitos em cada um dos quais se observam fenômenos específicos e dinâmicas territoriais próprias, que interagem com as dadas em outros níveis, inferiores e superiores (NOGUÉ; RUFÍ, 2001).

¹⁴ A Lei Complementar 88/2006 dispõe sobre a instituição e a gestão da RMBH e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

decisões metropolitanas a partir do fortalecimento do caráter democrático de cada um desses mosaicos.

O estudo de caso deste trabalho, o programa LUMEs, é uma política urbana que permite fazer uma leitura (dialética) das escalas: como projeto de impacto metropolitano assentado na escala local e como projeto de impacto local assentado na escala metropolitana.

Acredita-se que programas como o LUMEs incentivam a novas relações de solidariedade e cooperação, com o intuito de melhorar o exercício cívico que implicaria, exponencialmente, uma mudança no modelo de governança metropolitana, tal como se propõe no PDDI (UFMG, 2012, p.31): “pensarmos uma RM como uma cidade una, essa deve ser integrada e, embora diversificada em identidades, generosa nas oportunidades de autodesenvolvimento, facilitadora da construção de coletividades e formadora de cidadãos além de, por certo, geradora de sujeitos para o planejamento da vida metropolitana coletiva”.

2.3.2 Disparidades intrametropolitanas

As disparidades intrametropolitanas (assim como as intermetropolitanas ou inter-regionais) são uma das características das regiões metropolitanas do Brasil.

Na composição das regiões metropolitanas encontramos entre seus Municípios uma heterogeneidade na extensão física dos territórios, nas suas capacidades econômicas, na sua população e densidade demográfica, no seu grau de integração com o município núcleo ou grau de metropolização etc., o que constitui o principal fator no desequilíbrio na distribuição de poder.

Para evitar a centralização do poder, as unidades constituintes de um sistema federal devem se aproximar razoavelmente em população e riqueza ou, ao menos ser equilibradas geograficamente ou numericamente quanto às suas desigualdades. A existência de uma grande unidade dominando pequenos estados com os quais ela é nominalmente federada em iguais condições tem sido uma das principais razões para o fracasso do federalismo. (ELAZAR, *apud* GARSON, 2009, p.29).

Tais diferenças representam uma questão problemática para a criação do órgão de gestão metropolitana dado que, segundo Souza (2006), dificultam a definição sobre o peso da representação de cada município envolvido, ou ainda na definição se deve ou não haver

diferença na participação desses municípios. As desigualdades sociais e financeiras dentre os municípios também faz variar suas capacidades de atuar de forma cooperativa na gestão metropolitana.

No caso da RMBH, essas duas últimas questões ficam evidentes: por um lado, a participação dos grandes municípios (Belo Horizonte, Betim e Contagem) com representação expressa no Conselho Deliberativo Metropolitano da RMBH, por outro lado, o interesse limitado em atuar de forma cooperativa nos assuntos da RMBH dos municípios, ou seja, na socialização de condições materiais de vida: infraestrutura e serviços.

Acredita-se que, embora os objetivos das políticas públicas metropolitanas procurem reduzir a brecha entre estes indicadores, não há uma solução imediata para transformar ou equiparar essas diferenças, mas compensar essa desigualdade na representação através de uma participação mais ativa da cidadania é o que levaria a novas práticas de cooperação intermunicipal.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) possui uma composição de municípios muito heterogênea em termos econômicos e demográficos. Além do domínio de Belo Horizonte, a cidade núcleo, temos desigualdades em população, sendo que, segundo o Censo 2010, a segunda cidade mais populosa depois de Belo Horizonte (com 2.502.557 habitantes) é Contagem, com 648.766 habitantes e a menos populosa é Taquaraçu de Minas com 4.030. Temos o extenso município de Jaboticatubas, com uma superfície de 1.115,0 km², abarcando 12,14% do total da superfície metropolitana (9.471,7 km²) mas com o PIB muito baixo: R\$ 158,8 milhões, o que representa menos de 0,1% do total (R\$ 165,7 bilhões). Em termos econômicos, apenas três municípios – Belo Horizonte, Betim e Contagem – somam cerca de 76% do PIB (a partir de dados do IBGE, 2015).

Outra forma de ilustrar essas disparidades refere-se às grandes diferenças quanto às suas qualidades urbanas e, conseqüentemente, quanto à qualidade de vida de seus habitantes:

idades como Ribeirão das Neves ou Raposos são cidades-dormitório¹⁵ caracterizadas pela precariedade, ao passo que Nova Lima concentra os investimentos imobiliários de luxo. Em suma, a RMBH é assimétrica tanto em capacidade institucional quanto em recursos econômicos e políticos dentre os municípios que a constituem.

Sintetizando, o modelo centro-periferia da RMBH, assim como o de outras RM do Brasil, é desigual, hierárquico, excludente e segregador.

Não é objetivo discutir aqui a origem de tais desigualdades sócio-econômicas e urbanas, mas mostrar que, ainda que 34 municípios compartilhem uma mesma realidade metropolitana, são muito diferentes. Os governos locais mais pobres têm uma debilidade institucional, que faz com que tenham menor representatividade nos conselhos que definem as políticas públicas e, ao contrário, os ricos detêm mais poder, ou ainda a faculdade de abandoná-los. Parte-se do pressuposto de que a conformação da RMBH é muito assimétrica, seja em recursos ou em capacidades institucionais.

Sobre o tópico, no documento do Macrozoneamento se faz referencia ao diagnóstico elaborado para o PDDI, que já tinha detectado alguns aspectos que reforçam as desigualdades, tanto de oportunidades para os municípios como de qualidade de vida para a população, o que exerce “efeitos perversos sobre a coesão metropolitana e geram um espaço metropolitano fragmentado, de imersão social frágil e limitada capacidade de acumulação.” (UFMG, 2014, p.113), a saber:

[...] aumento das desigualdades socioeconômicas e espaciais e reforço do modelo centro-periferia de estruturação territorial; [...]; manutenção da excessiva concentração da oferta de serviços públicos e privados no núcleo central de Belo Horizonte; expansão da exploração minerária na RMBH e no seu entorno acompanhada da exacerbação dos conflitos socioeconômicos; [...] exacerbação dos problemas associados à mobilidade urbana; limitada acessibilidade associada com distribuição desigual dos serviços no espaço metropolitano e a reduzida disseminação das tecnologias digitais; limitado esforço para redução da pobreza e

¹⁵ Considera-se “cidades-dormitórios” ou “bairros-dormitórios” aquelas áreas que possuem, além de um baixo dinamismo econômico, uma alta proporção de movimentos pendulares da população que se desloca a cidades próximas por diferentes motivos, geralmente estudos ou trabalho.

criação de novas oportunidades de desenvolvimento a partir do estímulo as atividades associadas com a economia popular e solidária, produção em pequena escala e atividades culturais; crescentes conflitos em áreas críticas para a provisão de serviços ecossistêmicos e a expansão das atividades minerárias, imobiliárias e industriais; e estratégias de reestruturação do espaço metropolitano de forma *top-down*, a partir, principalmente, da rearticulação de grandes capitais em áreas territoriais selecionadas da RMBH, lideradas pelo governo do estado. (UFMG, 2014, pp. 112-113)

Outro índice válido para usar de referência ao demonstrar as disparidades intrametropolitanas é o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)¹⁶. Na sua análise, Nazário (2013), ressalta que embora 67,2% das áreas de ponderação¹⁷ da RMBH apresentem resultados considerados, no mínimo, satisfatórios, ainda há 32,8% delas que registram níveis ruins ou muito ruins, revelando a disparidade interna existente e que a precariedade se situa nos municípios mais próximos a Belo Horizonte, no Vetor Norte¹⁸ principalmente.

Outra forma de visibilizar esta condição de centralidade que concentra o município de Belo Horizonte refere-se ao fato de que, embora a RMBH seja avaliada pelo Observatório das Metrôpoles (2013) como a 7ª melhor metrópole em Bem-Estar Urbano, entre os municípios que a compõem tal índice aponta a grande disparidade existente entre eles; por exemplo, Ribeirão das Neves tem um índice IBEU de 0,693 (que é do mesmo grau que o das piores metrôpoles do país) e fica, dentre os 5565 municípios do país que figuram no Ranking do IBEU, na posição n° 4619, enquanto que a cidade de Belo Horizonte fica na posição n° 856, com um IBEU de 0,862 e que corresponde a áreas de elevada qualidade de vida.

¹⁶ O Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) foi criado pelo Observatório das Metrôpoles para investigar e mensurar a condição urbana de vida nas metrôpoles brasileiras. Utiliza cinco dimensões concebidas por variáveis do Censo Demográfico de 2010.

¹⁷ Área de ponderação é definida pelo IBGE como uma unidade geográfica, formada por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários contíguos, para a aplicação dos procedimentos de calibração dos pesos de forma a produzir estimativas compatíveis com algumas das informações conhecidas para a população como um todo.

¹⁸ O Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte compreende, além do centro metropolitano e setor norte do município de Belo Horizonte, os municípios Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespasiano, Pedro Leopoldo, Matozinhos, São José da Lapa, Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Capim Branco, Baldim, Taquaraçu de Minas e Nova União.

2.4 A ARTICULAÇÃO ENTRE TERRITÓRIO MUNICIPAL E METROPOLITANO

“a gente pode falar que é independente? 80%. Por que 80%? É uma questão que você me perguntou aqui hoje, nos não temos faculdades, então dependemos de outras cidades.”

*Secretário de Planejamento da Prefeitura de Matozinhos,
em entrevista concedida à autora em 06/09/2017*

Segundo Tavares e Fonseca (2014) quando há uma sobreposição de escalas geográficas, há também uma sobreposição de escalas de poder, situação que requer criação de mecanismos de gestão compartilhada que, por um lado, não afetem a autonomia local e, por outro, não permitam um vazio institucional na escala metropolitana.

Quando há uma disparidade do tipo socioeconômico, também haverá uma disparidade no poder político. Embora Souza (2006) afirme que o arranjo metropolitano para a RMBH foi concebido de forma tal que expressa um equilíbrio de poder que lhe garante bom desempenho e estabilidade institucional, essa disparidade de poder pode criar empecilhos a uma gestão eficaz da RMBH.

A partir da Constituição Estadual de 1989 se institui um “hipermunicipalismo simétrico” (FARIA, 2010) nos arranjos institucionais das Regiões Metropolitanas, ou seja houve uma “não discriminação de papéis diferenciados para os municípios membros, segundo as suas particularidades econômicas e demográficas e o seu tipo de inserção na dinâmica metropolitana” (FARIA 2010, p.7). No caso da RMBH, a autor explica que esse efeito fez com que:

[...] as diretorias da Assembleia Metropolitana passaram a ser dominadas por coalizões dos municípios menores, em oposição ao eixo econômico metropolitano, composto por Belo Horizonte, Betim e Contagem, e também muitas vezes em detrimento do interesse do governo do estado, que tinha na Ambel uma modestíssima representação. A reação dos municípios do eixo econômico e do governo do estado passa a ser, então, a de esvaziamento do órgão. (Faria 2010, p.8).

A Emenda à Constituição Estadual de Minas Gerais nº 65 de 25/11/2004 e as Leis Complementares 88 e 89, de 2006, redefiniram a estrutura de governança na RMBH, que passa a ser composta por: Assembleia Metropolitana, Conselho Metropolitano e Agência de Desenvolvimento Metropolitano.

Esta estrutura deveria ter o objetivo de estimular a cooperação na escala metropolitana, seja no nível horizontal como no multinível, para promover um desenvolvimento integral e coeso. Segundo Maricato (2011) dentre os fatores que não contribuem com este objetivo de cooperação nas metrópoles pode se mencionar a existência de polos com significativa disparidade econômica, política e cultural. A autora exemplifica pontualmente com um aspecto econômico: “na medida em que municípios com maior arrecadação pouco se interessam pela redistribuição de parte de sua receita” (MARICATO, 2011, p.18).

A visão de que BH é centro e os demais municípios da Região Metropolitana constituem sua periferia afeta também a questão da identidade, podendo ser amplamente exemplificado a partir das testemunhas de dois dos entrevistados:

“Uma discussão que aparece sempre em todas as reuniões a nível estadual que eu estive e fez questão de falar é isso, o município se comparar com Belo Horizonte. Também existe o problema de que o Estado às vezes trata a Região Metropolitana como Belo Horizonte, como o centro é Belo Horizonte, como capital, e às vezes trata como interior. E a Região Metropolitana é Região Metropolitana, não é interior e nem centro. E acontece isso, a gente mora aqui e o serviço é mais precário. A produção cultural, a questão do lazer de Belo Horizonte é abundante. Tem tudo todo final de semana com estrutura muito boa, e quando vem para cá não tem. Então as pessoas trabalham lá, tem muito mais emprego, e voltam cá e quando chegam aqui não tem, então as pessoas, a tendência é se comparar com Belo Horizonte mesmo. Se você compara, você nunca vai gostar daqui. Não tem jeito. Com realidades completamente diferentes. E esse trabalho que a gente busca fazer, de formiguinha mesmo, é de inverter isso, vamos parar de comparar com Belo Horizonte, que não é, e de querer sair daqui também. Tem gente que passa a vida inteira querendo sair daqui. É difícil comprar um lote em Belo Horizonte, comprar a casa em Belo Horizonte. Muita gente está aqui porque não conseguiu justamente comprar a casa lá. Então a pessoa passa a vida achando que vai sair, e não sai, não participa da vida da cidade, não vive e não melhora. Então é um problema, é complexo.” (Mediador de Ribeirão das Neves -RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

“Porque também a gente tem um problema muito grande que é, o padrão da população de Neves é Belo Horizonte, porque eles vão todo dia lá para trabalhar. Aí eles chegam aqui e vão falar: “ah, que feio”, entendeu? Acham tudo muito feio, então eles não criam pertencimento, não gostam da cidade, acham o padrão muito baixo. Mas porque a referencia que eles têm é Belo Horizonte.” (Técnica 1 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Mas também esse anseio por um senso de pertencimento à Região Metropolitana se vê estéril quando notamos que uma condição prévia seria um senso de pertencimento ao próprio município, o que não acontece:

“(…) existe um problema de pertencimento até com relação dos moradores, né. Numa visão de uma cidade muito dormitório, a maioria da população trabalha fora, em Belo Horizonte, então sai de manhã, trabalha e volta. É muito próximo de Belo Horizonte, mas existe uma distancia muito grande com relação a isso. E eu acho que é se inserir também. Existe essa situação que é uma dificuldade.” (Técnica 1 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Sobre conflitos sócio-territoriais entre os municípios, nos casos em estudo não parece haver grandes conflitos, pelo menos o informado desde as Secretarias de Planejamento, os únicos casos declarados referem-se a problemas nas zonas de fronteira dos Municípios. Em Matozinhos declaram:

“Já tivemos, mas foi sanado. Nós temos um distrito aqui, que é o Distrito de Mocambeiro. Em Mocambeiro tem gente que o sonho é pertencer a Pedro Leopoldo, e tem gente que quer continuar morando em Matozinhos. Tem uma parte que é de Pedro Leopoldo, então paga os impostos para Pedro Leopoldo, e a outra parte que é para Matozinhos. E tem uns conflitos.” (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

Situação recorrente em Ribeirão das Neves:

“A região aqui é toda conurbada com Belo Horizonte, com Contagem. Em relação a isso não existem conflitos, existem assim: o conjunto Nova Pampulha, que foi aprovado em Neves, mas ele hoje pertence uma parte a Belo Horizonte, uma parte a Contagem e uma parte a Neves. Então assim, só problemas, quando as pessoas preferem pagar IPTU em Neves, aprovar as coisas em Neves e quando vem para Belo Horizonte *(sic)*.” (Técnica 2 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Aqui ademais se expressam reclamos sobre o papel do Município no contexto da RMBH, reflexo da distribuição injusta de ônus que causa o impacto de equipamentos e usos de caráter metropolitano sobre o território local:

“[não temos conflitos com outros municípios] O que tem, você deve saber, que Neves tem as cadeias, isso é muito forte. Tem essa relação com o Estado, por conta dos presídios, e isso acaba gerando conflito, mas não nesse sentido. Mas territorial,

não tem nada nada, convive bem.” (Técnica 1 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Sobre a importância para esses municípios formarem parte de uma sub-área da Região Metropolitana, o Vetor Norte¹⁹, que além de obras e investimento, significa para eles o “formar parte” de uma maneira mais categórica.

“Eu acho que depois dessa questão do Vetor Norte que deu uma visibilidade em Lagoa Santa, Vespasiano, eu acho que também acabou essa coisa de preconceito de região metropolitana. Virou uma coisa boa, virou um modo de vida mais agradável de morar. E você vê que as pessoas vêm aqui e compram um imóvel para morar mesmo, para descansar.” (Técnica 1 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Sobre a importância da cooperação intermunicipal, se destaca a capacidade de resolver dessa forma, cooperativamente, conflitos com a cidade de BH:

“vou te dar um exemplo, eles falaram que iam voltar com o aeroporto da Pampulha. O Alexandre²⁰ queria voltar com o aeroporto da Pampulha. Isso ai ia impactar de forma péssima para as cidades daqui da região. Porque ia parar o fluxo, Matozinhos tem parte turística de grutas, nos temos partes hoteleiras, a nossa locomoção para o país inteiro é muito fácil, e também o próprio investimento que acredito que seja na casa do bilhão, dentro de Confins, faz com que nós tornássemos o aeroporto um elefante branco. Então acaba com que nosso prefeito aqui, que é uma referência, mais os outros prefeitos como o Mariano daqui de Pedro Leopoldo, eles fizeram uma comitiva e foram a Brasília e conseguiram [barrar a medida].” (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

Segundo declara o Secretário de Planejamento Urbano de Matozinhos²¹ “hoje Matozinhos [...] pode falar que é independente? 80%. Por que 80%? [...] nós não temos faculdades, então dependemos de outras cidades. Pode ser até de Pedro Leopoldo que é nossa vizinha, mas não somos independentes.”

A preocupação desta seção de capítulo foi demonstrar a relevância de aprimorar o modelo de governança vigente, insuficientes e até ineficientes, como instrumento para a superação das desigualdades intrametropolitanas. Na seguinte seção deste capítulo se apresentara o

¹⁹ Cf. nota 18.

²⁰ Refere-se a Alexandre Kalil, atual Prefeito de Belo Horizonte.

²¹ Em entrevista concedida à autora em 06/09/2017.

desenho institucional vigente na RMBH, considerado como um mecanismo de democratização da gestão.

2.5 A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMBH

O caso da governança metropolitana na região em estudo apresenta grandes potencialidades, tendo em vista o mencionado arranjo institucional para a RMBH, em vigor desde 2006²²: Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo e Agência de Desenvolvimento Metropolitano, estabelecendo como instrumentos do planejamento metropolitano o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

Segundo Azevedo e Guia (2015), sob a perspectiva institucional, os mecanismos de gestão dificultam o processamento dos inúmeros problemas comuns aos municípios que conformam uma região metropolitana, problemas que requerem uma ação compartilhada.

A Constituição Federal de 1988, além de instaurar a autonomia municipal (os municípios passaram a ser considerados entes federativos com autonomia, com competências privativas ou em colaboração com o Estado e a União (MAGALHÃES, 2007), proclama “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), dando assim início a um processo de implementação da gestão descentralizada e participativa. Tal como Rocha (2009) explica, a participação social passa a ser considerada um eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Passa-se a se defender a democratização e a participação na implementação das políticas públicas nas diversas áreas, e é a partir destas mudanças que começam a aparecer no Brasil experiências de gestão “com a participação da sociedade como uma dimensão vital no processo de construção da cidadania” (ROCHA, 2009, p.8).

²² Em 2004, a Emenda à Constituição n. 65 alterou os artigos da Constituição Estadual que tratavam “Da Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião”. As leis complementares 88 e 89, de 2006, regulamentam essas alterações e definem nova estrutura de gestão metropolitana em Minas Gerais e, particularmente, na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Assim como Garson (2009) reconhece, existe uma teoria da Nova Economia Institucional que contribui, através da teoria do federalismo fiscal, para o entendimento dos obstáculos identificados no capítulo anterior, mas também existe outra teoria, a da ação coletiva²³, que explica os resultados esperados desse tipo de ações em função das motivações de grupos com interesses diversos. Segundo esta autora,

“Uma região metropolitana é formada por municípios que têm diferentes portes e podem ser diferentemente afetados por um mesmo problema. Por isso, eles atribuem importância diferenciada à sua resolução, ponderando o ônus que preveem arcar pela ação cooperada vis-à-vis sua situação fiscal. O caminho para a cooperação passa a depender de instituições que ofereçam os incentivos seletivos – positivos ou negativos – que estimulem a ação coordenada. A construção destas instituições, por sua vez, é afetada pelas próprias regras que restringem as relações intergovernamentais.

A solução dos problemas metropolitanos, no entanto, não se restringe à ação do governo. É necessária a participação da sociedade e do setor privado. Para Jouve e Lefèvre, o monopólio dos atores públicos na condução das políticas foi posto em questão: o acento passou a recair sobre as noções de parceria, de negociação e de mobilização dos atores locais – passa-se da era dos governos à da governança (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p.20).” (GARSON, 2009, p.67)

Como declarou recentemente a diretora geral da Agência RMBH, Flávia Mourão, ao portal O Tempo²⁴: “Alguns prefeitos não gostam muito disso”, se referindo ao Macrozoneamento Metropolitano. Ou seja, tem quem ainda acredite que é possível o desenvolvimento apenas na escala local, sem participar das políticas de cooperação como parte integrante de uma região metropolitana. Souza (2006) afirma que, ademais, cada um dos municípios se julga regionalmente mais importante do que o outro.

O objetivo geral do programa LUMEs é contribuir para o incremento do sistema de planejamento metropolitano na RMBH, através de ações de democratização da informação, de fortalecimento institucional, de ampliação da participação cidadã na gestão do território e

²³ Embora a teoria da ação coletiva apresentada por diversos autores, é atribuída a Mancur Olson a concepção utilizada na atualidade. Olson (1999) expõe esta teoria em contestação a aquelas que consideram que o interesse comum levaria aos indivíduos a se organizarem para atingir seus objetivos por livre vontade. Segundo ele, uma vez que as pessoas integram as organizações continuam a atuar no seu próprio interesse, procurando maximizar seu bem-estar pessoal em detrimento dos objetivos comuns.

²⁴ <http://www.otempo.com.br/cidades/meta-%C3%A9-descentralizar-servi%C3%A7os-1.1359963>. Acessado em 20/10/2016.

de consolidação das ações de pesquisa dentro da UFMG, e um de seus objetivos específicos é conduzir a um maior diálogo nos territórios, junto às entidades da sociedade civil e poderes públicos (UFMG, 2011). Os ideadores do programa acreditam que atores cidadãos metropolitanos, construindo uma verdadeira identidade metropolitana podem exercer certa pressão social, que pode levar a uma mudança da cultura de “não cooperar” dos administradores dos municípios para outra que apresente maior abertura a novos arranjos de cooperação com estruturas de governanças menos fragilizadas.

Neste capítulo é apresentada a dimensão institucional do modelo de governança metropolitana para a RMBH, ou seja, trata das instituições e atores envolvidos no processo de definição, planejamento e administração da região metropolitana, assumindo que a sua compreensão permite identificar e considerar quais são as estruturas, os recursos e as oportunidades para conduzir os processos, quais são as funções e o que pode se demandar.

Innerarity (2011) desenvolve a hipótese de que se os destinatários das políticas (ou seja, a população) descobrissem que podem, de fato, escolher o regime de governo que desejam, poderiam desinteressar-se pela política, ignorar suas decisões, designar-lhe competências irrelevantes, ou seja, agir como se ela não existisse, e assim, os políticos e as instituições parariam de acreditar que possuem imunidade teórica e prática sobre os problemas que se lhe atribuem, devendo adotar novas formas para não serem socialmente irrelevantes, se servindo da governança como estratégia para recuperar a força configuradora e transformadora que a política possui, mas que parece estar perdendo.

No Brasil, como Azevedo e Guia (2015) expressam, há certa abstenção ou conservadorismo a adotar essas novas formas:

“[...] os governos estaduais e os municipais metropolitanos, embora reconheçam a importância da questão institucional metropolitana, tendem a ver essa questão como um “jogo de soma zero”, em que a maior governança implicaria diminuição de poder para Estados e/o municípios. Em uma situação desse tipo – mesmo, retoricamente, reconhecendo a necessidade de reformas institucionais para melhorar os serviços e atividades de “interesse comum” –, os atores públicos com maior cacife político – normalmente agências estaduais de vocação urbana e municípios maiores – tendem a se tornar conservadores e arredios diante de propostas de mudanças de *status quo*, em virtude das incertezas envolvidas nesse

processo, que podem acarretar perdas em suas posições relativas.” (AZEVEDO; GUIA, 2015, p.530).

Ainda que possa haver empecilhos de alguns atores se mostrarem reticentes a mudanças, o poder metropolitano que representa o Estado é o que tem a faculdade de dotar a cidade de significado, de estimular os projetos comunitários, de incitar a participação cidadã a través das políticas públicas.

Destaca-se a importância da promoção da participação cidadã neste cenário. Espinosa (2009) salienta que desde a perspectiva dos atores sociais, a participação se estabelece como o instrumento que a cidadania tem para influenciar no planejamento e na avaliação da função pública, assim como um contraponto no que diz respeito ao funcionamento das instituições governamentais e políticas, e um mecanismo de interação entre funcionários e cidadãos orientado para a geração de formas de governo legítimas, eficientes e representativas. Porém, essa participação fica circunscrita aos processos delimitados pelas próprias instituições políticas.

É por isto que, embora não se pretenda aqui discorrer amplamente sobre o tópico da governança metropolitana, se apresentam os pontos mais relevantes para um melhor entendimento da problemática que se tenta elucidar²⁵.

2.5.1 Percurso do planejamento e configuração institucional metropolitana na RMBH

O processo de metropolização em Belo Horizonte se inicia nos anos de 1950, com um forte movimento migratório rural-urbano causado pelo processo de industrialização, o que leva a um processo de aglomeração populacional para além dos limites da capital (PLAMBEL, 1986).

A Constituição de 1967 determinou a realização de políticas de desenvolvimento e gestão intermunicipal, permitindo à União a criação de regiões metropolitanas, que deviam ser

²⁵ Para outras análises sobre planejamento e gestão metropolitana, ver Souza (2006), que aprofunda no estudo teórico sobre o federalismo e o surgimento das regiões metropolitanas no Brasil, com ênfase na de Belo Horizonte e Corrêa (2012), que recupera o histórico de formação da questão metropolitana, com foco na criação do arranjo metropolitano da RMBH.

constituídas por Municípios que integrassem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. As preocupações no desenho da gestão compartilhada no Estado de Minas Gerais se fez presente já na sua constituição de 1947, a qual previa a criação de agrupamento de municípios, permitindo inclusive a personificação jurídica desses agrupamentos para instalação, exploração e administração de serviços comuns. (MAGALHÃES E SOUZA, 2009).

No ano 1973 o Governo Federal, naquela época sob comando dos militares, promulgou a Lei Complementar Federal nº 14²⁶, que determinava, junto a outras sete²⁷, a criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Já que o processo de metropolização precisava de instrumentos de gestão que dessem conta dessa nova escala territorial e socioeconômica, no ano 1974 se criam, por meio da Lei Estadual 6303, duas instâncias de poder da Região Metropolitana de Belo Horizonte: os Conselhos Deliberativos e Consultivos da RMBH (de acordo com a Lei Complementar 14) e o órgão técnico metropolitano, o PLAMBEL, cujo grupo executivo esteve encarregado da elaboração do primeiro Plano Metropolitano de Belo Horizonte. No ano seguinte, o Conselho Deliberativo aprova o Plano de Desenvolvimento Integrados Econômico e Social – PDIES, que se constituiu como um documento compreensivo que direcionava as ações no território da RMBH (PLAMBEL, 1986).

Segundo Souza (2006) durante a gestão do PLAMBEL obtiveram-se resultados satisfatórios no campo técnico, mas não no campo político, pois o modelo de gestão centralizado e autoritário que representava, assim como o fato de ser o responsável pelo repasse de recursos federais e estaduais para os municípios da RMBH, significava um esvaziamento dos

²⁶ Azevedo e Guia (2015) advertem que a Lei 14 dispensa um tratamento homogêneo às regiões metropolitanas, impondo aos municípios a participação compulsória na região, o que também interfere, como será discutido no capítulo 3.4.1, na formação da identidade metropolitana.

²⁷ Sendo as outras sete: Curitiba, Porto Alegre, Salvador, São Paulo, Recife, Fortaleza, Belém; A RM-Rio de Janeiro foi criada em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

poderes políticos locais, o que gerava uma insatisfação dos municípios metropolitanos e que mais tarde configurou um dos motivos da sua supressão²⁸.

“Os conflitos desencadeados entre os prefeitos dos municípios metropolitanos e o PLAMBEL eram principalmente fundados na divergência entre os interesses locais e as diretrizes gerais do planejamento metropolitano fixadas pela autarquia. Em geral, as demandas locais se baseavam no atendimento de desejos pontuais locais, sem uma perspectiva da RMBH como um todo. Como se tratavam, em geral, de programas desprovidos de fundamento técnico, o PLAMBEL os rejeitava por meio de pareceres baseados em argumentos aparentemente inquestionáveis, tornando a sua observância uma imposição.” (SOUZA, 2006, p.139).

Já na década de 1980, a sociedade civil, descontente com o regime militar, exigia maior participação nos espaços políticos, “o que favoreceu a recuperação do espaço dos municípios [...] e a consequente substituição do modelo uniforme e centralizado de gestão metropolitana por um modelo mais representativo dos interesses municipais.” (SOUZA, 2006). No ano 1996, depois de um período de esvaziamento e fragilização, o PLAMBEL é extinto.

Os órgãos de gestão metropolitana vigentes naquele momento e suas funções eram:

- Conselho Deliberativo (função normativa): formado por 5 membros – 4 representantes escolhidos pelo governador, sendo 1 deles escolhido entre uma lista tríplice feita pelo prefeito de Belo horizonte, e 1 representante dos outros 13 municípios da região metropolitana.
- Conselho Consultivo (função opinativa), constituído por um representante de cada município integrante da região metropolitana, sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo, qual seja, o Vice-Presidente do Conselho Estadual do Desenvolvimento.
- PLAMBEL (função executiva)

Souza (2006) sustenta que esta composição desprestigiava a participação dos municípios e reproduzia o modelo centralizador do governo federal, ao serem os representantes do

²⁸ Segundo Azevedo e Guia (2015) esse órgão estava esvaziado politicamente e fragilizado. Gouvêa (2005) agrega que foi causado pela crise econômica e fiscal do Estado e do processo de redemocratização política, que relegou o papel do planejamento.

Conselho Deliberativo majoritariamente indicados para atender aos interesses e determinações do governo estadual, e também enfraquecia a sociedade civil na esfera decisória.

A Constituição Federal de 1988 transfere para os Estados a prerrogativa de definir a gestão metropolitana. A Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, estabelece um novo arranjo para a RMBH: a gestão metropolitana deveria ficar a cargo de uma Assembleia Metropolitana- Ambel, que estaria integrada por representantes de todos os municípios metropolitanos (para cada município o prefeito e um número de vereadores definidos por uma proporção da população municipal) e pelo estado, com um representante do Poder Executivo e um do Poder Legislativo. Tinha uma função normativa, regulamentar, administrativa, fiscalizadora, e deliberativa.

Embora Utsch Corrêa (2013) afirme que a Ambel não se efetivou como instância de gestão metropolitana, Souza (2006) avalia que essa nova estrutura legal para a RMBH era formalmente mais democrática que a anterior, mas não foi suficiente para garantir a consistência e integração na implementação de políticas regionais.

[...] a formação de redes cooperativas de base horizontal não implica equiparação entre os participantes, ao contrário, o que se busca é uma gestão eficiente combinada com a preservação da diversidade entre os municípios cooperados. No entanto, com a instalação da AMBEL, o que se experimentou na RMBH foi um desgaste progressivo nas relações intergovernamentais municipais, pois não foi possível estabelecer uma negociação entre representantes tão equiparados formalmente para defender interesses de realidades tão discrepantes. (Souza, 2006, p.156)

O que fica claro a partir de este modelo, em vigor desde 1989 até 2004, é que o fato de haver uma correlação horizontal entre poder estadual e participação dos municípios na tomada de decisões no âmbito metropolitano não é condição necessária para que o arranjo funcione.

Quando observamos a relação de metropolização que certos municípios têm (FIGURA 1)²⁹, fica evidente que vários municípios apresentam baixo comprometimento com o processo metropolitano e formam parte da Região Metropolitana por motivos que pouco tem a ver com a concepção dada à institucionalização de uma RM. Faria (2010) define a RMBH, em sua institucionalidade, como “inchada”, pois observa que a integração de vários municípios à RMBH não se deve a critérios funcionais sociourbanísticos, por serem caracterizados por um baixo grau de integração às dinâmicas da metrópole, mas institucionais.

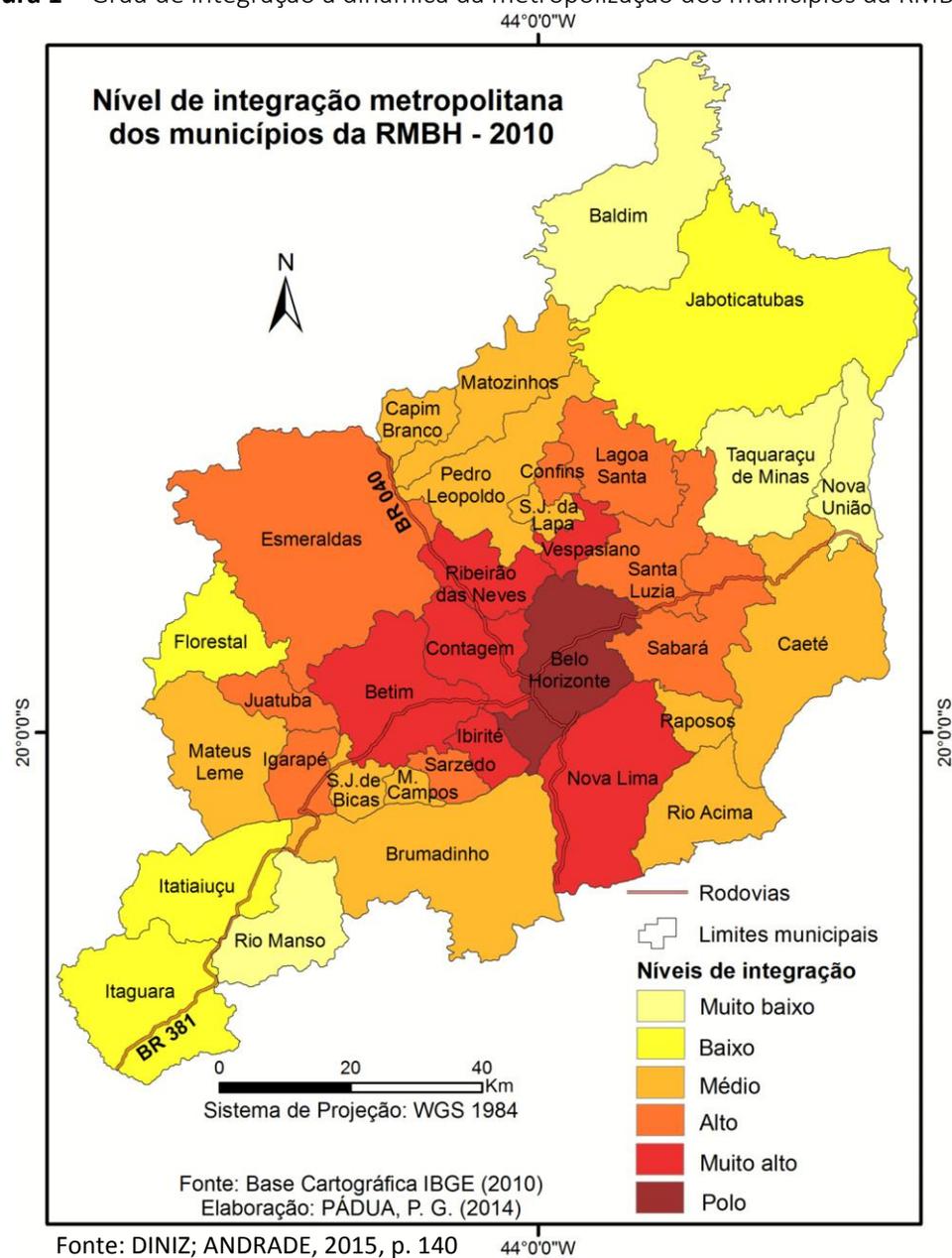
Segundo o autor, o motivo pelo qual a RMBH se compõe por um número maior de municípios do que os considerados estritamente “metropolitanos” são de diversas ordens: legal, institucional, político-eleitoral e ideacional. Ou seja, se acoplaram novos municípios não tanto devido à necessidade de se produzir ação concertada para a solução de problemas comuns, mas de beneficiar-se de diversos programas do governo federal que priorizavam os municípios metropolitanos, ou de se beneficiar com “o atendimento regular de transporte intermunicipal ligando o município-membro à capital, serviço esse gerido pelo DER-MG” (FARIA, 2010, p.13).

Souza (2006) também faz essa diferenciação, referindo-se a uma região metropolitana estabelecida segundo critérios de funcionalidade sociourbanísticos, que decorrem do processo de metropolização, havendo uma região metropolitana “de fato” e uma “de direito” quando é estabelecida por lei. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de 1989 manteve a Região Metropolitana de Belo Horizonte com 18 municípios. Aos 14 iniciais (Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano) somaram-se quatro: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme.

²⁹ O grau de integração dos municípios ao município polo, Belo Horizonte, é uma classificação que baseia-se nos seguintes indicadores: evolução demográfica, fluxos de deslocamentos pendulares, densidade e características ocupacionais. Surge do trabalho “Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004),

Na década de 1990 foram incorporados outros municípios decorrentes de emancipação de distritos que pertenciam a municípios da RM. No ano de 1993, além de institucionalizar-se o Colar Metropolitano, se incorpora São José da Lapa (desmembrado de Vespasiano) e Juatuba (desmembrado de Mateus Leme). No ano de 1997 se incluem os municípios de Confins, Florestal, Mário Campos, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo. Em 1999 são acrescidos os municípios de Baldim, Capim Branco, Itabirito (que iria sair da RMBH no ano seguinte), Itaguara, Matozinhos e Nova União. Em 2000 são incluídos os municípios de Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas. No ano 2002, é incorporado o município de Itatiaiuçu, totalizando os 34 municípios que hoje constituem a RMBH.

Figura 1 – Grau de integração à dinâmica da metropolização dos municípios da RMBH (2010)



Como visto, no ano 2004 se estabelece, através da Emenda Constitucional nº 65, um novo modelo institucional, vigente até hoje, para a gestão e o planejamento das regiões metropolitanas do Estado de Minas Gerais, do qual participam a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano (ARMBH).

A Assembleia Metropolitana é o órgão colegiado de decisão superior, com representação do estado e dos municípios. É constituída pelo prefeito e Presidente da Câmara Municipal de cada um dos 34 municípios que compõem a RMBH, por um representante da Assembleia Legislativa do Estado e por quatro representantes do Poder Executivo Estadual, indicados pelo governador. São suas atribuições de poder normativo regulamentar a integração do planejamento, da organização e da execução das funções públicas de interesse comum. A Lei Complementar n. 88, de 2006, estabelece ainda que “o voto dos representantes do Estado na Assembleia Metropolitana terá o peso equivalente à metade dos votos no Plenário”.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é órgão colegiado e deliberativo. É composto por 5 representantes do Poder Executivo Estadual, 2 da Assembleia Legislativa Estadual, 2 do município de Belo Horizonte, 1 de Contagem, 1 de Betim, 3 que representam os demais municípios integrantes da RMBH e 2 da sociedade civil organizada, que não podem ser do mesmo município. Cada um desses representantes conta com um suplente e as decisões são aprovadas por votos favoráveis de três quartos de seus membros. Os representantes dos municípios e da sociedade civil são escolhidos durante a Conferência Metropolitana para mandato de dois anos.

A Agência de Desenvolvimento Metropolitano tem como instrumentos de gestão o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Durante a primeira Conferência Metropolitana, em 2007, os representantes da sociedade civil constituíram o Colegiado Metropolitano como órgão composto por entidades representativas de Empresários, Movimentos Populares, Sindicatos, ONGs e Entidades de Representação Profissional e de Ensino e Pesquisa, com a função de assessorar os representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo. O Colegiado Metropolitano não se configura como

órgão formal do arranjo de governança metropolitana. Para esta pesquisa, no entanto, destaca-se o seu papel dentro desse arranjo. Segundo o PDDI-RMBH,

o Colegiado não possui amparo legal, mas forte legitimidade e compensa qualitativamente a baixa representatividade numérica da sociedade no Conselho [...] O Colegiado Metropolitano já propôs temas para discussão no Conselho, apresentou subsídios para macrodiretrizes para o planejamento metropolitano e elaboração do Termo de Referência para contratação do PDDI-RMBH. Mesmo sendo uma organização extra-oficial, o Governo do Estado vê o Colegiado como um fórum qualificado e muito importante para consolidação do arranjo institucional, por sua colaboração intensa nas discussões dos temas metropolitanos e na difusão da consciência e identidade metropolitanas. (UFMG, 2011, p.8)

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é a fonte de recursos para as ações integradas e cooperadas da Região Metropolitana. A lei que dispõe sobre a instituição e a gestão da RMBH e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Lei Complementar 88/2006) define que a gestão da região metropolitana contemplará como princípios a redução das desigualdades sociais e territoriais e a construção e reconhecimento da identidade metropolitana.

Ainda que a constituição desse sistema de governança seja considerada um grande avanço, ainda se vê que não há um “equilíbrio de forças” entre os diferentes atores.

2.5.2 Os instrumentos do planejamento metropolitano para uma boa governança

Nesta seção pretende-se mostrar o papel dos diferentes instrumentos que têm ingerência na regulação do território metropolitano de Belo Horizonte, com a intenção de esclarecer a sua complexidade institucional. Segundo Borja (2012) é essa complexa estrutura política metropolitana (a sobreposição de instituições, organismos e funções) a que supõe que em muitos casos as decisões públicas sejam tomadas sem o devido debate político e sem controle cidadão. Embora a sociedade seja a principal interessada nos resultados desses processos decisórios, ela pouco intervém na escala metropolitana. Mais participação da sociedade civil na gestão metropolitana outorgaria maior legitimidade ao arranjo de gestão metropolitana.

2.5.2.1. PDDI- RMBH

O PDDI-RMBH é um dos dois instrumentos de planejamento da ARMBH previstos na Lei 88/2006 cujos objetivos são, por um lado, apresentar uma proposta de ordenação socioespacial do território da RMBH, e por outro, apresentar um referencial institucional para o planejamento metropolitano, integrado e participativo (UFMG, 2011).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (UFMG, 2011) foi elaborado entre os anos de 2009 e 2010 por uma equipe transdisciplinar na qual participaram a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Pontifícia Universidade Católica (PUC Minas), a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e representantes da sociedade civil e das administrações públicas municipais e estadual. Trata-se de uma experiência pioneira que busca promover a articulação dos vários interesses manifestos em prol do bem comum (MONTE-MÓR, 2012).

O PDDI-RMBH foi desenvolvido para ser uma referência de planejamento para os 34 municípios³⁰ da RMBH nas próximas décadas (UFMG, 2011), pois a partir do Estatuto da MetrÓpole passa a ser obrigatória a adequação dos planos diretores municipais às propostas contidas no Macrozoneamento, elaborado após e como um desdobramento do PDDI-RMBH³¹.

O processo de elaboração do PDDI-RMBH responde ao referido acima sobre os princípios contemplados na LC 88/2006, implicando "a construção de um sentido de solidariedade e identidade metropolitanas, e também o (re)envolvimento das populações com seus territórios, suas comunidades, suas crenças, práticas e valores, tendo o respeito ao espaço da vida coletiva" (UFMG, 2011, p.6).

³⁰ Atualmente ela é formada pelos municípios de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Nova União, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

³¹ Atualmente O PDDI-RMBH e o Macrozoneamento Metropolitano ainda não foram instituídos legalmente, sendo que há uma proposta de projeto de lei, que deveria ser aprovado até janeiro de 2018 para o cumprimento do inciso II do artigo 12 da Lei Federal nº 13.089/2015 – Estatuto da MetrÓpole.

É no momento da elaboração do PDDI que surge a proposta dos LUMEs, a partir de uma preocupação relacionada, por uma lado, com a obtenção de informações sobre a realidade local por parte do corpo técnico que elaborava o PDDI, por outro, com afiançar a participação da população num processo continuado de planejamento.

Os LUMEs se inscrevem como um programa específico dentro do PDDI-RMBH, que deverão cumprir a função de integrar o conhecimento em suas várias escalas e inúmeros atores e sujeitos (UFMG, 2011). Acredita-se na contribuição desse instrumento para a construção de uma identidade social metropolitana, um senso de pertencimento e de confiança. Por sua vez, no marco desta pesquisa, os LUMEs, que serão apresentados de forma mais detalhada mais adiante, são tomados como articulação entre as reflexões críticas do planejamento e as práticas transformadoras da práxis.

2.5.2.2. O Macrozoneamento Metropolitano

O Macrozoneamento Metropolitano é um documento previsto no PDDI-RMBH, no âmbito da Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo, que norteia a gestão do uso e ocupação do solo em nível supramunicipal e por meio do qual se propõe a territorialização das políticas e programas indicados no PDDI-RMBH.

Em relação às escalas, o Macrozoneamento é multi-escalar na sua dimensão social, pois abrange desde aspectos de incumbência metropolitana e regional até aqueles de escala local e da vida cotidiana (UFMG, 2014).

Atualmente ainda não é Lei, mas o projeto está sendo discutido na Assembleia Legislativa de Minas Gerais³². A sua aprovação deverá ser iminente para responder ao estabelecido pelo Estatuto da Metrópole.

Para os fins desta pesquisa, pode-se afirmar que, a partir da participação de técnicos municipais no processo de elaboração do Macrozoneamento, pode-se perceber um maior comprometimento com a problemática metropolitana.

³² Na data 05/12/17

Na Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, ao serem perguntados pelo comprometimento com os problemas de RM³³, uma das técnicas entrevistadas respondeu: “Agora está acontecendo [o comprometimento]. Eu acho que depois do Macrozoneamento a gente começou a pensar nisso. Antes disso não se pensava de uma forma metropolitana. Teve reuniões...”³⁴

É no documento do Macrozoneamento que se conceituam os Lugares de Urbanidade Metropolitana - LUMEs como locais cuja gestão deve ser feita de forma compartilhada por agentes políticos, universidades, técnicos, sociedade civil, empresários e trabalhadores, associações comunitárias e de classes, conselhos e demais grupos sociais, com o objetivo de fortalecer e ampliar a rede estabelecida durante as discussões do Macrozoneamento (UFMG, 2014).

2.5.2.3. A Agência de Desenvolvimento da RMBH e as Conferências Metropolitanas

Azevedo e Guia (2015) destacam, além da centralidade do papel dos especialistas (“empreendedores políticos”), a relevância da existência de órgãos com respaldo técnico que possam influenciar atores políticos relevantes. Neste quesito a Agência Metropolitana é fundamental.

A Agência é um órgão de função executiva e operacional e segundo a LC 107, que instituiu a autarquia, compete a ela:

- “- Promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no PDDI-RMBH;
- Propor estudos técnicos de interesse regional, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos municípios integrantes da RMBH;
- Propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos municípios integrantes da RMBH com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.
- Realizar a articulação entre instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou

³³ A pergunta específica foi: Há um sentimento de pertencimento do município como parte de uma região metropolitana e um “comprometimento” com os problemas comuns?

³⁴ Técnica da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017.

financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH, fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;

- Desenvolvimento e manutenção de banco de dados com informações necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos;

- Colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios integrantes da RMBH;

- Apoiar os municípios na elaboração de projetos de desenvolvimento metropolitano para fins da habilitação a recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; e

- Exercer poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana.

- Ordenar o uso e a ocupação do solo metropolitano de modo a contribuir para o devido provimento das Funções Públicas de Interesse Comum aos cidadãos metropolitanos de Minas Gerais;

- Induzir a formação sustentável das novas centralidades metropolitanas, gerando uma melhor distribuição da oferta de bens e serviços públicos e privados;

- Desenvolver a infraestrutura de saneamento básico nos territórios metropolitanos, com enfoque na gestão de resíduos sólidos;

- Formular e implementar soluções intermodais de mobilidade e acessibilidade, em parceria com os sistemas de transporte municipais, estadual e federal.” (LEI COMPLEMENTAR n.107, 2009)

Dentre essas competências, destaca-se a importância do suporte técnico às Prefeituras Municipais da RMBH, principalmente àquelas que têm menos capacidade técnica³⁵. Segundo entrevistados, a relação da Agência com os Municípios revelou-se boa e próxima.

“A gente discute as questões metropolitanas através da própria Agência Metropolitana [...] por exemplo, nós temos aqui um setor de aprovação de projetos de desmembramentos, então, toda essa nossa execução tem que ter um parecer da própria Agência Metropolitana. Há mais ou menos dois meses uma nova equipe da Agência Metropolitana veio me conhecer, por eu ser um novo Secretário, falando que qualquer problema, qualquer ajuda, qualquer dúvida a ser sanada, que eles estavam dispostos. Assim, a relação é muito boa. [...]” (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

“A gente acompanha a Agência. Em todos os chamados da Agência a gente tem participado, as próprias discussões do Macrozoneamento, habitacionais, regularização fundiária, a gente tem acompanhado a Agência.” (Técnica da

³⁵ Em dezembro de 2017 estava sendo levada a cabo a revisão dos Planos Diretores em 11 municípios da RMBH, a partir de contrato entre a Agência RMBH e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead)- UFMG, com a coordenação técnica situada no Cedeplar/UFMG.

Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Um dos limites da Agência é a falta de orçamento. No caso dos LUMEs, embora a Agência Metropolitana seja uma das partes incumbidas do processo de monitoramento e avaliação do Programa, ainda não houve participação ativa deste organismo para cumprir os objetivos³⁶. Quando consultados, os técnicos da agência referiram-se à falta de pessoas e recursos para isso.

“[...] o dinheiro que tem no Fundo³⁷, ele está praticamente vinculado. O ano passado a gente teve contribuições de dois municípios, esse ano até onde eu sei dois municípios contribuíram, e são municípios de um porte menor, então você não consegue fazer nada. Esse é um grande problema da gestão metropolitana. Se os municípios não contribuem, não tem condição de a gente fazer entrega nenhuma [...] Essa é uma estratégia que a gente tem. Esse fato de a gente querer estar dentro do município e mostrando o serviço ao município é porque a gente não é bobo, a gente precisa da contribuição deles para gerar entrega, senão a gente fica estrangulado. A gente passa a ser meramente um órgão burocrático que vai dar anuência.” (Representante da ARMBH, em entrevista concedida à autora em 22/06/2017)

Durante as Conferências Metropolitanas da RMBH, promovidas pela ARMBH, são escolhidos os representantes dos municípios e da sociedade civil no Conselho Deliberativo assim como também se forma o grupo que constituirá o Colegiado Metropolitano, todos para mandato de dois anos. Nestas Conferências também se discutem as questões que envolvem problemas do cotidiano nas cidades que constituem a RMBH, incluindo as funções públicas de interesse comum (FPIC).

A I Conferência Metropolitana foi realizada no ano 2007, durante a qual, ademais de ser constituído o Colegiado Metropolitano, foram instalados o Conselho Deliberativo e a

³⁶ No processo da mencionada revisão dos planos diretores municipais, foram implementados, em cada um dos municípios, grupos, com espaço físico definido, denominados “Espaço Plano Diretor”, cujo objetivo era “estimular a divulgação e a participação da sociedade no processo de revisão do Plano Diretor [...] sendo construídos para serem canais permanentes de comunicação e de encaminhamento de sugestões e informações entre a equipe responsável pelos trabalhos técnicos e a sociedade em geral. Estes grupos vão servir também ao propósito de capacitação, divulgação e condensação de informações e propostas relacionadas ao processo” (ARMBH, 2017). Durante as entrevistas, alguns dos entrevistados se referiram a estes espaços como LUMEs.

³⁷ Refere-se ao Fundo Metropolitano de Desenvolvimento, que tem como objetivo “o financiamento da implantação de programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas Regiões Metropolitanas do Estado, conforme diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de cada região metropolitana” (ALMG, 2006)

Assembleia Metropolitana, e também foi regulamentado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

A II Conferência Metropolitana foi realizada no mês de novembro do ano 2009 e sediada em Nova Lima sob o lema “Integração entre as cidades e os cidadãos”. Participaram “tanto representantes dos poderes Executivos e Legislativo, Estadual e Municipais, como da sociedade civil, assim como outros parceiros institucionais (Observatórios, Ministério Público, Granbel etc.) e deu início à implementação dos instrumentos de gestão metropolitana: o FDM e o PDDI-RMBH. Também foram apresentados os objetivos e a metodologia para a elaboração deste último.

Para a III Conferência, realizada na Cidade Administrativa em novembro de 2011, a pauta foi discutir a proposta do PDDI-RMBH seguindo a seguinte organização: os participantes de organizariam em quatro grupos segundo os eixos nele proposto -Acessibilidade, Seguridade, Sustentabilidade e Urbanidade- e discutiriam as principais prioridades. Destaca-se a redução do seu impacto se comparado com a II Conferência³⁸, sobretudo por ser condicionada o número de representantes que poderia haver por segmento, sendo que do total de 570, a Sociedade Civil poderia ser representada apenas por 130 delegados.

Na IV Conferência, levada a cabo no mês de outubro do ano 2013, foi lançado o projeto do Macrozoneamento, e a pauta era começar as discussões em torno das FPIC.

Foi durante a V Conferência, que aconteceu no ano 2015, que, segundo o documento “Devolutivas” (ARMBH, 2016), disponibilizado pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, foi demandado o aumento de vagas da sociedade civil no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH de forma a garantir a paridade entre poder público (executivo e legislativo) e sociedade civil. Também foi manifestado o interesse por parte da sociedade civil na formação da cidadania metropolitana,

³⁸ Roberto Monte-Mór em entrevista concedida à Radio UFMG Educativa declarou que estava esperado que a participação de quase 2000 mil participantes na II Conferência diminua para pouco mais de 500 nesta ocasião. Disponível em: <https://audioboom.com/posts/557159-professor-roberto-monte-mor-fala-sobre-a-iii-conferencia-metropolitana-da-rmbh>

pedindo para isso a edição de material didático-pedagógico e estímulo à participação popular e ao controle social. Por outras palavras, está se exigindo políticas públicas que permitam efetivar seus direitos formais como cidadãos.

Em 21 e 22/11/2017 aconteceu a VI Conferência, com o lema “Consolidando a integração metropolitana”, na Escola de Engenharia da UFMG, em Belo Horizonte. Nessa edição foi entregue o prêmio “Cidadania Metropolitana” a entidades sociais, classificadas previamente pela equipe da ARMBH, que têm desenvolvido ações de conscientização e estímulo à integração metropolitana.

2.5.2.4. Os LUMEs e o viés sociocultural do planejamento metropolitano

Machado (2009, apud Faria, 2010) indica que um dos motivos dos altos custos de transação para os estados assumirem a gestão metropolitana é que há uma baixa ressonância da questão metropolitana

nos movimentos sociais urbanos. A proposta dos LUMEs tem o potencial de reverter isto, a partir do propósito de gerar uma consciência em torno da importância das questões metropolitanas.

O sentido de urbanidade do programa, segundo Monte-Mór³⁹, “passa muito por aí, o da urbanidade como direito à cidade, como politização, desalienação e mobilização política em torno com as questões do cotidiano principalmente”, questões que incluem a mobilidade metropolitana por motivos diversos como educação, trabalho, saúde ou lazer. No próprio PDDI-RMBH está declarado que a política de democratização dos espaços públicos (onde se inscrevem o Programa LUMEs) busca intervir na relação entre ordenamento urbano e estrutura social e abordar as relações entre diferentes grupos sociais no território metropolitano em suas diferentes escalas, para a construção de um espaço que contribuiria ao desenvolvimento de um sentimento positivo com relação à cidade (UFMG, 2011).

“As parcerias para a governança, celebradas entre instituições, ou entre instituições e sociedade, constroem-se do ponto de vista das competências e capacidades a

³⁹ Em entrevista concedida à autora em 29/08/2017)

mobilizar para a autonomia, tanto individualmente (percepção da responsabilidade individual) como em parceria (consciência das necessidades coletivas e vigor dos movimentos de organização em conjunto); mas também pelas novas fronteiras que a escala metropolitana abre ao exercício da democracia e da cidadania, buscando novas soluções e formas de governança e de regulação que dificilmente se esgotam numa resposta político-administrativa global e com uma delimitação geográfica rígida do ponto de vista do território de intervenção. Trata-se, mais uma vez, da construção do comum de instrumentos comunitários que se consolidam e estendem em redes, ainda que provisoriamente”. (VELLOSO, 2010. p.8)

A necessidade de uma mobilização social permanente é manifestada expressamente no PDDI, pois um maior envolvimento dos cidadãos metropolitanos afirmaria uma efetiva implementação do Plano. Ou seja, apela-se à implicação da comunidade como ator social que pode pressionar para que as diretrizes propostas sejam cumpridas.

O Programa LUMEs foi idealizado a partir de uma primeira proposta contida no PDDI-RMBH, como parte da Política Metropolitana Integrada de Democratização dos Espaços Públicos e que depois foi levada ao Plano Metropolitano de Macrozoneamento.

O principal objetivo deste programa é construir um processo de colaboração e integração de conhecimentos entre os diversos atores metropolitanos que permita um constante exercício de crítica, análise e monitoramento do território e espaço da RMBH e, dentre os seus objetivos específicos, destaca-se que é o único programa que se propõe fomentar a formação da cidadania metropolitana (motivo fundamental para ter sido escolhido como estudo de caso para esta dissertação). Também são objetivos dos LUMEs contribuir para o crescimento do planejamento metropolitano, promover e qualificar cidadãos na gestão territorial, democratizar a informação, consolidar o senso de solidariedade, fortificar a governança urbana, expandir a pesquisa universitária e as atividades de extensão ao território (LIBÂNIO, 2016).

No Macrozoneamento os LUMEs são definidos como

“[...] uma tentativa de dar continuidade ao esforço técnico e à participação empreendidos no processo de elaboração do PDDI-RMBH, uma vez que a garantia de implementação do Plano Metropolitano, de acordo com as prioridades acordadas durante seu desenvolvimento, somente será possível com mobilização contínua. É necessário, portanto, garantir a continuidade da participação dos vários atores no acompanhamento do processo, tais como agentes políticos, gestores públicos, sociedade civil, universidades, movimentos sociais, conselhos etc.,

articulando a rede social existente na RMBH para acompanhamento do Plano e aprofundando o processo participativo por ele iniciado.” (UFMG, 2014, p.133-134.)

O Programa dos LUMEs compõe-se de três projetos:

- Projeto de Comunicação Social – tem como objetivo realizar a difusão de informações em linguagem acessível ao grande público, especialmente os setores populares e não especializados;
- Projeto de Capacitação Técnica e Comunitária – visa a apoiar a formação da cidadania metropolitana através de cursos, seminários e oficinas dirigidos às demandas locais e comunitárias. Tal capacitação deve permitir que a obtenção de dados locais para retroalimentação do planejamento integrado e participativo seja procedimento contínuo e sustentado;
- Projeto de Acompanhamento e Controle Social – propõe a facilitação para que atores metropolitanos, especialmente a sociedade organizada, monitore a implementação do plano através de produção de uma agenda de eventos de articulação e acompanhamento de programas e projetos intergovernamentais (UFMG, 2014).

Um LUME⁴⁰ pode ter diferentes dimensões: ser um espaço físico (bibliotecas, telecentros etc.), virtual (portal web, sistemas de informações, mapeamentos colaborativos etc.) e itinerante (criação de redes de trabalho, internato metropolitano, guia metropolitano etc.), mas são sempre concebidos como espaços articuladores entre diversos atores: agentes políticos, gestores públicos, sociedade civil, universidades, movimentos sociais, conselhos etc. Além da inclusão desses agentes, os LUMEs se propõem a desenvolver uma participação qualificada através da difusão do PDDI-RMBH e outras políticas e programas voltados à melhoria da qualidade de vida, democratização e acesso a oportunidades e serviços na RMBH (UFMG, 2014).

⁴⁰ Emprega-se o termo “LUME” para fazer referência aos espaços em concreto, já o termo LUMEs é usado como sinônimo de “Programa de Mobilização para Implementação do Plano Metropolitano: LUMEs- Lugares de Urbanidade Metropolitana”.

Embora o documento do Macrozoneamento atribua aos Municípios a implantação dos LUMEs, deixando à universidade apenas um papel como apoio técnico e organizacional, é no contexto de uma disciplina de Escola de Arquitetura da UFMG que os LUMEs começam a ser implementados (experiências apresentadas na seção 3.2 deste estudo) e, ainda mais, durante as entrevistas realizadas, nenhum dos técnicos representantes das Secretarias correspondentes sabia da existência do programa em análise.

A primeira proposta de LUME foi relativa à dimensão física, dentro das bibliotecas Municipais, pois foi detectado que esse era um tipo de espaço que podia se encontrar em todos e qualquer um dos municípios da Região Metropolitana, e por suas características (acessível, aberto à comunidade etc.), se visualizava como democrático. Mas na prática, a população não tinha a mesma percepção das bibliotecas:

“[...] no primeiro momento a gente se organizou para isso mesmo, para funcionar o LUME dentro da biblioteca. Existia até um projeto de reforma da biblioteca dentro do LUME e aquela coisa acabou que não andou. Mas não foi uma coisa que deu muito certo, assim, uma por causa da situação das bibliotecas: **a relação da comunidade com a biblioteca ela é ainda um pouco distante. Aliás, um pouco não, muito distante.**” (Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

Uma entrevistada associa aos LUMEs como o espaço onde todo se relaciona, incluindo a cultura:

“É lindo falar do LUMEs, porque o LUMEs é lugar de urbanidade metropolitana. No teatro que foi apresentado para a gente dentro do Macrozoneamento era tão bonito, era tão instigante, que gente, isso aí deve ser muito bom. E era a minha praia, **porque era tudo o que eu gostava de fazer estava aí, em relação à cultura, a arte e tudo. E quando nos fizemos o projeto e que resultou-se na feira, aí nós estamos vivendo o LUMEs assim, cotidianamente.**” (Mediadora de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 09/06/2017, grifo meu)

No tocante à relação do Programa LUMEs com a Prefeitura, nos casos estudados, as Secretarias de Planejamento não têm conhecimento do que está acontecendo. Uma das hipóteses deste desconhecimento foi trazida por um entrevistado:

“Agora a gente está com novo secretário, não está tão interagido ainda com essa questão LUMEs, mas vamos fazer interagir ao Indis⁴¹ do LUMEs... e uma das maiores dores de cabeça é a falta de entendimento das pessoas em separar interesse político de interesse social. Eles confundem. Eu vou ter isso aqui como social porque vou ganhar politicamente lá na frente. Então nisso não tem muita diferença entre um ou outro, não. Então eu acho que o trabalho social, a consequência é de fato real, mas desde que você mostre em aquilo que é de interesse na sociedade. E nosso interesse hoje é fazer com que a sociedade entre dentro desse Parque [refere-se ao Parque Municipal Barroco] e faça uso dele da forma devida” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

A Secretaria da Prefeitura de Vespasiano informa que apoia, apenas institucionalmente, associações, como catadores, Grupo Criança em Busca de Uma Nova Vida (GCRIVA) e associações de bairro. Ademais, embora o Município esteja levando a cabo o processo de Revisão de Plano Diretor e se realizem semanalmente reuniões do Grupo de Acompanhamento⁴² semanalmente, reconhece não saber da existência do programa LUMEs.

Ante a falta de recursos orçamentários para a efetiva implementação do Programa LUMEs, procurou-se encontrar no PDDI algumas políticas que podem ser transversais e este Programa e que, por meio da sua implementação, cumpririam alguns esforços dos LUMEs:

- Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: Moradia e Ambiente Urbano:

- Programa 3: Intensificação do Uso Social da Cidade
 - Projeto 2: Ferramenta Digital de Gestão do Espaço Cotidiano Objetivo: elaboração, implantação e manutenção de uma ferramenta digital composta por banco de dados e um conjunto de interfaces acessíveis via web para consulta e inserção de informações.
 - Ações: C. SEDRU/ Agência Metropolitana/ Equipe especialista: implantação paulatina das diversas interfaces da ferramenta nas Prefeituras Municipais e em outros órgãos públicos, bem como em locais públicos (bibliotecas, escolas, **LUMEs**, CRAS etc.).

⁴¹ Refere-se ao Indis Antônio Da Silva Júnior, Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras.

⁴² Os Grupos de Acompanhamento, cujos membros são escolhidos em Audiência Pública, são conformados em cada um dos municípios que realizam a revisão do seu Plano Diretor, com o principal objetivo de discutir e acompanhar dito processo.

- Política Metropolitana de Gestão da Paisagem e Valorização Cultural:

- Programa de Conformação dos Complexos Ambientais Culturais da RMBH: entre seus objetivos, está o propor diretrizes de planejamento e gestão para os territórios em questão e entre suas metas está o de estar em pleno diálogo com os LUMEs, já que “ambos têm papel fundamental no Macrozoneamento enquanto caminhos possíveis para a emancipação solidária através dos processos participativos e compartilhados que podem promover.” (UFMG, 2014, p. 129)

É tarefa do Núcleo de Desenvolvimento Social⁴³ orientar a implantação dos Lugares da Urbanidade Metropolitana (LUMEs), Núcleo que tem, dentre suas diretrizes, auxiliar na construção de um sentido de cidadania metropolitana a partir da solidariedade entre os municípios, a sociedade e o próprio Estado e fortalecer o sentido de justiça social e ambiental e diminuir as desigualdades e a exclusão socioambiental, espacial e econômica.

Dá-se aos LUMEs uma grande importância no papel de ponto de informações ou como locais de atendimento público em vários dos Projetos e Ações propostas no PDDI, como por exemplo, no Projeto de Aluguel Social, em que o LUME pode ser o lugar de cadastramento dos inquilinos aspirantes ao aluguel social.

⁴³ Esse Núcleo, junto ao Econômico e o Ambiental, é um dos três núcleos transversais e complementares aos ETIs, propostos na estrutura organizacional do Macrozoneamento, de forma tal que se garante “as três dimensões de integração temática de forma transdisciplinar, simultânea e permanente” (UFMG, 2014, p. 21)

3 LUGARES DE URBANIDADE METROPOLITANA

A proposta dos LUMEs (Lugares de Urbanidade Metropolitana) aparece no PDDI-RMBH como um programa de mobilização social para implementação do Plano Metropolitano, no âmbito da Política Metropolitana Integrada de Democratização dos Espaços Públicos. Os LUMEs têm o objetivo de dar seguimento ao processo participativo iniciado durante a elaboração do Plano, propondo promover a interatividade entre os diferentes âmbitos do arranjo institucional e instâncias politico-governamentais juntamente à sociedade organizada e aos cidadãos metropolitanos (UFMG, 2012).

Na sua primeira aparição no PDDI, os LUMEs foram idealizados como escritórios locais cuja função principal consistiria em ser um lugar onde se recolhessem e oferecessem dados sobre o Plano Metropolitano para o seu monitoramento e retroalimentação (UFMG, 2012). Deviam possuir uma estrutura mínima (sala, computador e um funcionário responsável) e serem implementados como equipamentos sociais (não se constituindo como ONGs e nem como organismos estatais). Deveriam ser flexíveis tanto em estrutura quanto em localização e período de funcionamento. No Macrozoneamento, se esclarece que os LUMEs podem ocorrer “com formato bem flexível em relação à estrutura física e às demandas locais, constituindo-se minimamente de uma sala com computador conectado à internet e telefonia” (UFMG, 2014, p. 135). Ou seja, se pretendia uma democratização da informação, seja por compartilha-la, seja por estarem acessíveis fisicamente.

Segundo estabelecido nos documentos do PDDI (2012) e no Macrozoneamento (2014), o objetivo geral do programa é organizar e difundir o conhecimento produzido na própria implementação do PDDI, os projetos em andamento e as prioridades em discussão, para assim garantir a participação e integração dos vários agentes metropolitanos no sistema de planejamento. Os objetivos específicos consistem em (1) promover a difusão do Plano em linguagem acessível ao grande público; (2) fomentar a formação da cidadania metropolitana; (3) articular a rede social existente na RMBH para acompanhamento do Plano e aprofundamento do processo participativo; (4) fomentar a construção da autonomia e da

emancipação social dos grupos locais; (5) estabelecer relação com atividades de extensão universitária e ações de diferentes atores coletivos e institucionais (UFMG, 2014).

Três projetos compõem o programa: o Projeto de Comunicação Social, o de Capacitação Técnica e Comunitária e o de Acompanhamento e Controle Social, cujos objetivos formulados no PDDI-RMBH foram descrito no capítulo 2.5.2.

Compreende-se que não existe um modelo para os LUMEs e que cada um dos processos que emerge depende do contexto e das características da comunidade no qual se insere. Neste trabalho, pretende-se abordá-los como um estudo de caso que propõe uma visão “de baixo para cima” (*bottom-up*) do planejamento e como a concretização do discurso de aprendizado mútuo, ao ter a capacidade de incorporar o conhecimento local na construção de políticas metropolitanas.

Reconhece-se que a comunidade é quem tem a maior aptidão para identificar quais são os conflitos que a afeta, avaliar os impactos produzidos e gerar estratégias para sua mitigação, para que depois se construam, de forma conjunta, políticas públicas operacionalizadas pelo poder público que respondam a essas questões levantadas pela população.

Segundo a proposta do Macrozoneamento, uma avaliação do Programa deveria ser feita depois do primeiro ano de tê-lo implementado, através de retorno a todos os espaços que foram atingidos pelo programa. Todavia, a falta de recursos e a não institucionalização do Macrozoneamento não permitiram a implantação do programa de política urbana em análise.

Assim sendo, acadêmicos da UFMG se apropriaram dos princípios do Programa e desenvolveram uma proposta de ensino seguindo seus preceitos. Assim, a partir do primeiro período de 2016 é ofertada pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) uma disciplina curricular de graduação intitulada “Oficina Multidisciplinar: Os LUMEs e a prática do planejamento metropolitano”⁴⁴, na qual se desenvolveram algumas

⁴⁴ Para ter compatibilidade com o sistema de gestão de alunos da UFMG foi necessário mudar de nome a cada período, passando a chamar-se nos semestres posteriores: “Oficina Multidisciplinar: Construindo os Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs)” no segundo semestre de 2016, “Oficina Multidisciplinar: Os LUMEs no

experiências, das quais três foram selecionadas como estudos de caso para este trabalho. Este processo será mais bem trabalhado na seção 3.2 deste capítulo .

A questão orçamental é um dos maiores impedimentos para a implementação deste programa. Pontualmente, sabe-se por meio do documento “Devolutivas”, disponibilizado pela ARMBH (2016), que na V Conferência Metropolitanas da RMBH, no ano 2016, foi demandado o fortalecimento dos LUMEs através da destinação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) para sua implementação e apoio logístico e operacional. A resposta emitida pela ARMBH foi que

“por ocasião do próximo edital de chamamento público, a proposta dos Lumes será levada à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano que irão deliberar sobre os projetos a serem financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano” (ARMBH, 2016, p.7).

O entrevistado que representava a ARMBH declarou que a falta de orçamento para a implementação do Programa LUMEs ocorreu porque o dinheiro do FDM, além de insuficiente, já está vinculado a outras ações relacionadas ao desenvolvimento de projetos e que na Agência há, além da limitação financeira, uma limitação de pessoal.

“Então em relação ao apoio dos LUMEs e da revisão dos Planos Diretores, é uma responsabilidade que a legislação deu e que o PDDI faz os apontamentos de como deve ser conduzida. Mas com a infraestrutura que a gente tem, né? E eu também não posso usar os recursos do Fundo para pagar infraestrutura. Os recursos do Fundo são só para pagar projeto, vinculado ao PDDI. [...] Então a gente não consegue fazer tudo o que a gente gostaria por limitação financeira e limitação de pessoal.” (Representante da ARMBH, em entrevista concedida à autora em 22/06/2017)

Ao longo deste capítulo, no intuito de estabelecer um diálogo entre referencial teórico e os casos empíricos, serão tratados conceitos que perpassam a formulação do programa LUMEs à luz das reflexões de diferentes autores e áreas do conhecimento e, quando possível, serão relacionados aos casos estudados.

planejamento metropolitano compartilhado” no primeiro semestre de 2017 e “Formação em Extensão Universitária: Práticas de Cidadania Metropolitana” no segundo semestre de 2017.

3.1 OS LUMES: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA.

Segundo Subirats et al. (2012), não é adequado assumir que as políticas que o poder público considera como prioritárias são necessariamente aquelas consideradas socialmente como mais urgentes, assim como tampouco se deve assumir que a forma como se constroem essas políticas represente fidedignamente as necessidades do conjunto de atores implicados. Atores que, aliás, possuem desiguais capacidades de influenciar no processo de elaboração dessas políticas.

Na construção de políticas, as ideias são cruciais, e neste caso, a comunidade epistêmica⁴⁵ que idealizou e manteve essas ideias também o foi. Borja (2012) indica que já há certa tradição na América Latina, sobretudo depois dos processos democratizadores das últimas décadas, que profissionais destacados, pensadores críticos e/ou radicais procedentes da cultura crítica dos anos 60 e 70 se integrem a estruturas de governo, seja como políticos ou profissionais com responsabilidades de gestão pública, de desenho ou execução de programas e projetos para as cidades. Esta simbiose entre intelectuais e profissionais críticos junto ao poder político é bastante frequente.

Azevedo e Guia (2015) também destacam a alta centralidade do papel dos especialistas na formulação das propostas de políticas públicas, que têm oportunidade de convencer as autoridades e atores através de argumentos de natureza técnica.

Dentre a equipe que assumiu a elaboração do PDDI-RMBH já havia uma preocupação para que qualquer e toda reflexão urbano-espacial perpassasse uma consideração política. Rita Velloso, coordenadora de uma das áreas temáticas transversais do Plano (a CIPLAG - Capacidade Institucional de Planejamento e Administração Municipal), formulava anteriormente, no ano de 2010:

⁴⁵ Por comunidade epistêmica define-se o conjunto de indivíduos disseminado nas agências de governo, nos departamentos e institutos de pesquisa, partidos políticos, organizações não governamentais e grupos de interesse que atuam numa área específica de política pública (HAAS, 1992). Esses grupos compartilham uma mesma percepção sobre os problemas públicos e promovem um conjunto de análises para impulsionar uma política (SUBIRATS, 2012). No caso abordado, refere-se ao grupo de professores universitários que expressaram uma posição crítica às formas e modelos de desenvolvimentos atuais da RMBH, mas com um discurso propositivo refletido nas propostas do PDDI-RMBH.

Trata-se, do ponto de vista da educação política, de pensar a superação da fragmentação das realidades metropolitanas, por meio de uma inovadora geometria institucional em que novas práticas institucionais devem dar sentido a uma também nova escala de identificação coletiva, atenta a práticas sociais existentes, tornando possível uma consciência metropolitana enraizada no cotidiano das pessoas. (VELLOSO, 2010, p.6)

Existia o entendimento de que a criação ou fortalecimento de identidade urbano-territorial desde o âmbito político seria um fator condicionante de uma assertiva implementação do Plano.

A ideia dos LUMEs surgiu no ano 2011 e, segundo as entrevistas aos membros da equipe formuladora do Programa, se procurava dar resposta a uma preocupação deles para a inclusão da dimensão do empoderamento do cidadão, para assim poder fazer uma cidade diferente.

A ideia teve uma grande aceitação: inicialmente foi plasmada no PDDI e anos depois foi parte da proposta do Macrozoneamento. Mais tarde, foi implementada como disciplina na UFMG e também teve outros desdobramentos, como os “Espaços Plano Diretor”⁴⁶ no processo de revisão dos Planos Diretores de alguns municípios.

Segundo os entrevistados, a ideia dos LUMEs teve sua inspiração nos Pontos de Cultura, com menção particular ao de Kairós⁴⁷, em Macacos. Os Pontos de Cultura constituem parte de uma política pública formulada pelo Ministro de Cultura (2003-2008) Gilberto Gil, voltada ao modelo de gestão compartilhada, focada na diversidade cultural e no diálogo com a sociedade civil. Nunes (2011) os descreve como uma inovação nos modos de produzir políticas culturais, não apenas como uma resposta às necessidades das comunidades, mas como uma forma de reconhecer e potencializar as produções culturais dos grupos, além do fato de que a gestão do Ponto lhes dava protagonismo social.

⁴⁶ Cf. nota 36.

⁴⁷ Trata-se de uma ONG localizada no distrito de São Sebastião das Aguas Claras (Macacos), município de Nova Lima, cuja missão é a de construir tecnologias sociais e promover iniciativas que contribuam para o desenvolvimento humano integral, fortalecendo políticas públicas, redes sociais e educativas, a autonomia produtiva, o protagonismo cultural das comunidades, a valorização dos recursos naturais e a biodiversidade (INSTITUTO KAIROS, 2018).

Assim como os LUMEs, cada Ponto desse programa atuava como nó de uma trama (NUNES, 2011) que, quando acionados em rede, potencializavam a gestão compartilhada.

Na proposta dos LUMEs, destaca-se o papel dos mediadores que podem ser definidos como atores que introduzem no seu próprio território o Programa e fazem a articulação entre a escala local e a urbano-metropolitano. São membros da sociedade civil que tem participado em eventos tais como Macrozoneamento, PDDI, Conferências Metropolitanas, e têm conhecimento mais aprofundado sobre os mecanismos e modelos de governança vigentes. Ou seja, caracterizam-se por ter uma consciência social mais ativa de seus direitos em relação a outros cidadãos. Ademais, são capazes de atuar tanto para a comunidade como para a administração pública, pois mantem boas relações com as duas escalas. Muller e Surel (2002) os definem como atores suscetíveis de atuar na interface entre as diferentes redes, exercendo a função estratégica de integração das diferentes dimensões da decisão.

A ideia dos LUMEs continua mudando e é ainda uma ideia em processo, nem rígida nem fechada e o tempo todo está retroalimentando-se e adaptando sua configuração às ocasionais demandas e circunstâncias. Em entrevista, o mediador da primeira experiência LUMEs, relata:

“[...] acho que na época eles [refere-se à comunidade epistêmica] não tinham muito bem definido o que era um LUME, o que eles queriam para o LUME, assim, e eu comecei a questionar eles em um monte de coisas: sobre como que se daria, o que era um LUME mesmo, assim na prática, qual que era o benefício que ele ia gerar para a sociedade e tal. E aí eles que foram pensar nesse modelo dos projetos [...]”.(Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

3.2 OS LUMES ARTICULADOS DENTRO DA UNIVERSIDADE

O PDDI-RMBH foi elaborado por uma equipe multidisciplinar da UFMG, constituída por docentes e discentes de diversas unidades acadêmicas. Nas primeiras páginas do documento, propõe-se que a Universidade tenha um papel articulador entre Estado e Sociedade Civil no processo de planejamento metropolitano e, ainda mais, se designa que o Programa LUMEs será o canal para a integração dos diversos conhecimentos produzidos:

[...] o Plano Metropolitano propõe fortalecer um Sistema de Planejamento Metropolitano com maior e mais íntima articulação entre as universidades que o elaboraram e o atual Sistema de Gestão Metropolitana [...]. Outras unidades de

ensino superior e de pesquisa, além de organizações sociais e profissionais, deverão ser progressivamente integradas ao processo de planejamento metropolitano, ampliando as redes de informações e colaborações. Neste sentido, **um programa específico foi proposto, dando origem aos LUMEs** – Lugares de Urbanidade Metropolitana – que deverão cumprir a função de integrar o conhecimento em suas várias escalas e inúmeros atores e sujeitos. Há que buscar a convergência de interesses e fortalecer as sinergias entre os vários atores – principalmente entre os municípios – de modo a criar as condições sócio-políticas e culturais para ações integradas na escala metropolitana. (UFMG , 2012, p.6, grifo meu)

Roberto Luis Monte-Mór, responsável pela coordenação-geral do PDDI-RMBH, faz constar em entrevista para esta pesquisa que, efetivamente, a ideia dos LUMEs surge de uma preocupação com a participação popular na implementação do Plano, como espaço privilegiado onde aconteça uma troca de informações técnicas-científicas com informações que vêm da prática cotidiana, ou seja, constituir-se como espaço que viabilize a abordagem de “aprendizado social” proposta no Plano, e acrescenta:

“[o Programa LUMEs] já nasceu com essa ideia de ter um processo permanente e que a universidade estivesse envolvida, também era uma preocupação nossa: como manter o envolvimento permanente da Universidade? Na época não existia a proposta do Macrozoneamento então, acabou a plano, a gente reivindicou muito uma centralidade [...]. Então essa ideia de criar um internato, ou seja, um processo permanente de participação da Universidade nesses espaços [...] seria um processo desejável.” (Roberto Monte-Mór, em entrevista concedida à autora em 29/08/2017)

Dentro do Projeto de Capacitação Técnica e Comunitária, se previa também uma função para a Universidade. Criado com o objetivo de criar as condições de acesso ao conhecimento qualificado e à gestão da informação para agentes locais difusos no território, esse Projeto propunha que a capacitação devia ser parte de um projeto de extensão com recursos do ProExt/MEC.

A partir dessa conjuntura, no ano 2015 começam a ser desenvolvidas atividades relacionadas aos LUMEs no contexto universitário, especificamente dentro da UFMG realizou-se o projeto de Mapeamento da identidade cultural da RMBH. Em 2016 começam a ser oferecidas como disciplinas curriculares as Oficinas Multidisciplinares na Escola de Arquitetura da UFMG sob a coordenação da socióloga e Doutoranda Clarice Libânio e da Professora Junia Ferrari, que tinham participado do processo de elaboração do PDDI-RMBH.

A metodologia de trabalho tinha como ferramenta principal a elaboração de projetos socioculturais. Os alunos, provenientes de diferentes outros cursos da UFMG, desenvolviam e executavam os projetos de forma compartilhada junto aos parceiros, grupos da sociedade civil que já operavam em algum dos municípios da RMBH. O objetivo era estabelecer os vínculos necessários para uma posterior consolidação de instâncias continuadas de discussão sobre planejamento metropolitano.

No âmbito de dita disciplina, no primeiro semestre de 2016, foram desenvolvidas cinco experiências: Feira Saia da Linha e Cooperativa de Catadores de Vespasiano – COOPERVESP – de Vespasiano, Espaço Cultural Casulo e Associação de Artesãs do Bairro Santa Martinha de Ribeirão das Neves e o Parque Municipal Barrocão de Matozinhos. Já no segundo semestre deu-se continuidade a alguns desses projetos (especificamente aos projetos Espaço Cultural Casulo e Parque Municipal Barrocão) e somou-se o projeto Vila Vicentina, do município de Raposos.

Ferrari et al. (2016) sistematizam o processo de envolvimento dos grupos:

[...] algum ator da comunidade local entra em contato com os professores e voluntários envolvidos com o Projeto e, a partir de reuniões de discussão, são apresentadas as demandas dos grupos, bem como sua história, ideais e intenções. A disciplina contribui de forma diferenciada para cada uma dessas demandas, respeitando os limites e potencialidades levantados. Nessa troca são desenvolvidas propostas de ações para potencializar os grupos no sentido de sua maior consolidação e inserção nas discussões sobre as questões locais e metropolitanas. A ideia é que, deste pontapé, cada um dos projetos parceiros continue seu percurso e que a articulação estabelecida junto aos demais parceiros da disciplina seja mantida e ampliada. (FERRARI et al, 2016. p.9)

A visibilidade que os LUMEs ganharam como Programa ocorreu, em grande medida, por meio das Disciplinas, ao ponto que as críticas que os mediadores fizeram ao Programa foram, na verdade, críticas ao desenvolvimento das próprias disciplinas. Quando perguntados se fariam alguma mudança ao Programa, responderam:

“Talvez esse pouco período que as pessoas da universidade se envolveram, talvez um semestre apenas é pouco. Às vezes é difícil, eu entendo que é difícil a universidade entender também a realidade local. Esses alunos vem pensando numa coisa, tem informações de coisas que já aconteceram no mundo fora, e tentam aplicar, mas tem uma realidade local que você precisa ter um pouco mais de tato, saber como chega, como fazer, e tal. Eu acho que esse pouco tempo prejudica nisso. Acho que não sei se teria como corrigir, mas talvez uma crítica seria isso: mas tempo para as pessoas entenderem, a Universidade entender a realidade local para poder atuar

nelas. [...] Em determinados momentos a gente percebeu um distanciamento dos alunos com a realidade, mas era inevitável. Não tinha como eles saberem. Mas ir para lá, conhecer, tentar ter essa sensibilidade com a cultura local, como se organizam localmente para fazer atividades a partir disso, é a melhor coisa que tem. E é um exercício difícil. E a universidade te leva às vezes a pensar que você já sabe de tudo, já tem a solução para tudo. Você já viu uma solução em algum lugar e, inconscientemente, você já vê que é solução para outro. E não é bem assim que funciona na prática.”(Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

“Eu particularmente mudaria, sim, porque **eu acho que o intervalo de um programa para outro está sendo muito longo** [...]. Eu acho que precisa mais dessa aproximação e precisamos mais de ajuda da parte técnica [...] e também **não deixar de forma alguma que os acadêmicos fujam dessa aproximação**. Eu acho que essa aproximação valorizaria muito [...]” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

“Divulgação. Divulgação e [...] claro que vocês [refere-se à disciplina] nos ajudam a dar um norte, ajudam de várias formas, mas que, **se o LUMEs tivesse, por exemplo, para cada região tivesse uma turma de alunos que poderiam atender especificamente algumas coisas**. Por exemplo, vem todos vocês aqui nos ajudar aqui na feira, imagina se todos divulgassem essa feira, fizessem com que essa feira fosse conhecida em outros municípios, aí seria...[suspiros]” (Mediadora de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 09/06/2017, grifo meu)

Fazendo eco a esses comentários, Ferrari et al. (2016) assinalam que esses casos pretendiam ser experiências pilotos para a implantação de “internatos metropolitanos”, cujo objetivo era, a partir da experiência mais aproximada à vida cotidiana das comunidades parceiras, se aumentasse essa compreensão da realidade metropolitana para melhor responder às demandas da população.

A maior dificuldade era que a disciplina não contava com nenhum tipo de financiamento, exceto com auxílio do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da UFMG, que contribuiu com uma bolsa para docente de graduação e com uma quantia para cobrir parte dos custos com deslocamento dos discentes e docentes (FERRARI et al., 2016).

No segundo semestre de 2017 o projeto foi selecionado pelo edital do Programa de Extensão Universitária (PROEX) como uma das doze disciplinas da UFMG voltadas para a formação em extensão. Ofertou-se à toda comunidade acadêmica a disciplina "Formação em Extensão Universitária: Práticas de Cidadania Metropolitana", durante a qual esse elo do internato

pôde ser concretizado. Como parte dos compromissos assumidos pelo projeto nesse edital foi firmado um acordo entre a UFMG e um grupo de cultura local do município de Raposos⁴⁸, gerando contrapartidas para efetivação da experiência de imersão. De um lado a Universidade ofereceria o suporte da disciplina e uma pequena ajuda de custo e, do outro lado, o município ofereceria acomodação para os estudantes (SOSA; FERRARI, 2018). Além disso, a disponibilização de duas bolsas de extensão permitiria uma continuidade durante o período das férias.

Por último, destaca-se que a universidade se constitui como o espaço onde começa a ser traçada a rede de atores (e identidades), na instância metropolitana⁴⁹, pois foram os encontros organizados pela disciplina o único vínculo com os outros parceiros. Quando perguntados pelo conhecimento das outras experiências, tem respondido:

“[...] A gente até conversou com outras pessoas, **nos encontramos lá na faculdade de arquitetura** com outras pessoas que estão envolvidas, seja de Raposos, de Sarzedo.” (Mediadora de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 09/06/2017, grifo meu)

“Tem o LUMEs Ribeirão das Neves, que é o LUMEs da Caixa d’água que é também um projeto independente que ficou paralelo ao do parque Barracão, **que a sociedade também está levando adiante, a Universidade, da UFMG**, está com essa situação adentro também.” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

“**Só nos encontros na UFMG**, a gente ouviu os relatos deles, as dificuldades, os históricos. Tivemos essa relação lá, mas na prática, nos lugares, não. Existiu uma proposta de ir nos lugares e fortalecer essa rede, mas não sei se esta funcionando agora [...]” (Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

É nesse contexto que se desenvolveram as experiências apresentadas no próximo capítulo como casos em estudo. Embora não tenham sido desenvolvidas dentro do marco da ARMBH nem de Prefeituras dos Municípios como programas de políticas públicas, são experiências legitimadas pelas comunidades participantes que deram resultados positivos e configuram

⁴⁸ Casa de Gentil.

⁴⁹ Mendonça (2014) confiava em que seria a Frente pela Cidadania Metropolitana quem poderia estabelecer essa rede de comunidades organizadas estruturando-os “nos lugares onde se desenrola a vida cotidiana e daí reconectar e ação coletiva às estruturas e processos de classes” (MENDONÇA, 2014, p. 236). Mas, como veremos na sub-seção 3.3.4, este coletivo não está ativo o suficiente para encarar essa empreitada.

uma forma de avaliar se os LUMEs podem se constituir como uma alternativa válida e efetiva na busca da consolidação do sentido de identidade e de cidadania metropolitanas.

Atualmente a disciplina atua no modelo de imersão, propiciando uma grande aproximação entre alunos e comunidade local. Além disso, focados em apenas um município, é possível potencializar as ações, bem como estabelecer uma continuidade necessária a projetos dessa natureza.

3.3 OS LUMES COMO PRODUTORES DE CAPITAL SOCIAL

Como visto, tanto a ARMBH como as Prefeituras dos municípios periféricos carecem de recursos econômicos para desenvolver os projetos propostos nos LUMEs.

Dada essa impossibilidade, propõe-se a hipótese de que os LUMEs têm o potencial para desenvolver-se como política pública voltada para o crescimento do capital social. O enriquecimento desse capital permitiria às comunidades (e aos municípios onde residem) uma vantagem no posicionamento dentro do modelo de governança vigente, além de estimular a ampliação da participação cidadã em assuntos políticos e, conseqüentemente, a construção da cidadania.

A literatura produzida sobre esse tema propõe que há uma relação entre capital social e o bom desempenho institucional. Estabelecida essa relação, se criaria um círculo virtuoso que fomentaria a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e incentivaria a solidariedade e cooperação e, assim, quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação.

Tendo em conta o que precede, ao contribuir na produção desse capital, os LUMEs provocariam um círculo virtuoso que facilitaria o desenvolvimento de novos lugares que atuassem como LUMEs, reproduzindo-se assim por todo o território metropolitano.

Tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem de capital social tendem a acumular mais. 'Uma vez tendo criado suas primeiras instituições de pequeno porte, um grupo de indivíduos pode utilizar o capital social assim gerado para solucionar problemas de maior monta através de mecanismos institucionais mais complexos'. (OSTROM, 1990, *apud* PUTMAN, 2006, p.179)

O capital social se refere à capacidade associativa da sociedade de trabalhar junto por objetivos comuns ou em mútuo benefício, e é importante, sobretudo, porque promove, além da cooperação, o reconhecimento das ações coletivas.

Segundo Barreiro (2007), o capital social traz benefícios tais como facilitar o acesso a fontes de informação mais extensas e a um custo menor, reforçar o poder e a coesão interna dos grupos para alcançar seus objetivos, desenvolver a solidariedade através de normas sociais fortes e reduzir a necessidade de controles formais, destacadamente o benefício de incrementar o compromisso cívico no conjunto da sociedade. Outra vantagem, sob o ângulo da política, é que “o capital social facilita a coordenação de atividades e evita comportamentos oportunistas por parte de alguns agentes em situações de informação imperfeita[...]” (Barreiro, 2007, tradução nossa)⁵⁰.

Durante as entrevistas com os mediadores observou-se que, quando estes davam sua própria definição dos LUMEs, traziam à tona, embora incipientemente, a importância do desenvolvimento dessas vantagens do capital social (cooperação, responsabilidade social, convívio, comunicação e consciência cívica etc.).

“Os LUMEs são zonas de interesse metropolitano, **onde a população interage, criando seu próprio espaço de lazer, interagindo com a sociedade.** Os ZEIS (sic) [refere-se aos LUMEs] saem pouco do Poder Público, e passa a responsabilidade para que a população assuma.” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

“É lindo falar do LUMEs, porque o LUME é lugar de urbanidade metropolitana. No teatro que foi apresentado para a gente dentro do Macrozoneamento era tão bonito, era tão instigante, que gente, isso aí deve ser muito bom. **E era a minha praia, porque tudo o que eu gostava de fazer estava aí,** em relação à cultura, a arte e tudo. E quando nós fizemos o projeto e que resultou na feira, aí nós **estamos vivendo o LUMEs assim, cotidianamente.**”(Mediador de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 09/06/2017, grifo meu)

“O termo é Lugares de Urbanidade Metropolitana. Eu acho que eu poderia definir como um lugar de referencia, **um espaço de referencia para a sociedade, para a cidade se encontrar, discutir questões relacionadas à cidade,** relacionada ao dia a dia, à questão do urbanismo, à cultura, a uma serie de coisas. Eu entendo o LUMEs como uma proposta de criação desse ambiente, de reflexão sobre a cidade.” (Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

⁵⁰ [...] el capital social facilita la coordinación de actividades y evita comportamientos oportunistas por parte de algunos agentes ante situaciones de información imperfecta [...].

Considerando que os LUMEs são “Lugares de Urbanidade Metropolitana”, nos subcapítulos seguintes resgatam-se as conceituações de lugar e urbanidade, assim como a de cidadania e participação, duas categorias inerentes à própria formulação do programa.

3.3.1 Lugar

É de se supor que o planejamento local (ou os planos de desenvolvimento urbano) constitui o nível de planejamento mais próximo do cidadão, pois “é na escala local que alguns problemas da vida diária podem ser regulados [...], a solidariedade e a sociabilidade [...] são mais fáceis de criar quando se apoiam na vizinhança” (BOURDIN, 2001, p. 13). Mas, então, como lidam os municípios menos favorecidos que têm dificuldades de empreender políticas de impacto metropolitano de interesse de sua população, seja por falta de recursos, de equipes técnicas ou restrições legislativas?

Como formulado no subcapítulo 2.3.1, a escala de lugar é a que permite a articulação do local/municipal com o espaço metropolitano, articulação que ampliaria a democratização da tomada de decisões no planejamento metropolitano.

A escala na qual se assenta um LUME é a escala Micro-Local, definida no PDDI como

[...] a menor escala urbana associada à vida cotidiana e à possibilidade da produção autônoma do espaço, sem interferências diretas externas, ainda que o apoio externo possa ser necessário. É constituída por recortes espaciais passíveis de serem intensamente vivenciados no cotidiano. Esses recortes são, em ordem crescente de tamanho, a unidade habitacional, o quarteirão, o sub-bairro e o bairro. Escala em que há maior possibilidade de interação política e de participação popular direta sobre as decisões que afetam o cotidiano, a qualidade de vida e a produção e regulação do espaço. (UFMG, 2012, p. 24)

O âmbito local⁵¹ é onde se encontra o grau de proximidade necessário para que o comprometimento coletivo e de comunidade sejam possíveis, e também onde é mais possível introduzir dinâmicas de colaboração Estado-Sociedade Civil e gerar ou potencializar o capital social, segundo Subirats (2010), fator decisivo para “assegurar dinâmicas de inclusão

⁵¹ Embora nos capítulos anteriores tenha se referido ao âmbito local como sinónimo de municipal, doravante se associará o âmbito local ao Micro-local.

sustentáveis no tempo e com garantias de gerar autonomia e não dependência”⁵² (SUBIRATS, 2010, p. 27, tradução nossa).

Para Carlos (2007, p.14),

[...] o lugar se coloca enquanto parcela do espaço, construção social. O lugar abre a perspectiva para se pensar o viver e o habitar, o uso e o consumo, os processos de apropriação do espaço. Ao mesmo tempo, posto que preenchido por múltiplas coações, expõe as pressões que se exercem em todos os níveis.

O Lugar é a escala que brinda a potencialidade da proximidade espacial como fonte de sociabilidade cotidiana e de construção de laços políticos (MERKLEN, 2005 *Apud* ROFMAN 2016). No documento do Macrozoneamento (2014) propõe-se como fundamental criar, a partir do lugar, auto pertencimento e identificação, “porque lugares não são apenas fisicamente conquistados, são também negociados, comunicados e imaginados.” (UFMG, 2014, p.119).

Resgata-se da proposta do PDDI os Lugares Metropolitanos, categoria espacial que dá um sentido menos funcionalista à proposta de criação de novas centralidades e também da construção e reconhecimento da identidade metropolitana. Definiu-se no documento do Macrozoneamento, ao Lugar Metropolitano como sendo,

[...] um espaço dotado de significativo valor simbólico, cultural, histórico e conformador de identidade(s) para a coletividade metropolitana. Deve-se buscar conceber estratégias específicas de conservação, requalificação, dinamização, divulgação, sinalização, facilitação do acesso [...] para que [...] a desempenhar um potencial de disseminação pelo território metropolitano de novas oportunidades de desenvolvimento local, assim como contribuir para que os mesmos possam se assentar no imaginário coletivo como referências simbólicas para os cidadãos metropolitanos. (UFMG, 2014, p.62).

Há também uma intenção plasmada no PDDI de que os Lugares Metropolitanos sejam os que permitam “articular a escala micro-local do espaço da vida cotidiana às propostas de reestruturação territorial e novas centralidades microrregionais, aos Complexos Ambientais Culturais, à valorização das identidades e das culturais locais e aos novos nichos de desenvolvimento social, econômico e ambiental.” (UFMG, 2012, p.25).

⁵² [...] asegurar dinámicas de inclusión sostenibles en el tiempo y con garantías de generar autonomía y no dependencia [...].

Consideradas essas definições, adverte-se que a diferença da proposta para os Lugares Metropolitanos, os LUMEs não pretendem, na sua materialização, ser referencias simbólicas para o imaginário de todos os cidadãos metropolitanos, mas para a população metropolitana mais próxima .

3.3.2 Urbanidade

Urbanidade, na sua definição de dicionário, é um substantivo que significa “qualidade do que é urbano”⁵³. Os Lugares da Urbanidade vêm a propiciar tudo o que simboliza o urbano quanto às suas características sociais: as trocas e intercâmbios, a diversidade, o encontro, as intensas inter-relações. Por isto mesmo, para o PDDI “todo o esforço de se pensar a urbanidade na RMBH está pautado nos termos de uma construção coletiva, multifacetada e que se quer a todo tempo solidária” (UFMG, 2012, p. 750).

Por sua vez, a Urbanidade que constitui um dos Eixos Temáticos Integradores (ETI's) que orientam as propostas do PDDI-RMBH⁵⁴, é definida como o elemento que melhor responde ao “que significa ser cidadão em uma região urbanizada e integrada metropolitanamente, trazendo o 'direito à cidade' como fato central da cidadania metropolitana” (UFMG, 2012, p.7). Trata-se de

[...] um conceito que se relaciona à realização plena da vivência urbana e que expressa qualidades relacionadas à solidariedade, à percepção e ao sentimento de pertencimento ao espaço em que se vive, à negociação continuada entre os interesses, à vida cotidiana e ao direito à cidade. A urbanidade é expressão de algo que é, ao mesmo tempo, único e comum a todos, sendo esta dimensão coletiva e solidária que faz com que a urbanidade ofereça condições necessárias à criatividade e à pluralidade cultural (PDDI, 2012. p.35).

Segundo a proposta do PDDI, o Programa LUMEs procura explicitamente concretizar o ponto de partida do ETI Urbanidade no que se refere ao senso de pertencimento e de identidade, aos níveis local e metropolitano.

⁵³ "urbanidade", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/urbanidade> [consultado em 17-02-2018].

⁵⁴ Quatro Eixos Temáticos Integradores (ETIs) foram definidos para assegurar um alto grau de integração das políticas e programas do PDDI-RMBH, sendo: Urbanidade, Acessibilidade Seguridade e Sustentabilidade.

Nesse sentido é um programa semelhante à campanha “Urbanicidade - o papel do cidadão na qualificação da ambiência metropolitana”, implementado no ano 2009 pelo Governo de Minas Gerais, por meio da SEDRU e da ARMBH, em parceria com o IAB-MG, no marco de uma campanha para consolidar um projeto integrado com as administrações municipais da RMBH, cujo objetivo era despertar no cidadão comum que vive no espaço metropolitano a consciência sobre a importância da ambiência metropolitana para a melhoria da qualidade de vida. Esta campanha também compreendia que a participação popular nas questões metropolitanas era de escala reduzida e que, conseqüentemente, o poder público dava pouca importância a ela. Conseqüentemente, o programa propunha criar espaços de encontros e debates entre todos os gestores públicos e instituições que incidem sobre a gestão de RMBH, abrindo espaço também para a participação da cidadania organizada: associações comunitárias, movimentos sociais organizados, lideranças de grupos e movimentos formalmente constituídos, OSCIPs, ONGs etc. (ARMBH, 2009).

Assim como o Programa LUMEs, esta campanha também acentuou o interesse na institucionalidade, pois buscou

[...] estabelecer um novo marco na busca do entendimento entre o poder público e a sociedade civil, como o objetivo de (re) construir um espaço metropolitano pautado pelos princípios da sustentabilidade na RMBH [...] [com a intenção de] contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais da RMBH e para a construção da identidade na metrópole. (ARMBH, 2009, p. 8).

Os participantes do programa eram alunos do Ensino Fundamental da RMBH e foi apresentada, em praças, parques e espaços públicos, a peça de teatro “Se essa rua fosse tua”. A partir destas experiências, foi elaborada a Cartilha de Boas Práticas, documento no qual se apontam algumas práticas de cidadania indicadas pelos participantes da campanha, que envolviam a preservação ambiental, formação profissional, educação política, gestão da informação e incentivo à cultura, dentre outras.

Pretendia-se que o cidadão metropolitano identifique, reconheça e construa as agendas de interesse comum para a RMBH, dando-lhe um papel central na solução de conflitos comuns a partir da mobilização comunitária. Ou seja, a intenção era que os cidadãos refletissem sobre o papel que exercem em suas comunidades, e assimilassem que não é necessária nenhuma

preparação para participar, “basta ter consciência do seu papel dentro da complexidade de uma cidade. Basta trocar experiência com as pessoas à sua volta” (ARMBH, 2009).

Em entrevista com um dos idealizadores do Programa LUMEs, surge também a questão de que desde sua concepção procurou-se incorporar a dimensão do empoderamento e do construir-se como cidadão, e que em seu entendimento essa perspectiva outorgada pela urbanidade bem poderia ser dada pelo conceito de cidadania.

“[...] **eu nem sei se urbanidade é a melhor palavra, se cidadania não seria melhor palavra**, entendeu? Mas você poderia ter chamado Lugares de Cidadania Metropolitana, talvez... [...] [a palavra cidadania] é muito desgastada, embora seja uma palavra forte, que vem de cidade, *civitas* etc. Tem uma trajetória potente, mas ela está muito desgastada, e urbanidade acho que ainda não.” (Membro da equipe formuladora do Programa LUMEs, entrevista concedida em 10/05/2017, grifo meu).

Para tanto, o próximo subcapítulo tratará das concepções de cidadania metropolitana.

3.3.3 Cidadania metropolitana

“Isso é de interesse público, então é da comunidade.”

(Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

Conforme já assumido no capítulo anterior, um dos objetivos específicos estabelecidos no Macrozoneamento para o Programa LUMEs era fomentar a formação da cidadania metropolitana. Tal como aparece no PDDI, se descreve a sociedade civil como historicamente excluída dos processos e tomadas de decisão do planejamento e gestão urbanos, e é por isto que se procura dar a ela um papel central como ator metropolitano (UFMG, 2014).

Uma das definições mais clássicas de cidadania foi dada por Marshall (1977), dizendo que “é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (MARSHALL, 1977, p. 76), ou seja, ser cidadão significa que um conjunto de direitos e obrigações dão igualdade a cada um dos habitantes do território.

No caso específico brasileiro, Santos (2014), refere-se a uma série de causas que contribuíram para a formação de não-cidadãos sob a forma de consumidores-usuários:

a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas de existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da buscada ascensão social. Em lugar do cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário. (SANTOS, 2014, p.25)

Ou seja, foram vários os processos, muitos relacionados diretamente com o neoliberalismo, que determinaram que toda capacidade de construir a cidadania seja ofuscada pela alienação da população, como consumidores. Bauman (2007, p. 290) afirma que a “concepção do cidadão como consumidor satisfeito é o grande problema”.

Nesse aspecto, podemos afirmar que nem todos habitantes da RMBH são cidadãos, pois não apenas por ser portador desse “rótulo-*status*” de cidadão se é cidadão. A cidadania deve tornar-se, primeiro, consciência. Segundo Sandia e Rojas (2012)

La ciudadanía existe, está en todos nosotros, es inherente y se vuelve realidad material en la acción social, cuando comprendemos que somos comunidad con intereses, deseos y esperanzas, con palabras y mitos que nos constituyen como humanidad.

La ciudadanía es humanidad, es espacio de significaciones pero también de realizaciones, de luchas y derrotas, de derechos y compromisos, y todo ello en un marco de sentido consciente y transformador, liberador, inclusivo y democrático. (SANDIA; ROJAS, 2012, p. 201)

A pergunta é: o que implicaria reconstruir a condição de “verdadeiro cidadão”⁵⁵ e, conseqüentemente, de ator social e sujeito ativo das instituições de governo e das políticas públicas, para os moradores da RMBH?

O assunto da cidadania metropolitana foi colocado em questão no documento do PDDI, que coloca ao cidadão não mais como objeto do planejamento, mas como sujeito do

⁵⁵ Sandia e Rojas (2012) indicam que os sectores marginados do desenvolvimento produtivo, periféricos na rede territorial e pouco representáveis pelos partidos políticos que não tem acesso ao diálogo público, não são “verdadeiros cidadãos”.

planejamento. Trata-se de fomentar a consciência dele como sujeito político através do sentido de identidade e do fortalecimento do exercício da cidadania (UFMG, 2012).

Uma clara amostra dessa intenção é o próprio processo participativo que alavancou o PDDI. Em busca de maior legitimidade às propostas elencadas no Plano, mobilizou-se a sociedade civil durante o processo de planejamento e propôs a

[...]construção de identidades articuladas e complementares e de pertinência a um território comum, o espaço metropolitano de Belo Horizonte. De fato, ser cidadão metropolitano significa sentir-se não apenas munícipe, aqui e ali, mas também parte constitutiva de um território e de um espaço social mais amplo, a RMBH, e como tal, pensar e contribuir para uma integração socioespacial mais eficaz.” (UFMG, 2012, p. 69)

Procurava-se ainda que a construção de um sentido de cidadania metropolitana contribuisse para um processo de integração socioespacial entre os 34 municípios (UFMG, 2012).

Para além do dilema de a falta de identidade ter enfraquecido a cidadania ou, pelo contrário, o exíguo exercício da cidadania resultou na ausência de identidade, no PDDI se pretendia estabelecer uma relação sinérgica entre cidadania e identidade. Foi proposto que, a partir da capacidade de auto-organização social e política, os sujeitos fossem capazes de adquirir um caráter próprio como cidadãos e que, por meio do senso de pertença à comunidade, adquirissem uma identidade que se manifestasse na participação da vida comunitária.

Na definição do Núcleo Econômico⁵⁶ (ou núcleo de desenvolvimento socioeconômico sustentável) se toma ao desenvolvimento da cidadania metropolitana como um dos eixos principais para desenvolvê-lo. Propõe-se a RMBH como uma cidade única e integrada, “diversificada em suas riquezas e identidades, generosa nas oportunidades de autodesenvolvimento, facilitadora da construção de coletividades e formadora de cidadãos” (UFMG, 2014, p. 112).

Segundo Sandia e Rojas (2012), a cidadania pode ser entendida a partir de duas perspectivas:

Por una parte, del poder, como un conjunto que lucha por el reconocimiento y conquista de derechos en un espacio de conflicto en el que se busca hipotéticamente superar las desigualdades; y, por la otra, del poder y la ciudadanía,

⁵⁶ Cf. nota 43.

como el espacio “ideal” de libertad y ejercicio de derechos y deberes democráticos que trascienden los límites de una institucionalidad y una legislación estatal y nacional. Estas diferentes representaciones y significaciones de la ciudadanía convergen, sin embargo, como espacio en construcción de otra esfera social que interroga el declive y agotamiento del modelo tradicional. **Este nuevo orden temporal y espacial de experiencias, expresa, de algún modo, la lucha por la conquista de espacios y poder político, así como aboga por una ampliación de derechos humanos y ciudadanos y una real participación democrática** (SANDIA; ROJAS, 2012, p. 194, grifo meu).

Desse modo, o subcapítulo seguinte tratará sobre essa nova ordem na qual convergem a luta pela conquista do poder político e a defesa de uma real participação cidadã.

3.3.4 Participação cidadã

Depois do período do regime militar, a população pleiteou por uma maior participação no âmbito da política social, o que derivou na adoção de um modelo de gestão mais participativo, com mais possibilidades de acesso aos atores sociais (movimentos sociais, sociedade civil organizada, ONGs etc.) no sentido de participar das novas esferas como os Conselhos de Política Urbana e programas de orçamento participativo.

Entretanto, considera-se que existe um déficit de participação e de constituição de atores relevantes que deem presença na gestão pública.

Azevedo e Guia (2015) se perguntam, além da alta complexidade técnica, no nosso caso representada pelos especialistas - os “empreendedores políticos”- atuantes durante a formulação do PDDI, além da existência de um órgão com respaldo técnico capaz de oferecer atores políticos relevantes e influencia-los - neste caso a Agência Metropolitana;- “quais são os outros elementos que tornam difícil atrair os atores relevantes para participar do processo de elaboração de propostas e discussão da questão metropolitana?” (AZEVEDO; GUIA, 2015, p. 529).

Na literatura sobre o tema é recorrentes a menção de diversos fatores que desestimulam a participação social: relações de poder desiguais, limitações da expressão da participação, desmotivação para a participação, limitações dos espaços tradicionais de participação social, etc.

A finalidade das propostas contidas no Programa de Mobilização Social para a Implementação do Plano Metropolitano do PDDI-RMBH é qualificar a participação cidadã no planejamento metropolitano fomentando, para isso, a formação da cidadania metropolitana como uma das ações propostas. A citação reforça essa posição:

[...] a função da participação cidadã significa a resolução ou transformação de conflitos políticos através da criação e apropriação de espaços de discussão públicos que permitam o debate racional, a interação comunicativa e a incidência direta dos cidadãos na tomada de decisões. Em outras palavras, a participação cidadã, antes que como um mero dispositivo jurídico ou um procedimento instrumental para constituição da autoridade, se limita como um processo constitutivo na tomada de decisões coletivas fundadas na organização, desenho e fortaleza das instituições democráticas. É um mecanismo cívico-ativo privilegiado mediante o qual se podem afixar os cenários deliberativos, a agenda, a legislação e a execução das políticas públicas” (BARBER, 1998; HABERMAS, 1998; GIDDENS, 2000; MÁIZ, 2000 apud ESPINOZA, 2009, p.90, tradução nossa).⁵⁷

O tipo de participação promovida pelos LUMEs é, em primeira instância, uma participação indireta: se participa dos LUMEs para participar das políticas metropolitanas, a partir da promoção da integração dos cidadãos nos processos urbanos da escala metropolitana.

Em todos os casos, essa ideia esteve clara para os mediadores entrevistados.

“Talvez o LUMEs era para **entender uma potencialidade da sociedade civil organizada e era trabalhar nesse fortalecimento delas**, trabalhar nas conexões a partir disso. Ai que a gente foi fazer uma movimentação também, uma mobilização social com alguns grupos.” (Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

“[...] **o maior ganho do LUMEs é a interação entre a sociedade**. É com a troca de informações que acontece sempre num espaço pequeno e que onde você tem ai milhões de ganhos, sendo um dos principais **a aproximação de pessoas** e o reconhecimento de cada um [...]” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

“O benefício [de participar do LUMEs] é estar interagindo com a Região Metropolitana num todo, porque mesmo assim estando distante um do outro, um

⁵⁷ [...] la función de la participación ciudadana consiste en la resolución y/o transformación de los conflictos políticos a través de la creación y apropiación de espacios de discusión públicos que permitan el debate racional, la interacción comunicativa y la incidencia directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. En otras palabras, la participación ciudadana, antes que como un mero dispositivo jurídico o un procedimiento instrumental para constitución de la autoridad, se acota como un proceso constitutivo en la toma de decisiones colectivas supuestas en la organización, diseño y fortaleza de las instituciones democráticas. Es un mecanismo cívico-activo privilegiado mediante el cual se pueden fijar los escenarios deliberativos, la agenda, la legislación y la ejecución de las políticas públicas.

município do outro, **através do LUMEs a gente vai caminhando [...]**” (Mediadora de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

Para ampliar a participação democrática é importante que a população conheça e reconheça as estruturas que governam a região metropolitana, que saibam quem toma as decisões sobre sua gestão. Mas isto não garante uma mobilização da sociedade. Azevedo e Guia (2015), ao analisar os padrões de decisão e de interação política relativos às regiões metropolitanas brasileiras, destacam que

[...] mesmo supondo, hipoteticamente, que a curto prazo fosse possível para a maior parte da população compreender os objetivos e a importância da questão institucional das regiões metropolitanas, ainda assim esse fato não levaria necessariamente a uma reversão do quadro de uma baixa prioridade política, porque, entre outros aspectos, transformações institucionais não significam o usufruto de benefícios imediatos, mas apenas possibilidades de vantagens futuras. Mesmo supondo que o rumo das mudanças possa engendrar fortes reflexos positivos a médio e longo prazos, isso ocorrerá, via de regra, de forma paulatina, fragmentada e, portanto, pouco perceptível para a população que reside nas áreas metropolitanas, dificultando, até entre grupos potencialmente beneficiados por um melhor desempenho institucional, uma maior prioridade para o tema, *vis-a-vis* de outros *issues* urbanos que envolvam bens públicos ou coletivos (transporte, postos de saúde, escolas, delegacias de polícia etc.) (AZEVEDO; GUIA, 2015, p.530)

Como explicado, partimos do preceito de que, ao fomentar a participação se estimula o senso de pertença e a identidade, e que isto propiciaria a criação de laços mais estreitos na comunidade, ou dito de melhor maneira, quando há vínculos comunitários os sujeitos se sentem parte e identificados com essa comunidade, o que os leva a participar das esferas decisórias sobre políticas que alteram seu território comunitário.

Consultamos os Secretários de Planejamento dos municípios envolvidos nas experiências em análise sobre quais eram as ações específicas fomentadas desde a Prefeitura para promover esse tipo de vínculos. Todas as vezes essas atuações foram vistas como necessárias, mas no âmbito da política social, desvinculadas da área de planejamento.

“Essa é mais uma parte social. Existem as associações de bairros, mas elas interagem com o Município” (Secretário de Planejamento da Prefeitura de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

“Tem algumas coisas assim, mas não é... está começando, esta mudando muito. Agora cria uma secretaria de Turismo, que está explorando...” (Técnica da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

“Tem incentivo e apoio às associações, como catadores, GCRIVA e associações de bairro. O apoio é institucionalmente.” (Técnico da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Municipal da Prefeitura de Vespasiano, em entrevista telefônica concedida à autora em 09/08/2017)

A partir dessas declarações, percebe-se a falta de integralidade na hora de pensar as políticas territoriais: ou acaso o urbano não envolve o social?

Na RMBH há grupos da sociedade civil que advogam pela construção da cidadania metropolitana na RMBH, como a Frente pela Cidadania Metropolitana⁵⁸ e o Fórum das Juventudes da Grande BH⁵⁹. Estes grupos facilitam o envolvimento na participação nos processos de tomada de decisão do cidadão, uma vez que não implicam que este deva pertencer nem representar uma entidade.

A Frente pela Cidadania Metropolitana é um grupo compromissado com as atuações territoriais, principalmente aquelas decorrentes do PDDI. Em entrevista com uma de seus membros⁶⁰, ela afirmou que, embora procure ser um canal de participação mais amigável para o cidadão comum, a Frente ainda não tem força suficiente para impor as demandas e propostas surgidas no seu seio.

“[a Frente] se reúne nos momentos fortes. Ela não tem uma prática assim [continua], mas o objetivo dela é como facilitar, **o Colegiado acaba tendo pessoas só dos municípios maiores, que se reúnem à noite e são muito técnicos. E a Frente seria na perspectiva de ser mais aberta** para Movimentos Sociais, pessoas que não tem só formação técnica, mas tem de luta. **Eu acho que ela tem um potencial muito grande, mas ela não tem força para se impor.**” (Membro da Frente pela Cidadania Metropolitana, em entrevista concedida à autora em 21/06/2017, grifo meu)

Segundo Alio (2013) há duas grandes formas de participação, uma procedente da própria população que aspira a tomar parte nos processos de tomada de decisão sobre seu território, e a outra, procedente do sistema político-administrativo, que estabelece a forma como a

⁵⁸ A Frente Cidadania Metropolitana é um coletivo que reúne agentes sociais múltiplos, cujo traço comum é o engajamento na cidadania metropolitana e tem como motes a construção da cidadania metropolitana e o debate e divulgação do PDDI-RMBH, além da mobilização em torno da implementação de políticas por ele propostas. A Frente não é institucionalizada nem tem expressão jurídica.

⁵⁹ O Fórum das Juventudes da Grande BH é uma ampla articulação de coletivos, movimentos, ONGs, ativistas autônomos/as e educadores/as engajados na luta pelos direitos das juventudes e pela construção de políticas públicas com essa perspectiva em Belo Horizonte e RMBH.

⁶⁰ Inicialmente foi entrevistado como membro da equipe formuladora do Programa LUMEs.

cidadania deve participar, sendo que muitas vezes os processos são induzidos pelo poder público. Bruzzi (2014) prefere evitar usar o termo participação para a primeira forma, e designa esse processo como “construção comum do território”, onde os cidadãos constroem, de forma conjunta, a realidade territorial, no necessariamente em contextos já definidos, como o supõe a participação institucionalizada.

Como veremos, a proposta dos LUMEs se distingue por propor uma abordagem mista entre essas duas concepções. O Estado é quem está propondo, a partir da própria formulação do Programa, construir estes espaços com sentido para a comunidade, mas é esta a que escolhe como e onde. Esta condição, a do Estado propondo uma participação muito mais significativa da população e propiciando os espaços é explicada na próxima seção deste capítulo.

3.3.5 Dentro do Estado, com o Estado

Entendendo que esse modelo misto, referido acima e proposto para os LUMEs, no que se refere a como iria ser efetivado o Programa, pode se colocar nesses termos: fora do estado ou dentro do estado⁶¹, ou dito em outras palavras, se o poder público ia fazer-se presente no gerenciamento dos espaços e atividades, ou se seria apenas integrante do desenvolvimento do Programa.

A questão surge a partir de um dos objetivos do LUMEs, ou seja, o de construir ou consolidar uma certa autonomia dos grupos sociais, de maneira que não sejam dependentes de organismos públicos.

O enfoque do Macrozoneamento é que os LUMEs

[...] **são verdadeiros desafios institucionais**, uma vez que, para se colocarem como espaços de construção de uma cidadania metropolitana participativa e emancipatória, devem ser resultado de uma articulação entre agentes sociais já institucionalizados, tanto da sociedade civil quanto do Estado, mas também dependentes da identificação e da articulação de novos atores, forças e redes sociais emergentes que demandam novas posturas epistemológicas por parte do

⁶¹ Serve-se neste capítulo do artigo de Marcelo Lopez de Souza (2010) "Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: Os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta" para problematizar sobre se é necessário outorgar institucionalidade aos LUMEs.

próprio eixo institucional [...]Após sua constituição, esses espaços ainda necessitariam de uma arquitetura institucional própria, como, por exemplo, um estatuto específico, além da consolidação de uma trama de relações que reforcem, dinamizem e potencializem as funções metropolitanas dos LUMEs como, por exemplo, uma articulação institucional entre os LUMEs e as atividades universitárias. (UFMG, 2014, p.151, grifo meu)

Segundo Subirats et al. (2012) as políticas que pretendam dar resposta às condições de exclusão social e desigualdade, devem levar em conta que a inclusão não é individual, mas coletiva. Devem basear-se em dinâmicas mais civis, que dependam menos do público, precisam propor mecanismos de respostas de caráter comunitário que construam autonomia, que reconstruam relações, que recriem pessoas que, dessa forma, poderão reconquistar seus próprios destinos vitais. Esse processo os facultará ao acesso a ser parte de redes de atores sociais. (SUBIRATS, 2012).

Souza (2010) define que as “práticas sociais densas de espacialidade”, ou apenas práticas espaciais, podem servir tanto à dominação quanto à emancipação. As práticas insurgentes de ação direta, vistas como emancipatórias, quando iniciadas no bojo das instituições são associadas à dominação e à coerção. Para Oliván (2017), a melhor forma de dar acesso a uma fortaleza inexpugnável, como denomina as instituições, é simplesmente abrir as portas desde dentro⁶², ou seja, que o Estado seja quem propicie os canais para potencializar as práticas participativas. Por outro lado, há quem acredita no que Subirats (2010) sustenta: que a sociedade, em livre interação, resolveria mais idoneamente aquilo que nas mãos do poder público acaba por gerar mais prejuízos do que benefícios. Há também quem acredite que a participação cidadã é um aprendizado livre da imposição dos poderes hegemônicos.

Apresentado este paradigma da participação institucional, sustenta-se que as práticas dos LUMES podem ser mediadas pela ação estatal. Embora o Programa tenha a perspectiva de uma transformação emancipatória da prática sócio-espacial, sugere-se que seja “com o

⁶² Oliván (2017) elabora neste artigo a teoria da “inovação troiana”. Na Espanha, depois do 15-M, a insatisfação popular aumentou e as respostas institucionais (burocráticas, estanques e herméticas, segundo ele) deveriam passar por uma completa inovação interna, sendo o caminho para isso abrir as instituições. Propõe para isso a implementação de “dispositivos públicos troianos”: instituições e laboratórios de inovação social, governo aberto, etc. que estabeleçam relações renovadas entre o Estado e a cidadania.

Estado”, visto que este representa uma instância de poder (e de recursos) necessário nessas etapas iniciais.

Na sua primeira prefiguração como escritórios locais a serem implementados como equipamentos sociais (não se constituem como ONGs e nem como organismos estatais), fica claro que a ideia era de se manter por fora de uma estrutura institucional estatal.

Também, no cenário atual de descrédito nas instituições, a intervenção Estatal poderia afastar as pessoas dos projetos surgidos dos LUMEs.

“Não é que nós afastamos ao poder público, nós atraímos a universidade, porque torna-se uma responsabilidade maior por parte da sociedade, **porque quando o poder público fica responsável por fazer essa mobilização social, fica um pouco... a sociedade entende que causa uma imposição.** Sendo que se a sociedade pede aproximar, e a Agência Metropolitana na parte técnica assessorar, fica mais “povão”, fica mais social. Então o poder público fica leve, dentro da sua situação, e a sociedade se interage mais. É o interesse do LUMEs, que para mim o LUMEs é aproximação da sociedade, e não aproximação do poder público”. (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

O Programa estava projetado para ter uma temporalidade de execução e implementação de curto prazo (PDDI, 2012), dado que devia dar continuidade ao processo iniciado na elaboração do Plano e, ao mesmo tempo, acompanhar a implementação das políticas dele decorrentes, porém a falta de recursos econômicos fizeram com que não fosse assim.

As primeiras ações concretas foram realizadas pela Universidade, que estabeleceu parceria com alguns representantes de coletivos situados na RMBH. Logo, no formato de disciplinas curriculares da UFMG, deu-se início ao cumprimento dos objetivos dados à temporalidade de médio e longo prazo: consolidar um circuito de comunicação entre os diferentes agentes e instituições envolvidos nas ações programas do PDDI.

Esse propósito de conferir-lhe autonomia fica claro no entendimento dos mediadores:

“porque a intenção nossa era que a sociedade adentrasse (*sic*) ao projeto de onde que eles cuidassem desse bem público e não repassando as obrigadoriedades da sua construção, idealização desse projeto para a Prefeitura, que é o que acontece normalmente.” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

Velloso e Wojciechowski (2015) questionam a natureza da participação durante o processo de elaboração do PDDI, e demandam uma análise mais profunda sobre

o entendimento das demandas de atores sociais diversos sobre questões metropolitanas afetas às suas próprias experiências de uso, frequência e apropriação dos espaços em que vivem, além de como vivem. Além disso, seria fundamental entender a representatividade territorial dos participantes pois, assim, ter-se-ia uma compreensão do engajamento dos habitantes na questão metropolitana relativamente à porção do território em que habitam, ou, em última análise, qual a abrangência espacial do debate metropolitano – em outras palavras: até onde, considerada a extensão da região metropolitana e suas diversas centralidades, alcança a discussão sobre o planejamento territorial.” (VELLOSO E WOJCIECHOWSKI, 2015, pp.408-409)

Os LUMEs, em certa forma, dariam resposta ao questionamento que levantam esse autores, pois, como discutido na seção 3.3.1 deste capítulo, oferecem a dimensão propícia para a reflexão sobre a cidade, sobre os problemas comuns presentes nas comunidades. Ao adotar um maior engajamento dos cidadãos com os assuntos da esfera pública, promovendo as práticas participativas dentro do próprio espaço do LUME, dando um caráter diferenciado aos processos participativos por vir.

“Também é outra coisa, não sei se é o caso das outras cidades, **mas essa questão da reflexão sobre a estrutura de Ribeirão das Neves, ela é assim, muito latente**, então em qualquer espaço que você reúne, sempre vai vir à tona essa questão, principalmente em relação ao ônibus, ao transporte público, as questões em relação à saúde, de saúde básica, de saneamento. Isso sempre está muito ligado à cidade, às questões que tem vários serviços públicos muito precários. **Então acaba acontecendo. Só ter um ambiente já é propício a essas coisas.**” (Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

Em conclusão, os LUMEs propõem um modelo de participação no qual a população assume um papel mais ativo e se incorpore, numa relação de igualdade, como co-construtores das políticas públicas, em resposta a problemas e iniciativas surgidas da própria comunidade. Diluindo essa divisão entre uma participação “dentro do Estado” ou “fora do Estado”, podemos dizer que os LUMEs propõem uma participação “com o Estado”.

3.4 OS LUMES PARA A REAFIRMAÇÃO DAS NOVAS CENTRALIDADES

Como visto no capítulo 2.3.2, constituem a “periferia” aqueles municípios que concentram as camadas populares de baixa renda e as piores condições urbanas. Criar condições de centralidade na periferia como resposta a essas problemáticas é contemplado no PDDI-RMBH.

O PDDI considera que as centralidades devem possuir, dentre outros atributos, aqueles que as definam como espaços-áreas “onde o patrimônio, as atividades culturais e a apropriação

democrática dos espaços urbanos têm maior expressão enquanto valor de uso, abrigando grande diversidade de manifestações e conformando identidades metropolitanas” (UFMG, 2012, p.205).

Implicitamente, nessa procura de ser centros de carácter simbólico e identitário, destaca-se que a identificação coletiva desse espaço é também um importante atributo. A identidade passa a ser um recursos para compensar o modelo centro-periferia. Reverter-se-ia a imagem-estigma predominante de “cidade-dormitório” na periferia, passando a ser lugares onde também se desenvolvam outras funções como trabalhar, se recriar, onde se acesse a bens e serviços de consumo coletivo, em síntese, se tenha acesso à cidade em todas as suas dimensões.

Borja (2012) afirma que a promoção e legitimação dessas novas centralidades são de suma importância tanto para atrair investidores quanto para gerar apoio da sociedade. O LUMEs parece ser uma ferramenta para legitimar essas e outras ações políticas.

3.4.1 Identidade cidadã e Identidade Metropolitana

Como foi problematizado na hipótese, a identidade pode ser considerada um recurso político (Castells, 2001). Segundo Christian Lefèvre (2005) a identidade metropolitana é condição necessária para que as decisões de políticas públicas nessa escala sejam mais legítimas democraticamente, e tal legitimidade é o que permite governar uma metrópole. Subjaz à pergunta sobre qual é o processo de identificação que concede sentido a um coletivo (o metropolitano, neste caso) e que dá uma estrutura significativa para assumir-se como unidade (política, neste caso).

Para vários autores a identidade é um componente primário do território, para outros é definida a partir de um território (SAQUET, 2013; MENDES, 2005; CASTELLS, 2001). Em um ponto todos concordam, ou seja, que a produção de identidade está estreitamente

relacionada à produção territorial, pois o território “permite dar um caráter concreto, espacial e por tanto, quase material à identidade⁶³” (LÉON, 2015, tradução nossa).

Castells (2001) postula que

[...] do ponto de vista sociológico, toda e qualquer identidade é construída. A principal questão, na verdade, diz respeito a como, a partir de quê, por quem, e para quê isso acontece. A construção da identidade vale-se da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e fantasias pessoais, pelos aparatos de poder e revelações de cunho religioso. Porém, todos esses materiais são processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades, que reorganizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social, bem como em sua visão de tempo/espço. Avento aqui a hipótese de que, em linhas gerais, **quem constrói a identidade coletiva, e para quem essa identidade é construída, são em grande parte os determinantes do conteúdo simbólico dessa identidade, bem como o seu significado para aqueles que com ela se identificam ou dela se excluem.** Uma vez que a construção social da identidade sempre ocorre em um contexto marcado por relações de poder [...] (CASTELLS, 2001, pp. 23-24, grifo meu).

A importância de construir uma identificação territorial mais assertiva ou conveniente se deve, tal como explica Rofman (2016), a que a relação de cidadania baseia-se primeiramente no fato de ser parte de um território, tanto no plano jurídico e de direito quanto no identitário. E assim, “a pertença a coletivos delimitados espacialmente é o que habilita a atores da sociedade a interagir com o Estado como cidadãos e a participar, como tais, na vida política e nos processos de política pública⁶⁴ (ROFMAN, 2016, p.17, tradução nossa). Também para Pollice (2010) a identidade territorial é uma ferramenta no âmbito da arena política que colabora com uma governança mais cooperativa: aumenta o nível de convergência sobre as decisões e reduz os comportamentos oportunistas ou ideológicos. Portanto, ao discutir a identidade da cidadania, estamos discutindo sua qualidade política.

Segundo esse autor, a identidade é importante para guiar os processos metropolitanos, pois tem um caráter estruturante capaz de produzir sentido, de orientar o agir coletivo e os processos de territorialização (Pollice, 2010).

⁶³ [...] le territoire permet de donner un caractère concret, spatialisé et donc presque matériel à l'identité.

⁶⁴ La pertenencia a colectivos delimitados espacialmente es lo que habilita a los actores de la sociedad a interactuar con el Estado como ciudadanos y a participar, como tales, en la vida política y en los procesos de política pública.

No diagnóstico realizado para a elaboração do PDDI (eixo Urbanidade), as identidades locais e a identidade metropolitana foram reconhecidas como potencialidades, visto que quando discutido este assunto nos grupos de discussão, revelou-se que “essa questão, tão necessária para a atuação compartilhada na RMBH, tem mobilizado a atenção das pessoas” (UFMG, 2012, p.117).

Calhoun (1995, 1991a, *apud* MENDES, 2005) realiza uma categorização das identidades, e coloca a identidade do lugar como uma identidade social primária, pois parte das relações sociais diretas, de base territorial, enquanto define a identidade metropolitana como categorial, também de base territorial. As identidades categoriais são aquelas que “assentam nas relações sociais indiretas, não deixando contudo de ser reais, de ligarem os seus membros e de definirem os campos de poder em que são importantes para a definição de identidades.” (MENDES, 2005, p. 512).

Neste ponto, vemos que identidades locais e identidade metropolitana pertencem a categorias diferentes: a primeira relacionada com os vínculos diretos das pessoas e a segunda com os indiretos, mas ambas são de interesse para esta pesquisa.

Dentre as formas de serem construídas as identidades locais e a identidade metropolitana o Macrozoneamento (UFMG, 2014) propõe:

- preservação do patrimônio histórico e cultural dos municípios e, por extensão, da RMBH;
- atividades de inclusão produtiva, tais como empreendimentos solidários, economia criativa, turismo de base comunitária e agricultura urbana;
- criação de uma marca que dê distinção e conhecimento das áreas.

Ainda assim, para além dessas manifestações exteriores da identidade, o objetivo é criar essa representação partilhada de um si coletivo: a cidadania Metropolitana.

Para Pollice (2010), quando temos processos inovadores, como é a proposta do PDDI-RMBH e o Macrozoneamento para a RMBH, a identidade pode colaborar para o seu êxito, no desenvolvimento e implementação. Isto é, uma vez definidos os objetivos no processo político de elaboração do Plano, ainda deve-se encarar um processo de apropriação por parte das comunidades. Este autor sustenta que

a inovação territorial tem êxito quando é o resultado de escolhas compartilhadas por parte da comunidade local e das forças que operam sobre o território, e tal compartilhamento é mais fácil realizar-se quando se está na presença de um forte sentido identitário, de um sentir comum (empatia) que é fruto de uma sedimentação cultural do qual o território é uma expressão direta (POLLICE, 2010, pp. 11-12).

Tanto o Macrozonemanto quanto o PDDI-RMBH (ou a comunidade epistémica que os desenvolveu) se mostram consciente desse “poder da identidade”:

A inclusão e empoderamento de municípios e populações fragilizadas implica a articulação dos vários projetos em disputa, como também uma inversão de prioridades metropolitanas para políticas e investimentos públicos privilegiando o fortalecimento das periferias, o re-envolvimento das populações com suas culturas e práticas socioespaciais e a valorização das várias identidades da Região Metropolitana. As diversidades social, cultural e ambiental que marcam esse espaço metropolitano precisam ser valorizadas ao se pretender construir uma sociedade plural e integrada, sustentável e politicamente ativa, consciente de suas potencialidades, orientada para si e capaz de produzir sujeitos coletivos para a construção de um futuro comum desejável, objetivo final de um planejamento metropolitano.

Impõe-se, assim, a necessidade de construir um Novo Pacto Metropolitano, qual seja, um pacto de inclusão e de produção de um espaço social mais integrado social, econômica e culturalmente, que seja capaz de fomentar um sentido coletivo de cidadania metropolitana e que contribua efetivamente para fortalecimento da RMBH. (UFMG, 2012, pp. 16-17)

Também se vela pela identidade territorial no Macrozoneamento: “há a necessidade de se promover a criatividade, a diversidade cultural, o senso de identidade territorial, a tolerância étnica e social e a sustentabilidade ambiental, com o uso de energias alternativas, princípios básicos de uma ‘novíssima economia’” (UFMG, 2014, p. 118).

O problema, segundo os resultados do questionário aplicado, não reside no fato de a população não ser ciente de que seus municípios (e por tanto, eles mesmos) pertencerem à RMBH, pois 94% afirmaram que seu município pertence à RMBH, mas então o que isto significa? O que significa esse pertencimento?

A identidade pode ser definida pela diferença ou, como Woodward (2007, p.9) melhor define, “sustentada pela exclusão”. Este autor procura categorizá-la segundo dois grupos em oposição: nós e eles. Na RMBH, é esta a primeira identidade que emerge, aquela marcada pela diferença: a relação centro-periferia, onde Belo Horizonte é o centro e a periferia é “todo o demais”, todo o que ela exclui. A periferia costuma ser vista como uma massa homogênea carente de identidade, quando na realidade é uma identidade metropolitana renegada.

Segundo Dematteis a periferia se define, em primeira instancia, como a parte que rodeia ao centro. Não obstante, a condição de “periféricos” dos municípios da RM vai além de sua condição topográfica, pois “a periferia” da RMBH não se refere exatamente como a oposição diametralmente oposta a Belo Horizonte, centro e cidade polo da RMBH, mas aos pobres. Para o autor, a periferia

se carga de significados valorativos cuando se convierte en metáfora de dominación (el centro que decide y controla) y de dependencia (la periferia que se estructura pasivamente en función del centro, alojando aquello que el centro rechaza). También el criterio residual, según el cual la periferia no es una verdadera ciudad, ni verdadero campo, no es meramente descriptivo sino valorativo, en tanto que, especialmente en los países mediterráneos, sugiere la imagen de un área en la que tanto los valores generalmente asociados al hecho urbano como aquellos propios de la cualidad medioambiental son mínimos. Una imagen negativa de este tipo queda explicitada en las definiciones de la periferia como no-centro, por consiguiente como espacio carente de los valores de la centralidad (DEMATTEIS, 1998, p.27)

O autor complementa que a periferia é definida:

[...] a partir de las valorizaciones y de los comportamientos de los sujetos, y una vez más lo han sido en términos prevalentemente negativos. El criterio de la deseabilidad se ha utilizado por ejemplo para definir las periferias como lugares que la gente habita por necesidad, al no tener la posibilidad de vivir en otro lugar; al considerar luego la vivencia cotidiana se han relacionado como lugares donde o no se vive o se vive una vida alienada, es decir, lugares donde sólo se duerme, se trabaja, se pasa (yendo y viniendo del centro o al salir de la ciudad); espacios, por consiguiente, que no producen identidad, ni sentido de pertenencia ni enraizamiento en quienes los habitan. (DEMATTEIS, 1998, p.27)

Por outro lado, temos a identidade do lugar. Dentre os motivos da ausência dessa identidade nas regiões metropolitanas, temos por um lado, os processos próprios da metropolização: os processos migratórios, o rápido crescimento das cidades, a alienação das massas moradoras das periferias com nada de tempo depois do trabalho (gasto nos grandes deslocamentos) para observar e refletir sobre as identidades, as relações sociais e o interesse em estabelecer laços comunitários.

Quienes han buscado explicaciones, o cuando menos justificaciones, a estas imágenes negativas, a menudo se han referido a la historia. Así, la escasa cualidad formal, la repetición sin orden ni concierto, la atopía (el espacio sin «lugares»), la falta de identidad, se han asociado con los tiempos demasiado rápidos del crecimiento periférico, que no habrían permitido la sedimentación de las cualidades culturales, sociales y estéticas características de la ciudad tradicional, representada por el centro. (Dematteis, 1996, p.28)

No caso brasileiro, Magalhães (2008) soma um motivo institucional que acentuou esse padrão homogeneizador: a Constituição de 1967, que cria a figura da região metropolitana, que

agruparia municípios a partir de um polo de desenvolvimento, sem contemplar especificidades da organização socioeconômica, nem peculiaridades das aglomerações.

A criação de áreas metropolitanas, segundo o padrão homogeneizador da Constituição de 1967, contribuiu para a diluição das especificidades históricas de cada região, redundando em dinâmicas repetidas nestas regiões, com: polos definidos pela concentração de atividades comerciais e serviços diferenciados; periferias com funções residenciais e industriais (especialização das funções urbanas); a segregação espacial, acompanhada pela favelização e deterioração de espaços com infra-estrutura urbana; conurbação; surgimento das cidades-dormitório; e demandas comuns por serviços e infra-estrutura urbana. (MAGALHÃES, 2008)

Nos casos abordados, para exemplificar, podemos afirmar que Ribeirão das Neves passou por todos esses processos da metropolização, resultando em uma imagem negativa e até derrotista. Já Matozinhos, município que teve um processo de metropolização diferente, mais suavizado, e que atualmente possui um nível médio de integração metropolitana, mais baixo em relação aos outros municípios em estudo, é visto como um Município emergente, o que outorga uma identidade com uma maior “autoestima”:

“Então a cidade de Matozinhos para a gente é hoje, é uma cidade com os mesmos problemas de cidade grande, mas com uma grande qualidade de vida e que está crescendo, desenvolvendo mais que cidades grandes que tem maior poder aquisitivo.” (Secretário de Planejamento da Prefeitura de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017).

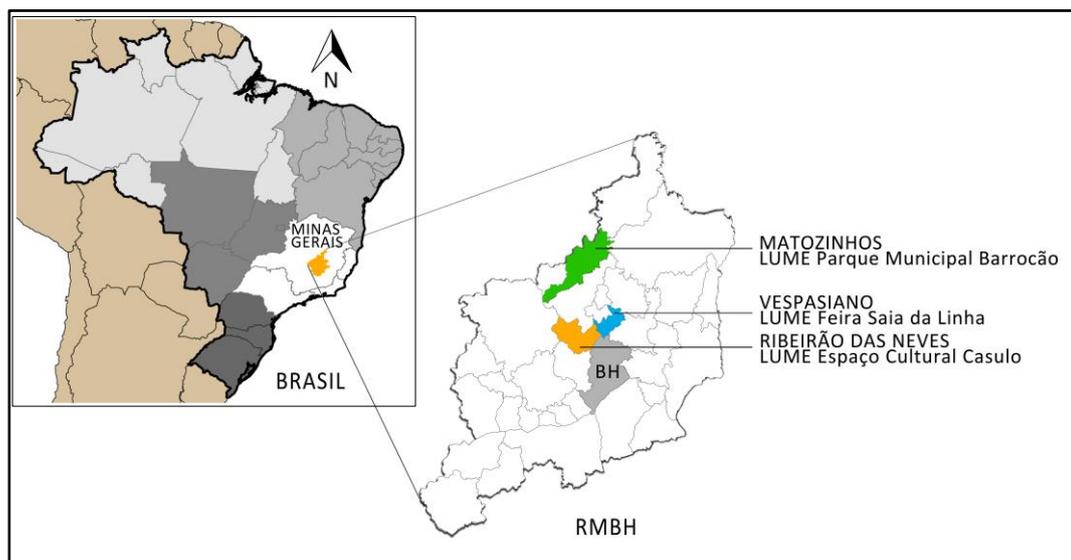
Por último, acredita-se que formação primeira de uma identidade cidadã vinculada ao lugar, seria, nas palavras de Castells (2001) “uma reação defensiva” ante esta identidade metropolitana atual, de exclusão e degradação. Fortalecer as identidades locais interconectadas em rede, tal como a hipótese desta dissertação, permitiria *a posteriori* uma apropriação do território (política e socialmente) metropolitano de uma forma muito mais legítima, pois “quando o mundo se torna grande demais para ser controlado, os atores sociais passam a ter como objetivo fazê-lo retornar ao tamanho compatível com o que podem conceber” (CASTELLS, 2001, p. 85).

4 CASOS LUMEs – UMA TRAJETÓRIA EM CONSTRUÇÃO

“Quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigorosa alienação. Mas o homem, um ser dotado de sensibilidade, busca reaprender o que nunca lhe foi ensinado, e vai pouco a pouco substituindo a sua ignorância do entorno pelo conhecimento, ainda que fragmentário.” (Santos, 2014, p.81)

Como vimos, até o primeiro semestre do ano 2017 tinham sido desenvolvidas oito experiências LUMEs na RMBH, todas vinculadas a disciplinas ofertadas na Escola de Arquitetura da UFMG. Para o estudo de caso foram selecionados três delas, devido ao fato de terem sido as primeiras a serem implantados, portanto, as mais consolidadas, de certa forma: (1) O LUME Parque Municipal Barroço em Matozinhos, (2) o LUME Espaço Cultural Casulo em Ribeirão das Neves e (3) a Feira Saia da Linha em Vespasiano (FIGURA 2).

Figura 2 – Localização dos municípios em estudo



Fonte: Elaboração própria

Este capítulo tratará sobre esses casos. Cada um deles vai ser apresentado seguindo a seguinte estrutura: (1) apresentação de sua inserção local, com uma breve caracterização dos Municípios apoiada em dados de fontes secundárias que sirvam aos objetivos desta pesquisa, quais sejam, descrição geográfica, demográfica e socioeconômica; (2) reconstrução do

histórico das experiências⁶⁵; (3) análise dos casos, associando-os aos conceitos abordados: lugar (leitura inter-escalar), identidade e participação.

Para esta fase do estudo realizou-se uma pesquisa de campo, no qual foram visitadas as prefeituras e os lugares onde foram implantados os projetos e em cada um deles entrevistou-se:

-Técnicos ou Secretários da área de Planejamento Urbano (ou equivalente) do Município.

-Mediadores, os quais são interlocutores válidos pelas suas participações ativas desde os inícios das experiências apresentadas.

Além das entrevistas, foram aplicados questionários aos seguintes sujeitos:

-Quinze participantes do programa (cinco por caso), dez pessoalmente no âmbito onde se desenvolve a experiência LUMEs nos casos da Feira Saia da Linha e no Parque Municipal Barroco, e cinco por formulário do tipo *Google Forms* no caso do Espaço Cultural Casulo, pois este não está mais em atividade.

-Quinze moradores aleatórios, cinco para cada um dos três municípios em estudo.

O objetivo da aplicação do questionário foi realizar uma comparação entre dois grupos, um envolvido nos LUMEs e o outro não, sobre as percepções de pertencer à RMBH, e o interesse de participar em espaços políticos.

⁶⁵ O histórico tem o objetivo de contextualizar o leitor. Para maiores detalhes, pode-se recorrer à publicação “LUMES – lugares de urbanidades metropolitanas”, UNI009-UFMG (2017), publicação que divulga e compartilha as diversas experiências acumuladas nas ações e mobilizações realizadas ao longo de dois anos - 2016 e 2017 - pelos participantes (representantes das comunidades, alunos e professores) da já mencionada disciplina da EA-UFMG.

4.1 CASO 1: LUME ESPAÇO CULTURAL CASULO EM RIBEIRÃO DAS NEVES.

4.1.1 Caracterização do Município de Ribeirão das Neves

O Município de Ribeirão das Neves encontra-se no Vetor Norte da RMBH⁶⁶. Tem uma população de 328.871 habitantes, segundo estimativa do IBGE (2017), sendo assim o 4º município mais populoso dentre os 34 municípios que compõem a RMBH. Com a área da unidade territorial em 155,454 km², é o 23º município da RMBH se considerada sua extensão territorial.

O seu território é dividido em três macro-regiões: o distrito de Justinópolis, a regional Centro e a regional Veneza (FIGURA 3).

É um município cidade-dormitório⁶⁷, onde 57% da população economicamente ativa (ocupada entre 15 e 64 anos) se desloca para o núcleo metropolitano (LOBO *et al*, 2017) e possui um nível muito alto de integração à dinâmica da aglomeração da RMBH (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

Sobre a história, podemos destacar que no ano 1938 se inaugura a Penitenciária Agrícola de Neves (PAN)⁶⁸, que deriva no crescimento populacional do Distrito Sede de RDN. Outorga-se desde cedo essa característica que hoje fez com que a cidade ganhe a alcunha de “cidade-presídio”. Hoje, Ribeirão das Neves possui quatro presídios⁶⁹, o que lhe confere forte estigma.

Até o ano de 1953, quando foi elevado à categoria de município com a denominação de Ribeirão das Neves, fez parte de vários municípios: Contagem, Betim e Pedro Leopoldo (IGBE, 2017).

⁶⁶ O Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte compreende os municípios Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespasiano, Pedro Leopoldo, Matozinhos, São José da Lapa, Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Capim Branco, Baldim, Taquaraçu de Minas e Nova União.

⁶⁷ Cf. nota 15.

⁶⁸ Na localidade conhecida como Fazenda das Neves, que naquele momento ainda era zona rural de Contagem.

⁶⁹ Sendo: Penitenciária José Maria Alkimin (ex-PAN), Presídio Inspetor José Martinho Drumond, Presídio Antônio Dutra Ladeira e Complexo Penitenciário Parceria Público Privada.

4.1.2 Histórico do caso

O projeto se inicia sob o nome de Incubadora Criativa, em março do ano 2016, a partir da parceria estabelecida entre a disciplina da UFMG e a Secretaria Municipal de Cultura⁷⁰. As primeiras ações foram guiadas pela Prefeitura, através desta Secretaria, mas depois foi a sociedade civil que prosseguiu a parceria com a Universidade. No caso da sociedade civil, trata-se de uma comunidade conformada por artistas e ativistas que tinham como interesse fortalecer o cenário cultural da cidade. A eles somaram-se, com o decorrer do ano, os vizinhos, os alunos e professores das escolas da vizinhança onde se desenvolveu o LUMEs.

Embora no detalhamento do Programa LUMEs tenha se declarado como fundamental para sua implementação que grupos locais se manifestem no sentido de sediá-los, o processo neste caso foi diferente.

No ano 2015, a partir do Mapeamento da identidade cultural da RMBH realizado pela equipe LUMEs, uma vasta produção artística no município de RDN tinha sido levantada, assim como identificadas demandas desses artistas pelo fortalecimento da cena cultural do município e por um espaço de referência que permitisse a sua integração (UNI009-UFMG, 2017). Conjuntura ideal para o primeiro piloto LUMEs surgisse.

O mediador desta experiência relata:

“[...] eu entrei nessa historia toda quando eles foram implementar os LUMEs nas cidades. A Clarice [Libânio] entrou em contato comigo e falou que queria implementar o LUMEs, assim, nas cidades e aquela coisa toda. [...] Na discussão do PDDI eu não participei. [...] E não sei, ela entendeu que aqui tinha um potencial para poder se desenvolver mais rápido, mais fácil, né. Porque ela precisava de iniciar o projeto em algum lugar, ai fez o convite, né, por isso. E nesse momento eu estava na Secretaria de Cultura. Eu acho que foi por isso, por essa relação histórica, anterior, que a gente já teve.” (Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

A testemunha deixa ver que a parceria não se iniciou com um interesse do parceiro, mas foi feita a proposta a ele, que foi abraçada e implementada.

⁷⁰ Esta parceria foi mantida durante os dois períodos letivos do ano 2016.

Durante o desenvolvimento da disciplina, foram realizados durante o primeiro semestre de 2016, um total de cinco encontros. No primeiro deles os atores se expressaram a respeito de suas experiências sobre o município, sobre a atuação de cada um deles e, principalmente, sobre as dificuldades vivenciadas em seu cotidiano e especificamente em relação à vida cultural do município. Já desde então ratificou-se a necessidade de contar com um espaço de referencia que integrasse produtores e artistas locais. Como resposta, decidiu-se pela criação do grupo Rede de Trabalhadores da Cultura de Ribeirão das Neves e se discutiu sobre a apropriação de um grande terreno abandonado, onde se encontram duas caixas d'água da COPASA que antigamente abasteciam o município (UNI009-UFMG, 2017).

Posteriormente, este espaço físico foi cedido pelo município para esse grupo de agentes culturais de Ribeirão das Neves com a finalidade de ser um espaço de uso comunitário onde os artistas pudessem desenvolver suas atividades. Segundo o sitio *web* Ribeiraodasneves.net (2016) “A ideia do grupo é criar um espaço multi-funcional de uso comunitário e gestão compartilhada para que possa ser utilizado pelos artistas e agentes culturais de Ribeirão das Neves e pela população em geral”.

Sobre a Rede de Trabalhadores da Cultura, pode se dizer que:

[...]foi uma proposta introduzida pelo então Secretário de Cultura, Rodolfo Ataíde, e objetiva auxiliar na consolidação do cenário cultural de Ribeirão das Neves. A ideia baseava-se na construção de uma rede entre os colaboradores; de modo que todos trabalhassem em conjunto, trocassem experiências e melhorassem a comunicação entre os produtores culturais, gestores e artistas da cidade. (DEMATTOS, 2016)

No entanto, a proposta não conseguiu ser sólida o suficiente para poder dar continuidade ao projeto. A mudança de gestão na Prefeitura, no final do ano 2016, e o ajuste econômico em nível nacional, que teve como primeiro alvo as políticas culturais, dentre outras, atingiram o grupo, que devia então organizar-se para defender outras políticas que já eram garantidas e gastar as “energias da mobilização” nisso. Como o entrevistado disse, “infelizmente as nossas políticas públicas são muito reféns das gestões.” O LUMEs deixou de ser a prioridade do grupo, agora preocupado com interesses mais importantes da Rede, como a defesa do correto funcionamento do Conselho Municipal de Política Cultural e em como fazer com que a cultura seja sua fonte de renda.

Atualmente o espaço das caixas d'água foi restituído à Prefeitura, mas o grupo de pessoas iniciais continua conectada, principalmente por meio do grupo de *Facebook* "Rede dos Trabalhadores da Cultura de Ribeirão das Neves", espaço virtual utilizado para a divulgação de eventos, atividades e oportunidades para seus membros.

Por parte de Prefeitura, precisamente na área de Planejamento, o conhecimento sobre esta experiência é confuso. Quando perguntada sobre o Programa LUMEs, uma das técnicas respondeu:

"Eu conheço, conheço assim por alto, **e sei que o que está sendo implantado aqui é uma coisa que eu acho que é parecido, que se chama... [...] Startup!** Não é uma coisa similar? Eu ouvi no Macrozoneamento. Inclusive uma coisa, quando eu participei do Macrozoneamento, nesse momento, eu não era daqui, trabalhava em outro município, e **eu sei que Neves foi o primeiro LUMEs que teve**, só que a gente não tem notícias de como isso está. Inclusive com essa criação da startup, a gente queria resgatar isso, mas isso ficou perdido em algum... em outras pessoas, entendeu? Mas eu já ouvi falar, sim." (Técnica da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

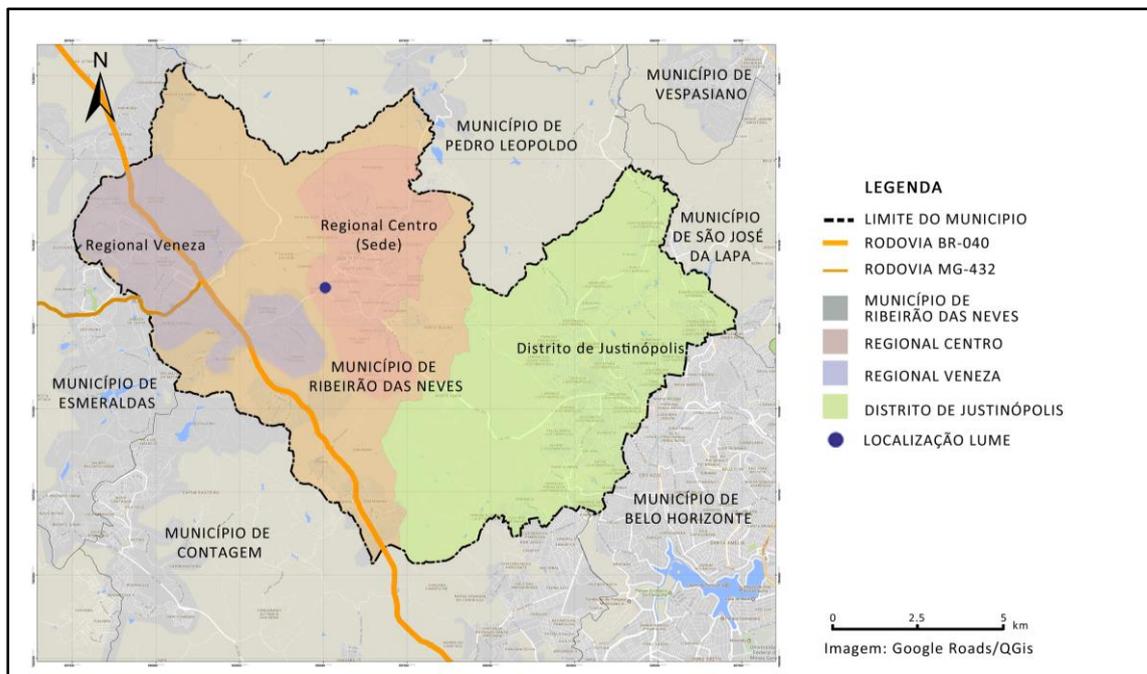
4.1.3 Lugar

O Espaço Cultural Casulo foi implantado, como já mencionado, na antiga caixa d'água da COPASA, à Rua Vital Guimarães, 49, no bairro São Pedro, no distrito Sede de Ribeirão das Neves (FIGURA 3).

Este é um local bem inserido dentro da estrutura urbana da cidade. Nesse lote, desde que foi desativada sua função original como abastecimento de água, e ao longo das diferentes administrações, apresentaram-se diversos projetos de ocupação⁷¹, mas nenhum deles prosperou e ficou à mercê de problemas como o vandalismo e o uso do local para atividades indevidas⁷².

⁷¹ Segundo Técnica entrevistada da Prefeitura de Ribeirão das Neves, que há mais de 20 anos é funcionária dessa instituição.

⁷² Segundo testemunhas ouvidas pela autora durante a participação em alguns dos eventos, era *vox populi* que o local era frequentado por usuários de drogas e para encontros sexuais.

Figura 3 – Localização LUME Espaço Cultural Casulo – Ribeirão das Neves

Fonte: Elaboração própria. Base cartográfica Google Roads/QGIS.

Em parte, o fato de este local fazer parte da memória coletiva de muita gente e de ser muito simbólico para a comunidade, ajudou ainda mais a comunidade a se mobilizar e intervir nele.

Em suma, este espaço era um espaço representativo e significativo para uma parte da população da cidade.

Tal como o PDDI (2012) propôs, deve-se proteger esse tipo de espaço e patrimônio existentes na RMBH, pois representam determinados períodos históricos e grupos específicos da sociedade, promovendo assim o desenvolvimento sob a perspectiva cultural, considerado um dos aspectos centrais na conformação de uma identidade metropolitana.

Sobre a escala de atuação do LUME em Ribeirão das Neves, o entrevistado aponta:

“Acho que estava [refere-se à escala de atuação] muito local ainda. Poderia se tornar num espaço metropolitano num futuro, mas ele é muito local porque as dificuldades eram todas locais, as discussões eram todas locais, então, ainda não era possível falar que esse era um espaço metropolitano.” (Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

No último encontro realizado com os alunos da UFMG e a comunidade no primeiro semestre de 2016, surgiram algumas pistas sobre o uso que poderia ser dado a esse local, todos relacionados à cultura, sendo as propostas que surgiram: “a criação de um museu que conta a história de Ribeirão das Neves, de uma galeria de arte, de uma quadra, de um espaço para praticar skate, a oferta de oficinas de rap, grafite, dança, culinária e a criação de uma biblioteca” (UNI009-UFMG, 2017, p.24)

4.1.4 Participação

O processo de participação no LUMEs de Ribeirão das Neves teve dois momentos. Num primeiro momento, foram os membros do grupo cultural “fundador” que compareciam e participavam dos debates e atividades organizado com certa regularidade. Num segundo momento, a participação foi ampliada a outros atores: vizinhança, comunidade de uma escola próxima etc. A forma de mobilização escolhida foi a realização de eventos com atividades culturais, que atraíram a sociedade a envolver-se com o projeto. Nesta fase foi quando a interação entre os atores do entorno (escola e vizinhança principalmente), foi mais direta, cooperando na organização dos eventos e reuniões e participando nos dias em que ocorreram.

Para os participantes foi de suma importância que tenha sido um processo de construção coletiva, dado que isso aportou maior valorização do espaço e criou oportunidade para o fortalecimento do sentimento de pertencimento ao município (UNI009-UFMG, 2017)

A internet foi o principal recurso para a divulgação dos eventos assim como para a mobilização dos membros do Grupo. Foi criado o grupo de *Facebook* “projeto CASULO”, que tem 81 membros mas que depois do projeto ser fechado, ficou praticamente inativo⁷³.

Para a organização do grupo se formaram comissões com pessoas responsáveis por determinadas áreas e se organizaram reuniões mensais nas quais se discutiam temas como as

⁷³ Pela mesma época, na sequência da criação da Rede dos Trabalhadores da Cultura de Ribeirão das Neves, foi criado um outro grupo em *Facebook* sob o mesmo nome que apresentava, ao mês de dezembro 2017, uma atividade frequente.

questões arquitetônicas e de documentação do espaço, o programa cultural, e as ações: mutirões, intervenções, etc.

A partir da aplicação do questionário a 5 participantes (4 mulheres e 1 homem) do Projeto Casulo, foi possível definir-se seu grau de escolaridade relativamente alto (sendo que 2 correspondem à opção “Curso Superior completo”, 2 a “Curso Superior incompleto” e 1 a “Segundo grau completo”), do que se deduz que possuem um nível de escolaridade superior à média do Município. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017), em RDN, para o ano 2010 a grande maioria (51,7%) tinha o Ensino Fundamental incompleto e apenas um 2,53% da população tinham Curso Superior Completo. Esses indicadores estão melhorando se comparados com os dos períodos anteriores⁷⁴.

No que concerne ao lugar de nascimento das pessoas, as 5 são oriundas de Belo Horizonte.

Em relação aos deslocamentos, todos se deslocam durante a semana desde sua RDN para outra/s por motivos como trabalho, estudos, saúde, lazer, etc., sendo que 3 o fazem todos os dias da semana, 1 nos dias uteis e 1 apenas 3 vezes por semana ou menos.

Essa informação é considerada relevante para respaldar as informações que irão ser apresentados no seguinte item deste capítulo.

Quando consultados, todos os entrevistados conheciam o Programa LUMEs, declarando sobre eles:

(1) “A experiência que tive com o LUMEs, foi através do Projeto Casulo que teve apoio e participação do LUMEs com o objetivo de **trazer cultura e lazer** para região metropolitana de BH”

(2) “O LUMEs propõe ambientes de discussão e formação cidadã para que os agentes das cidades do entorno possam **discutir em pé de igualdade sobre questões que envolvam toda a Região Metropolitana**. Descentralizando assim as decisões.”

⁷⁴ Esse dato coincide com a evolução, no período 2001-2010, no número de matrículas na Educação Superior no Brasil. Iniciativas como o Programa Universidade para Todos (ProUni), Programa de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a criação de novas universidade federais, e as políticas de cotas, assim como ao aumento da oferta de cursos superiores a distância tem contribuído para esse crescimento.

(3) “Até onde eu sei **é uma disciplina da UFMG** que atuou em Neves no setor cultural estimulando a formação da Incubadora Cultural.”

(4) “Consiste no **planejamento e construção de espaços nas regiões metropolitanas, através de processos colaborativos, pela própria população.**”

(5) “Meu município participou de umas das propostas do LUMES no ano de 2016, mas infelizmente **com a mudança de gestão governamental e também a dispersão do grupo atuante, não foi possível continuar com as ações do projeto.**” (INFORMAÇÕES OBTIDAS NA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO, 2017, grifo meu)

Esses últimos depoimentos demonstram que vários dos objetivos propostos nos LUMEs são reconhecidos por esses participantes, como o de ser um lugar onde se discutam questões referentes à cidadania e onde, por meio de processos cooperativos, se constroem espaços metropolitanos.

Pelo tipo de projeto e de participantes, acredita-se que o projeto LUME pode se somar à Política Metropolitana Integrada de Promoção de Atividades Culturais e Criativas proposta no PDDI. Esta Política explica que, na indústria cultural, há espaço para a pequena produção no campo das artes ou de eventos culturais e propõe, dentre seus objetivos específicos, capacitar gestores culturais e criativos. Tal como esta política é apresentada no seu detalhamento no PDDI (UFMG, 1014), pode se dizer, por um lado, que esta proposta daria uma resposta efetiva ao município, ao ser uma iniciativa voltada ao desenvolvimento socioeconômico local, criando um sistema de produção associado ao setor cultural (empregos e outros efeitos indiretos). Por outro lado, daria resposta a uma necessidade específica do Projeto Casulo, de contar com um espaço físico, dado que o espaço das caixas d’água poderia ser apropriado e cedido, pois esta Política também tem por objetivo a “construção e reocupação de equipamentos voltados às artes, à produção criativa e de conhecimento”.

4.1.5 Identidade

No caso de Ribeirão das Neves, a sua identidade é apresentada como uma estrutura rígida e naturalizada: “cidade dormitório”, “cidade carcerária”, são as mais recorrentes. Sem dúvidas, o exacerbado crescimento urbano, desenvolvido sob o modelo centro-periferia da RMBH, assim como a instalação de vários presídios no seu território são fatos marcantes na formação da sua identidade.

A população cresceu exponencialmente nas décadas de 1980 e 1990, surgindo assim 180 bairros⁷⁵, o que gerou diferentes problemas sociais, dificultando a difusão de informação de forma eficiente e gerando desconhecimento por parte da população de algumas das características do município (PREFEITURA DE RIBEIRÃO DAS NEVES, 2014). Esse forte aumento da população também aportou à falta de sentido de pertencimento. Em entrevista, o mediador do Projeto Casulo descreve:

“Um dos maiores prejuízos para a cidade é que pouquíssimas pessoas nasceram aqui mesmo e muita gente passa aqui trinta, quarenta anos, achando que está de passagem. As pessoas não gostam daqui, tem a questão do estigma que prejudica demais.” (Mediador de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Por sua vez, o Município é territorialmente fragmentado e padece conflitos que tem base na questão identitária: seus distritos, Justinópolis e Veneza tem tentado a emancipação de Ribeirão das Neves. Em declarações ao jornal O Tempo, o presidente da comissão Pró-Emancipação do Distrito de Justinópolis, Valério Neto, afirma que a vontade de separação por parte da população do local se deve a motivos ligados à identidade negativa de Ribeirão das Neves:

Ribeirão das Neves tem uma imagem negativa por conta da presença de presídios. Com a emancipação, Justinópolis ficaria desligado desse clima ruim. Além disso, economicamente, é melhor para Justinópolis, que tem arrecadação maior do que a sede, mas os recursos não chegam aqui. (NETO *apud* PAVANELLI, 2013)

Ou seja, não é que a identidade de Ribeirão das Neves não exista, mas é uma que não convém, a sua identidade não é um valor de definição positiva.

“A identidade do município? (risos) Hoje é que o **peçoal das penitenciarias, assim, inibe um pouco a imagem do Município. É do que todo mundo lembra**. Não é que a gente gosta que seja lembrado, mas é do que todo mundo lembra. Na hora de que a gente fala assim: “eu trabalho em Ribeirão das Neves”, ‘ah, em uma penitenciaria?’. Eles acham que aqui é só isso.” (Técnica 2 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

“[...] até então, **eles tinham até vergonha de falar que era de Neves**. Antes eles **vinham para cá porque muitas vezes um familiar estava preso**, ai ficavam as famílias para estar mais fácil, ficar perto, então, **foi enchendo a cidade e a pessoa não se**

⁷⁵ Atualmente tem 155 bairros aprovados (CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES, 2017).

sentia nevensense.” (Técnica 1 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

Por outro lado, se partimos do fato de que as identidades são construções sociais que podem ser definidas, dentre outras formas, por contraste, ou seja, “o sentido [da identidade] não se decorre de sua mera afirmação substantiva; esta só ganha seu pleno significado por comparação, em paralelo e, sobretudo por oposição a outros elementos” (SALLUM, 2016, p.11), podemos ver como isto acontece no caso de Ribeirão das Neves, onde a comparação se estabelece com a cidade de Belo Horizonte⁷⁶.

“Com certeza não gostaria de ter vocação carcerária, eles chamam assim e eu acho... e não gostaria de ser cidade dormitório [...] também a gente tem um problema muito grande que é [que] **o padrão da população de Neves é Belo Horizonte**, porque eles vão todo dia lá para trabalhar. Ai eles chegam aqui e vão falar: “ah, que feio”, entendeu? Acham tudo muito feio, então eles não criam pertencimento, **não gostam da cidade, acham o padrão muito baixo. Mas porque a referencia que eles têm é Belo Horizonte.**” (Técnica 1 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

Esse é um dos exemplos que demonstra que o domínio de Belo Horizonte é incontestável. Ao ser perguntada como era a relação do município com Belo Horizonte, uma das técnicas da Prefeitura respondeu:

“Nossa, **com trabalho. Neves é dormitório.** A maioria da população que mora aqui trabalha lá. **Belo Horizonte ignora Neves.** Também tem pessoas que vão fazer faculdade lá, são poucos que ficam cá. Aqui há muita pouca opção e tem que sair mesmo para estudar.” (Técnica 1 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu)

Assim como no caso da intenção de emancipação de Justinópolis já relatada, há moradores das áreas de divisa de Ribeirão das Neves que preferem ser identificados como moradores de Belo Horizonte. Ante a possibilidade de escolha, prefere-se um padrão identitário menos vulnerável.

“Eles querem sempre ser de Belo Horizonte (risos), mas querem pagar tudo aqui, porque é mais fácil e mais barato, (...) até tem pessoal de Neves que muda para Venda Nova, pertinho de Neves e falam 'eu moro em Belo Horizonte'”. (Técnica 1 da

⁷⁶ Uma questão interessante que surge aqui é, o que essa população consideraria se tivessem visto ou conhecido como se vive em outros municípios, com características socioeconômicas e graus de metropolização semelhantes com os do seu.

Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Especificamente para o segmento da população do município de Ribeirão das Neves envolvida com produção cultural, Belo Horizonte apresenta-se como um empecilho. Os eventos em Belo Horizonte são mais valorizados, por sua abundância e qualidade da estrutura. Isso faz com que exista um desinteresse generalizado pela produção artística local por parte da população. (UNI009-UFMG, 2017)

Ademais, para as técnicas da Prefeitura entrevistadas, o fato de que não haja um senso de pertencimento prejudica a Prefeitura, pois leva aos contribuintes do IPTU a não efetuarem o seu recolhimento.

“Tem um índice muito grande de inadimplência do IPTU, porque as pessoas não tem esse vínculo [refere-se ao senso de pertencimento]. Mas em todo sentido, de irregularidade, de ocupação irregular, porque não tem esse...[vínculo]. Mas ai eles cobram o padrão, o padrão que eles querem é Belo Horizonte, porque é o que eles vêm diariamente. Eles podem sem contribuir com muita coisa.” (Técnica 1 da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu.)

Mas essas condições lentamente estão mudando. Em Ribeirão das Neves, pode constatar-se um aumento nos índices referentes à educação no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁷⁷. O acesso à Universidade não é mais inacessível à população de RDN e atualmente já há uma nova geração de moradores do município terminando a faculdade⁷⁸.

Esta mudança repercute de forma positiva na comunidade que, segundo o mediador deste LUME⁷⁹, agora está mais interessada em discutir o lugar onde vive, pois vem com uma carga de informação muito maior. Como crítica, agrega que ainda há uma dificuldade em conectar essa nova geração, pois não existe uma organização suficiente para isso.

Assim como novas perspectivas esperançosas foram apontadas durante uma das entrevistas:

⁷⁷ Para mais informações consultar: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ribeirao-das-neves_mg#educacao

⁷⁸ Cf. nota 74.

⁷⁹ Em entrevista concedida à autora em 02/08/2017.

“Aqui há muito mais tempo [...] **era mais uma vocação agrícola**, tinha muitas hortas comunitárias, muita coisa assim. E também a cerâmica, de argila. Agricultura ainda tem muito na região, e há **muita agricultura familiar. A cerâmica, agora o artesanato é bem forte**. E a gente está numa localização boa. Está mal ligado, pelas vias de acesso que tem. Mas esta muito perto do aeroporto. Se essas conexões acontecerem... Eu acho também que as pessoas estão querendo mais pertencer, que são de Neves, porque até então, eles tinham até vergonha de falar que era de Neves. Antes eles vinham para cá porque muitas vezes um familiar estava preso, ai ficavam as famílias para estar mais fácil, ficar perto, então, **foi enchendo a cidade e a pessoa não se sentia nevese, mas agora parece que a historia estar ficando bem diferente.**” (Técnica da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017, grifo meu.)

Segundo o site da Prefeitura de Ribeirão das Neves (2017), a cerâmica e o artesanato são vistos como fonte cultural e econômica:

[a cidade] tem uma representação forte no polo ceramista [...] Muito em função da grande quantidade de matéria-prima existente na região, se tornando uma das grandes fontes de economia da cidade, desde a sua emancipação. Outra característica cultural forte na cidade é o artesanato, tendo em vista que a cidade recebeu moradores de várias regiões do país, que vieram buscar uma nova vida na capital mineira, assim o artesanato local se mostra presente em várias vertentes, confeccionadas com matérias primas como: linhas, tecidos, madeiras, vidros, barbantes, papéis e muitos materiais destinados ao descarte. (PREFEITURA DE RIBEIRÃO DAS NEVES, 2014).

Também se destaca o aporte das artes (teatro, performances, dança etc.), a capoeira e a culinária.

No que diz respeito à vocação agrícola, intimamente relacionada à identidade carcerária, uma vez que o centro da cidade formou-se em torno da Penitenciária Agrícola de Neves (PAN)⁸⁰. Segundo entrevistada “essa penitenciaria foi muito importante para a cidade, as pessoas conviviam muito ai. E era uma penitenciaria agrícola, se vê que confirma a vocação.”

Não cabe aqui propor novas formas identitárias, mas destacar as opções que surgiram por parte dos entrevistados. Em entrevista, a Técnica 1 da Prefeitura reconhece que para mudar essa imagem negativa que denota o fato de ser cidade-dormitório é necessário principalmente diversificar e aumentar as ofertas de emprego.

“[...] não gostaria de ser cidade dormitório. A ideia seria, a de criar diversidade, polos de diversidade econômica para criar emprego e as pessoas ficarem aqui,

⁸⁰ A PAN inaugurou-se no ano 1938 e era considerada um modelo de modernização do sistema penitenciário.

trabalharemos aqui, desenvolver melhor a cidade.” (Técnica da Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de RDN, em entrevista concedida à autora em 02/08/2017)

Por outro lado, os atores culturais da cidade trabalham em pós de que a vocação artística de Ribeirão das Neves seja mais valorizada, tanto dentro quanto fora do território da cidade.

Sobre a identificação do município como parte da RMBH, o total (10) dos respondentes aos questionários assegurou que seu município pertence a ela. Dentre os cinco que participaram da experiência LUMEs, para quatro isto traz benefícios para a cidade, sendo mencionados:

(1) Transporte coletivo relativamente mais barato em comparação à outras cidades próximas que estão fora da RMBH; (2) Oportunidade de estudo, lazer, trabalho; (3) O fato de residir em uma região mais "rural" e menos industrializada faz com que eu me sinta melhor nos momentos de lazer; (4) Estar próximo de BH e de outras cidades da RMBH. Assim o acesso a distintas esferas são maiores e mais facilitados. O contato direto com alguns órgãos públicos são mais possíveis (*sic*). (INFORMAÇÕES OBTIDAS NA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO, 2017)

Apenas uma pessoa não considerou que o fato de Ribeirão das Neves pertencer à RMBH traz algum benefício.

Pelo contrário, entre as cinco pessoas que responderam ao questionário e que não participaram da experiência LUMEs, apenas para uma isto traz algum benefício, sendo mencionado que o benefício é “ser próximo a Belo Horizonte”.

As informações aqui apresentadas permitiram afirmar que, neste caso, o LUMEs fez um aporte positivo à identidade metropolitana. Por um lado, a Rede dos Trabalhadores da Cultura de RDN, mobilizada para uma descentralização das políticas culturais na RMBH, tem uma consciência do aporte que pode ser feito para isso desde o município de Ribeirão das Neves, portanto, do papel desta cidade na metrópole. Por outro lado, há uma percepção mais positiva sobre o fato de ser parte da Região Metropolitana, se comparado com aqueles que nunca tiveram contato com o LUMEs.

4.2 CASO 2: LUME PARQUE MUNICIPAL BARROÇÃO EM MATOZINHOS

4.2.1 Caracterização do Município de Matozinhos

O Município de Matozinhos localiza-se no Vetor Norte da RMBH e pertence, ademais, à microrregião de Sete Lagoas.

Tem uma população de 37.344 habitantes, segundo estimativa do IBGE (2017), sendo assim o 16º município mais populoso dentre os 34 municípios que compõem a RMBH. Com área de 252,280 km², é o 15º município da RMBH em extensão territorial.

No ano de 1944 foi elevado à categoria de Município, e até então pertenceu a vários municípios: Sabará, Santa Luzia e Pedro Leopoldo.

Além da sede, no seu território se assenta o distrito de Mocambeiro, criado em 1948.

Capim Branco e Prudente de Moraes formaram parte deste Município como distritos, até que se emanciparam, no ano de 1953 e 1962 respectivamente.

Possui um nível médio de integração à dinâmica da aglomeração da RMBH (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012) e possui também com outra centralidade urbana próxima: Sete Lagoas.

Segundo os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017), economicamente é um município que mantém um crescimento do nível de renda, assim como uma proporção de pessoas pobres decrescente entre os períodos 1991-2000 e 2000-2010. Concomitantemente, entre os anos 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa) aumentou um pouco, passando de 70,14% para 71,63%. Apresenta, ao ano 2010, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,731, o que coloca o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Em suma, Matozinhos é um município que apresenta bons indicadores socioeconômicos.

4.2.2 Histórico do caso

O Parque do Barroão existia desde o loteamento do bairro São Paulo, sendo originalmente a área verde cedida pelos empreendedores imobiliários na ocasião de sua aprovação. Porém, a história deste LUME no território matozinhense inicia-se a partir da participação do vereador Siderley Silva nos processos do PDDI e do Macrozoneamento, momentos em que a proposta do LUMEs foi discutida e apresentada.

Segundo informações fornecidas pelo mediador deste LUME, inicialmente, para definir qual seria o melhor parceiro para o LUME dentro do município, realizaram reuniões setorizadas no ano 2014, durante as quais foram discutidas 18 propostas de lugares com potencial para se constituir em um LUME. A partir desses debates, foi decidido que seria o Parque Ecológico Barroão⁸¹.

O Parque é apresentado como um LUME ecológico, cuja missão é “proporcionar um espaço de educação ambiental, vivência com a natureza, lazer e cultura para a população de Matozinhos e região.” (FACEBOOK, 2017).

Desde o início, o Poder Público, na figura do vereador Siderley Bento e do Secretário de Meio Ambiente em exercício no ano 2016, teve uma relação próxima à comunidade interessada (vizinhos e ambientalistas) para que essa área virasse um parque ecológico. No mês de novembro de 2014 foi sancionada a Lei Municipal Nº 2268/2014, que cria o Parque Ecológico do Barroão, cuja autoria foi do mencionado vereador. Define-se no seu artigo nº4 que:

O Parque Ecológico do Barroão destina-se a fins conservacionistas, culturais, educativos, recreativos e esportivos, constituindo-se em um bem público do Município, destinado ao uso comum da população municipal e da região e fazer cumprir os objetivos de sua criação, bem como, responsabilizando-se, juntamente com a população usuária, pela conservação e manutenção dos elementos naturais e arquitetônicos do Parque. (LEI MUNICIPAL Nº 2268/2014)

No início do ano 2016, Procópio de Castro (ambientalista e morador do bairro São Paulo) e Siderley Bento, dois dirigentes comunitários do Parque que já tinham conhecimento sobre a proposta dos LUMEs, interessaram-se pela disciplina que seria ofertada na UFMG e se

⁸¹ Informações sobre as motivações que levaram a decidir-se pelo parque não foram reveladas.

disponibilizam como parceiros⁸². Ao longo do primeiro semestre desse ano, trabalham os alunos com essa comunidade em parceria, sempre com o objetivo principal de consolidar a participação popular no processo de planejamento do Parque (UNI009-UFMG, 2017).

Relata-se no documento elaborado pelos participantes da disciplina (UNI009-UFMG, 2017), que durante as várias visitas a campo procurou-se desenvolver atividades que propiciassem a apropriação do espaço, pois descobriram que a primeira dessas instâncias foi também a primeira oportunidade que muitos dos participantes tiveram para acessar e conhecer o parque, que se encontrava sempre fechado. A partir disto, as atividades propostas tinham o foco em ocupar e vivenciar o parque: um piquenique, caminhadas, e um mapeamento coletivo onde a comunidade manifestou seus anseios, etc. Os vizinhos que participaram das atividades manifestaram-se sobre o que teriam gostado de realizar no parque e quais os equipamentos necessários para isso.

Como resultado desse primeiro semestre, um projeto elaborado conjuntamente entre os alunos da disciplina LUMEs e a comunidade, contemplou todas as demandas levantadas durante os encontros.

Os alunos da disciplina declararam que esse primeiro semestre finalizou com a impressão de que, para alcançar os objetivos propostos, ainda era necessária maior participação popular, assim como a disponibilização de algum recurso financeiro⁸³ (GONÇALVES, 2016).

Já no segundo semestre, dois encontros foram programados⁸⁴: no primeiro, alunos e parceiros locais fizeram uma visita de reconhecimento à área, trocaram informações sobre o acontecido no semestre anterior e fixaram data para o segundo encontro, na forma de um evento organizado pela Comissão de Acompanhamento do Parque (esta conformada durante o primeiro semestre). Nessa ocasião a população foi convidada para uma jornada de plantio

⁸² Esta parceria foi mantida durante os dois períodos letivos do ano 2016.

⁸³ Até o final daquele ano o Parque não possuía benfeitorias (apenas uma cerca de arame) nem orçamento para desenvolver alguma das propostas (UNI009-UFMG, 2017)

⁸⁴ No segundo semestre modificou-se a metodologia de trabalho da disciplina: seriam elaboradas ações pontuais com cada um dos parceiros que aderiram à disciplina nesse semestre. Para mais detalhes, ver UNI009-UFMG (2017).

de mudas e outras atividades recreativas. Todo o segundo evento foi organizado pelos próprios moradores.

No ano de 2017, a consolidação deste projeto torna-se de interesse do Poder Executivo do Município de Matozinhos. Segundo o mediador de Matozinhos, acreditava-se que o fortalecimento do Parque causaria uma valorização econômica (através de atividades relacionadas ao turismo e lazer) na região, o que contribuiria para que as melhoras necessárias no bairro São Paulo se tornassem prioritárias. Assim, a Prefeitura decide alocar recursos dentro do orçamento no Plano Plurianual (PPA) para o Parque.

“A gestão do parque hoje, nós estamos discutindo, chegou para nós [refere-se à Prefeitura] na semana passada⁸⁵, até então o parque estava sendo discutido apenas com a sociedade. Foi feita a lei, o prefeito sancionou, deu toda a autonomia para que fizéssemos o que foi feito, só que nas duas discussões da Lei Diretriz Orçamentaria e na Lei Orgânica e no Orçamento, não estava incluso, e nem no PPA, no Plano Plurianual. [...] o orçamento chegou para nós agora. **Está no orçamento, a gente esta discutindo apenas como vai ser feito por esse valor (sic), e nós não começamos discutir e está no PPA, ou seja, o Plano do parque Barroco hoje é um interesse direto do Poder Executivo [...].** Como houve uma alteração de uma interatividade tremenda por parte da sociedade, hoje ele está real (sic). Está dentro dos projetos de ampliação do Município, [confuso] do PPA.” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

Desse depoimento se depreende também o importante papel da comunidade na implantação do parque, projeto desenvolvido sem intervenção do poder público, que ficou interessado a partir da constatação do interesse e acolhimento do projeto por parte da população.

Durante o ano de 2017 foram realizados três eventos da mesma natureza dos acontecidos em 2016: plantio de mudas, limpeza e cuidado do espaço, etc. Não obstante, continua fechado ao público fora dessas ocasiões. Nesse ano a Universidade não participou, pois os promotores locais levaram adiante, sem precisar desse apoio.

4.2.3 Lugar

Sobre a sua localização em relação à RM, Matozinhos é uma cidade que integra o Vetor Norte. Localiza-se a 49 km da cidade de Belo Horizonte, em uma localização vantajosa: por um lado, está sobre a MG-424 que faz a ligação entre Belo Horizonte e Sete Lagoas, por

⁸⁵ A entrevista foi realizada no dia 06/09/2017.

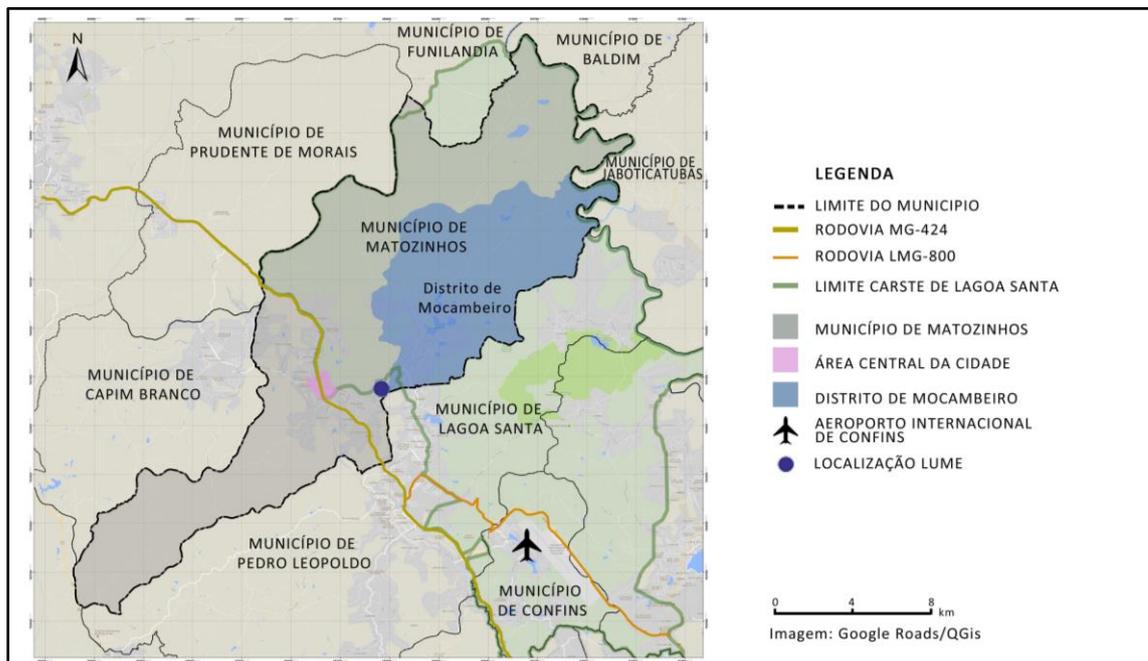
outro, está próxima ao Aeroporto Internacional de Confins. Essa melhor acessibilidade é um atrator de empresas e indústrias que preferem localizações estratégicas, por questões de logística.

A Prefeitura se vale desse potencial como recurso, promovendo a captação de empresas para se assentarem no seu território. Por exemplo, à empresa multinacional *Fassa Bartolo* foi doada uma área de terreno para facilitar a sua implantação em Matozinhos. A empresa podia contar, já não apenas com as matéria-primas extraídas no local para a elaboração de seus produtos, mas com a vantagem locacional do municio. O Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras da Prefeitura expõe:

É toda uma questão de Estado, porque assim, a matéria prima dela [refere-se à multinacional] é o calcário, e aqui é um polo calcário, é por isso e também **pelo fator do aeroporto**, e como Matozinhos é uma cidade centralizada, assim, quem vem de Brasília, pode passar aqui, [você vem] do Sertão Mineiro, você passa por aqui. Ou pode passar por Sete Lagoas ou pode passar por aqui. Mas todo mundo do norte de Minas que precisa vir no aeroporto, tem que passar por aqui. (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

O Parque Municipal Barroirão se localiza num terreno de mais de 14 hectares que possui extensas áreas de vegetação nativa, a oeste da mancha urbana de Matozinhos, no Bairro São Paulo, e às margens da estrada que liga a sede do município ao Distrito de Mocambeiro (FIGURA 4). Há um acesso pela Rua Florestal nº 152 e outro pela rodovia mencionada. Destaca-se sua proximidade à APA Carste de Lagoa Santa , relevante ao propósito do Parque de ser um Parque Ecológico Educativo.

A Lei nº 1614 do ano 2000, que estabelece as normas de uso e ocupação do solo no Município de Matozinhos, dispõe que a área onde o parque ocupa, seja tratada como Zona Urbana de Preservação (ZUP).

Figura 4 – Localização LUME Parque Municipal Barrocão - Matozinhos

Fonte: Elaboração própria. Base cartográfica Google Roads/QGIS.

O parque está pouco integrado com a estrutura urbana e sua acessibilidade é deficiente. Ao portão de acesso se acede desde uma via local do bairro sem pavimentação e mal interligada com o resto da malha viária⁸⁶,

Como a região carece de espaços públicos de qualidade, os participantes acreditam no potencial do parque como espaço público comunitário⁸⁷ (UNI009-UFMG, 2017).

Embora a magnitude do terreno seja propício para um parque de escala urbana e até metropolitana, ainda conserva um uso local. Acredita-se que o fato de permanecer fechado ao público faz com que seja apenas a vizinhança que tenha conhecimento da sua existência.

Para o mediador entrevistado o potencial alcance metropolitano do parque é claro:

⁸⁶ Acredita-se que com um correto estudo de seu desenho urbano pode ser resolvido, por exemplo, materializando a proposta de acesso pela estrada que liga a sede com o distrito de Mocambeiro.

⁸⁷ Dentre as principais demandas levantadas pelos alunos da UFMG se mencionam: museu aberto (plantas e artes), espaço para apresentação artística, pista de caminhada, espaço para alimentação, lazer infantil, envolvimento das escolas, academia ao ar livre, oficinas para a melhor idade, quadra de esportes, envolvimento de empresas no financiamento, aproximação com a associação do bairro (GONÇALVES, 2016).

“Nós tratamos de assuntos metropolitanos, porque a nossa referencia, que é a ideia desse parque, (...) e o que está sendo viabilizado para o parque Barroco, é uma biblioteca parque, que é a ideia hoje, e é por isso que ela se torna metropolitana, porque não é um assunto do município, é uma referencia da [região] metropolitana (...). Então a população não só da nossa cidade, mas de outras cidades da [região] metropolitana, tem nos perguntado: como que é o projeto? Tá caminhando? Tá legal? Eles querem vir , “nós queremos vir ai para visitar”. Pode vir a visitar a vontade.” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

Em relação a como este Projeto LUME pode se integrar ou articular com alguma outra política proposta no Macrozoneamento, entende-se que o Parque tem o potencial de ser articulado com o Programa de Conformação de Complexos Ambientais Culturais – CACs⁸⁸, pois está assentado às margens de uma área proposta como Unidades de Conservação – UC, o que lhe daria uma dimensão metropolitana. Concomitantemente aos LUMEs, os CACs também foram propostos para que contribuam na construção e o reconhecimento da identidade metropolitana (UFMG, 2014).

Tornar-se um parque dessa abrangência é um desejo da comunidade, tal como será detalhado na seção 5.2.5 *Identidade*, vindo a suprir a falta de espaços públicos desta na região.

A partir dessa localização estratégica, a ideia do grupo é que o Parque seja “Portal de recepção” para os habitantes da RMBH e turistas que visitam os espaços de interesse turístico das redondezas.

Convertê-lo em um espaço de contemplação, lazer, cultura, esportes e educação ambiental auxiliaria nessa função, assim como seria uma forma de descentralizar estas atividades dentro do próprio território municipal, visto que as atividades, sobretudo aquelas relacionadas à cultura, costumam se desenvolver no centro da cidade.

É necessário destacar que o Bairro São Paulo apresenta alguns conflitos urbanos. Em entrevista, o mediador declarou que “é a dor de cabeça da Prefeitura”. Refere-se ao fato de

⁸⁸ Os CACs são uma proposta de intervenção e gestão territorial que se inscrevem no Programa de Conformação de Complexos Ambientais e Culturais – CAC’s, contido na Política Metropolitana Integrada de Gestão da Paisagem e Valorização Cultural, do Eixo Urbanidade do PDDI-RMBH (2012) e que o Macrozoneamento (2014) deu continuidade.

que atualmente a população demanda por melhoras de serviços como drenagem pluvial e pavimentação asfáltica. Isto se deve a que o bairro surgiu a partir de um loteamento que não possuía a infraestrutura urbana adequada.

No terreno do Parque também surgiram alguns conflitos, devido ao fato de que é usado como lugar de despejo de lixo e área de pastagem de animais.

4.2.4 Participação

Como dito anteriormente, o trabalho desenvolvido em parceria entre os alunos da UFMG e a comunidade teve como principal objetivo incentivar e fortalecer a participação social no processo de planejamento do Parque. Para isso foi propiciado um espaço aberto para os moradores exporem suas vontades e suas opiniões a respeito do Parque Ecológico Barroco e seu porvir.

Durante os primeiros encontros, os estudantes da UFMG observaram que as lideranças eram os que definiam, quase unilateralmente, as ações a serem implementadas. Ante isto, os alunos reforçaram a importância de que a comunidade também devia participar na construção do projeto (GONÇALVES, 2016), propondo atividades que deram maior abertura para outras pessoas participarem. Isto gerou um dissenso.

Quando consultadas, as lideranças argumentaram que, embora a comunidade esteja mobilizada, não tinha os conhecimentos suficientes sobre alguns conceitos que era necessário respeitar para manter-se o caráter ecológico do Parque. Ou seja, procurava-se a primazia dos interesses deles sobre os interesses da população.

Adotou-se um modelo “participativo-indutivo”, onde aqueles que tinham mais conhecimento induziam, através da informação, a correção das propostas levantadas pela comunidade⁸⁹.

⁸⁹ A autora não pretende problematizar sobre esta forma coercitiva da tomada de decisões onde o conhecimento técnico impõe-se sobre o popular, mas constatar a disputa.

Os projetos resultantes do processo elaborado entre a comunidade e os alunos da UFMG durante o primeiro semestre de 2016 foram apresentados na Câmara Municipal, momento que mostra o interesse do poder público local no referido projeto, a diferença do caso em RDN.

Como indício da vontade de ampliar a participação e pluralizar a tomada de decisões, nesse evento foi criada a Comissão de Acompanhamento do Parque, cujo objetivo era, além de dar continuidade ao projeto desenvolvido até então, responder à necessidade de ampliar as vozes no processo de tomada de decisão e não centralizá-las nas figuras de algumas das lideranças.

Esta Comissão atua como um corpo administrativo formado por pessoas da vizinhança do parque, o Subsecretário de Meio Ambiente da Prefeitura e representantes de entidades como o Rotaract e CODEMA; e se reúne apenas quando há alguma decisão a ser tomada na agenda.

Não obstante, o papel das lideranças continuou a ser primordial para a organização das atividades do parque⁹⁰.

Para a mobilização social serviram-se do uso de redes sociais e panfletos. A página do *Facebook* “Parque Municipal Ecológico do Barroco” é o meio principal de comunicação com a comunidade, canal através do qual realizam-se todos os comunicados assim como a promoção de eventos e atividades. Além disso um grupo de *WhatsApp*, muito ativo, discute diariamente temas sobre a cidade.

A participação é numerosa nos eventos organizados, como os 5 plantios realizados até o final do ano 2017, mas ainda há certa dificuldade em conquistar adesões para além do grupo já consolidado. Ou seja, diferencia-se a participação dos que frequentam o parque com o fim de usufruir dele daquela participação mais engajada na construção deste espaço.

⁹⁰ Em entrevista, relatam que durante o período da campanha eleitoral para Vereadores no ano 2017, Siderley Silva, uma das principais lideranças, afastou-se das atividades do Parque para evitar o seu uso com fins políticos. Durante essa ausência ninguém assumiu o papel de tomar iniciativas de atividades para o parque.

Mesmo assim, salienta-se que ambas as formas de participação são importantes. Um envolvimento massivo da comunidade com o Parque é um recurso político que a Comissão de Acompanhamento do Parque dispõe na hora de discutir os rumos do Projeto e impedir que sejam tomadas decisões contrárias aos interesses da sociedade⁹¹. O objetivo das próximas ações é mobilizar ainda mais a população.

A aplicação de questionário a participantes⁹² (3 mulheres e 2 homens), mostrou um grau de escolaridade acima do registrado no IDHM Educação: duas pessoas tinham Curso superior completo, duas Segundo grau completo e 1 uma pessoa tinha Segundo grau incompleto⁹³.

No concernente ao lugar de nascimento das pessoas, apenas uma é oriunda de Matozinhos, enquanto quatro têm outras origens, sendo Belo Horizonte (2), Pedro Leopoldo (1) e Marliéria (1), verificando-se o processo imigratório comum à maioria dos municípios periféricos da RMBH.

Em relação aos deslocamentos, quatro pessoas se deslocam durante a semana desde sua cidade para outra por motivos como trabalho, estudos, saúde, lazer, etc., sendo que uma delas o faz todos os dias da semana, dois nos dias uteis e uma no final de semana. Uma pessoa não se desloca para outros Municípios. Como se vê, apresentam um padrão de mobilidade pendular alto, ainda que menor do que no caso de Riberião das Neves.

Sobre a identificação do município como parte da RMBH, o total dos inquiridos afirmou que seu município pertence à RMBH; para quatro deles isto traz benefícios para a cidade, sendo mencionados nas respostas:

⁹¹ Em entrevista, o Mediador mencionou que o dono original do terreno (quem loteou o bairro) assumiria a execução do asfaltamento para o bairro e a prefeitura, em compensação, devolveria ao empresário essa área verde para loteamento. O entrevistado acredita que essa ação teria um alto custo político, ao se precisar de 2/3 da Câmara para desfazer a Lei que declara a área como de Preservação.

⁹² O questionário foi aplicado durante um dos eventos de Plantios organizados. Os participantes são tanto membros da Comissão de Acompanhamento do Parque como vizinhos engajados com o projeto que estavam ali participando.

⁹³ Se comparadas em porcentagem, o IDMH Educação é: 5,6% Curso superior completo, 25,2% e 18,2% Segundo grau completo. O questionário deu 40%, 40%, 20% respectivamente. Embora a amostra de questionários aplicados tenha sido pequena para ter uma valoração completa.

(1) Acessibilidade, próximo a recursos de cidade grande. (2) Só porque é perto mesmo. (3) Integração, mobilidade e saúde. A questão do lixo ainda falta (*sic*). (4) Agrega valor embora seja interior. (INFORMAÇÕES OBTIDAS NA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO, 2017)

Aquele que considerou que pertencer à RMBH não traz nenhum benefício expressou, bem ao contrário, que “pertencer ao Vetor Norte trouxe mais violência e desenvolvimento (*sic*)” (INFORMAÇÕES OBTIDAS NA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO, 2017)

Quando consultados, apenas três participantes desta pesquisa conheciam o Programa LUMEs, declarando sobre ele:

(1) Estiveram aqui. Deu um crescimento significativo. Desperta aos cidadãos. Conscientização; (2) Desde o início eu vi com bons olhos, pois é um projeto inovador; (3) É um lugar de visitação, formativo e educativo, para além da mobilização. (INFORMAÇÕES OBTIDAS NA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO, 2017)

Embora todas as declarações apresentem aspectos positivos do Programa, a resposta 1, que se refere ao LUME como uma entidade externa ao Parque (possivelmente alude aos alunos da UFMG), se aproxima a um dos objetivos do Programa: o conscientizar aos cidadãos implica uma nova relação com o território, derivando um sentimento de pertença a ele.

Nota-se que não há um amplo conhecimento sobre o Programa LUMEs. Este questionário foi aplicado em novembro de 2017, mas já no ano 2016, os alunos da UFMG advertiam que havia uma necessidade de reforçar os objetivos propostos para o Programa, já que “esses ideais estavam se perdendo no decorrer do processo” (GONÇALVES, 2016, p.10).

Também, a partir do relatado no item 4.2.2, pode se afirmar que foi posto em andamento um primeiro ciclo do círculo virtuoso de “apropriação - pertencimento – participação”. Os participantes realizaram atividades que permitiram a vivência do parque, criando um vínculo que lhes deu sentido de pertencimento e, a partir de tal valoração, se viram motivados a participar.

Os alunos da UFMG, depois da sua última visita ao Parque, coincidente com o evento do Plantio em 20/11/2016, constataram que a adesão da população a participar das ações propostas pela Comissão tinha prosperado.

“A diversidade das atividades propostas nessa ocasião [referem-se à ação do dia 20/11/2016] - poesia, música, capoeira etc. - foi uma surpresa positiva para os

estudantes, uma vez que todas as iniciativas para a realização do evento foram tomadas pela própria população, demonstrando que a mobilização estava se tornando cada vez mais efetiva.” (UNI009-UFMG, 2017, p.92)

“Finalmente, é notório que o projeto adquiriu fôlego próprio, com vários eventos sendo planejados pela própria comunidade” (UNI009-UFMG, 2017, p.95)

4.2.5 Identidade

Matozinhos é considerado um município periférico a outros centros; atualmente periférico à RMBH e, no passado, a Sete Lagoas e Pedro Leopoldo (cuja centralidade baseava-se na Fábrica de Tecidos, hoje desativada). Com a implantação das intervenções urbanas que privilegiaram o Vetor Norte de RMBH, principalmente o Aeroporto Internacional de Confins e a Linha Verde⁹⁴, o nível de interação passa a ser mais intenso com Belo Horizonte, diminuindo a polarização que exercia Sete Lagoas.

Há duas acepções para esta nova situação, uma que a valora positivamente e a outra que a vê como geradora de negatividades, ambas repercutem na identidade do Município.

Por um lado, o fato de pertencer ao Vetor Norte assim como sua proximidade ao aeroporto de Confins é considerado conveniente e positivo, já que oferece a expansão de oportunidades de emprego.

“Matozinhos pertence ao Vetor Norte, e **é a cidade polo do Vetor Norte**. Ela esta centralizada no Setor Norte e por ela estar próxima ao Aeroporto de Confins, e **é um grande potencial**, muita empresa está vindo para Matozinhos pela logística do aeroporto.” (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

Expressa-se uma imagem de Município emergente, o que lhe outorga uma identidade com maior “autoestima”:

“Então a cidade de Matozinhos para a gente é hoje uma cidade com os mesmos problemas de cidade grande, mas **com uma grande qualidade de vida e que está crescendo, desenvolvendo mais que cidades grandes** que tem maior poder aquisitivo.” (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu).

⁹⁴ A Linha Verde é uma via expressa que interliga o município de Belo Horizonte ao Centro Administrativo de Minas Gerais (mais conhecida como a “Cidade Administrativa”) e ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins/MG)

“É uma cidade acolhedora, uma cidade com grandes perspectivas de crescimento, tanto de infraestrutura, porque nós estamos mexendo com muita infraestrutura, nós estamos com muitas obras, nós estamos com crescimento (...)”⁹⁵ (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

É importante destacar que o Secretário de Planejamento afirma ainda que Matozinhos é a cidade polo do Vetor Norte. Embora não exista uma cidade polo/centro/capital ou similar do Vetor Norte, essa é uma identidade muito ansiada, pois em entrevista, o responsável do Município de Vespasiano também declarou que Vespasiano é “a capital do Vetor Norte”.

Por outro lado, considera-se que essa relação de metropolização, acentuada a partir da efetivação das obras para o Vetor Norte, e o conseqüente acelerado crescimento urbano causaram a piora das condições de segurança na cidade assim como a proliferação de bairros-dormitório.

“Segurança é um grande problema aqui, porque temos grande parte de Matozinhos, que é Bom Jesus, que é quase como se fosse um bairro dormitório. A pessoa trabalha em Belo Horizonte e dorme em Matozinhos, e acabou que adentrou no município (*sic*), os problemas ficaram dentro do Município.” (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017)

Reforça-se que a falta de pertencimento, como visto no item 3.4.1, corresponde ao processo de migrações metropolitanas que, neste caso, provocou a formação destes bairros.

Em entrevista, o Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras, declarou que essa é a única relação que o município mantém com BH e salienta-a como negativa: “Além dessa relação de migração, basicamente é isso, não tem nenhuma outra [relação com BH]. Aqui nós somos uma cidade bem independente”⁹⁶.

⁹⁵ Essas declarações, embora colaborem para exemplificar a questão abordada, devem ser analisadas com cuidado, pois também resguardam um interesse político no discurso ao mostrar-se como “município em progresso”.

⁹⁶ Na mesma entrevista declara que há estudantes que se deslocam para universidades ou por questões laborais para outros municípios, mas não apenas para Belo Horizonte, mas também para Lagoa Santa e Pedro Leopoldo.

Curiosamente, embora os representantes da Administração tenham definido uma identidade positiva e auspiciosa, denotando maior autoestima, ao imaginar essa projeção para o futuro, imaginam um cenário bastante genérico e conservador.

Então nós estamos transformando Matozinhos em **uma cidade que vai ser referencia**. [...] Então a cidade de Matozinhos para a gente é hoje, é uma cidade com os mesmos problemas de cidade grande, mas com uma **grande qualidade de vida** e que está crescendo, desenvolvendo mais que cidades grandes [...]

O sonho nosso, hoje, e eu vou te falar aqui, porque nós estamos concluindo [...] um grande financiamento para todos os bairros que não tem **pavimentação**. Até 2020 vamos estar pavimentados. Grandes empreendimentos vão vir à cidade, **grandes condomínios residenciais**, [...] Então a cidade, ela está partindo para um momento de crescimento e desenvolvimento. (Secretário de Desenvolvimento Urbano e Obras de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu).

Em referencia ao Parque, percebeu-se que a própria identidade está sendo construída aos poucos, mas já podemos advertir que esta construção tem, ao menos, três vertentes: a de *parque comunitário*, *parque ecológico* e *portal turístico*, estas duas últimas intimamente relacionadas entre si.

Como *parque comunitário*, salienta-se o potencial que tem como elemento articulador e estruturante para a comunidade, tanto na escala do lugar quanto na regional-metropolitana. Na escala do lugar, espera-se que sua apropriação pela população seja um meio para reforçar o senso de pertencimento ao bairro que, como já explicado, apresenta conflitos no nível urbano.

Já na escala metropolitana, segundo o Mediador 1, essa vontade de que o interesse da comunidade extrapole os limites do bairro radica em que, se o parque conseguisse alcançar uma magnitude metropolitana, haveria uma valorização econômica na região e, portanto, seria mais fácil conseguir os recursos necessários para as melhorias de infraestrutura faltante no bairro.

A partir do depoimento do Mediador 1 sobre os benefícios para a comunidade de participar ativamente de um LUME, depreende-se que o LUMEs é um canal para gerar identidade, como produto da comunidade e suas relações.

“Os benefícios são diversos. O que eu acho o maior ganho do LUMEs é a interação entre a sociedade. É com a troca de informações que acontece sempre num espaço pequeno e que onde você tem ai milhões de ganhos, sendo um dos principais a

aproximação de pessoas e o reconhecimento de cada um, provocando um ganho muito grande ao município na riqueza cultural de cada setor, **valorização e reconhecimento** de cada setor. Esse para mim é um grande ganho do LUMEs.” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu).

Por outro lado, uma vez que essa identidade, a de espaço comunitário valorizado através de sua difundida apropriação, atribua à comunidade um valor simbólico, pressupõe-se que este valor pode ser traduzido em um valor político e econômico.

“Os LUMEs Barroço, ele foi criado com essa dinâmica de que fortalecer e causar uma valorização econômica na região para que essas melhorias viessem ser criadas no decorrer desse tempo. E também deu certo, porque hoje o Município está se desempenhando o máximo para **levantar um recurso junto ao empréstimo em torno de 50 milhões e fazer as infraestruturas adequadas para aquela região. Tudo decorrente a uma dinâmica que a própria sociedade criou em torno com a instalação do parque municipal Barracão.**” (Mediador de Matozinhos, em entrevista concedida à autora em 06/09/2017, grifo meu)

A exaltação da identidade *Parque Ecológico* é também uma ação estratégica para obter benefícios econômicos. Isto foi especificamente declarado em entrevista pelo Mediador 2, com objetivo de conseguir a aplicação de recursos de Compensação Ambiental⁹⁷ que o Ministério Público oferece.

A identidade denominada *portal turístico*, resultaria de ser reconhecido como o “Portal do Sistema de Áreas Protegidas de Matozinhos”. Incorporar-se-ia o Parque Barracão à APA Carste de Lagoa Santa, cujo limites coincidem com os do Parque (FIGURA 4), região com grandes riquezas naturais e culturais, onde já há conformado um circuito com pontos de interesse como o Parque Estadual Cerca Grande⁹⁸, único sítio arqueológico de Minas Gerais tombado pelo IPHAN em nível nacional, e os Monumentos Naturais Estaduais da Vargem da Pedra, da Experiência da Jaguará e da Gruta Santo Antônio.

⁹⁷ A compensação ambiental é um instrumento de política pública que proporciona a incorporação dos custos sociais e ambientais da degradação gerada por determinados empreendimentos, em seus custos globais. Assim, se um empreendimento for considerado como de significativo impacto ambiental, é obrigado a pagar um valor pela compensação ambiental.

⁹⁸ O Parque Estadual Cerca Grande ainda não está aberto à visitação, apenas para pesquisa e intuito educacionais.

4.3 CASO 3: FEIRA SAIA DA LINHA EM VESPASIANO

4.3.1 Caracterização do Município de Vespasiano

O Município de Vespasiano encontra-se no Vetor Norte da RMBH, a 30 km da cidade de Belo Horizonte (BH). Tem uma população de 122.365 pessoas, segundo estimativa do IBGE (2017), sendo assim o 8º município mais populoso dentre os 34 municípios que compõem a RMBH. Com 71,08 km² de área da sua unidade territorial, é o 30º município da RMBH se considerada sua extensão territorial, ou seja está dentre os menores.

É caracterizado como cidade-dormitório⁹⁹ onde o 49% da população economicamente ativa ocupada entre 15 e 64 anos se desloca para o núcleo metropolitano (LOBO *et al*, 2017) e possui um nível alto de integração à dinâmica da aglomeração da RMBH (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

Foi distrito de Santa Luzia até 1948, quando se emancipou e foi elevado à categoria de município. Sua mancha urbana reflete a dinâmica de aglomeração entre essa cidade e Belo Horizonte, com a qual apresenta conurbação (FIGURA 5).

O atual Município de São José da Lapa foi um distrito de Vespasiano até 1992, quando foi desmembrado e elevado à categoria de município.

A economia está ligada aos setores de serviço, comércio e indústria, principalmente cimenteira e metalúrgica. Na década de 1960, essas indústrias propiciaram uma nova base econômica e também aceleraram o crescimento demográfico da região, em detrimento do setor agrícola.

⁹⁹ Cf. nota 15.

4.3.2 Histórico do caso

Este projeto começou quando algumas lideranças comunitárias da cidade de Vespasiano tomaram conhecimento do Programa LUMEs enquanto participavam do processo de elaboração do Macrozoneamento.

Outra atividade, realizadas após esse processo, foi um Curso de Elaboração de Projetos, ministrado por Clarice Libânio, uma das entusiastas do Programa LUMEs e posteriormente professora da disciplina LUMEs-UFMG. As lideranças mencionadas participaram, elaborando como produto a proposta do projeto Feira Saia da Linha, que buscava dar resposta a uma preocupação vinculada ao desenvolvimento econômico do município assim como ao lugar relegado que tinha a cultura.

Em consequência, a Feira Saia da Linha foi concebida como uma feira que, por um lado, pudesse ser uma fonte de renda para os artesãos locais e, por outro lado, pudesse despertar o interesse da população em relação às ações locais e à cultura de um modo geral. Buscava-se, por meio do artesanato, promover ações socioeducativas, além de ampliar o acesso da comunidade de Vespasiano aos bens culturais locais. (UNI009-UFMG, 2017).

O projeto foi concretizado em dezembro de 2015, quando produtores locais instalaram na rua suas barracas, ofertando produtos de artesanato, roupas e comidas.

No início, o local escolhido foi no Bairro Santo Clara, próximo à Sede da Biblioteca Diadorim, instituição parceira da Feira. Prontamente perceberam que a localização não era conveniente para os objetivos da Feira, pois era de difícil acesso e pouco atrativa para os potenciais visitantes. A partir disto, decidiu-se mudar o local para o Bairro Maria José, próximo a uma avenida com grande fluxo comercial.

Desde então, a feira acontece todos os sábados, de 9h às 17h, na Rua Quatro, esquina com Avenida A, e participam dela 26 expositores quase regularmente.

Durante os dois semestres letivos do ano 2016, o grupo de Vespasiano trabalhou de forma conjunta com os alunos da disciplina da UFMG, desenvolvendo algumas estratégias de organização (constituiu-se uma comissão para aprimorar a organização) e de vendas e

marketing, (melhorou-se a logomarca e o *branding* e decidiram participar regularmente da “Feira de Tudo”¹⁰⁰).

A evolução do Projeto foi notável: passaram de barracas alugadas a proprietários dessas, de atuar no âmbito do bairro a participar em outros pontos da RMBH, assim como conseguiram conquistar novas adesões ao projeto.

4.3.3 Lugar

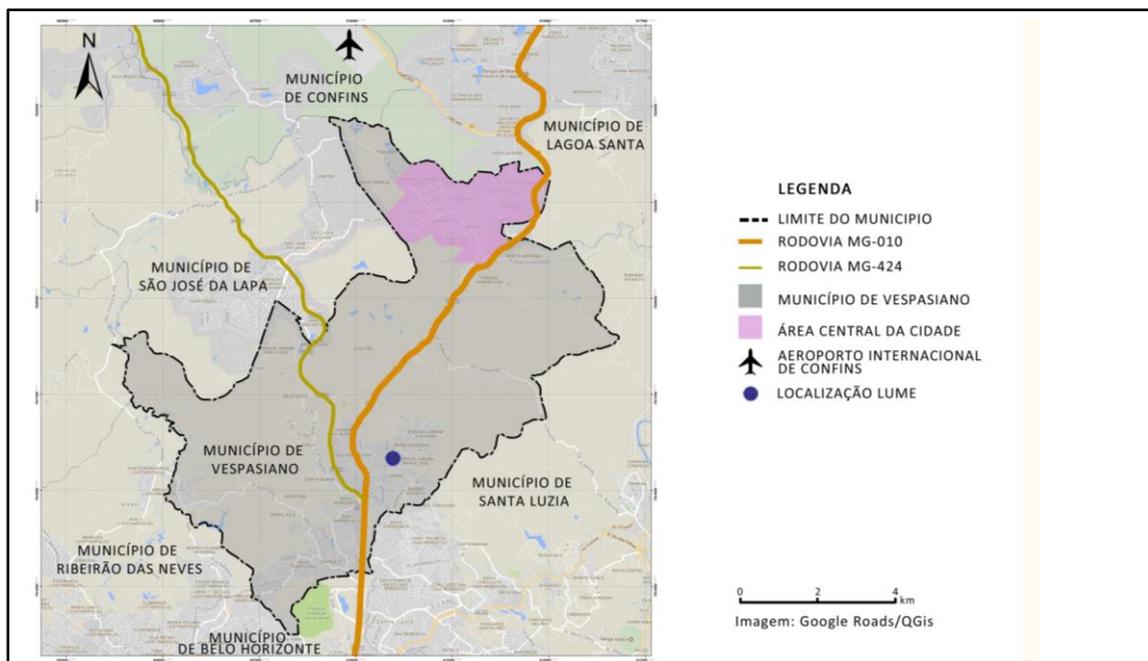
O território vespasianense é atravessado no sentido Norte-Sul pela via expressa MG-010 (Linha Verde), ficando assim fragmentado em duas porções: leste e oeste. Há também uma divisão em porções norte, mais vinculada à sede do município, e sul, mais vinculada a Belo Horizonte e Santa Luzia, entre as quais há grandes vazios intersticiais. Enquanto o centro urbano localiza-se a nordeste, quase na fronteira com o município de Lagoa Santa, a região onde se situa a Feira se localiza na porção sudoeste, bem próxima à fronteira com Santa Luzia e Vespasiano (FIGURA 5).

Decorrente de sua localização e da oferta de transporte público que facilita o acesso a Belo Horizonte, pode se afirmar que essa porção sul onde se situa a Feira mantém mais relações urbanas com a capital mineira do que com o próprio centro de Vespasiano.

A feira acontece na Rua Quatro, na esquina com Avenida A, no bairro Maria José. Como mencionado anteriormente, este bairro, ao qual se acessa pela MG-010, foi escolhido logo após a Feira ocorrer durante um breve tempo no bairro Santa Clara. Depois dessas experiências, considerou-se mudar para o local atual por ser mais interessante aos objetivos da feira: a Avenida A, uma das ruas principais da região, concentra uma ampla diversidade comercial e é uma via de forte afluência de população, principalmente nos fins de semana, que é quando a feira acontece.

¹⁰⁰ A Feira de Tudo é um evento cultural autogestionado, que acontece mensalmente na Escola de Arquitetura da UFMG. Vários dos alunos que deram início a esta feira participaram da disciplina UFMG e foram eles que propuseram a participação dos artesãos da Feira Saia da Linha.

Figura 5 – Localização LUME Feira Saia da Linha - Vespasiano



Fonte: Elaboração própria. Base cartográfica Google Roads/QGis.

O lugar tem certo significado metropolitano, pois não é apenas frequentado por moradores de Vespasiano, mas também de municípios vizinhos.

“Porque aqui concentra muita coisa nessa região onde que a gente está. Onde que as pessoas passam, onde que as pessoas circulam, [...] aqui foi escolhido assim, porque **está vindo muita gente de BH. Nós somos próximos de Santa Luzia que vem gente de lá para cá.** Então aqui é um lugar onde acontecem muitas coisas [...]” (Mediadora de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 09/06/2017, grifo meu)

Se considerarmos os objetivos da feira - divulgar o artesanato local e gerar oportunidade de renda-, esse local terá um impacto para além do local e trará grandes benefícios. Isto está claro para a mediadora entrevistada, que foi o que ressaltou como benefício de participar do programa LUMEs:

“**O benefício é estar interagindo com a Região Metropolitana** num todo, porque mesmo assim estando distante um do outro, um município do outro, a través do LUMEs a gente vai caminhando e eu aposto mais ainda no LUMEs, **eu quero que o LUMEs nos divulgue.** Embora tenha uma página lá no site da Região Metropolitana, (...) [que]também é ponto importante para nós. Então é na divulgação, divulgar mais coisas, muita gente está fazendo (*sic*).” (Mediadora de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 09/06/2017, grifo meu)

4.3.4 Participação

A própria história da Feira começa com a participação da mediadora no processo de elaboração do PDDI e do Macrozoneamento, momento que surgiu a iniciativa de organização da feira.

A partir das observações realizadas, pode-se dizer que o LUME de Vespasiano constituiu-se como um espaço de participação de três frentes. Na primeira, temos os feirantes, cuja participação foi resultado de uma motivação mais pessoal, interessados na Feira apenas como um espaço gerador de renda. Na segunda, as lideranças e mais alguns feirantes envolvidos e engajados nas ações, que imaginaram a feira como catalizadora de transformações que transcendam os objetivos econômicos e, na terceira, temos a comunidade em geral que visita a cada sábado o espaço. Em qualquer dessas frentes, a Feira está aberta a receber novos participantes.

Considera-se que as idealizadoras estavam cientes dessa situação na qual nem todos os feirantes estavam na mesma frente e, como estratégia, utilizaram um tema de interesse geral todos os feirantes para motivar uma “mudança de frente”. Segundo relato dos alunos (ROCHA, 2016), elas acentuaram a intenção de fortalecer os laços entre os expositores, valendo-se da valorização da Feira e da criação de um sentimento de pertencimento em relação ao grupo.

Durante dois semestres (o primeiro de 2016 e o primeiro de 2017) estabeleceram parceria com os alunos da disciplina da UFMG, que descreveram os feirantes como “proativos e engajados em busca de seus objetivos” (ROCHA, 2016, p.12), Acredita-se que esse entusiasmo se vê influenciado pelo fato de que a atividade pode gerar renda, o que também nos leva a pensar que se o sucesso nas vendas fosse maior¹⁰¹, a participação e o engajamento aumentariam.

¹⁰¹ Segundo a mediadora, pode-se inferir que ainda a Feira não está funcionando de forma totalmente satisfatória - “[...] aqui é um lugar onde acontecem muitas coisas, embora agora está parado ainda, sim, não é do jeito que a gente quer, estamos no caminho.” (Mediadora de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 09/06/2017)

Além da participação, houve uma notável colaboração com outros atores das imediações do local: conseguiram parceria com um bar, que emprestava os banheiros e providenciava música ambiente, para oferecer uma ambiência mais agradável para os clientes e consumidores. Também conseguiram que outros estabelecimentos comerciais da zona ajudassem na divulgação dos eventos da Feira.

Para a organização do coletivo, os artesãos têm a obrigatoriedade de participar de reuniões que acontecem no espaço da Biblioteca Diadorim, onde se discutem questões da organização.

“Além da feira, a gente tem obrigatoriedade de nos encontrarmos os artesãos uma, duas vezes por mês lá no espaço sociocultural Diadorim, para a gente **discutir o quê que vai ser melhor, porque tudo é discutido coletivamente**, o quê que é melhor para a feira, o quê que é melhor para os artesãos, onde que a gente vai expor, de que formas vão ser os *flyers* para divulgar nosso trabalho, vender nosso trabalho e mostrar o que é produzido.” (Mediadora de Vespasiano, em entrevista concedida à autora em 09/06/2017, grifo meu)

Também, para melhor coordenar as ações, decidiram formar uma comissão composta por cinco feirantes, que tomaram medidas para a manutenção e limpeza do local, montagem das barracas, difusão dos eventos etc. Pode-se considerar o grupo como coeso e bem organizado. Destacam os alunos a pró-atividade dos feirantes, que, “partindo das discussões com o grupo da disciplina, já colocavam em prática as questões citadas, em um processo de articulação e organização impressionantes.” (UNI009-UFMG, 2017)

Para ampliação da participação social nas várias frentes, foram adotadas diferentes formas de mobilização, segundo o objetivo. A promoção das atividades da feira foi divulgada através das redes sociais, de panfletos e *flyers*, além do “boca-a-boca”, e em menor medida, por carros de som¹⁰². Já a comunicação entre os feirantes mais utilizada foi o *Whatsapp*.

A partir da aplicação do questionário aos participantes, sabe-se que nenhum deles nasceu em Vespasiano (sendo que dois deles nasceram em Belo Horizonte), confirmando o perfil de moradores migrantes.

¹⁰² Esse foi um dos meios principais no início, mas com o decorrer do tempo foi comprovado que não era tão eficiente quanto oneroso.

À diferença dos outros casos, os participantes na Saia da Linha não apresentam um alto grau de mobilidade metropolitana sendo que, dos cinco, três o fazem com uma regularidade de “apenas três vezes por semana ou menos”. Uma hipótese é que, ao serem artesãos, suas atividades diárias de produção são no próprio município e, muito provavelmente, no próprio domicílio.

Em relação ao nível educativo, vemos que os participantes têm um nível de formação menos homogêneo e mais baixo, em comparação com os outros municípios mencionados, sendo as respostas: um tem Primeiro grau incompleto, outro Segundo grau incompleto, o terceiro tem Segundo grau completo, o quarto com Curso Técnico Completo e apenas um com Curso Superior Incompleto.

Sobre as relações com a RMBH, quatro reconheceram que seu município pertence à RMBH, mas apenas dois responderam que este fato trazia algum benefício para ele (dos outros três, dois responderam que não e um escolheu a opção “não sabe/não contesta”). Esses benefícios consistiriam em: (1) Conheceu a Feira, (2) As ligações; dependemos uns dos outros, daqui ali de ali a cá (sic). É interessante marcar que é a Feira o motivo pelo qual um dos entrevistados enxerga como benéfico ser parte da RMBH.

O que tornou surpreendente foi o fato de apenas dois dos entrevistados terem conhecimento do LUMEs. Um deles afirmou que “é um planejamento metropolitano” e outro que “são os alunos da UFMG”.

4.3.5 Identidade

Sobre a própria identidade do Município, em entrevista com um porta-voz da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Municipal¹⁰³, foi definida como uma relação: a de ser parte do Vetor Norte da RMBH, mais precisamente a sua capital¹⁰⁴:

¹⁰³ Houve certa resistência da Secretaria em conceder uma entrevista para esta pesquisa. A entrevista com o técnico foi via telefônica, limitando-se a responder brevemente o roteiro que, a pedido, tinha lhes sido enviado previamente por *e-mail*.

“Cidade metropolitana com característica de capital do Vetor Norte [que se relaciona a BH] através da mobilidade urbana, fornecimento de mão de obra e geração de emprego e qualificação dos estudantes.” (Técnico da Secretaria de Planejamento, em entrevista telefônica concedida à autora em 09/08/2017).

Ou seja, também fica claro neste caso como a relação entre o município e a Região Metropolitana se expressa exclusivamente como uma interação meramente funcionalista que responde ao padrão centro/periferia, no qual o primeiro provê as oportunidades (neste caso, emprego e qualificação dos estudantes).

Também retrataram a relação entre o Município de Vespasiano e a RMBH de uma forma estritamente funcional, informando que se dá através dos serviços urbanos como o transporte público, a saúde e a limpeza urbana. Esse mesmo caráter foi conferido às relações de cooperação com outros municípios, mencionando que há projetos em Vespasiano que atendem outros municípios como as Unidades de Pronto Atendimento, o Batalhão da Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros.

Por outro lado, a proximidade entre a cidade de Belo Horizonte e Vespasiano é vista como um dos fatores de inibição do desenvolvimento local, assim como de ser o motivo da fragmentação do município em núcleos urbanos, nos quais os bairros mais distantes se desenvolveram sem estabelecer fortes vínculos com a sede (CÂMARA MUNICIPAL DE VESPASIANO, 2014). Tal como descrito no capítulo 4.2.3, esta é também a situação da área em estudo.

Esta localização periférica provocou nas idealizadoras da Feira a necessidade de, como um dos objetivos, criar um senso de pertencimento a Vespasiano a partir do acesso a atividades culturais e socioeducativas. Ou seja, um dos grandes interesses estava colocado em fortalecer a própria identidade local, que se viu afetada pelas relações metropolitanas, em detrimento da identidade metropolitana.

Sobre a relevância dada à necessidade de aumentar a valorização como grupo, de forma tal que a frente dos “apenas feirantes vendedores” se some à dos “feirantes engajados”, alinha-

¹⁰⁴ Como visto, em cada município, há uma auto-atribuição como polo regional do Vetor Norte.

se com outro interesse contemplado ao se pensar a Feira como um LUME: pretende-se que “os participantes sejam agentes de transformação e valorização e integração da territorialidade e urbanidade locais” (ROCHA, 2016).

Em relação ao projeto LUMEs é curioso ver que as próprias potencialidades do Município que são destacadas como fator de desenvolvimento para a RMBH (a proximidade a Belo Horizonte, a presença das rodovias MG-010 e MG-424, a proximidade do aeroporto de Confins etc.), são vistas pelas idealizadoras da Feira como um impedimento de serem visibilizados (e conseqüentemente, identificáveis), tanto que deram para esta situação o nome do Projeto. Ou seja, “Saia da Linha” refere-se ao desejo das pessoas de se desviar da Linha Verde¹⁰⁵ para adentrar no bairro onde a Feira está.

Pode dizer-se que há, entre os artesãos, uma identificação como cidadãos metropolitanos, pois têm surgido no grupo discussões sobre as relações metropolitanas, principalmente a questão da mobilidade. Inicialmente, identificaram o quanto mais acessível lhes era para eles, moradores de Vespasiano, relacionar-se com certos locais de Belo Horizonte do que com algumas partes do próprio município. Num segundo momento, a partir de convites a participar em outros espaços da RMBH, observaram as poucas opções que tinham para locomover-se.

Notavelmente, embora o grupo não tenha declarado não ter um alto grau de mobilidade na RM, foi este o tema principal durante as discussões sobre o planejamento. Arrisca-se que aqueles que não se deslocam seguindo um padrão de mobilidade correspondente ao modelo centro-periferia¹⁰⁶ padecem mais ainda das ineficiências do transporte público, cuja oferta e organização respondem, precisamente, às maiores demandas de deslocamento.

Interessantemente, os artesãos da Feira Saia da Linha acreditam que a valorização cultural e o aumento do sentimento de pertencimento, outorgaria um empoderamento local.

¹⁰⁵ Cf. nota 94.

¹⁰⁶ Fluxo de deslocamentos pendulares diários do tipo residência/trabalho no sentido periferia/núcleo.

4.4 MUDANÇAS NAS PERCEPÇÕES SOBRE UM GOVERNO METROPOLITANO

Por último, no intuito de responder à nossa hipótese e corroborar se, por meio dos LUMEs pode-se formar uma identidade metropolitana que possa ser usada como recurso político para maior participação da sociedade civil nos arranjos de gestão metropolitana, foi feita uma comparação entre dois grupos (denominados “participantes dos LUMEs” e “sem vinculação”). Essa comparação buscou verificar em que medida há diferença entre esses grupos na forma de se engajar nas questões relativas à RMBH.

Para isto, aplicou-se um mesmo questionário a 15 pessoas que participaram dos LUMEs (cinco por projeto em estudo) e a 15 pessoas sem vinculação com os LUMEs (cinco por município em estudo).

Primeiro, explorou-se o grau de conhecimento da população sobre se o município onde mora pertence à RMBH, assim como quais são os benefícios que isto implica. Constatou-se que, em geral, as pessoas entrevistadas mostraram-se cientes de que são moradores metropolitanos, sendo que todos do grupo “sem vinculação” responderam que seu município pertence à RMBH, enquanto no grupo “participantes do LUMEs” 13 pessoas afirmaram isto, e apenas 1 pessoa respondeu que não, sendo que 1 respondeu que não sabe.

Não obstante, há uma diferença entre os dois grupos em relação a:

(1) Percepção do que significa morar na RM:

O fato de viver na RMBH foi visto como positivo para 10 dos respondentes do grupo dos “participantes do LUMEs”, superior aos 6 respondentes do grupo “sem vinculação”, que acharam o mesmo.

(2) Interesse em participar de eleições para um governo metropolitano¹⁰⁷:

9 participariam de eleições para um governo metropolitano no grupo “participantes dos LUMEs”, enquanto apenas 4 do grupo “sem vinculação” o faria.

¹⁰⁷ A pergunta específica foi: “Você gostaria de participar de eleições para escolher um governo da RMBH?”. A intenção não era explorar o conhecimento que se tinha sobre a forma de governo vigente na RMBH, mas a vontade de assumir um comportamento engajado com o político, reflexo de uma cidadania metropolitana.

Embora esses dados sejam muito limitados para permitir uma profunda elucidação sobre o efeito que, além do mais, é dificilmente mensurável, podemos perceber que os participantes dos LUMEs se mostraram mais abertos a implicar-se na vida cidadã metropolitana.

4.5 SÍNTESES E VALORIZAÇÕES NA BUSCA DE INDÍCIOS DE NOVOS CAMINHOS

Não nos ocuparemos aqui em fazer uma avaliação do Programa segundo o delineamento do PDDI¹⁰⁸, mas é relevante para a hipótese aqui proposta destacar alguns dos aspectos que contribuíram para a reflexão sobre o papel dos programas de políticas públicas na formação das identidades territoriais (locais e metropolitanas) e para a ampliação de formas de participação social em questões relativas ao planejamento metropolitano.

O Quadro 1 apresenta as principais informações sobre os projetos analisados neste trabalho e resume as principais informações coletadas em relação aos conceitos abordados: escala territorial, participação e configurações de identidades.

Embora cada um dos casos tenha tido suas especificidades, podemos acrescentar à sínteses que:

- Sobre o lugar
- No caso do LUME Casulo e do LUME Barroco são resgatadas áreas de propriedade pública que estavam ociosas e não cumpriam função social alguma.
- O LUME Barroco tem o potencial para ser um espaço de escala metropolitana, mas ainda é necessário ser mais reconhecido na escala local. Já o LUME Saia da Linha, que tem a expectativa de ser um lugar metropolitano, pode ter mais dificuldades em lográ-lo devido, principalmente, à sua localização.

¹⁰⁸ Na redação do detalhamento do programa no PDDI é prevista uma avaliação após o primeiro ano de implantação do programa, verificando os resultados, através de retorno a todos os espaços que sofreram algum tipo de intervenção / ação, através da aplicação de um questionário que mensurasse os seguintes itens: ampliação ou redução da frequência de público; grau de satisfação do público com o espaço; número e tipo de atividades desenvolvidas no período, segundo os diversos públicos; principais dificuldades vivenciadas no processo de implementação do programa; tipo e extensão das melhorias implementadas durante o programa, dentre outros aspectos.

- O Vetor Norte e a proximidade com o Aeroporto Internacional de Confins são elementos que, provavelmente pelo seu potencial de desenvolvimento econômico, interessam como recurso identitário a todos os municípios contemplados nesta pesquisa.

- Sobre a participação e a mobilização:

- Sobre as formas de organização, todos formaram em algum momento uma Comissão.

- Todos se apoiaram no uso do *Facebook* para a organização de reuniões eventos.

- As redes sociais e os panfletos foram os canais mais escolhidos para a divulgação de eventos e ações.

- São grupos formados por setores populares da sociedade.

- O perfil dos participantes coincide com as características de um cidadão metropolitano: migrante e com alto grau de mobilidade pendular.

- Dão resposta às demandas populares.

- Não atuam de forma articulada com outros LUMEs. Ainda é exclusivamente a disciplina da UFMG o canal articulador entre eles.

- No caso do LUME Barroco e do Saia da Linha, estão a caminho de consolidar-se como espaços autogeridos e autônomos.

Quadro 1 – Síntese das principais informações coletadas

Informações coletadas	Projetos de Cooperação	Existência de conflitos com outros Municípios	A prefeitura tem conhecimento sobre o LUM/ES	Identidades Autodeclaradas	Projeto LUM/ES	Organização	Participação	Divulgação de reuniões e eventos	Escala	Pertencimento e identidade Aspectos negativos e positivos	Interface com outra Política ou Programa do PDDI
Município											
Ribeirão das Neves	Desconhece	Sim, em relação à divisa do município.	Não.	-Cidade carcerária. -Cidade dormitório.	Espaço Cultural Casulo (<i>Status: DESATIVADO</i>)	-1 articulador -Formação do Coletivo "Rede de Trabalhadores da Cultura de Ribeirão das Neves" - Comissões -Reuniões periódicas	-artistas -vizinhança de alunos escola municipal Pedro Alcântara Nogueira.	Facebook.	Local	-Identities negativas muito arraigadas. +Nova geração de moradores mais sensibilizados com a própria cidade. +Interesse em explorar identidades emergentes como a produção cultural.	-Política Metropolitana Integrada de Promoção de Atividades Culturais e Criativas. -Projeto de Criação de programa de formação, capacitação e experimentação para jovens na RMBH.
Matozinhos	Através de Consórcio CIRSEC	Sim, em relação à divisa do município.	Não.	-Cidade polo do Vector Norte. -Cidade acolhedora que vai ser referência.	Parque Barroco (Status: ATIVO)	-2 articuladores -Comissão de Acompanhamento do Parque -Reuniões periódicas	-vizinhança	Facebook, <i>flyers</i> .	Local e Metropolitana	-Pouco apropriado pela comunidade (ingresso muito restrito). -Referência para a cidade. Interesse do poder público em reforçá-lo.	-Proposta de Complexos Ambientais Culturais (CAC's)
Vespasiano	UPA, Batalhão da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, que atendem outros municípios.	Sim, em relação à divisa do município.	Não	-Cidade metropolitana com característica de capital do Vector Norte.	Feira Sala da Linha (Status: DESATIVADO)	-2 articuladoras -Comissão -Reuniões mensais	-feirantes -comércios parceiros e colaboradores. -público em geral.	Facebook, <i>flyers</i> , panfletos, carro de som, boca-a-boca	Local e Metropolitana	-Pouca conexão com a área central da cidade. +Interesse em fortalecer o sentido de pertença à cidade de Vespasiano.	-Política metropolitana integrada de desenvolvimento produtivo sustentável. -Programa de Apoio à Regulamentação e Empreendimentos Individuais, Empreendimentos Solidários, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Fonte: Elaboração própria

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do quadro de grandes disparidades socioeconômicas intrametropolitanas que caracterizam a RMBH e que se reflete também numa disparidade político-institucional, surge a questão de como assegurar a representação dos interesses daqueles com menos vantagens no seu posicionamento, na região metropolitana. O caminho proposto é o de promover um modelo de governança mais democrático e cooperativo. Sustentou-se a hipótese de que, por meio da participação em processos de planejamento de escala metropolitana, construir-se-ia uma identidade metropolitana, caracterizada como uma “identidade de projeto” (CASTELLS, 2001). Nesses termos, a comunidade metropolitana procura redefinir sua posição na sociedade e, assim, a própria expressão da cidadania levaria a um modelo de governança mais cooperativo.

No capítulo 2 se problematizou sobre o dilema entre as escalas, propondo a opção de explorar as especificidades sociais ou culturais compartilhadas, para melhor definição de uma identidade metropolitana, pensando a RM como um “nós” e um território delimitado claramente diferenciado do mundo (BOURDIN, 2001). Com condições de forte integração e com senso de pertencimento, a identidade seria o elemento que efetivaria a igualdade entre os entes que conformam a RMBH, possuindo o potencial de superação das relações de desigualdade vigentes apresentadas no subcapítulo 2.3.2, e que dificultam a formação de sujeitos para o planejamento da vida metropolitana coletiva.

Logo, apresentam-se como pano de fundo, o quadro político-institucional dos órgãos gestores que concentram o poder nas regiões metropolitanas brasileiras e, especificamente, os arranjos de governo metropolitano da RMBH.

A partir da análise do Programa LUMEs, da conjuntura que lhe deu origem, e do contexto político-institucional no qual foi criado, se elaborou uma formulação teórica sobre os conceitos que o perpassam: lugar, cidadania e participação. Estes nortearam a abordagem dos estudos de caso analisados no capítulo 5. Três dos Projetos LUMEs desenvolvidos no marco da disciplina “Oficina Multidisciplinar: Os LUMEs e a prática do planejamento

metropolitano”, que tomou como referência metodológica o Programa LUMEs proposto no PDDI, foram estudados.

A principal descoberta foi que, no caso dos LUMEs, não é a identidade que induziria a uma maior participação, mas sim que a participação nestes projetos colaboraria na construção dessa identidade. Outros desdobramentos surgiram e foram relacionados com os objetivos primeiros na formulação do Programa: (1) considerações a respeito de sua formulação, (2) os LUMEs como ferramenta política para a promoção da cooperação e coordenação no nível institucional e administrativo interescalar, (3) influências e limites na formação da identidade, (4) a participação cidadã.

Os LUMEs oportunizam ações de cooperação e coordenação em espaços onde se tem acesso às informações. Efetivar-se-iam, assim, a formulação de políticas *bottom-up*, legitimadas por responderem às demandas dos cidadãos. Potencialmente, se as experiências (e atores) se articulassem em rede, descobrir-se-iam problemas e ambiências comuns entre os grupos, que poderiam ser tratados ou cogidos por mais de um grupo, ou ainda, se mobilizados, obteriam respostas das suas reivindicações através dos órgãos metropolitanos.

As experiências LUMEs não foram consideradas na sua dimensão como formadora de atores metropolitanos que possam monitorar a implementação do PDDI-RMBH, pois, como exposto no quadro 1, nenhuma das Secretarias de Planejamento tinha conhecimento do Programa e, quando informadas sobre ele, o associaram com a área social, atribuindo-lhe um caráter assistencialista. Visto isto, considera-se que os LUMEs podem abrir espaços para um exercício de diálogo com as Secretarias das prefeituras, e estas, por sua vez, poderiam ter nos LUMEs uma caixa de ressonância das demandas da comunidade.

Se toda política pública aponta para a resolução de um problema público reconhecido como tal na agenda governamental (SUBIRATS, 2012), poderá chegar o momento em que o Estado reconheça a questão aqui apontada como um problema e os LUMEs tornem-se efetivos como política pública, uma vez comprovado que são alternativas de intervenção pública viáveis e contam com amplo consenso dos participantes, quiçá ainda numericamente insuficientes.

Teórica e idealmente, podemos considerar o Programa LUMEs como uma política emancipatória, orientada à libertação, à justiça e à igualdade social. Talvez um programa

desse escopo, que aspira a afrontar demasiados problemas, devesse recortar seus objetivos, priorizando alguns deles em um primeiro momento. Ainda, ao ser efetivado deveria aumentar-se a capacidade, ainda fraca, da população, de intervir desde a esfera social local na construção de políticas.

Dentre as potencialidades, destaca-se que este instrumento permitiu imaginar a construção de uma nova cidadania social para depois imaginar uma nova cidadania política, do exercício continuado de discussões cidadãs.

Sobre as experiências, deve ser destacado o papel dos mediadores, que no caso dos LUMEs foram figuras chaves para iniciar o diálogo entre as necessidades e desejos das comunidades (nas quais se inserem e compreendem) e a administração pública no nível metropolitano. São por agora, os únicos pivôs entre a escala local e a metropolitana.

A falta de recursos destinados a estes projetos configura algumas das dificuldades em saírem do papel. Embora seja um dos programas carro-chefe do discurso de planejamento metropolitano do Arranjo Gestor da RMBH (aparece na cartilha do Macrozoneamento e é apresentado como um dos programas prioritários no portal web Plano Metropolitano RMBH), a ARMBH não dá o apoio em termos de verbas necessárias. Ainda é um plano que define objetivos desejáveis, mas que não conseguiu garanti-los num prazo mediato. Foi a UFMG que supriu, de algum modo, a carência financeira para que os LUMEs fossem de fato implementados, realizando um imensurável aporte para fazer com que eles passem do campo das ideias ao campo do material.

A partir do acompanhamento dos casos, observou-se que, fora de um reduzido círculo (que inclui mediadores e um reduzido número de participantes mais envolvidos), o alcance do objetivo de qualificar a participação contínua do cidadão no processo de planejamento dos espaços é ainda exíguo. As informações e discussões sobre a Região Metropolitana foram quase nulas. A preocupação com os assuntos metropolitanos não se constituem, ainda, em algo capaz de mobilizar as pessoas para atuar para além de sua zona de interesse.

Mesmo assim, mostra-se como um efetivo canal de mobilização social pois, por um lado torna a participação acessível desde a escala do lugar, com deslocamentos mínimos¹⁰⁹ e focados em interesses próprios. A partir da prática, pode ser incorporada como hábito. Por outro lado, utiliza-se de redes sociais virtuais (*Facebook*, principalmente), que são um canal acessível. Um tipo de participação mais palpável, que a tira da retórica para levá-la ao campo.

Portanto, não podemos afirmar ainda que está se dando início a uma tradição associativa, pois a criação de redes é mínima, mas podemos ver que está começando a ser criado um tecido social “desde abaixo” que, com o decorrer do tempo, esperamos que se torne mais denso e resulte no aumento do capital social.

Para se tornar sujeitos do planejamento, os indivíduos precisam de espaços onde possam exercer essa participação ativa. A partir de quando se assumem como sujeito possuidor de poder com capacidade transformadora da realidade, esse comportamento desinteressado nos assuntos da política é transformado. Começando a construir, na prática do cotidiano, não apenas uma identidade metropolitana, mas um incremento do interesse de tomar decisões referentes aos âmbitos da política, como decisores de seu projeto de vida, formando e qualificando a população local como sujeitos capazes de inferir no planejamento dos espaços do seu cotidiano. Um próximo passo ou ajuste seria o de imaginar uma agenda de discussão desses temas, onde os cidadãos se concebam já por dentro das estruturas, dos espaços e o do território.

Visto isso, a importância de políticas como a dos LUMEs é a de propiciar a participação na escala do “espaço vivido” (LEFEBVRE, 1974), aquele que os habitantes experimentam no cotidiano; participação que acontece na escala do lugar e que se estende para além de uma opinião ou apresentação de uma demanda, através da ação e da construção de projetos comunitários consensuais, fazendo dela um exercício do cotidiano.

¹⁰⁹ Destaca-se isto dado que a mobilidade e a disponibilidade horária é um impedimento ao acesso a canais de participação como Conferencias Metropolitanas, audiências públicas, etc.

O cidadão, ao se envolver de forma ativa na tomada de decisões, incentiva e fortalece a democracia metropolitana, participando desta escala de disputa não através do voto, mas de uma forma diferenciada, uma vez que “o modelo teórico da democracia no qual a população expressa suas vontades por meio da eleição de representantes e conseqüentemente retirada das deliberações, desmorona-se no operativo real de burocracias planificadoras” (FAINSTEIN, 2013, p.8, tradução nossa). A mobilização e atuação da cidadania exigiria isso: que a capacidade de negociação no desenho de governança dos municípios seja equilibrada pela capacidade reivindicativa da população.

A consolidação dos LUMEs poderia facilitar a aproximação do planejamento com os cidadãos, a fim de torná-lo um assunto menos abstrato, como um espaço apropriado para desenvolver um planejamento transativo¹¹⁰, aquele no qual se propõe a incorporar a população no processo de planejamento desde o momento de definição do problema (FRIEDMAN, 1993).

Analisar as possibilidades de formação de uma identidade metropolitana não é, de modo algum, uma tarefa fácil, muito menos tentar medir os seus efeitos. Afinal, cada lugar, cada comunidade tem suas particularidades, que são as que devem ser resgatadas para além da atual identidade periférica. Trabalho árduo será transmutar as identidades de estigma, pois como Bauman (1999) interpreta, esta é uma identidade difícil de ser negada, por mais que os estigmatizados tentem afirmar uma outra identidade. Constatou-se que é também um anseio da comunidade a criação de novas identidades, reelaborando as existentes a partir dos lugares. Essa outra identidade, ou a que se quer, a mesma identidade de periferia, mas esvaziada de seu caráter de precariedade e inferioridade, deve ser construída de forma tal que seja uma identidade positiva tanto fora como dentro da comunidade e que seja sustentada continuamente.

Como argumentado anteriormente, os LUMEs são os promotores, mas não os criadores de identidade; a partir da revalorização destes espaços periféricos se influencia o sentimento de pertença à comunidade, hoje sujeita a uma identidade excludente e que não agrada. Só se verificará esta condição quando a participação na criação e gestão destes lugares se

¹¹⁰ Tradução livre.

intensificar, a identidade elaborada tenha um alto grau de aceitação e as camadas populares encontrem-se mobilizadas.

Além do exposto, poderíamos erigir diferentes estratégias que podem ser usadas para a conformação da identidade territorial para a RMBH: basear-se na sua geografia (as serras, os rios, as paisagens), sua história (a mineração, por exemplo) e, principalmente, em sua cultura, o que inclui de sobremaneira, elementos contemporâneos do território e população. Sugerimos ainda um ponto no qual deveria ser colocada ênfase: mostrar à população como se vive em outros municípios da Região, com características socioeconômicas e graus de metropolização semelhantes ao seu.

Ainda faltam indagações mais profundas sobre os questionamentos abertos por Velloso (2010) que têm a ver com o projeto para a governança democrática na RMBH. Perguntas que versam sobre a educação política, o efetivo controle social sobre o poder público e sobre de que forma é permitida a consolidação desses espaços de articulação autônoma da sociedade no modelo de governança compartilhada. Ainda estão longe de ser uma força que impulse a modificação do arranjo metropolitano mas, quando este novo modelo cívico ansiado se estabelecer, a história será contada inversamente à desta dissertação: uma narrativa a partir das condições concebidas pela população influenciando na dinâmica da ação do Estado, desde que esta concepção democratizadora formulada por ele seja genuína e não acabe por cooptar estes lugares para outros interesses.

Por fim, cabe dizer que, ao nos perguntarmos se há lugar para um território organizado sob a lógica da cidadania, se os LUMEs podem se constituir em elemento chave no arranjo metropolitano e quais possíveis mudanças este programa pode trazer ao modelo de governança metropolitana, podemos afirmar que estão iniciando um caminho alternativo para chegar num modelo de gestão mais democrático para RMBH, mas para isso, se requer ainda aprofundar o conhecimento e as práticas que legitimam a ação política para chegar ao “diálogo” ideal entre as escalas.

Os LUMEs podem vir a ser instituições representativas para aqueles que desejem a participação política naquele território onde moram, trabalham e vivenciam sua vida cotidiana: a região metropolitana. A sua emergência como projetos coletivos, onde se

estabelecem valores não mais individuais, ou se se quer, o deslocamento desde o “eu indivíduo consumidor” para o “nós cidadãos”, pode ser o instrumento para fazer valer sua condição de cidadão metropolitano que participa na construção de políticas públicas, e efetivar assim um modelo de gestão compartilhada do território que lhe é correspondente.

Segundo Friedman (1993) a participação exige tempo; podemos acrescentar que exige também persistência, assim como a formação de cidadãos e identidades territoriais. As experiências LUMEs contribuíram para abrir caminho para estes âmbitos onde melhor se podem expressar as demandas e estabelecer relações mais equiparadas de poder. O desafio é ampliar essa participação para outros espaços, aqueles onde os cidadãos podem reivindicar pela solução de problemas coletivos maiores (transporte, saúde, etc.).

Ainda faltam elementos que ajudem a uma melhor compreensão da identidade metropolitana, mas difundir estas experiências já representa uma enunciação de mudanças na concepção do lugar, um espaço de mobilização coletiva e de identidade, para a transformação dos espaços da periferia em “espaços cidadãos”, abrindo caminho para o sonho de, um dia, consigamos falar mais dos cidadãos do que das ideias sobre a cidadania.

REFERÊNCIAS

- ALIO, Maria. *Experiencias de investigación participativa socioambiental en Catalunya*. Mercator, Fortaleza, v. 12, número especial (2)., p. 133-144, set. 2013.
- ALMG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Lei complementar 88*, DE 12/01/2006, 2006.
- ARMBH. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Devolutivas*. Disponível em <http://www.Agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Devolutivas-Editado.pdf>. Acessado em: 13 de agosto. 2016.
- ARMBH. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Região Metropolitana de Belo Horizonte-RMBH: o papel do cidadão na qualificação da ambiência metropolitana. Guia de Boas Práticas*. Campanha Urbanicidade, v.1, n. 01, nov. /2009.
- ARMBH. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Agência RMBH e UFMG assessoram revisão de planos diretores de municípios da região metropolitana*. Disponível em: <http://www.Agenciarmbh.mg.gov.br/Agencia-rmbh-e-ufmg-assessoram-revisao-de-planos-diretores-de-municipios-da-regiao-metropolitana/>. Acessado em: 22/09/2017
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.
- AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia R. dos Mares. *Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana*. Em: RIBEIRO, Luiz César de Queiros (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2015. 2ª ed. p.525-551.
- BARREIRO, Fernando. *Capital Social y Desarrollo Territorial, Territorios y Organizaciones*. Barcelona, 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. *A Vida Fragmentada: ensaios sobre a moral pós-moderna*. Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: Relógio d'Água, 2007.
- BOBBIO, Norberto. et al. (Org.) *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 2000. 2v.
- BORJA, Jordi. *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Tese de doutorado, Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, 2012.
- BOURDIN, Alan. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP & A, 2001.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de julho, 2001 e dá outras providencias. Brasília: Diário Oficial da União, jan 2015.

BRUNET, Roger. *Prefacio*. Em: RAFFESTIN, C. *Por una geografía del poder*. Yanga Villa Gómez Velázquez (trad.). México, El Colegio de Michoacán, p. 4-8, 2013.

BRUZZI, Paula Berquó. *Os LUMES e a construção comum nas regiões metropolitanas brasileiras*. Em: XII Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación 2014, Lima, Peru. XII Congreso ALAIC 2014, 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES. *Historia*. 2017. Disponível em: <http://cmrn.mg.gov.br/historia-do-municipio/>. Acesso em: 12/12/2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE VESPASIANO. *História de Vespasiano MG*. 2014. Disponível em: <http://www.camaravespasiano.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/historia-de-vespasiano-mg/6491>. Acesso em: 16/12/2017.

CARLOS, Ana Fani A. *A cidade*. São Paulo: Contexto, Coleção repensando a geografia, 1992.

CARLOS, Ana Fani A. *A lógica do planejamento versus a dialética do mundo*. Em: Ester Limonad e Edna Castro (Orgs.), *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro, Letra Capital, p.25-39, 2014.

CARLOS, Ana Fani A. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*; v. 2. O poder da Identidade. 3ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 2001.

CICCOLELLA, Pablo; MIGNAQUI, Iliana. *Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas: Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires*. CDC, Caracas, v. 25, n. 69, p. 47-68, 2008. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40311392004>>. Acesso em 25 julho. 2016.

COCCO, Giuseppe. M. *Do quebra-cabeça do desenvolvimento à constituição do comum*. Em: Sarah Feldman, Ana Fernandez. (Org.). *O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo*. Salvador-São Paulo: Edufba - Editora Unesp - Anpur, 2007, v. , p. 69-89. 2007.

CORRÊA, Ana Carolina Utsch. *PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: A construção de uma política pública*. Dissertação Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo UFMG. Belo Horizonte, 2013.

DALLABRIDA, Valdir R. *Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança*. Artigo apresentado e publicado nos Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos Brasília, DF, 2005.

DEMATTEIS, Giuseppe. *Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas*. Em Monclús, F.J. (Ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp.17-34., Barcelona, 1998.

DEMATTOS, Alice et al. *Relatório Final: Rede de Trabalhadores da Cultura – Espaço Neves*. 2016. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/arquivos_biblioteca/2016-06-27_LUMES_CasuloCxDagua_Ribeirao-das-Neves_RELAT.pdf>. Acesso em: 06/03/2018

DINIZ, Alexandre Magno Alves; ANDRADE, Luciana Teixeira de. *Metropolização e hierarquização das relações entre os municípios da RMBH*. Em: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; DINIZ, Alexandre Magno Alves. *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. 1º ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas. 2015.

ESPINOSA, Mario. *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Andamios, México, v. 5, n. 10, p. 71-109, abr. 2009. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 23/01/2018.

ESTEVA, Gustavo. *Desarrollo*. Em: SACHS, Wolfgang (Ed.) *Diccionario del desarrollo: Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú, 1996. 1ed. Inglês em 1992.

FACEBOOK. *Parque Municipal Ecológico do Barroço*. 2017. Disponível em: https://www.facebook.com/pg/parquebarrocao/posts/?ref=page_internal. Acesso em: 04/04/2017.

FAINSTEIN, Susan S. *Planificación, Justicia y Ciudad*. Urban, Tribune, n. 6, p.7-20, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio. P. de. *Explicando o inchaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. In: Anais... Natal: UFRN. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. 2010.

FERRARI, Junia, et al. *Quando a prática acadêmica sai ao território. A experiência da Oficina Multidisciplinar: os LUMEs e a prática do planejamento metropolitano – UFMG*. Em: XVII ENANPUR. São Paulo, 2017.

FRIEDMANN, John. *Planificación en el Ámbito Público; del Conocimiento a la Acción*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

FRIEDMANN, John. *Toward a Non Euclidean Mode of Planning*. Chicago: Journal of American Planning Association 59, Nº 4, p. 482-485. 1993.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GONÇALVES, Fábio Luis et al. *RELATÓRIO FINAL: PROJETO DO PARQUE ECOLÓGICO MUNICIPAL DO BARROÇO / MATOZINHOS - MG*. 2016. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/arquivos_biblioteca/2016-06-27_LUMES_Barrocao_Matozinhos_RELAT.pdf> Acesso em: 06/03/2018

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

HAAS, Peter M. *Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. International Organization*, v.46, n.1, p. 1-35, 1992.

HAESBAERT, Rogério. *Região, diversidade territorial e globalização. GEOgraphia, Revista da Pós-graduação em Geografia da UFF. Niterói/RJ, UFF,199.pp. 15-39.*

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os Municípios - 2010-2013.* Disponível em: < ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2010_2013/xls/PIBMunicipal_2010_2013.xls>. Acesso em: 07 dez. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Brasil em síntese.* Disponível em: < https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 07 dez. 2017.

INNERARITY, Daniel G. *¿Qué es eso de la gobernanza?* Tiempo de paz, n. 100, 2011, págs. 228-233.

INSTITUTO KAIRÓS. *Apresentação.* Disponível em: < <http://institutokairos.org.br/institucional/apresentacao>>. Acesso em : 25 de jan. 2018.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace.* L Homme et la société, vol. 31-32, p.15-32, 1974.

LEFÈVRE, Christian. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades latinoamericanas.* Em: Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández-Güell (Eds.) *Gobernar las metrópolis*, BID, 2005.

LÉON, Samuel. *L'identité, une ressource dans les stratégies métropolitaines ? Métropolitiques*, 8 juin 2015. Disponível em: <http://www.metropolitiques.eu/L-identite-une-ressource-dans-les.html>. Acesso em: 02/10/2017.

LIBÂNIO, Clarice. *Reversal of priorities and possible confrontations: the role of the planning and the public policies in reduction of inequalities, in the expansion of social justice and in the realization of the right to the city in the metropolis.* IV World Planning Schools Congress. Rio de Janeiro, Brasil. 2016.

LOBO, Carlos, et al. *Mobilidade pendular e a integração metropolitana: uma proposta metodológica para os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG – 2010 .* Revista Brasileira de Estudos de População, v. 34, n. 2. p. 513-53. 2017.

MACHADO, Gustavo. *Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira.* Em: KLINK, J. (Org.) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas.* São Paulo: Annablume, 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; SOUZA, Tatiana Ribeiro de. *A titularidade da gestão metropolitana.* Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 10 Jul. 2009. Disponível em:

www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/3884-a-titularidade-da-gestao-metropolitana. Acesso em: 23/08/2017.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Regiões Metropolitanas*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.21967&seo=1>>. Acesso em: 28/08/2017.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil*. Em: XAVIER, Alexandre, et al. (Orgs.). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: IPEA, 2007.

MARICATO, Erminia. *Metrópoles desgovernadas*. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, Apr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23/10/2017.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

MENDES, José Manuel Oliveira. *O desafio das identidades*. Em: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 503-540.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Planejamento e participação no nível metropolitano: notas a partir da experiência recente da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Em: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Org.). *Um novo planejamento no Brasil?* 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, v. 1, p. 229-237.

MINAS GERAIS. Lei complementar n.107 de 12/01/2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana De Belo Horizonte - Agência RMBH. Diário do Executivo. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=107&ano=2009>>. Acesso em: 26/12/2016.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. *Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária*. Em: RIBEIRO, Ana Clara, LIMONAD, Ester, GUSMÃO, Paulo Pereira (Orgs.) *Desafios ao planejamento*. p. 95-112. Rio de Janeiro: ANPUR. Letra Capital, 2012.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Informativo Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, p. 1-14. 2015.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise de políticas públicas*. 2. ed. Pelotas: Educat, 2002.

NAZÁRIO, Rejane de Oliveira. *O IBEU na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)*. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013.

NOGUÉ, Joan Font; VICENTE, Joan Rufí. *Geopolítica, identidad y globalización*. Barcelona, Ariel Geografía. 2001

NUNES, Ariel F. *Pontos de cultura e os novos paradigmas das políticas públicas culturais: reflexões macro e micro-políticas*. Em: II Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. *IBEU -Índice de Bem-Estar Urbano*. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDES e AUS à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, 2012.

OLIVÁN, Raúl. *¿Un campamento hacker para funcionarios?* 2017. Disponível em: <<https://raulolivan.com/2017/06/19/un-campamento-hacker-para-funcionarios/>> Acesso em: 25/01/2018.

OLSON, Mancur. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ORELLANA, Arturo Ossandon. *La incidencia de la base social del territorio en los objetivos de la gestión local: su implicación en la gobernabilidad metropolitana*. 2005. Tese (Doutorado). Departamento de Geografía Humana, Universidad de Barcelona, 2005.

PAVANELLI, Lucas. *Justinópolis já entrou na fila para a emancipação*. O Tempo, Belo Horizonte, 19 out. 2013. Disponível em <<http://www.otempo.com.br/justin%C3%B3polis-j%C3%A1-entrou-na-fila-para-a-emancipa%C3%A7%C3%A3o-1.733147>>. Acesso em: 23/11/2017.

PLAMBEL. *A estrutura urbana da RMBH – V.1 – O processo de formação do espaço urbano 1897-1985*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1986.

POLLICE, Fabio. *O PAPEL DA IDENTIDADE TERRITORIAL NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL*. Espaço e Cultura, n. 27, p. 7-24, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/espacoecultura/article/view/3539>>. Acesso em: 04/03/2017. doi:<https://doi.org/10.12957/espacoecultura.2010.3539>.

PREFEITURA DE RIBEIRÃO DAS NEVES. *História*. [200-]. Disponível em: <<https://www.ribeiraodasneves.mg.gov.br/index.php/institucional/historia>>. Acesso em: 05/06/2017

PUTMAN, Robert D. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. 5ª edição. 1996

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática. 1993.

RIBEIRAODASNEVES.NET. *Grupo realiza 2ª mutirão para criar espaço cultural na antiga caixa d'água da Copasa*. [200-]. Disponível em: <<https://ribeiraodasneves.net/38->

noticias/cultura/5976-grupo-realiza-2o-mutirao-para-criar-espaco-cultural-na-antiga-caixa-dagua-da-copasa>. Acesso em: 25/05/2017

ROCHA, Alessandra da Silva et al. RELATÓRIO FINAL PARA A FEIRA SAIA DA LINHA: DIAGNÓSTICO, AÇÕES E PROPOSIÇÕES FUTURAS. 2016. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/arquivos_biblioteca/2016-06-27_LUMES_Feira-Saia-da-Linha_Vespasiano_RELAT.pdf> Acesso em: 06/03/2018

ROCHA, Roberto. *A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil*. Revista Pós Ciências Sociais. V.1, n.11, São Luís-MA. 2009.

ROFMAN, Adriana. Introducción. Em: ROFMAN, Adriana (Org.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. 1a ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

SALLUM JÚNIOR, Brasília João. *Apresentação*. Em: SALLUM JÚNIOR, Brasília João et al. (Orgs.) *Identidades*. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 2016

SANDIA, Carlos ; ROJAS Pamela Henríquez. *La Ciudadanía como Co-construcción de Espacios de Participación en lo Público*. Sociologias, Porto Alegre, ano 14, n. 31, set./dez. 2012, p. 192-213. 2012.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7a Edição, 2ª reimpressão. São Paulo. Nobel. 1ª ed 1987. 2014.

SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e concepções de território*. 3º ed. São Paulo: Expressão popular. 2013.

SOSA, María Florencia, FERRARI, Junia. *Extensão universitária: aproximação, troca e transformação*. Artigo. 11no. Congreso Internacional de Educación Superior Universidad 2018, La Habana, Cuba. 2018

SOUZA, Marcelo Lopes. *Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: Os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta*. Cidades: Revista Científica, Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, v. 7, n.11. 2010.

SOUZA, Tatiana Ribeiro, *TITULARIDADE DE GESTÃO METROPOLITANA: O caso de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

SUBIRATS, Joan. *Políticas públicas y cohesión social. Factores territoriales y gobiernos locales*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB, 2010.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ed. Ariel,2012.

TAVARES, Sara Rebello; FONSECA, Maria de Lourdes. P. *Governança em regiões metropolitanas emergentes: relações intermunicipais*. XIV Simpósio de Geografia da UDESC. 2º Seminário Nacional De Planejamento e Desenvolvimento. Florianópolis, 2014.

TOMÁS, Marion. *If urban regions are the answer, what is the question? Thoughts on the European experience*. Em: *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 2, 2015.

_____. *"We want our City back!" Estratégias y valores ante las reformas metropolitanas*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, XVIII (489), p. 1-30. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-489.htm>>. Acessado em 23/06/2016. 2014.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. São Paulo. 2012. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

UFMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH. Relatório Final: Produto 6 - Definição de propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários*. Belo Horizonte, UFMG, 2011.

UFMG. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. *Plano Metropolitano – Macrozoneamento RMBH*. Belo Horizonte, 2014.

UNI009-UFMG. *LUMES – Lugares de urbanidades metropolitana*. 2017

VELLOSO, Rita de Cássia Lucena. *Apresentação*. Em: *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*. v 17, n 21. Pág. 6-10. 2010

VELLOSO, Rita de Cássia Lucena; WOJCIECHOWSKI, Matias John. *Processos participativos no planejamento da RMBH: perspectivas e desafios na elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH)*. Em: TEIXEIRA, Luciana de Andrade; MENDONÇA, Jupira Gomes de; ALVES, Alexandre Magno Diniz (ed.) *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. 1° ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas. 2015.

WOODWARD, Kaathryn. *Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual*. Em: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. pp. 7-72.

ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA PARA A POPULAÇÃO EM GERAL

Município onde mora atualmente: _____

1. Gênero: Feminino Masculino

2. Grau de escolaridade:

Primeiro grau incompleto		Curso Técnico incompleto	
Primeiro grau completo		Curso Técnico completo	
Segundo grau incompleto		Curso Superior incompleto	
Segundo grau completo		Curso Superior completo	
		Especialização/ Pós-graduação	

3. Você nasceu no mesmo município onde mora atualmente? Sim Não

4. Você se desloca na semana para outros municípios por diferentes motivos (trabalho, estudos, saúde, compras, lazer, etc.)?

Sim Não

*Se SIM, com que frequência?

Todos os dias da semana		No final de semana	
Nos dias uteis		Apenas 3 vezes por semana ou menos	

5. É um município que pertence à Região Metropolitana de Belo Horizonte?

Sim Não NS/NC

6. Você considera que o fato de seu município pertencer à Região Metropolitana de Belo Horizonte traz algum benefício para você?

Sim Não NS/NC

7. Você gostaria de participar de eleições para escolher um governo da Região Metropolitana de Belo Horizonte?

Sim Não NS/NC

8. Por último, alguma vez tem ouvido falar do Programa LUMEs?

Sim Não NS/NC

ANEXO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA PARA MEDIADIRES NA IMPLEMENTAÇÃO DOS LUMES

*Você participou dos encontros e reuniões do processo de elaboração do PDDI e/ou do Macrozoneamento?

*Como você ficou sabendo dos LUMEs?

*Como você participa das experiências LUMEs?

*Participo em reuniões / Participo-participei das ações organizadas no local /Formo ou formei parte das comissões formadas para a gestão (?) do espaço

*Quanto às atividades e reuniões dos LUMEs, como são divulgadas para a sociedade civil?

*Ao discutir sobre determinados assuntos, você acredita que os participantes dos LUMEs estão bem informados sobre o assunto ou chegam ainda a desconhece-lo?

*Além de sua participação nos LUMEs, você participou (ou participa) de alguma outra instituição (governamental, ONG's, coletivos, etc.)? Qual?

*Como funciona o LUME do qual você participa?

*Ele tem relação com outros LUMEs? Qual?

*Se discute o planejamento metropolitano? Como?

*Qual o principal benefício de participar de um LUME?

*O que mudaria no programa para um melhor resultado?

*Você considera esse espaço do qual participa como local ou como metropolitano? Por quê?

*E para finalizar, o que você acha que é um LUME?

ANEXO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA MEMBROS DA EQUIPE FORMULADORA DO PROGRAMA LUMES E PARA O REPRESENTANTE DA ARMBH

*O que é um LUME?

*Qual o principal benefício de participar de um LUME?

*O que você entende por Urbanidade?

*Você acredita que os LUMEs podem influenciar na hora da elaboração e/ou revisão do Plano Diretor do município?

*Você forma ou formou parte de alguma instituição governamental metropolitana? Como?

*Em sua opinião, você observa um ambiente de cooperação entre os níveis de governo para resolver os problemas metropolitanos?

ANEXO 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS SECRETÁRIOS DE PLANEJAMENTO URBANO DOS MUNICÍPIOS OU TÉCNICOS DESSA ÁREA.

*O município esteve vinculado ao processo de elaboração do PDDI? Como?

*Há um sentimento de pertencimento do município como parte de uma região metropolitana e um “comprometimento” com os problemas comuns?

*O município tem projetos comuns ou cooperativos com outros municípios? Quais?

*Seu município interage com o município de Belo Horizonte? Como?

*O município tem ou já teve algum conflito com outro município que compõe a Região Metropolitana?

*O município participa de grupos de discussão de questões metropolitanas? Quais?

*Há no município alguma política ou programa que fortaleça os vínculos comunitários? Quais?

*Como definiria ou que representa a identidade de seu município?

* Você conhece o programa LUMEs? De que se trata? Acha interessante?