

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

ESTATUTO DA CIDADE E PLANOS DIRETORES:
possibilidades e limites dos arranjos de participação popular na
Região Metropolitana de Belo Horizonte

Renato Barbosa Fontes

Belo Horizonte
2010

Renato Barbosa Fontes

**ESTATUTO DA CIDADE E PLANOS DIRETORES:
possibilidades e limites dos arranjos de participação popular na
Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Professora Dr^a Lea Guimaraes Souki

**Belo Horizonte
2010**

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F683e Fontes, Renato Barbosa
Estatuto da cidade e planos diretores: possibilidades e limites dos arranjos de participação popular na Região Metropolitana de Belo Horizonte / Renato Barbosa Fontes. Belo Horizonte, 2010.
116f.: il .

Orientadora: Lea Guimarães Souki
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
Bibliografia.

1. Direito urbanístico – Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG). 2. Política urbana. 3. Planejamento urbano. 4. Participação do cidadão. I. Souki, Lea Guimarães. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 347.235

Renato Barbosa Fontes
Estatuto da cidade e planos diretores:
possibilidades e limites dos arranjos de participação popular na
Região Metropolitana de Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Professora Dr^a. Lea Guimarães Souki (Orientadora) – PUC Minas

Professor Dr. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha – PUC Minas

Professor Dr. Orlando Alves dos Santos Junior – UFRJ/IPPUR

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2010.

DEDICATÓRIA

Para Marcela, uma pessoa *essencial* na minha vida e neste trabalho. Sinto-me privilegiado por contar com sua enorme solidariedade, sua profunda afetividade e seu amor.

Aos meus pais, pelo investimento em todos os caminhos que decidi trilhar.

Aos meus sobrinhos, Letícia e Pedro, por acharem *tudo em nada*, sempre *carregando água na peneira e roubando ventos, criando peixes no bolso e estarem, sempre, atentos aos despropósitos.*

AGRADECIMENTOS

A vida é feita de encontros, os mais diversos: felizes, tristes, rasos e/ou profícuos. Não por acaso, encontramos ao longo da nossa trajetória o necessário para nos tornar pouco a pouco quem somos. Aprendemos com sabor suave ou amargo as lições que nos cabem. Na minha jornada, tenho a felicidade de agradecer o carinho, a compreensão, o respeito, o estímulo, a confiança, o amor incondicional e a amizade sincera. Agradeço com o coração transbordando de alegria à família que me acolhe, dá suporte e me faz ir além. Em especial, à minha mãe “Rosinha”, meu pai “Fontes” e aos meus irmãos Carlos e Marcelo, que não só compreenderam minha ausência, mas também estimularam e apoiaram este empreendimento desde minha saída de casa, há 10 anos.

À minha esposa, Marcela, companheira presente em todas as minhas aventuras, sempre pronta a dar calor e aconchego, abrir as portas, iluminar o caminho e instigar meus sentidos. Sua presença é minha paz.

Aos meus queridos sobrinhos Letícia e Pedro, em cujas gerações deposito grandes esperanças de construção de um mundo melhor mais justo. Espero um dia poder compensar a ausência dos últimos anos.

Aos meus primos, os “Lalow”, que também adotaram Belo Horizonte como novo lar: Joymar; Arismar & Jú; Ismar, Dora e o pequeno Alisson.

Aos ventos frios da minha cidade natal, a querida Barbacena, que acolhe à Tia Marta, Tia Inês, Josy, Jacy, Guilherme, Bruninho e Simone; e aos meus grandes amigos Fernando & Lica.

À minha segunda família que me adotou, os “Herthel”, em especial, Dona Glorinha (exemplo de longevidade, forte e guerreira) e Dona Tânia, por estar sempre presente, ainda que distante e sempre de coração aberto, grande amiga. Agradeço, também, à nova geração, com quem pude compartilhar minha sempre presente infância: Felipe, Carlinhos, Ítalo, Pablo, Raquel e a pequena e doce Isabela.

À Professora Lea Guimarães Souki, que me orientou de forma amiga, competente e sábia. Obrigado pelo estímulo, apoio e paciência diante dos vôos estratosféricos.

Ao professor Carlos Aurélio Pimenta de Faria pelo apoio dado desde a pesquisa do “Associativismo”, em 2003, sempre estimulando meus passos acadêmicos. À Professora

Luciana Andrade pelos diálogos e contribuições neste trabalho. Aos membros da banca, Professor Carlos Alberto Vasconcelos Rocha e Professor Orlando Alves dos Santos Junior, pela aceitação do convite e pela presença na arguição.

Às minhas grandes amigas Carla e Leninha, companheiras de “lutas urbanas” diárias e cotidianas. Os anos de amizade que proporcionaram amadurecimento, formação e, sobretudo, alegria. Com vocês, *“o mar é o mesmo e o barco é um só...”*. A vocês minha gratidão e afeto. Aos meus amigos conquistados nesta mesma trajetória, nem sempre fácil, Adolfo (e o pequeno Mathias), Patrícia Braz, Grazi e Jessica.

Aos Professores Maria Helena de Lacerda Godinho e Renato Godinho Navarro, pela aposta e investimento na minha carreira profissional, por compartilharem sua amizade comigo e pela oportunidade de participar de inúmeros projetos que contribuíram para minha formação no Observatório de Políticas Urbanas/PROEx – PUC Minas.

Aos colegas do Observatório das Metrópoles/IPPUR-UFRJ e da FASE, em especial, ao Orlando, grande incentivador das ações de exigibilidade pelo direito à cidade que aconteceram nos últimos anos em Belo Horizonte. À você, agradeço a oportunidade de compartilhar conversas inflamadas nos bares em BH e ao estímulo incondicional ao projeto Ação Urbana. Muito obrigado.

Aos colegas do Observatório: Rita Velloso, Circlaine, Rafael, Naiane e Rogério, meu muito obrigado pelos os anos de trabalho coletivo que tive oportunidade de compartilhar com vocês.

Aos atuais colegas de trabalho da Faculdade Pitágoras: Professora Nívea Patrícia de Oliveira Batista, Professor Alfredo Elmer Jhonson Rodriguez e Ana Paula da Silva Soares, obrigado pela aposta, apoio e pela oportunidade de trilhar, ao lado de vocês, por novas experiências profissionais.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, citados ou não, acompanharam as agruras e os prazeres implicados nesta pesquisa.

RESUMO

A possibilidade de instaurar novas práticas de planejamento e gestão democrática nas políticas urbanas no Brasil vem se tornando mais factível desde a Constituição de 1988 e posterior à aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A retomada dessa discussão assume uma grande importância, tendo em vista o quadro de desigualdades socioespaciais e de crise urbana presentes nas cidades. Esta dissertação insere-se sobre campo temático da democracia participativa e dos processos de democratização das políticas urbanas e focaliza sua atenção nas transformações na gestão e planejamento municipal protagonizadas por atores sociais e políticos não-estatais e estatais, em especial, nos arranjos de participação popular nas políticas urbanas. Esta dissertação realizou um estudo exploratório nas leis de Planos Diretores de 25 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Na análise foi considerado, especialmente, o sistema de intermediação de interesses entre sociedade civil e Estado, previsto e descrito no Estatuto da Cidade. Buscou-se identificar e compreender as diretrizes e os instrumentos de participação popular prescritos no Estatuto da Cidade e manifestos nos referidos planos. Os resultados dessa análise foram utilizados na reflexão crítica sobre os impactos e a real contribuição das Leis de Planos Diretores operarem a construção de instrumentos de participação nas políticas urbanas diante de um passado recente de atitudes, comportamentos e valores não democráticos, próprios da velha (ou tradicional) cultura política de governo local no Brasil.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade, planejamento urbano e participação popular

ABSTRACT

The possibility of establishing new planning practices and democratic management in Brazil's urban policies have become more factual since the Constitution of 1988 and the later approval of the City statute in 2001. The conversation has been retaken and gained great importance, hence the cities' socio-spacial inequalities and urban crisis. This dissertation inserts itself in the theme of participatory democracy and urban policies' procedures of democratization, focusing its attention in the transformations that took place in municipal management and planning, where social actors and non-state and state policies play an important role, especially in arranging popular participation in urban policies. This dissertation carried out an exploratory study of the City Plan of 25 municipalities of the Greater Belo Horizonte area. In the analysis, the system of intervening in the societies' interests and the State's interests as they were anticipated and described in the Cities' statute was especially considered. An attempt was made to identify and understand the directories and instruments of popular participation prescribed in the Cities' statute and in the manifests of the refereed plans. The results of this analysis were used in the critical reflexion about the impact and the real contribution of the City Plan laws, and how they operate the construction of instruments of participation in urban politics faced with a past of non-democratic attitudes and behaviors typical of the old (or traditional) political culture of local governance in Brasil.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Planos Diretores dos municípios da RMBH e estágio de aprovação em novembro de 2009-----	77
TABELA 2 População, taxa de crescimento e densidade demográfica dos municípios da RMBH-----	79
TABELA 3 Grau de integração metropolitana, ano de incorporação à RMBH e distância da Capital-----	81
TABELA 4 Indicadores para Identificação da Condição Social dos Municípios-----	82
TABELA 5 Investimentos do Governo Federal em Políticas Urbanas (2008)-----	83
TABELA 6 Estimativa de Déficit Habitacional Básico 2000/2007 e repasses FHNIS (2009)-----	84
TABELA 7 Realizaram processos diversificados e descentralizados de debate do Plano Diretor no processo de elaboração dos Planos-----	86
TABELA 8 Composição dos Conselhos prescrita no Plano Diretor-----	94

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Divulgação Pública de atividades para discussão da elaboração do PD----	88
QUADRO 2	Instrumentos e mecanismos de controle social prescritos no Plano Diretor--	89
QUADRO 3	Criação de Conselhos prescritos nos Planos Diretores-----	92
QUADRO 4	Atribuição do Conselho-----	96
QUADRO 5	Definição da forma de eleição dos Conselheiros-----	97
QUADRO 6	- Previsão de audiências públicas prescritas nos Planos Diretores-----	99
QUADRO 7	Definições relativas às Conferências prescritas no Plano Diretor-----	100
QUADRO 8	Definição de criação de instancias de participação popular para a discussão do Orçamento Público-----	101

LISTA DE SIGLAS

ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo

AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros

AGEM – Agência de Desenvolvimento Metropolitana

ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais

AMBEL – Associação Metropolitana de Belo Horizonte

ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano

ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular

CEB – Comunidades Eclesiais de Base

CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara

CMP – Central dos Movimentos Populares

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNPU – Comissão Nacional de Política Urbano e Regiões Metropolitanas

CONFEA – Confederação Nacional dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos

CREA – Conselho Regional dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos

ECO – Confederação das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional;

FENAE – Federação Nacional das Associações dos Empregados da Caixa Econômica

FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo

FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia

FNA – Federação Nacional dos Arquitetos Brasileiros

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

ICH – Índice de Carência Habitacional

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUR – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

ONGs – Organizações não governamentais

OP – Orçamento Participativo

OPH – Orçamento Participativo da Habitação

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PD – Plano Diretor

PIB – Produto Interno Bruto

PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEDRU – Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SERPHAU – Serviço Federal de Urbanismo e Habitação

SFH – Sistema Federal de Habitação

SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNMP – União Nacional por Moradia Popular;

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO -----	14
2 PROCESSO DAS POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL, PARTICIPAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE NOVOS MARCOS LEGAIS -----	20
2.1 O Urbanismo: contribuições para o debate da reforma urbana -----	21
2.2 Planejamento e Gestão Urbana no Brasil: o longo percurso até o Estatuto da Cidade	23
2.3 Movimentos Sociais Urbanos e Participação Popular -----	33
3 ESTATUTO DA CIDADE E PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS: O SISTEMA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA -----	43
3.1 A trajetória do movimento pela reforma urbana no planejamento e gestão urbana -	44
3.2 A cidade e seu estatuto: contribuições para a questão urbana brasileira -----	54
3.3 Sistema de Gestão Democrática a partir do Estatuto da Cidade -----	59
4 PLANOS DIRETORES E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CANAIS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: AVALIAÇÃO DE 25 PLANOS DIRETORES DA RMBH -----	66
4.1 Região Metropolitana de Belo Horizonte: foco de análise empírica -----	66
4.2 Estratégias adotadas para análise dos dados da pesquisa empírica -----	73
4.3 Conhecendo os arranjos institucionais de participação popular, prescritos nos Planos Diretores, de 25 municípios da RMBH -----	75
4.3.1 Perfil dos Municípios-----	77
4.3.2 Processos participativos para a elaboração e discussão dos Planos Diretores ----	84
4.3.3 Os instrumentos de participação popular prescritos nos Planos Diretores -----	87
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POSSIBILIDADES E LIMITES DOS ARRANJOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DOS PLANOS DIRETORES DA RMBH -----	102
REFERÊNCIAS -----	109

1 INTRODUÇÃO

As ciências sociais têm conferido aos movimentos sociais, associações civis e outras formas de participação popular um importante papel, como agentes transformadores da realidade social, no sentido de se constituírem em atores da sociedade civil organizada capazes de dialogar, reivindicar e pressionar o Estado por demandas mais imediatas ou não, por políticas públicas, que têm incidência sobre suas vidas e/ou de uma parcela grande da sociedade.

No Brasil, a participação dessas organizações civis nas cidades trouxe visibilidade para diversos conflitos e contradições vividas no espaço urbano e, diversas vezes, resultou na conformação de novos marcos legais e canais de intermediação de interesses entre Sociedade Civil e Estado.

A dramática situação atual das cidades brasileiras, como tem demonstrado a literatura, não é apenas fruto da irregularidade fundiária, do déficit habitacional e da habitação inadequada, da precariedade e deficiência do saneamento ambiental, da baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e da degradação ambiental, mas, sobretudo, de uma prática de gestão urbana, caracterizada, historicamente, ou pela ausência de planejamento, ou pela adoção de um planejamento urbano despolitizado, ou seja, que não reconhece a cidade como uma arena onde uma diversidade de agentes e de interesses interagem. Com efeito, em geral, em tal prática de planejamento, a adoção de instrumentos e políticas de regulação urbanística não é resultado de um processo participativo.

Tomando como ponto de partida essas ideias, essa dissertação tem como tema a relação entre a participação e o planejamento urbano. A elaboração de Planos Diretores, lei municipal que institui as diretrizes fundamentais de desenvolvimento urbano e que regulamenta os instrumentos de uso e ocupação do solo urbano, tomou uma nova importância com a promulgação da Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001. Com esta lei, a sua abrangência foi ampliada e seu conteúdo vinculado ao conceito da função social da cidade e da propriedade, previstas no artigo 182 da Constituição:

Art. 182. §1º - “O Plano Diretor, aprovado pela câmara municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade previu a obrigatoriedade da elaboração ou revisão de Planos Diretores em municípios com população acima de 20 mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e integrantes de área especial de interesse turístico. Isto resulta em um universo em torno de 1.700 municípios brasileiros, dentre os quais temos 150 municípios mineiros.

Ainda segundo o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana e deverá ser elaborado com participação da sociedade e conter, conforme o art. 42, inciso III, “*o sistema de acompanhamento e controle*” (BRASIL, 2001, grifo nosso). Mas, como outras legislações, os Planos Diretores, são resultados de um conflituoso campo de disputa entre forças políticas que envolvem interesses antagônicos em um espaço urbano em que interagem diversos agentes sociais, econômicos e políticos. Pode-se afirmar, numa primeira análise, que o Estatuto abre perspectivas muito interessantes no que se refere ao controle social sobre o processo de planejamento urbano, conduzido historicamente no país com métodos centralizados, quando não autoritários, organizados de forma tecnocrática. A literatura sobre o tema vem apontando as inegáveis contribuições do Estatuto, destacando seus novos paradigmas e os aspectos da participação popular na gestão urbana.

Com o objetivo de impulsionar o processo de elaboração dos Planos Diretores de forma participativa, em abril de 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU – do Ministério das Cidades, lançou o “Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana” visando apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, especialmente, na elaboração dos planos diretores. Em setembro do mesmo ano, o Conselho das Cidades, por meio da Resolução n.º 15, decide realizar uma campanha nacional de sensibilização e mobilização: “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”¹.

A campanha impulsionou a criação de 26 núcleos estaduais, constituídos pelo poder público e movimentos sociais. Neste processo, iniciaram-se atividades de sensibilização e capacitação por todo o Brasil para elaboração dos Planos Diretores e o saldo da campanha mostrou-se, pelo menos em princípio, intrigante. Em 2006, segundo o Ministério das Cidades², cerca de 92,6% dos municípios em situação de obrigatoriedade com seus Planos concluíram ou estavam em processo de elaboração. Ao todo foram realizadas cerca de 390

¹ Esta campanha tinha 3 grandes eixos, em que se pode conferir à importância dada o sistema de gestão democrática, em uma delas: (i) a promoção da inclusão territorial, de forma a assegurar que os melhores lugares da cidade possam ser compartilhados pela população de baixa renda; (ii) a posse segura e inequívoca da moradia, com o acesso à terra urbanizada para todos e (iii) a gestão democrática da cidade, com a instituição de canais e mecanismos para a participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano.

² Fonte: www.cidades.gov.br.

atividades, entre seminários, cursos e oficinas, em mais de 1.350 municípios, reunindo cerca de 21.300 pessoas, com um público alvo diversificado, desde os técnicos do executivo e legislativo dos governos locais, às lideranças de associações, movimentos sociais, sindicatos, dentre outras organizações civis.

Segundo o relatório do núcleo mineiro³, ao final do projeto em Minas Gerais, foram 46 cursos fornecidos para técnicos do poder público legislativo e executivo, sociedade civil e movimento popular; 225 municípios atendidos e, no total, 3.821 pessoas capacitadas. Especificamente na RMBH, aconteceram 13 cursos, 29 municípios atendidos e 973 pessoas capacitadas.

Dos municípios brasileiros alcançados pelo último levantamento do Ministério das Cidades/CONFEA, realizado entre novembro e março de 2007, 38,9% (562) já haviam concluído os seus planos, 24% (346) estavam em aprovação nas Câmaras de Vereadores, 29,6% (427) estavam em processo de elaboração e apenas 7,42% (107) dos municípios ainda não tinham iniciado a elaboração ou revisão dos seus Planos Diretores Participativos. Em Minas Gerais, 53,6% (81) já haviam concluído seus planos, 21,9% (32) estavam em aprovação nas Câmaras de Vereadores, outros 21,9% estavam em processo de elaboração e apenas 3,9% (06) ainda não tinham iniciado a elaboração ou revisão.

Ainda que por meio de uma análise preliminar, esses dados apontam para a inserção dos Planos Diretores nas agendas locais, no entanto não se sabe em que medida é possível vislumbrar uma mudança de paradigma em relação ao planejamento urbano e à participação popular. Ainda mais se levarmos em conta um histórico recente de regime militar de traço centralizado e impositivo, essa tradição pode refletir, atualmente, uma visão por demais tecnicista sobre as cidades e seus problemas. Para que os desafios atuais possam ser problematizados e enfrentados, torna-se necessário avaliar em que medida estes Planos permitem responder às questões suscitadas pela sociedade civil organizada e pelas pesquisas recentes sobre o tema.

Em 2008, o Ministério das Cidades, por meio de uma parceria com o IPPUR/UFRJ, organiza a Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, composta por núcleos estaduais coordenados por pesquisadores responsáveis por constituir equipes estaduais visando avaliar uma amostra de planos diretores definidas no plano nacional. Tendo coordenado o Núcleo Estadual da Pesquisa em Minas Gerais, o autor desta dissertação teve a oportunidade de desenvolver a pesquisa em torno dos planos diretores de diversos municípios

³ Elaborado pelo CREA e cedido para esta dissertação.

deste estado. Em todo esse processo, nossa principal indagação se relacionava ao caráter e conteúdo dos instrumentos de participação que tinham sido adotados, cujos resultados incidiriam na efetividade das políticas urbanas expressas nestes Planos Diretores.

Nesse contexto, a presente dissertação tem como objetivo avaliar os avanços e limites dos instrumentos de participação no planejamento e na gestão urbana, a partir do estudo de caso de 25 planos diretores de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tomando como referência as diretrizes previstas no Estatuto da Cidades.

Para alcançar os objetivos estabelecidos, a presente dissertação está organizada em 5 capítulos, incluindo essa introdução e as considerações finais, descritos a seguir.

O segundo capítulo, “Processos das Políticas Urbanas no Brasil, participação e configuração dos marcos legais”, trará, inicialmente, uma leitura sobre as cidades sob a ótica do Urbanismo, ligado a um projeto de reforma social que considera os processos socioculturais, econômicos e as novas relações de poder que se estabelecem nas cidades. Ainda neste capítulo, serão discutidos, por meio de um resgate histórico bibliográfico, os modelos de planejamento urbano implementados no Brasil, da concepção tradicional ao modelo atual, e seus respectivos efeitos, os processos de exclusão e segregação no espaço urbano. Em seguida, será tratado, como foram se moldando e reconfigurando as práticas sócio-políticas dos Movimentos Sociais Urbanos frente a este processo espoliativo. Em que medida colaboraram para o avanço da política urbana, em especial na expressão e institucionalidade em diversos marcos legais até o Estatuto da Cidade.

O terceiro capítulo dará uma atenção especial ao mais importante arcabouço legal da política urbana, o Estatuto da Cidade e de seu “*instrumento básico da política urbana*” (BRASIL, 1988, grifo nosso), os Planos Diretores. Serão abordados os avanços jurídicos e urbanísticos que regulamentam e redefinem os instrumentos da política urbana, em especial, o sistema de gestão democrática, bem como os limites e contradições que permeiam o tema.

O quarto capítulo é dedicado a uma análise empírica de Planos Diretores de municípios da RMBH, notadamente, dos arranjos de participação popular prescritos nos planos. No primeiro momento, haverá um resgate sobre o histórico do desenvolvimento e institucionalização da RMBH até a conjuntura mais recente, com a criação de órgãos de gestão metropolitana. São destacados outros dados importantes, como o perfil dos Conselhos setoriais na região. Para a dissertação no decurso deste mestrado, serão feitos alguns recortes e alargamentos sobre a amostra da pesquisa supracitada: i) recorte espacial: Região Metropolitana de Belo Horizonte e; ii) temático: o sistema de gestão democrática.

Optou-se por trabalhar com todos os municípios da RMBH que se encaixem no seguinte critério: municípios com Planos Diretores aprovados e sancionados após a Lei 10.257/2001: Estatuto das Cidades até 30 julho de 2008, o último prazo do Ministério das Cidades para a aprovação das Leis dos Planos Diretos. Esse critério justifica-se na medida em que se buscará identificar e compreender as diretrizes e os instrumentos de participação popular prescritos no Estatuto da Cidade manifestos nos referidos Planos. Dado o recorte, serão 25 municípios que terão seus Planos Diretores avaliados.

Cabe esclarecer que a metodologia do presente projeto compartilhará, parcialmente, os procedimentos adotados pela pesquisa da “Rede Nacional de Avaliação, Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos com acesso a terra bem localizada para todos”⁴.

Dadas as justificativas metodológicas e opções de escolha da amostra, será apresentado o perfil sócio, econômico e demográfico dos 25 municípios, com Planos Diretores avaliados, a partir de dados secundários de diversas fontes. O objetivo é levantar dados que permitam uma avaliação da realidade local que contribuam para a avaliação e entendimento de determinados contextos dos Planos. O ponto seguinte consiste em analisar a influência dos diversos formatos de instrumentos de participação popular nos Planos, como estão organizados, o que estes possibilitam institucionalmente como arenas políticas de intermediação de interesses. Os conteúdos a serem utilizados são: a) processos participativos na elaboração e discussão dos Planos; b) instrumentos e mecanismos de controle social prescritos nos planos; c) institucionalização do Conselho das Cidades; d) instituição de outros conselhos ligados à política urbana; e) definições relativas às Conferências; f) definições relativas às consultas públicas; g) previsão de audiências públicas obrigatórias e; h) definição de criação de instâncias de participação popular para discussão do Orçamento Público.

Por fim, nas considerações finais, serão tratados os limites e avanços dos arranjos de participação popular nos Planos Diretores dos municípios avaliados, em que medida os elementos contidos nos Planos traduzem e/ou refletem os instrumentos prescritos no Estatuto da Cidade e como se adaptam a partir de diferentes realidades.

⁴ A Pesquisa é financiada pelo Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. É coordenada em âmbito nacional pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Ministério das Cidades, Observatório das Metrópoles/IPPUR-UFRJ e as ONGs FASE e POLIS e possui coordenações estaduais formadas pelos Conselheiros Nacionais das Cidades daquele estado, bem como Conselheiros Estaduais e segmentos representativos da sociedade civil. É importante mencionar que o autor da presente dissertação compôs o quadro de pesquisadores em Minas Gerais e possui a permissão da coordenação executiva para compartilhar a metodologia e utilizar todos os dados disponíveis por esta pesquisa.

Acredita-se que o estudo destes cenários permite contribuir e incentivar a discussão das condições de constituição de arranjos institucionais de participação popular no planejamento e na gestão urbana das cidades a partir dos novos Planos Diretores. Espera-se que estes novos arranjos, quando analisados conjuntamente com as teses de participação e dos movimentos sociais, apontem para um quadro instigante e promissor que permitirá avaliar se os novos Planos Diretores têm permitido a criação de espaços de intermediação de interesses entre sociedade civil nos 25 municípios avaliados da RMBH.

2 PROCESSO DAS POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL, PARTICIPAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE NOVOS MARCOS LEGAIS

Ainda que as primeiras grandes intervenções urbanas nas cidades brasileiras datam do início do século XX, apenas em 1988 com a Constituição Federal e, principalmente, 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade, o tema das políticas urbanas obteve devido tratamento jurídico e urbanístico. Mas até a conformação desses marcos legais, o que a literatura sobre o tema demonstra são décadas de ações e iniciativas, por parte dos governos, de um controle urbano institucional, nem sempre comprometido com uma política universalista e um planejamento politizado.

As cidades ocupam hoje um importante papel na vida política e na cena econômica, social e cultural. Com o processo de globalização econômica e o avanço das novas tecnologias, a tendência à retração do emprego e o aumento da exclusão social tem refletido diretamente na precariedade das condições de vida urbana, na falta de habitação, saneamento, saúde, transporte e lazer.

Esse processo deflagrou uma grande movimentação da sociedade civil organizada por melhores condições de vida na cidade. A mobilização civil se traduziu em reivindicações, pressões e proporcionou novas leituras sobre a cidade, deu visibilidade para conflitos e tensões vividas nos bairros, vilas e favelas e contribuiu para a configuração de diversos marcos regulatórios da política urbana. Vários indícios provam essa presença protagonista, marcada pela mobilização dos principais atores urbanos em busca de qualidade de vida nas cidades e pela reação dos governos locais.

O presente capítulo pretende tratar do processo histórico das políticas urbanas no Brasil. Para isso, o capítulo será dividido na seguinte estrutura: na primeira seção, serão discutidas as concepções do urbanismo, que subsidiam o estudo científico das cidades e dão visibilidade às diversas problemáticas urbanas.

A segunda seção é destinada ao percurso histórico do planejamento e gestão urbana no Brasil, os primeiros planos e programas urbanos, a consolidação das políticas urbanas frente à negação dos direitos fundamentais nas cidades até o Estatuto da Cidade.

Por último, a terceira seção debaterá, de forma mais conceitual, os movimentos sociais urbanos e a participação, as dificuldades de se tratar o tema, as ambiguidades e limitações presentes na literatura. Além disso, à luz do teórico Robert Putnam, serão feitas algumas considerações sobre como os graus de participação se diferenciam de modo complexo no

espaço e no tempo, diferenciando-se a partir do governo e das condições institucionais para garantia dessas necessidades.

2.1 O Urbanismo: contribuições para o debate da reforma urbana

A urbanização tem sido um dos fenômenos mais importantes do período industrial, não só porque envolve o deslocamento de milhões de indivíduos do campo para as cidades, mas também por significar radicais mudanças qualitativas nos modos de vida e na dinâmica econômica, social e cultural. Na medida em que o urbano passa a ser tema e objeto de conhecimento e de ação, os problemas urbanos passam a ter visibilidade como uma questão social.

Segundo Pechman (1991), a inserção do tema urbano na ciência social só pode ser compreendida se vista numa perspectiva de ruptura histórica da cidade. Epistemologicamente, o urbano deve ser visto como corte, momento novo, em que os discursos sobre a cidade serão a tentativa de formar um novo objeto – o *urbanismo*.

“Urbanismo... esse neologismo corresponde ao surgimento de uma realidade nova: pelos fins do século XIX, a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico e por sua pretensão científica (CHOAY, 1979, p. 26)

Foi a partir do questionamento da cidade industrial e da própria cidade capitalista moderna que o urbanismo surgiu, face ao contexto tecnológico e cultural dos países desenvolvidos. O urbanismo, além de um novo pensamento sobre a cidade, passa a significar um espaço de reformulação dos métodos de análise e intervenção utilizados nas cidades que passam, então, a se pretender científicos (SANTOS JUNIOR, 1995).

O termo urbanismo, assim como outros termos e conceitos, não está livre das ambiguidades e leituras mais generalizantes, sendo, geralmente, utilizado como sinônimo de urbanização. Nos Estados Unidos, o termo é frequentemente empregado como sinônimo de planejamento urbano “(town planning, tal como a palavra francesa *urbanisme*)” (BOTTOMORE e OUTWAITE, 1996, p.782).

O debate sobre as cidades, no início do século XX, passou a ter um caráter mais amplo do que uma construção artificial de ordem física, ou, meramente, o processo pelo qual as

pessoas são atraídas à cidade pelas atividades industriais e comerciais, financeiras e administrativas, culturais e profissionais. Autores como Luis Wirth (1987) e Robert Erza Park (1987), bem como outros autores da conceituada “Escola de Chicago”⁵, passaram a relacionar outras características ao urbanismo, como os diferentes modos de vida dos habitantes de uma cidade ou de um bairro, e como os diversos grupos sociais interagem, modificam, afetam e são afetados pelo progresso das cidades.

É neste processo que Wirth percebe como o papel central do sociólogo na cidade a tarefa de “descobrir as formas de ação e organização social que emergem em agrupamentos compactos, permanentes, de grande número de indivíduos heterogêneos” (WIRTH, 1987, p. 91).

Com o passar do tempo, sob as diversas influências políticas e das ciências sociais, o urbanismo passou a ser atrelado, por autores como Coulon (1995), Becker (1996) e Topalov (1988 e 1996) a um projeto de reforma social, levando em conta o desenvolvimento do pensamento racional moderno e as novas relações de poder que se estabeleceram entre dominantes e dominados. Essa análise crítica inseriu-se na ideia do planejamento urbano como conjunto de técnicas com a premissa de intervir na cidade e na qualidade de vida da população.

Topalov (1988) acrescenta algumas características do urbanismo: “deixa-se de aceitar o ambiente urbano como um dado ao qual os cidadãos deveriam se adaptar individualmente, e passa-se a considerá-lo como um produto social, que resulta ao mesmo tempo na dinâmica de acumulação capitalista e da ação coletiva” (TOPALOV, 1988, p. 11). E complementa seu pensamento, a partir do novo lugar em que coloca a cidade: “a cidade não é mais diferenciada como um dado da natureza, um conjunto de mecanismos do mercado, um objetivo de planejamento ou uma cultura: é o produto da estrutura social em sua totalidade, ao mesmo tempo o resultado e os desafios das contradições entre classes” (TOPALOV, 1988, p. 12).

O urbanismo coloca em pauta as contradições do espaço urbano, notadamente, o progressivo enfraquecimento e a dificuldade de adaptação de contextos sociais, especificamente aqueles de baixa renda, frente à expansão da economia de mercado e a concentração do seu excedente cada vez mais em pequenos grupos da população.

⁵ Por Escola de Chicago costuma-se designar “um conjunto de trabalhos de pesquisa sociológica realizados, entre 1915 e 1940, por professores e estudantes de Chicago. A expressão foi utilizada pela primeira vez muito tempo depois do começo desse movimento, mas precisamente em 1930, quando Luther Bernard apresentou as diferentes escolas de sociologias existentes” (COULON, 1995, p.7).

No Brasil, segundo Ribeiro e Grazia (2002), existe um gigantesco déficit de urbanidade, isto é, um déficit de sociabilidade que, pela rápida urbanização, deveria permitir o amplo acesso às oportunidades e recursos que foram historicamente concentrados na rede urbana do país. Esse déficit manifesta-se na forma de espaços segregados, sendo que alguns territórios são penalizados e marginalizados pelos métodos de urbanização, planejamento urbano, distribuição de recursos sociais e de organização de representação de interesses políticos.

Dessa forma, o urbanismo passa a ter como foco de análise, também, os processos socioculturais e econômicos, tendo como os estratos sociais de baixa renda e os efeitos desses processos sobre as desigualdades sociais no contexto desenvolvimento das cidades.

2.2 Planejamento e Gestão Urbana no Brasil: o longo percurso até o Estatuto da Cidade

O Brasil, assim como outros países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX, que impulsionou um processo de absorção da explosão migratória, sem precedentes, do campo para a cidade. Para se ter noção da rapidez desse processo, basta analisar que em 1940, a população urbana era de 26,3% do total; já em 2000, a população urbana passou para 81,2%, indicando uma diminuição considerável da população rural. É possível aferir, portanto, que em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas (MARICATO, 2008).

Esses dados chamam mais atenção quando se isola espacialmente as regiões metropolitanas. Nelas vivem hoje cerca de 70 milhões de pessoas, 37% da população brasileira, concentrando-se numa área de 167mil km², ou seja, apenas 2% de todo o território nacional. Essas mudanças foram acompanhadas da explosão dos problemas urbanos, expressa no fato de termos, entre as 11 principais metrópoles, uma concentração de 78% da população moradora em favelas e um déficit habitacional acumulado de cerca de 2,2 milhões de moradias (RIBEIRO 2004, 2005 e 2007). A ausência de políticas públicas e de um planejamento urbano, comprometido com bem-estar social de seus moradores, tornou as cidades “escravas da circunstância” (MATUS, 1996, p. 14). É nesse cenário, iniciado no

desenvolvimento do capitalismo brasileiro e no adensamento das metrópoles, que se expressam os mais significativos fenômenos e práticas sociais ilustrativas de um caos urbano.

Para buscar compreender o cenário descrito acima, é fundamental resgatar, historicamente, algumas opções dos governos brasileiros em relação ao planejamento e gestão urbana. Este capítulo objetiva um exercício de sistematização das passagens consideradas mais emblemáticas desse processo. Portanto, não é intenção do autor esgotar a gama de projetos, programas e políticas que o período comporta.

As primeiras intervenções nas grandes cidades brasileiras datam do início do século XX. Os urbanistas franceses A. Agache e Le Corbusier, marcos da institucionalização do urbanismo no Brasil, disseminaram a ideia de *planos urbanos* e marcaram as primeiras tentativas de adoção de um planejamento urbano como padrão de gestão das cidades no Rio de Janeiro. Cabe resgatar que esses *planos urbanos* que, em seguida, seriam conhecidos como “planos diretores”, surgiram nos Estados Unidos, no início do século XX, diante dos problemas que a urbanização acelerada impunha, normalmente, no tocante a oferta de serviços de consumo coletivo e a expansão física das cidades (MONTE MOR, 2008).

Esses primeiros planos diretores e urbanísticos brasileiros tinham forte viés na expansão do comércio, bem como de higienização pública. Tratavam, especificamente, de grandes obras de saneamento das cidades portuárias, expressando o padrão que foi denominado posteriormente, pela literatura, de “urbanismo sanitaria”. Esse modelo de urbanismo foi o principal indutor de mudanças e de planejamento das cidades litorâneas daquela época, que ainda não tinha a questão habitacional, ou qualquer política urbana setorial, como prioridade:

A questão da habitação de interesse social no Brasil não era colocada como um elemento estratégico nos planos urbanísticos. A questão de dotar a cidade de infraestrutura urbana para os fluxos de circulação das mercadorias (complexo agroexportador) fez com que a dimensão social e os problemas de habitação fossem colocados em segundo plano (QUINTO JUNIOR, 2008, p. 49).

Além de garantir que o fluxo das mercadorias não fosse interrompido para os mercados externos, em função dos problemas criados pelas epidemias e a falta de saneamento, tais intervenções tinham, também, a modernização física e o embelezamento urbano como objeto, através de ações consideradas, pela literatura recente, como de “higiene pública”, elaboradas por um corpo técnico formado, basicamente, por médicos e engenheiros (STUCKRNBRUCK, 1996).

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno 'à moda' da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que promovia o embelezamento paisagístico e eram implementadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista (MARICATO, 2008, p. 17).

A industrialização, que ocorreu nos anos 1930 e vai até o fim da segunda guerra mundial, constituiu-se um caminho de avanço relativo do fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação de produção, maiores oportunidades de emprego e crescente modernização da sociedade. Por outro lado, começava a provocar grandes mudanças nas estruturas intraurbanas das aglomerações brasileiras. O enfoque nesse tipo de plano urbanístico voltava-se somente para a questão da circulação e dos transportes, especialmente mercadorias, e não abordavam os problemas sociais e habitacionais. Um urbanismo de matéria despolitizada, quase um elemento físico-espacial a ser tratado segundo uma visão estética e comercial.

A política urbana, até então, ausente de qualquer ação governamental começa a ser inserida nos discursos da sociedade e do governo, ainda que desarticulada e isolada, principalmente, a partir da década de 1940, pela política habitacional, em que se podem destacar algumas passagens emblemáticas do período: i) em 1943, o Governo Federal criou a Fundação da Casa Popular para a produção de habitação popular. No entanto, os recursos eram limitados e foram construídos poucos conjuntos habitacionais em cidades como Santos, Olinda, Recife, Santo André e Distrito Federal; ii) nas eleições nacionais de 1945 a questão da habitação entrou na agenda dos candidatos, quando o futuro presidente Dutra propôs a criação de uma Caixa Nacional de Habitação. Apesar dessa proposta já incorporar a dimensão social, ela efetivamente ficou restrita a debates políticos da época; iii) em 1954, o prefeito Armando Arruda Pereira, ligado ao Movimento da Ação Social da Igreja Católica, contratou o Padre Lebre, do Movimento Economia e Humanismo, que realizou um dos mais importantes estudos urbanísticos da história sobre aglomeração urbana. Esse estudo sobre a cidade de São Paulo funcionaria de fato como importante instrumento de capacitação técnica e de formação da nova geração de urbanistas e planejadores urbanos voltados para os problemas urbanos (SOUZA, 2008).

Mas é partir da década de 1950 que a questão urbana passaria a se agravar diante das grandes transformações sociais e econômicas originadas pelo processo crescente de industrialização nas grandes cidades.

Com o apoio de uma política de desenvolvimento econômico, foram implantadas inúmeras empresas tecnológicas, indústrias e instituições financeiras nas grandes cidades que impulsionaram um forte movimento de migração das áreas rurais para as áreas urbanas em busca de emprego e melhores condições de qualidade da vida. As empresas tiveram um crescimento rápido e de destaque, gerando empregos e um enorme volume de excedente, mas, ao mesmo tempo, os salários da maioria dos trabalhadores, em particular dos segmentos, não qualificados, deterioraram-se. Tal situação somou-se à baixa qualidade de vida nas grandes cidades onde se encontravam grande parte dos trabalhadores, como destaca Kowarick na passagem abaixo:

baixos salários, o desgaste de longas jornadas de trabalho do período de expansão econômica ou desemprego e subemprego são causas que têm levado à enorme dilapidação da energia física e mental dos trabalhadores, que são subnutridos, moram em habitações precárias e desprovidas de infra-estrutura, não tem acesso a serviços médicos adequados ou ao sistema educacional, elementos, entre outros, fundamentais para a reprodução da força de trabalho (KOWARICK, 2000, p. 21-22).

Essas considerações abrem a possibilidade de visualizar outro ângulo que influencia o padrão de vida nas cidades e que, apesar de estar diretamente ligado ao processo de exploração do trabalho, não pode ser reduzido a ele. Trata-se de um conjunto de situações batizado por Kowarick (1979) de “espoliação urbana” que, nas palavras do autor:

É a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso a terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta (KOWARICK, 2000, p. 22).

Esse conceito chama atenção para uma leitura mais abrangente e sistêmica sobre a questão urbana, até então, tratada de forma multifacetada. Essa leitura contribui, também, para considerar outras variáveis com incidência sobre as condições de vida na cidade como a questão do acesso à terra, à moradia, da especulação imobiliária, do transporte urbano, a saúde, a alimentação e tantos outros elementos que passaram a afetar a qualidade de vida dos moradores de cidades em crescimento.

Essas variáveis, todavia, foram pouco consideradas e tratadas pelos governos nos processos de modernização e a industrialização brasileira que já demandavam respostas a vários problemas urbanos, como consequência do rápido crescimento do país.

Algumas iniciativas isoladas tentaram responder às questões emergenciais como as novas áreas residenciais para operários. O Governo Federal amplia, através das Caixas de Aposentados e Pensão, a produção de conjuntos habitacionais para os bancários, industriários, comerciários, mas com um caráter pontual e seletivo e não uma ação de maior impacto quanto ao volume de demanda nos estados e municípios, que fica enfraquecida. Neste momento, a implantação de uma lei de desenvolvimento urbano federal era importantíssima para instrumentalizar os municípios que estavam crescendo rapidamente ao lado dos problemas sociais e urbanos. Porém, a concepção empregada, até então, privilegiava a construção de cidades com uma lógica do lócus do capital especulativo.

Ainda na década de 1960 foi criado o primeiro órgão federal para tratar da questão urbana: o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERPHAU. A política habitacional passou a ser considerada o “carro-chefe” da política urbana e muitas vezes assimilada ou considerada como “política urbana” – fato que prevalece em muitas políticas atuais.

Esse órgão impulsionou um novo ciclo no processo de elaboração de planos territoriais no Brasil, porém o questionamento levantado em torno desse período, pela literatura, era relativo aos limites dos instrumentais urbanísticos e da legislação urbanística utilizados na elaboração desses planos urbanos. Existe um consenso na literatura, Santos Junior (1995), Monte Mor (2008), Araújo (2008) e Quinto Junior (2008), de que esses planos diretores acabaram assumindo um caráter burocrático e tecnocrático, pois funcionavam, fundamentalmente, como um relatório técnico de como organizar a cidade de forma ideal sem levar em consideração os problemas urbanos concretos, como a especulação imobiliária, os problemas habitacionais e de expansão urbana. Efetivamente, a grande maioria desses planos sequer foi aplicada, e esses funcionaram mais como um requisito burocrático para a liberação de verbas e financiamentos públicos. O viés mercadológico acabava, ainda, por prevalecer:

A cidade é pensada como espaço de apropriação dos setores hegemônicos que impõe seu projeto para toda a sociedade; a função social da propriedade urbana é entendida como instrumento de controle do estado e não para política social (QUINTO JUNIOR, 2008, p. 56).

Foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao sistema financeiro, criado pelo regime militar em 1964, que as cidades brasileiras passaram a ser objeto de uma política destinada a mudar o seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança do perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. No

entanto, o público alvo era a classe média e a maior parte da população, especialmente os segmentos populares, continuaria sem uma política que a abrangesse.

Neste período, entre 1974 e 1979, o governo federal criou o Sistema Federal da Habitação (SFH), que tinha como principal instrumento de captação e de gestão de recursos o BNH. A questão territorial passa a fazer parte da agenda dos Planos de Desenvolvimento, em especial, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que enfatizava os objetivos de reduzir as desigualdades regionais e consolidar a integração nacional. Nesse plano, a dimensão territorial toma formas explícitas como (i) a definição de regiões para programas especiais de crescimento; (ii) a destinação de recursos específicos para programas de infraestrutura de saneamento e transportes e (iii) a criação institucional de um órgão destinado a formular a política nacional de desenvolvimento urbano, a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas – CNPU⁶ (ARAÚJO, 2008).

O ciclo de elaboração de planejamentos urbanos, na década de 1970, teve um papel de difusão nos municípios brasileiros da importância da legislação urbanística e de controle do uso do solo urbano, mas a partir de uma concepção de controle urbano institucional não comprometida com uma política universalista. Por outro lado, faltava uma abordagem crítica de instrumentos de regulação socioespacial por meio de uma política fundiária urbana e municipal que incorporasse os setores da população excluída do mercado formal.

Só por volta de 1979, os problemas urbanos, como as favelas e seu crescimento bem acima da média do crescimento urbano, começam a colocar na agenda dos órgãos de planejamento federal e estadual a questão da problemática da urbanização das favelas e do crescimento das periferias nas grandes cidades, apontando a necessidade de um tratamento institucional. O marco neste período é a aprovação da Lei 6.766/79 em que o parcelamento do solo passou a ter disciplina penal urbanística e administrativa, além de regular melhor os aspectos civis e propiciar maior garantia aos adquirentes de lotes. Na época, essa lei teve como principal mérito a previsão de tipos penais no caso de loteamentos irregulares e clandestinos.

Ainda que pouco citado na literatura sobre o tema, o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, n.º 775/83, apesar de não ter sido aprovado, sinalizou para a necessidade, da parte do poder público e dos urbanistas, de se criar uma nova disciplina

⁶ Em 1979, essa Comissão foi substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU. Resultam desse período: (i) criação das regiões metropolitanas em 1973 pela Lei Complementar nº14/1973; (ii) o Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades Médias, em 1976; e (iii) a promulgação de legislação reguladora do parcelamento do solo, Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979 (ARAÚJO, 2008).

jurídica para o setor. Foi uma primeira tentativa de se estabelecer um marco regulatório para o desenvolvimento urbano no Brasil, trazendo temas como a função social da propriedade e instrumentos inovadores como direito de superfície, parcelamento, edificação e utilização compulsórios e direito de preempção.

Na esteira dessa movimentação legal no Brasil, a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais disseminou-se, principalmente na década de 1980, nas capitais, quando começa a ser incorporada a necessidade de promover o desenvolvimento integrado em um contexto de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento urbano, então em vigor, correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que seria executado ano a ano até chegar-se a um produto final (o modelo de cidade desejada). Seu ponto de partida era a definição de padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico, que se consubstanciavam em uma série de investimentos públicos e numa legislação de uso e ocupação do solo condizente com o modelo adotado. No entanto, o distanciamento entre as políticas adotadas e os benefícios eram grandes, não apenas pela ausência de abertura de canais de diálogo, mas de como o planejamento era tratado, algo que dizia respeito apenas aos técnicos e ao poder público. Como afirma Rolnik (2001, p. 38):

A adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos planos fazem parte de um quadro de hegemonia de uma visão tecnocrática na legislação urbanística. Isso significa o tratamento da cidade como um objeto puramente técnico, no qual a função da lei seria apenas o de estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento. Ignora-se dessa forma qualquer dimensão que reconheça conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos (ROLNIK, 2001, p. 38).

Naquele momento, com as limitações do poder legislativo e a desarticulação da sociedade civil, o planejamento urbano foi produzido “nos gabinetes”, enquadrado e limitado pela visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento do país como um todo. Mas,

por trás deste conceito de Plano e seus instrumentos, existem concepções políticas e visões do modo de organização do espaço urbano questionáveis. Em primeiro lugar, do ponto de vista político, a idéia de um Plano Diretor como projeto acabado de cidade do futuro que dirige seu desenvolvimento presente, supõe a idéia de um poder central associado a um Estado forte e capitalizado, que impõe e controla este projeto sobre o conjunto dos cidadãos. Por outro lado, não há lugar para o conflito (que efetivamente constrói e transforma a cidade): a utopia de um projeto concluído de cidade corresponde à utopia de um Estado absoluto (ROLNIK, 2001, p. 39).

Desta forma, era um projeto que se opunha à política, compreendida como um campo de conflitos e de diálogo. E assim, foram se configurando cidades caracterizadas pelo contraste entre um espaço contido no interior das cidades, moldado pela legislação urbanística e outro, que envolve a cidade real, normalmente três vezes maior, situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal. Tal contradição apontava para a configuração de uma crise urbana. Como afirmam Maricato e Santos Junior (2007, p. 167):

De fato, as condições de vida nas grandes cidades, principalmente nas metrópoles, têm-se deteriorado a olhos vistos, configurando o que podemos chamar de crise urbana. De espaço de mobilidade social e lugar de acesso à diversidade cultural, melhores oportunidades de emprego e qualidade de vida, as cidades têm-se tornado aglomerações, em grande parte depósito de pessoas, marcadas pela fragmentação, dualização, violência e degradação ambiental. (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007, p. 167).

O que Kowarick (1979 e 2000) e Maricato e Santos Junior (2007) chamam de espoliação e crise urbana, respectivamente, tem nas desigualdades socioespaciais seu ponto comum, demonstram a existência e diferenciação no espaço urbano de classes sociais e de diferentes formas da apropriação da riqueza produzida, herança de um processo rápido de industrialização e de crescimento econômico centralizado que não incorporou os setores da população excluída do mercado formal.

É nesse contexto que a ausência de um planejamento urbano e de políticas urbanas, comprometidas com a diminuição das condições de desigualdade e vulnerabilidade, impulsiona um processo de negação dos direitos fundamentais que se apresenta, dentre outras formas, na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo, na degradação ambiental, dentre outras formas.

Efeitos dramáticos desta negação de direitos têm colocado, em especial, as grandes cidades e as regiões metropolitanas como foco, pois mantém forte relação com os processos de segmentação socioterritorial em curso, que separa, por um lado, as classes e grupos sociais em espaço de riqueza e acúmulo e, por outro, espaços de concentração da população vivendo processos concomitantes de exclusão social (RIBEIRO, 2004, 2005 e 2007). Nesse cenário, os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano, até então, têm revelado seus limites e não estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades.

É preciso reafirmar que a espoliação urbana está intimamente ligada à acumulação do capital e ao grau de pauperismo dela decorrente. O Estado tem um papel muito importante porque o investimento que injeta no tecido urbano é fator de intensa valorização diferencial da terra, aparecendo como ator importante no processo de especulação imobiliária e segregação social.

Mas é apenas com Constituição Federal de 1988 que a política urbana vislumbra uma mudança de paradigma quando ganha reconhecimento legal. A constituição incorporou em seus artigos 182 e 183, o conteúdo parcial da Emenda da Reforma Urbana⁷. A nova Constituição Federal definiu o município como principal ente federativo, responsável por instituir o Plano Diretor, classificado como *instrumento básico da política urbana*, devendo, por meio dele, definir a função social da propriedade e adotar instrumentos e programas de regularização fundiária e urbanização de assentamentos em condições precárias de habitabilidade como favelas, loteamentos clandestinos e cortiços.

No período pós constituinte, especialmente nos anos 90, é importante destacar: i) o Projeto de Lei nº 5788/89, quando o longo período de tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional teve início com este projeto de lei. Esse projeto tinha o propósito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer as diretrizes gerais para a política urbana. O projeto tramitou em diversas comissões legislativas e foi objeto de audiências públicas que contaram com a participação dos mais variados setores da sociedade civil; ii) o Projeto de Lei nº 2712/92, que foi resultado de uma *iniciativa popular* das entidades nacionais que compõe o Fórum Nacional de Reforma Urbana e foi apresentado ao Parlamento, subscrito por mais de um milhão de assinaturas, em que se propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular; iii) a Emenda Constitucional n.º 26/00, por meio da qual o *direito à moradia* ganhou previsão expressa no artigo 6.º da Constituição Federal, que dispõe sobre os direitos sociais. Aqui é preciso considerar que, para ter eficácia jurídica e social, o direito à moradia, como integrante dos direitos sociais, pressupõe a ação positiva do Estado através da execução de políticas públicas, no caso, em especial, da política urbana e habitacional.

Após mais de dez anos de reivindicações, audiências e pressões movidas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana foi aprovado no Congresso o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, 10 de julho de 2001), que regulamenta o capítulo da política urbana da

⁷ Esta emenda popular contou com cerca de 200.000 assinaturas a partir de uma grande articulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana que será tratada, com maior aprofundamento, nos próximos capítulos.

Constituição de 1988 (artigos 182 e 183). Com ele, os municípios dispõem de um marco regulatório para a política urbana.

O Estatuto estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade. O novo marco legal dá respaldo constitucional a uma nova maneira de realizar o planejamento urbano. Sua função é garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana por meio de uma gestão democrática participativa.

Nesse sentido, quando se analisa a trajetória do planejamento e da gestão urbana brasileira até aqui (década de 1920 aos anos 2000), é perceptível que a política urbana pouca prioridade teve nos governos brasileiros. Mesmo com a instituição dos novos marcos legais, persiste o quadro de reprodução da histórica dinâmica de segregação socioterritorial, expressa na precariedade de vida nas favelas, cortiços, periferias, na coabitação familiar ou em casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de serviços básicos. Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, da mobilidade e do transporte público.

No próximo capítulo discutiremos, mais a fundo, as novas perspectivas do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, especialmente, as perspectivas da gestão democrática a partir da nova conjuntura com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, no primeiro mandato do Governo Lula.

Autores como Santos Junior (1995), Maricato e Santos Junior (2007), Ribeiro e Cardoso (2003), Grazia (2003) apontam que as grandes transformações na política urbana, especialmente a partir dos anos 80, são consequência das articulações do movimento pela reforma urbana brasileira que vem construindo um diagnóstico em torno da produção e da gestão das cidades, e propondo uma agenda centrada em: i) na institucionalização da gestão democrática das cidades; ii) na municipalização da política urbana; iii) na regulação pública do solo urbano, com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; iv) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos (SANTOS JUNIOR, 1995).

Nesta trajetória de limites e avanços da política urbana, um aspecto importante que Kowarick (2000) leva em conta, e permite ampliar o leque de debate, é que a espoliação urbana não decorre só do processo de acumulação do capital, mas também da dinâmica de

lutas e reivindicações em relação ao acesso à terra, habitação e bens de consumo coletivo. Dessa forma, um dos pontos centrais da dinâmica da segregação urbana reside na capacidade de vários grupos e camadas sociais de pressionar e obter do Estado os elementos básicos de sobrevivência nas cidades⁸.

As perspectivas abertas para as políticas urbanas no início do século XXI, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a ampliação da participação popular na gestão da política urbana, serão tratadas no próximo capítulo. Mas, antes, torna-se necessário abordar e definir alguns conceitos a respeito da participação.

2.3 Movimentos Sociais Urbanos e Participação Popular

No Brasil, uma vasta literatura trata do tema das associações civis e da participação popular. Diversos autores, sobretudo a partir da década de 1980, utilizam a expressão “Movimentos Sociais” para nomear as articulações da sociedade civil que visam a mudanças sociais mais amplas ou mesmo conquistas mais objetivas e pontuais de uma comunidade, ou seja, para designar as formas de participação popular na gestão pública de determinada época e local, principalmente a partir da metade do séc. XIX. Como explica Gohn (2008, p.14):

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente ele tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram sua identidade; adversários e aliados; bases, lideranças e assessorias – que organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilização; práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; projetos ou visões de mundo que dão suporte a suas demandas; e culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações (GOHN, 2008, p. 14).

Entende-se, a partir da conceituação de Gohn, que a expressão de “Movimentos Sociais” é ampla e abrangente o que, por diversas vezes, pode torná-la bastante imprecisa e gerar ambiguidades, principalmente pela excessiva variedade de fenômenos empíricos ao qual essa noção se aplica. Dessa forma, é preciso ter cautela quanto ao conceito, “como a maioria das noções das ciências sociais, a de movimento social não descreve parte da realidade, mas é

⁸ Ainda que o autor faça uma ressalva de que grupos em situação extrema não levam necessariamente a lutas pela terra, habitação ou bens de consumo coletivo (KOWARICK, 2000).

um elemento de um modo específico de construir a realidade social” (BOTTOMORE e OUTHWAITE, 1996, p. 500).

Ainda que exista uma vasta literatura sobre o tema, Maria da Glória Gohn (1985, 2000, 2003), no seu livro recente “Nova teoria dos movimentos sociais” (2008), aponta grandes lacunas que permanecem na produção acadêmica a respeito dos movimentos sociais, tais como: i) o próprio conceito de movimento social; ii) o que os qualifica como novos; iii) o que os distingue de outras ações coletivas ou de algumas organizações como as ONGs; iv) o que ocorre de fato quando um movimento social se institucionaliza; v) qual o papel dos movimentos sociais neste novo século; vi) como podemos diferenciar um movimento social criado a partir da sociedade civil, por lideranças e mandatários, de ações civis organizadas em torno de projetos de mobilização social e que também se autodenominam movimentos.

Tais lacunas demonstram o desafio de se tratar o tema, envolvendo a questão dos limites tênues quanto à sua diferenciação a outras formas de participação, da institucionalização, das suas formas de atuação e de relação com o Estado, a natureza das suas demandas e reivindicações. Nessa direção, é necessário clareza e cuidado com a locação dos conceitos.

É nesse sentido que diversos autores, entre os quais se destacam Ribeiro (2001), Gohn (2008) e Souza (2006), criticam a literatura brasileira sobre o tema, especialmente a que foi produzida nos anos 70 e 80, por considerarem que esta tem viés fortemente empírico, destituída de teorias. Gohn (2008) considera que a maioria dos estudos foi “histórico-descritivo e pouco interpretativo” (p. 32), em que praticamente tudo passou a ser descrito de movimento social: “de uma organização paroquial e puramente reivindicativa de bairro, às vezes até criada por políticos clientelistas, até organizações e mobilizações muito mais abrangentes, contestatórias e capazes de contextualizar os problemas urbanos dentro de uma preocupação com a política e a economia em escalas supralocais” (SOUZA, 2006, p. 273).

Outra crítica feita ao estudo dos movimentos sociais é a excessiva ideologização do conceito movimento social, o que se torna pertinente não aceitar qualquer ação, desenvolvida em cena pública, como movimento (RIBEIRO, 2001). Souza (2006) alerta que “um ativismo não meramente reivindicatório e orientado para transformações sociais que vão além da conjuntura imediata não é, necessariamente, um ativismo democrático, podendo ser animado por valores fascistas (...) ou baseados em algum fundamento religioso” (SOUZA, 2006, p. 280).

Dessa forma, torna-se necessário distinguir a atividade pública organizada dos atores sociais ou ativismo da ideia de movimentos sociais que envolveria, segundo destacam alguns autores, um plano particularmente ambicioso de reivindicações e propostas. Para Souza (2006, 2008), os ativismos sociais seriam um conjunto mais amplo de ações públicas organizadas, do qual os movimentos sociais seriam um subconjunto, como descreve o autor (SOUZA, 2006, p. 278):

os ativismos, como ações públicas organizadas e relativamente duradouras, diferenciam-se de ações coletivas efêmeras e pouco organizadas ou desorganizadas como quebra-quebras (vandalismo de protesto) (...); e como ações públicas, em sentido forte, diferenciam-se (...) grupos de pressões e lobbies em sentido restrito, que tendem a atuar nos corredores do “poder estatal”, pressionando parlamentares ou administradores públicos (...) (SOUZA, 2006, p. 278).

E os movimentos sociais, da sua parte,

seriam uma modalidade especialmente crítica e ambiciosa de ativismo social, distinto de ativismos paroquiais. Estes encaminham reivindicações pontuais, sem articulá-las com questionamentos mais profundos, relativos a problemas nacionais e internacionais (...) (SOUZA, 2006, p. 278).

Existe, como se sabe, uma grande variedade de classificações e categorizações das formas de organizações civis, não havendo consenso nem mesmo quanto à pertinência de se classificar as organizações da sociedade civil de acordo com seus objetivos ou em função de sua forma de organização e/ou de seu grau de institucionalização. Convém esclarecer que, nesse caso, lida-se com conceitos sensíveis a variações tanto geográfico-culturais quanto ideológicos. As grandes diferenças econômicas sociais entre países centrais e semiperiféricos determinam grandes diferenças de perfil entre ativismos, como resumiu Souza (2006) ao comparar os Estados Unidos, Alemanha e Brasil:

não é acidental que, nos Estados Unidos, país cuja cultura política é muito marcada pela privatismo e pelo liberalismo, e onde a esquerda sempre foi um elemento exótico na paisagem política, haja uma tradição de se atentar mais para grupos de pressão e lobbies do que os movimentos sociais propriamente ditos (...). Tampouco é acidental que, na Alemanha, o conceito de Bürgerinitiativen (literalmente, iniciativa cidadãos) compreenda, quase consensualmente, ativismos de vida curta, agenda temática muito pontual e caráter puramente reivindicativo, características que o aproximam muito mais claramente de grupos de pressão do que seria pensável acerca de ativismos brasileiros, mesmo quando não são “verdadeiros” movimentos sociais (SOUZA, 2006, p. 278-279).

A expressão “vida curta” (empregada no sentido circunscrito ao período entre o encaminhamento de reivindicação específica e satisfação desta) e a “agenda temática muito pontual” não podem ser vistas como características universalmente válidas para as organizações do ativismo de bairro brasileiro, até porque a quantidade de problemas e a demora em resolvê-los se encarregam de incentivar uma longevidade maior das organizações, ainda que na base do clientelismo.

Deve-se admitir que a distinção entre movimentos sociais “paroquiais” ou “clientelistas”, de um lado, ou “autênticos movimentos”, de outro, é mais fácil de fazer no âmbito conceitual que no momento da análise empírica. A extrema dificuldade para se acharem fronteiras muito nítidas fazem com que, para além do nível das impressões e de realidades muito contrastantes, a demarcação de limites nem sempre seja tarefa trivial.

Mas, diante de tantas ambiguidades e contrasensos, um ponto comum que tem chamada atenção de boa parte da literatura sobre o tema é o surgimento de organizações civis face aos efeitos das mudanças no mundo do trabalho, como também de outras situações de vulnerabilidade econômica.

Esses efeitos parecem levar os indivíduos a se apoiarem mais fortemente nos seus vínculos comunitários e a criar ou atualizar laços com associações e organizações civis. De forma semelhante, a existência e a preservação de vínculos prévios, em suas redes sociais e com associações civis, parecem conferir aos indivíduos melhores condições de reação ante à eventualidade do aprofundamento de sua vulnerabilidade social. De forma recíproca, “processos de exclusão teriam lugar de modo mais acentuado quando falhas nos mecanismos de incorporação econômica não forem marcadas pela presença de canais de integração societária como aqueles gerados colateralmente pelo exercício de práticas associativas” (LAVALLE e CASTELLO, 2004, p. 92-93).

Situações adversas como insegurança econômica e a insuficiência da provisão social pública são elementos fomentadores (mais fortes ou mais brandos, dependendo do contexto socioeconômico e político) das organizações civis, da criação e dinamização de um espaço público e não-estatal, dependendo do contexto socioeconômico e político, como alternativa à dicotomia entre as lógicas do setor público e do setor privado.

Esses diferentes contextos geográficos e culturais podem influenciar na formação de diferentes tipos de articulações civis. As transformações culturais ocorridas na América Latina no último século têm correlação direta com o aumento expressivo nas práticas dos atores sociais, segundo Avritzer (1997). Esse autor lista quatro fenômenos que influenciaram

a emergência das organizações civis: (a) a renovação significativa na prática do movimento sindical; (b) a desresponsabilização sobre as questões sociais por parte do regime autoritário, que teria contribuído para um expressivo aumento de práticas solidárias, com a construção, no nível local, da ideia da comunidade como autônoma e solidária; (c) maior presença e visibilidade de organizações da classe média, nos anos 1970, rompendo com a ideia de ação coletiva indiferenciada e restrita, evidenciando a pluralização da representação de interesses no espaço público, consubstanciada em movimentos culturais, corporativos e também em associações comunitárias específicas; (d) o espaço mais plural nos anos 70 e 80, com o surgimento de organizações da sociedade civil com novas temáticas e mais específicas, tais como defesa dos direitos humanos, grupos ecológicos, raça e gênero.

A maioria dos estudiosos do tema concorda que o movimento de transferência de boa parte da responsabilidade social do poder público para o setor privado e para a sociedade civil, por meio, entre outros mecanismos, da Reforma do Estado, estaria também relacionado à renovada motivação da participação civil. Fontes (1999) aponta alguns dos processos que teriam conformado as mudanças na organização e mobilização da sociedade civil contemporânea, como, por exemplo:

(a) uma crise da esfera burguesa, resultando em mudanças na estrutura social; (b) crise da sociedade de trabalho provando o declínio da ideologia do trabalho e o subsequente advento da ideologia da ciência e da técnica; (c) crise do Estado do bem-estar social, cujo projeto torna-se problemático quando os meios burocrático, administrativo e econômico que estruturaram o sistema capitalista não mais dão conta das complexas inter-relações de uma sociedade global (FONTES, 1999, p. 243).

Quando se trata dos Movimentos Sociais Urbanos, esses têm ocupado espaço no cenário público chamando atenção, por meio de suas demandas e reivindicações, para a ausência de infraestrutura para as condições de vida nas cidades. Essas demandas reprimidas manifestam-se de diversas formas, como nos pleitos a bens de usufruto coletivo, tais como creches, praças transporte, saneamento, bem como nas questões materiais como acesso à terra, moradia, dentre outras.

No Brasil, como tem demonstrado a literatura, esses movimentos surgem, geralmente, em uma situação de ameaça política, de não-representação e de “penúria material”.

(...) os movimentos emergiram na ausência de condições que favorecessem um espectro amplo de representação dos interesses de segmentos marginalizados da sociedade ou de identidades reprimidas. Em outro nível, as antigas estruturas já não seriam mais satisfatórias para um encaminhamento eficaz das demandas. Tal

situação levaria à busca de canais paralelos ou alternativos de acesso ao Estado (BOSCHI, 1987, p. 33-34).

É na busca desse processo reivindicatório, descrito acima por Boschi, que, no Brasil, a partir da segunda metade do século XX, proliferaram-se diversos ativismos urbanos sociais no Brasil. Foi, também, o período em que as experiências participativas, não oriundas das relações produtivas ou não inscritas no universo operário sindical, foram, inicialmente, concebidas pela literatura acadêmica como movimentos sociais urbanos, movimentos de reivindicação urbana, ou mesmo como lutas urbanas.

Nesse emaranhado de nomenclaturas, torna-se necessário delimitar, no âmbito do presente estudo, o que se compreende por movimento social urbano, sob pena que toda reivindicação que se processe nas cidades venha cair sobre essa designação. Compartilha-se da discrição de Kowarick (2000), em que os movimentos sociais:

serão caracterizados como urbano na medida em que, ocorrendo uma base territorial circunscrita às cidades, coloque em xeque a questão da terra, habitação ou dos bens coletivos de consumo coletivo. Assim, qualquer grupo – por exemplo, de mulheres que clamam por creches ou de negros que se encontram espacial ou socialmente segregados de modo particular – pode estabelecer como pauta de reivindicação um problema urbano. (KOWARICK, 2000, p. 64).

Para o autor é preciso reafirmar que, na maior parte das vezes, os estudos que analisaram os movimentos sociais urbanos deixaram de perceber as conexões entre as lutas que se operam no mundo do trabalho e aquela que se processa no âmbito dos bairros. Segundo Kowarick (2000), existe um “*momento de fusão*” (grifo nosso) em que um confronto que ocorre no mundo do trabalho se alimenta de múltiplas situações de carência e exclusão centradas nos bairros, onde vivem e reivindicam as populações pauperizadas que lutam pelas melhorias urbanas. O autor entende que

as organizações de bairro não foram mera escola de conflitos que serviu para acionar as lutas operário-sindicais (...). Além de alimentarem, como já assinali, as lutas operárias, as aglutinações propriamente urbanas tiveram impacto social e político não desprezível, como atestam as inúmeras reivindicações em torno das melhorias por transporte, água, esgoto, creches e outros bens básicos para a vida nas cidades. (KOWARICK, 2000, p. 37).

No Brasil, a ascensão dos movimentos sociais urbanos, nos anos 1970, foi impulsionado, principalmente, a partir dos problemas relativos ao não-atendimento de demandas da população relacionadas à sobrevivência imediata como acesso à terra, moradia,

transporte, saneamento, saúde, dentre outros. Em vários pontos das grandes cidades, grupos e associações reivindicavam melhorias às condições espoliativas da vida cotidiana, pressionando de múltiplas formas os poderes públicos e, mais do que isso, trazendo à tona problemas que formaram uma *consciência de exclusão* que passou ser um elo de reivindicações entre moradores de numerosos bairros das periferias. Para Kowarick (2000, p. 38),

Esses processos incipientes, baseados numa lenta identificação de problemas que afetam o cotidiano das pessoas, foram gerando reivindicações, construindo agrupamentos e, sobretudo, despertando uma consciência de insubordinação que se colocava contra o autoritarismo do sistema político. (KOWARICK, 2000, p. 38).

O despertar dessa consciência de exclusão e de processos reivindicatórios encontrou seu lugar nos bairros, especialmente naqueles mais distantes, onde existem diversas carências em infraestrutura vinculadas à habitação inadequada, ao saneamento precário e deficiente, à falta de pavimentação, à baixa qualidade do transporte público, à ausência de creches, postos de saúde, dentre outras, em que a necessidade por melhorias é imediata e urgente.

No início dos anos de 1970 até meados de 1980, a ideia de “povo como sujeito” ficou forte no discurso de vários atores sociais relevantes, dentre eles, a Igreja Católica. A organização acontecia por intermédio das Comunidades Eclesiais de Base (CEB), clube de mães, associações de jovens e outras ações ligadas às pastorais católicas que, ainda de forma embrionária e fragmentada, começaram a esboçar um campo de resistência e organização popular (DOIMO, 1995).

Nesse período, tornou-se forte, também, a ideia de “participação popular” enquanto possibilidade de transformação social, vinda de baixo para cima. Essa fase foi marcada, também, como o tempo de início das organizações não governamentais (ONGs), identificadas como mais uma forma de participação sociopolítica e, entre seus objetivos, figurava o compromisso com a educação popular e política dos movimentos sociais urbanos.

O agravamento das desigualdades sociais e econômicas, que se seguia, é um efeito, amplamente reconhecido, da implementação de políticas neoliberais da década de 1990. As reivindicações populares, até então centradas nas deficiências de infraestrutura básica (transporte, saúde, educação, moradia, etc.) passam agora a girar em torno de demandas no sentido da garantia de sobrevivência dos indivíduos (alimentos e terra, por exemplo), fortemente relacionadas ao aumento da miséria, sobretudo nos centros urbanos (CHINELLI e MEDEIROS, 2003).

Vários teóricos sociais utilizam da expressão “novos movimentos sociais” com referência à grande pluralização nas ações coletivas durante os anos 80 e início dos anos 90, indicando uma ruptura com o padrão homogeneizador e o surgimento de ações sociais pautadas por novas reivindicações, entre as quais caberia destacar aquelas relacionadas à cultura, aos direitos humanos, ao meio ambiente e à questão do gênero e da raça. Falando de maneira ampla, esses movimentos formam uma rede informal de contestação e de estilos de vida alternativos, mas também entraram na política oficial.

Somam-se a isso outras novidades no cenário das ações coletivas: o fortalecimento de redes e estruturas nacionais de movimentos sociais, o surgimento dos movimentos internacionais e o desenvolvimento tecnológico, principalmente na área da comunicação e disseminação de informações.

Além disso, é importante destacar que a partir da Constituição Federal de 1988, foram abertos espaços institucionais na estrutura político-administrativa dos municípios para a participação de organizações civis no debate e decisão acerca. A década de 90 é marcada por um novo modelo de elaboração e gestão de políticas públicas, vinculadas aos problemas sociais e urbanos, especialmente expresso na institucionalização dos conselhos municipais. Obrigatórios por lei federal em diversos setores (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social), os Conselhos Municipais tornam-se a importante expressão dos canais de interação entre governo e sociedade civil no âmbito local (SANTOS JUNIOR, 2001).

A ideia de democracia e participação com envolvimento direto nos canais abertos de discussão e deliberação tornar-se-ia condição para gestão urbana eficiente, por uma série de motivos, dentre eles:

- O adensamento das áreas urbanas multiplica os problemas e aumenta as demandas que, por sua vez, necessitam, para sua regulação, da inserção de diferentes mecanismos de participação e de atores sociais;
- A inadequação do Estado, para responder as crescentes demandas, abre espaço para uma cooperação mais sistemática entre público e iniciativa privada para o enfrentamento de determinadas questões;
- Os processos de exclusão social podem ser combatidos mais eficazmente por meio da união de esforços governamentais e não governamentais, combinando atuação institucional e solidariedade. Os atores governamentais passam a entender, neste

contexto de demandas crescentes, que a cooperação é um recurso que aumenta a eficácia.

Se de um lado, este processo, de canais institucionais consultivos e deliberativos, abertos a participação popular, pode ser considerado um avanço, resultado de mobilizações e reivindicações das últimas décadas, por outro, pode carregar uma contradição em si, pois:

captura-se o sujeito político e cultural da sociedade civil, antes organizado em movimentos e ações coletivas de protestos, agora parcialmente mobilizados por políticas sociais institucionalizadas. Transformam-se as identidades políticas desses sujeitos – construídas em processos de lutas contra diferenciações e discriminações socioeconômicas – em políticas públicas, arquitetados e controlados por secretarias de Estado, em parceria com organizações das civis – tipo organizações não-governamentais (ONGs), que desempenham o papel dos mediadores. Criam-se, portanto, novos sujeitos políticos em cena (...) (GOHN, 2008, p. 13).

A afirmação da autora aponta para uma contradição vivida nas bases dos movimentos sociais: por um lado são eles os responsáveis pela abertura, a duras penas, de canais democráticos de participação; por outro, percebe-se uma inércia desmobilizadora dos anos 90 alimentada por dois fatores principais: primeiro, assim como no sistema produtivo moderno, a priorização de poucos e capacitados militantes participando de esferas políticas como os conselhos; segundo, a conjuntura política do país, de incertezas, violência, entre outros fatores, atingindo diretamente alguns valores, entre eles o da participação (GODINHO, 2007).

Soma-se a essas questões a afirmação de Ferreira (1999) que, apesar do significativo incremento do número de associações civis no Brasil nas últimas décadas, o número de filiados ainda seria muito baixo. Nas palavras do autor “a sociedade brasileira continua desarticulada” (p. 99). Essa desarticulação, segundo o autor, pouco teria a ver com questões de ordem socioeconômica, estando relacionada ao descrédito em relação à política por parte da sociedade civil, que muitas vezes consideram a política apenas como espaço e mecanismo de redistribuição de recursos.

Se os impasses organizacionais colocados à participação, como tem demonstrado a literatura, parecem intransponíveis, Pateman (1992) argumenta que níveis diferenciados de participação podem se manifestar. Por exemplo, como demonstra a autora, corre-se o risco de discursos aparentemente participativos remeterem-se a práticas de pseudoparticipação. Por outro lado, mesmo processos manipulados de participação teriam papel relevante, na medida em que difundiram entre os indivíduos a ideia de quem pode participar, consolidando “sujeitos” cada vez mais exigentes quanto ao processo participativo.

Os “graus de participação” se diferenciam de modo complexo no espaço e no tempo, sendo altamente sensíveis a variações escalares. Deve-se tomar cuidado para não cair na armadilha do formalismo, buscando fronteiras muito claras onde elas nem sempre existem, ignorando-se que, em um mesmo município, em uma mesma administração e até no interior de uma mesma institucionalidade, níveis distintos de participação possam coexistir, de modo às vezes, bem contraditório.

As condições institucionais necessárias para garantia da participação e da organização da sociedade civil diferem-se muito a partir do tipo de governo e das condições institucionais para garantia dessas necessidades. Da mesma forma, os governos também variam na proporção da população habilitada a participar no controle e na oposição às ações do governo, o que, nesse ponto, os diferenciaria segundo a amplitude do direito de participação na contestação política (DAHL, 1993).

É importante, nesta discussão, avaliar as peculiaridades dos municípios e suas administrações. Considerar suas singularidades, tanto na forma como são garantidos os direitos sociais civis e políticos aos seus cidadãos, como no grau de desigualdades socioeconômicas, em termos de renda, educação e acesso aos equipamentos e serviços urbanos. Essas diferenças provocam grandes consequências na proporção de pessoas habilitadas a participar de esferas públicas e, portanto, nas possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal.

A presença mais significativa das organizações civis nas esferas públicas não concede às mesmas, por si só, uma independência frente ao Estado. Porém, é certo que há uma busca por redefinir os papéis do Estado e da sociedade, implicando maiores oportunidades, maior capacidade de cooperação e novos desafios para a ação coletiva à margem de ou em colaboração com o Estado. A pressão das diversas organizações da sociedade civil, crescentemente organizadas em suas reivindicações frente ao Estado e ao mercado, colocou na agenda estatal uma série de temas e modalidades de ação política até então consideradas “externas” à esfera institucionalizada da política como, por exemplo, a questão urbana.

3 ESTATUTO DA CIDADE E PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS: O SISTEMA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

A retomada da discussão sobre o planejamento urbano no Brasil assume uma grande importância, tendo em vista o quadro de desigualdades socioespaciais e de crise urbana presentes nas cidades. A possibilidade de instaurar novas práticas de planejamento e gestão urbana no Brasil, em bases jurídicas, urbanísticas e financeiras mais sólidas, vem se tornando mais factível desde a Constituição de 1988 e posterior à aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A exigência dos planos diretores para os municípios com mais de 20.000 habitantes vieram reforçar essa importância, disseminando certa expectativa positiva com respeito à ideia de planejar e gerir cidades.

Este capítulo abordará, inicialmente, as inovações dos instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão prescritos no Estatuto, bem como a conjuntura de implementação do Estatuto nos municípios, os avanços e críticas apontadas pela literatura. Em seguida, será discutido, especificamente, o sistema de gestão democrático a partir do Estatuto da Cidade. O debate da influência do Estatuto da Cidade, dentre outros marcos legais, na construção de um sistema de gestão democrática nas políticas urbanas, a partir de um pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um contrato socioterritorial, de diversas leituras, que corresponda ao interesse público da cidade.

3.1 A trajetória do movimento pela reforma urbana no planejamento e gestão urbana

Embora o debate da questão urbana tenha iniciado antes, em processos mais híbridos, nos bairros e nas fábricas (KOWARICK, 2000) foi em meados de 1963, no governo federal de João Goulart, em que se discutiam as reformas de bases, que a expressão *reforma urbana* começava a ser apropriada pela esquerda⁹ no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB (SAULE JUNIOR, 2006). O documento produzido no encontro já abordava temas como a precariedade da habitação, urbanização predatória e a especulação imobiliária, bem como sinalizava para a necessidade de construir processos participativos.

A participação popular no planejamento urbano até a década de 1980 foi, praticamente, inexistente. Somente a partir dos meados dessa década é que se pode, contudo, falar de uma nova conjuntura; até então, “os preconceitos da parte da maioria dos planejadores profissionais contra a participação popular estavam ainda muito disseminados, a despeito de sempre terem existido exceções mesmo durante o regime militar (...)” (SOUZA, 2008b, p. 219). A partir da abertura iniciada no governo Geisel houve mais espaço para a reorganização dos movimentos sociais e para o debate acadêmico de esquerda e as posições tecnocratas e contrárias à participação foram perdendo força com o tempo.

Os temas da reforma urbana reapareceriam nos anos 1970 e 1980, numa época em que os movimentos sociais urbanos aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política, e eram capazes de construir um discurso e uma prática social marcados por uma plataforma de reivindicações e grandes mobilizações. Suas reivindicações começavam a aparecer como direitos, com o discurso de politização da questão urbana, compreendida como um dos elementos fundamentais para o processo de democratização da sociedade brasileira. Com o fim do regime militar, a perspectiva de elaboração da nova Constituição passou a ser o catalisador do processo de luta por uma reforma urbana no Brasil.

A Igreja Católica investiu na organização dos moradores, especialmente, em torno da questão habitacional apoiando, em 1975, a criação do Movimento de Defesa do Favelado,

⁹ O que era chamado de reforma urbana, até então, estava mais próximo do que era chamado de “reforma urbanística”. Ao contrário da bandeira da reforma agrária, tradicionalmente vinculada a movimentos contestatórios de ordem vigente, a expressão “reforma urbana” comumente recobriu, até a década de 1980, intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular (SOUZA, 2003).

com a realização de congressos nacionais anuais a partir de 1981, que reuniu os diversos Movimentos de Moradia, bem como os moradores de cortiços, os sem-terra, os mutirões e de ocupações (DOIMO, 1995).

Em 1981, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) publicou na “Coleção de Estudos da CNBB n.º 30”, contendo material sobre o tema “Propriedade e Uso do Solo Urbano”, e dando continuidade ao tema principal da XVIII assembléia geral da CNBB, realizado em 1982, que focava o problema social da realidade fundiária, denunciando como grave a situação do solo brasileiro (BALDEZ, 2003).

Inicia-se, então, uma nova conjuntura, entre 1986-1988, a partir da organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) no bojo da plataforma de proposições e emendas da reforma urbana, no contexto das discussões públicas que antecederam a Assembléia Nacional Constituinte. A princípio, as reivindicações do Movimento tinham um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar e com uma série de debates e fóruns realizados em várias partes do país, que aglutinaram entidades de classe, estudantes e outros tipos de organizações civis, o MNRU passou a incorporar a ideia de cidade, a *cidade de todos*, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social.

Em 1986, em um dos fóruns de discussão promovidos pelo MNRU, é definido o conceito da reforma urbana, como citam Saule Junior e Uzzo (2009):

como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE JUNIOR & UZZO, 2009, p. 4).

Essa nova ética social politiza a discussão da política urbana sobre a cidade e formula um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos que, em linhas gerais, defende o acesso à cidade como um direito de todos os seus moradores e não de apenas alguns, ou os mais ricos. A bandeira da reforma urbana se consolida não somente na perspectiva da articulação e unificação dos movimentos sociais por meio de uma plataforma urbana que ultrapassa as questões locais e abrange as questões nacionais, mas também na crítica da desigualdade espacial, da cidade dual.

O processo de participação popular foi incentivado quando se estabeleceu no regimento interno da Constituinte a utilização do mecanismo da “iniciativa popular” para a elaboração de emendas populares para o projeto da Constituição Federal de 1988. O número de assinaturas encaminhadas para as emendas populares, mais de 12 milhões, dentre elas a emenda da reforma urbana, organizada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana¹⁰, que se organizava esteira do debate constituinte.

Com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal aprovados, o direito público brasileiro passou não somente a garantir a propriedade privada e o interesse individual, mas a assegurar o interesse coletivo quanto aos usos individuais da propriedade. Assim, a propriedade deixou de ser somente vinculada ao direito civil, matéria de caráter privado, e passou a ser disciplina do direito público (ARAÚJO, 2008). Cabe destacar, também, outros artigos da constituição que se relacionam diretamente com a questão urbana, tais como maior autonomia aos municípios e a ampliação de espaços institucionais de participação da população na gestão das cidades, tanto com os mecanismos como plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública, quanto em outras formas de participação direta como os conselhos, os fóruns, as audiências públicas.

Após a Constituinte, a partir do MNRU, forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)¹¹, com o objetivo imediato de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o capítulo da política urbana, da Constituição Federal de 1988. O surgimento do FNRU está estreitamente ligado à realização de fóruns nacionais/regionais propagando o debate sobre a política urbana em todo país. A organização do FNRU expressa um momento em que o MNRU ganha mais organicidade a partir de uma coordenação colegiada e uma secretaria executiva.

¹⁰ A proposta da emenda popular escrita pelo Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana contou com a participação de seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, e ainda o apoio 48 entidades estaduais e locais.

¹¹ O FNRU é composto, atualmente, pelas seguintes entidades: Central dos Movimentos Populares (CMP); Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN); União Nacional por Moradia Popular (UNMP); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Habitat para a Humanidade no Brasil; Action Aid Brasil; Observatório das Metrópoles; Terra de Direitos; Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; Centro Dom Helder Câmara (CENDHEC); Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP); Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Polis; Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA); Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FENEA); Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB); Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA); Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (FISENGE); Federação Nacional das Associações dos Empregados da Caixa Econômica (FENAE) e Conselho Federal de Serviço Social.

O Fórum continha três eixos básicos em sua plataforma (e os sustenta até os dias de hoje), a saber: função social da cidade e da propriedade urbana¹²; direito à cidade e cidadania¹³ e; gestão democrática da cidade¹⁴.

Como demonstram alguns trabalhos sobre seu surgimento e desenvolvimento, o MNRU e, em seguinte, o FNRU não é uma entidade com características de movimento de massas. Sempre contando com uma forte presença das organizações não-governamentais, o MNRU é um “movimento descontínuo e fragmentado”, de “expressão nacional” que se “expressa de forma extremamente diversa de participação popular pelas várias cidades do país, ora de maneira articulada, ou simplesmente desarticulado enquanto movimento, em outras localidades” (SILVA, 1991, p.33).

Os anos seguintes a aprovação da constituição, mais precisamente 1989 até meados dos anos 90, foram de lutas pela regulação dos capítulos da Constituinte, que se iniciou com apresentação do projeto de Lei 5788/89 – Estatuto da Cidade. Este período, em diante, é batizado por Souza (2008b), em termos de participação popular, de “auto-engano”. Segundo o autor, esse período coincide com o refluxo dos movimentos sociais urbanos nas principais cidades. O autor constata que, nesse período, o investimento dos planejadores profissionais em instrumentos técnicos foi muito mais intenso que o feito na discussão das possibilidades de democratizar o planejamento com os diversos setores envolvidos. Como destaca Souza (2008b, p. 221)

a chance de se debaterem as condições de uma democratização consistente do planejamento foi largamente desperdiçada (em contraste com o que, na mesma época, ocorria no tocante ao orçamento municipal [...]), e o tecnocratismo voltou-se a fazer presente com inusitada força, embora de maneira insidiosa e dissimulada, na qualidade de um contraditório tecnocratismo de esquerda” (SOUZA, 2008b, p. 221).

Para o autor, dos anos 90 em diante, a conjuntura é caracterizada como um “tecnocratismo de esquerda” (SOUZA, 2006, 2008) com uma grande aposta em aspectos formais como leis e planos, em detrimento do diálogo e colaboração com os movimentos

¹² “Entendida como a prevalência do interesse comum sobre o interesse individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado no espaço urbano” (GRAZIA e RODRIGUEZ, 2002, p. 3).

¹³ “Entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução dos seus destinos” (GRAZIA e RODRIGUEZ, 2002, p. 3).

¹⁴ “Entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular” (GRAZIA e RODRIGUEZ, 2002, p. 3).

sociais (cujo refluxo parece ter dado ensejo a que se imaginasse que a luta institucional e os instrumentos técnicos poderiam ser consequência da mobilização popular).

Nesse período, não pode deixar se destacado, no que diz respeito a participação no planejamento, o Orçamento Participativo (OP)¹⁵ de Porto Alegre e Belo Horizonte, que em poucos anos se tornou uma referência não apenas nacional, mas verdadeiramente internacional. O final da década de 90 em diante, caracteriza-se por uma acelerada expansão do orçamento participativo – no período entre 1993-1996 passava de 30 o número de prefeituras que afirmavam possuir algo como um orçamento participativo, já entre 1997 e 2000, já eram 140 as prefeituras que informavam ter produzido tal rotina (Ribeiro e Grazia, 2002). Cabe destacar que em Belo Horizonte, a partir de 1995, foi criado o Orçamento Participativo específico para a política de habitação (OPH)¹⁶.

No entanto, o que se observa na trajetória do FNRU nos anos 90 é uma maior visibilidade da plataforma da reforma urbana brasileira em espaços públicos, antes nunca ocupados.

O FNRU produziu ativamente a interlocução da sociedade civil em muitos eventos internacionais, entre eles a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992, em que se elaborou consensualmente o “Tratado por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”. Em 1995, o FNRU participou do Comitê Preparatório para a Conferência Internacional Habitat II e organizou, em conjunto com outras entidades, a Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat II – pelo Direito à Moradia e à Cidade. Acompanhou, em julho de 1996, a Conferência Habitat II, realizada em Istambul, e participou da delegação oficial que representou o Brasil nesse evento, em que se estabeleceu o direito à moradia adequada como direito humano – inscrito na Agenda Habitat (SAULE JUNIOR, 2009).

Essas Conferências estabeleceram diversos compromissos com as autoridades em relação aos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

¹⁵ O Orçamento Participativo consiste em uma abertura do aparelho do Estado à possibilidade de a população (de um município ou mesmo de unidades territoriais administrativas supralocais) participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos do investimento público. A população, organizada com base em bairros ou regionais (que agregam vários bairros), debate e delibera, em assembleias, sobre as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução do ano anterior.

¹⁶ O OPH possibilitou a alocação e a distribuição de recursos para a produção de moradia popular, ele cria a possibilidade de ganho de unidades habitacionais para os núcleos dos sem-casa devidamente cadastrados na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). Desde sua instituição no ano de 1995 até 2002, o OPH produziu aproximadamente 1600 moradias populares e acumula um déficit de empreendimentos populares de 1450 unidades habitacionais (RIBEIRO, 2005). Sobre isso, já existe extensa bibliografia, (AVRITZER, 2005); (BOSCHI, 2005), dentre outros, embora não se constitua foco dessa dissertação.

Foi a partir da Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com o direito à moradia possibilitaram, por pressão dos movimentos populares urbanos, o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito fundamental, no ano 2000; e, consequentemente, contribuiu a aprovação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001.

A aprovação do Estatuto da Cidade encontrou grandes resistências, em especial, devido às posições dos grupos econômicos que atuam no mercado imobiliário e na construção civil e dos tradicionais tecnocratas do planejamento e da gestão urbana. O FNRU, desde 1990, realizou um processo contínuo de pressão, mobilização de atores, com distribuição de manifestos no Congresso e nas entidades envolvidas com a temática urbana, visitando prioritariamente os deputados das comissões e pressionando a imprensa para divulgar o assunto. No entanto, a mídia desconhecia totalmente a matéria e não demonstrava interesse em divulgar o projeto. A partir de 1999, o advento da internet contribuiu para ampliar as campanhas públicas, possibilitando a participação de um maior número de entidades no processo de mobilização. O FNRU reuniu outras entidades e atores importantes para acompanhar o processo diretamente nas comissões, bem como no plenário da Câmara e do Senado. Em janeiro de 2000, no Fórum Social Mundial, mais especificamente na Oficina Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis, o FNRU redigiu um manifesto que se transformou num grande abaixo-assinado que foi encaminhado ao congresso. No final de 2000, a Comissão de Constituição e Justiça, do Congresso Federal, finalmente apoiou as propostas e o projeto foi aprovado. Em abril de 2001, chega ao Senado o projeto, aprovado por unanimidade.

O FNRU conquistou todos os deputados e senadores de diversas comissões. Em 10/07/2001, o projeto teve sanção presidencial (GRAZIA, 2003).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, o estágio da luta pela reforma urbana passou a ter dois grandes desafios. O primeiro foi capacitar os atores sociais sobre o significado e as perspectivas abertas pelo Estatuto da Cidade para a promoção de políticas urbanas, com base na plataforma da reforma urbana nas cidades brasileiras. Em 2001 e 2002, foram produzidos diversos materiais didáticos com uma linguagem popular sobre o Estatuto da Cidade, além de duas oficinas nacionais de multiplicadores, organizadas pelo FNRU, que contaram com a participação de duzentas lideranças dos movimentos populares urbanos.

O segundo desafio foi disseminar e popularizar o Estatuto da Cidade, para que de fato fosse implementado nas cidades brasileiras. Um dos meios para enfrentar este desafio tem

sido a participação das entidades e organizações populares do FNRU na campanha nacional do Plano Diretor Participativo.

A criação do Ministério das Cidades, ainda no ano de 2003, pode ser considerada como um marco na gestão urbana. Ainda que autores como Souza (2008b) considerem esse período como “uma mistura de cooptação e decepção” que “agravou ainda mais o quadro, fragilizando um pouco mais a já combalida cena progressista” (SOUZA, 2008b, p. 221-222), por outro lado, autores como Maricato e Santos Junior (2007) creditam ao surgimento do Ministério, no início do governo Lula, em 2003, o início da “construção de um novo modelo de gestão pública participativa” (SANTOS JUNIOR e MARICATO, 2007, p. 165).

Alguns dados ilustram esse novo momento da gestão participativa. Apenas nos anos de 2003 a 2006, foram realizadas 29 conferências nacionais (que envolveram anteriormente conferências municipais e estaduais) na discussão de diversos temas: cidades; criança e adolescente; direitos humanos; agricultura e pesca; assistência social; políticas para mulheres; dentre outras. Estima-se que mais de 2 milhões de pessoas, lideranças sociais ou representantes de organizações governamentais e não-governamentais, se envolveram na realização das conferências nos três âmbitos da federação (MARICATO E SANTOS JUNIOR, 2007). Como afirmam Maricato e Santos Junior (2007, p.171)

Este processo leva em consideração, a princípio, que a política nacional não se esgota na política federal. A definição da política nacional vai além quando exige uma construção que incorpora os três níveis do governo e outros poderes do Estado, além da chamada sociedade civil. A cooperação federativa é fundamental especialmente se considerarmos a política urbana que tem as competências institucionais distribuídas pelos municípios, governos estaduais e governo federal. A participação da sociedade civil por meio da representação de interesses diversos tem o papel de garantir, em primeiro lugar, a inclusão, no debate democrático, daqueles que estiveram historicamente alijados das discussões sobre os rumos do país e, em segundo lugar, fazer aflorar os conflitos de interesse e dar a eles um tratamento democrático, o que é inédito em nossa sociedade, na escala considerada (MARICATO E SANTOS JUNIOR, 2007, p.171)

Ainda no ano de 2003, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, tendo como tema “Cidade para Todos” e como lema “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”. Segundo o decreto de convocação, a conferência tinha por objetivo propor alterações e atribuições para o Conselho das Cidades, opinar sobre estrutura e composição, indicar os membros titulares e suplentes, bem como sugerir a formação de comitês técnicos e sua composição. Apesar do Ministério das Cidades, recém-criado, ainda

estar se estruturando, a avaliação é positiva se levarmos em conta o grau de mobilização de municípios e estados em torno da questão urbana, como demonstram os dados.

Os trabalhos foram desenvolvidos a partir do lema Cidade para Todos e do tema Construindo uma política democrática e integrada para as cidades. Dos 5.560 municípios existentes no Brasil, 3.457 participaram de conferências preparatórias à Nacional, sendo que 1.430 realizaram conferências municipais e 2.027 municípios participaram através de 150 encontros regionais, além das 26 conferências estaduais e uma do Distrito Federal.

A Conferência, que contou 2500¹⁷ delegados dos 27 estados, avaliou cerca de 3850 propostas originárias das conferências municipais e estaduais e aprovou: i) princípios, diretrizes, objetivos e ações da política urbana; ii) as atribuições, a estrutura de funcionamento e a composição do Conselho Nacional das Cidades; iii) as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas da habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito. Por fim, ainda na Conferência, foi eleito o Conselho das Cidades formado por 71 membros e 27 observadores. Sua composição inclui representantes de três níveis do governo, movimentos sociais, empresários, sindicatos, universidades, ONGs, entidades profissionais e pesquisadores.

A segunda Conferência Nacional das Cidades foi realizada em Brasília em 2005. Com o lema “Reforma Urbana: Cidade para Todos” e o tema “Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Com a participação de 1820 delegados e 410 observadores de todos os Estados Brasileiros e de diferentes segmentos (em anexo), foram discutidas as formulações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, no processo de planejamento e articulação para construção e transformação das cidades brasileiras em espaços mais sustentáveis. O decreto presidencial, acolhendo a decisão do Conselho Nacional das Cidades, convocou a conferência, atribuindo-a as seguintes finalidades: i) propor diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano; ii) propor a periodicidade, a convocação e a organização das próximas conferências nacionais das cidades; iii) avaliar a atuação dos Conselhos das Cidades, propondo alterações na sua natureza; e iv) propor orientações e recomendações quanto à aplicação do Estatuto da Cidade.

¹⁷ 999 administradores públicos e legisladores, 626 militantes de movimentos sociais e populares, 251 representantes de entidades sindicais de trabalhadores, 248 representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, 193 delegados de ONGs e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e 193 representantes de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano.

Mantendo regras similares à primeira edição, a Segunda Conferência foi antecedida de conferências municipais, regionais e estaduais. No caso das conferências estaduais, apenas nos estados do Pará e Rio de Janeiro a conferência não foi convocada pelos governos, diante dos prazos estabelecidos pelo Ministério das Cidades e da “falta de vontade política” para o com tema nesses estados, as conferências foram convocadas pela sociedade civil organizada.

Entre suas principais deliberações, a II Conferência definiu que a Política de Desenvolvimento Urbano deve conter um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano estruturado nas várias esferas da Federação e contar com instâncias de representação do poder público e da sociedade civil descentralizadas, permanentes, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, conforme suas atribuições, visando à articulação das políticas e ações das áreas setoriais de desenvolvimento urbano, expressas por conferências, conselhos, fóruns de integração setorial e fundos de desenvolvimento urbano, envolvendo os três âmbitos do governo. O resultado desse trabalho subsidiou as discussões da 2.^a Conferência Nacional das Cidades na formulação e debate de propostas para a resolução dos problemas urbanos. Também elegeu a nova composição do Conselho das Cidades, agora com 86 membros.

No âmbito do que foi aprovado no Conselho das Cidades, vale a pena destacar a campanha Plano Diretor Participativo: cidade de todos, lançada em maio de 2005 pelo Conselho das Cidades, a qual representou uma experiência de articulação intersetorial interessante. A campanha definiu como seus eixos: i) promoção da inclusão socioterritorial, de forma a assegurar que os melhores lugares das cidades possam ser compartilhados pelos pobres; ii) a posse segura e inequívoca da moradia, com acesso a terra urbanizada para todos; e iii) gestão democrática da cidade, com a instituição da participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano.

Com o objetivo de impulsionar o processo de elaboração dos PDs, com a nova concepção, em abril de 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU do Ministério das Cidades, lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana visando apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos planos diretores. Em setembro de 2004, o Conselho das Cidades, no âmbito nacional, por meio da Resolução n.º 15, decide realizar uma campanha nacional de sensibilização e mobilização em torno do tema, iniciada em maio de 2005 – Campanha Plano Diretor Participativo: cidade de todos. Os eixos definidos foram: (i) a promoção da inclusão territorial, de forma a assegurar que os melhores lugares da cidade possam ser compartilhados pela população de baixa renda; (ii) a posse segura e inequívoca da moradia, com o acesso à

terra urbanizada para todos e; (iii) a gestão democrática da cidade, com a instituição de canais e mecanismos para a participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano.

A campanha Plano Diretor Participativo se estruturou através de uma coordenação nacional, composta de instituições integrantes do Conselho das Cidades e de núcleos estaduais, integrados pelo poder público e organizações sociais diversas. Com 26 núcleos estaduais constituídos, que desenvolveram atividades de sensibilização e capacitação por todo o Brasil, o saldo da campanha foi surpreendente. Cerca de 92,6% dos municípios em situação de obrigatoriedade com seus Planos concluíram ou estão em processo de finalização. Dos municípios alcançados pelo último levantamento do Ministério das Cidades, realizado entre novembro e março de 2007, 38,9% (562) já haviam concluído os seus planos, 24% (346) estavam em aprovação nas Câmaras de Vereadores, 29,6% (427) estavam em processo de elaboração e apenas 7,42% (107) dos municípios ainda não tinham iniciado a elaboração ou revisão dos seus Planos Diretores Participativos.

Em Minas Gerais, em resposta a esse Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, foi constituído o Núcleo Mobilizador pelos Planos Diretores Participativos, em março de 2005. A formação do Núcleo foi precedida de uma série de atividades realizadas, a partir de parcerias, para promover a elaboração dos planos, das quais se destacam: o programa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) para capacitação dos técnicos dos municípios, em parceria com o Ministério das Cidades; e a parceria entre a Assembleia Legislativa e o CREA-MG, para a realização de 11 encontros regionais e um curso específico para vereadores e assessores de câmaras municipais, por meio da Escola do Legislativo, com ênfase no Plano Diretor.

Ao final do projeto em Minas Gerais, foram 46 cursos fornecidos para técnicos do poder público legislativo e executivo, sociedade civil e movimento popular; 225 municípios atendidos e, no total, 3.821 pessoas capacitadas. Especificamente na RMBH, tivemos 13 cursos fornecidos; 29 municípios atendidos; e 973 pessoas capacitadas. Dados do Ministério das Cidades/CONFEA dizem que, dos 184 municípios obrigados a elaborar seus PDPs até 2006, 93 estão com seus planos concluídos (50,55%), 84 estão com seus planos em aprovação ou em processo de elaboração (45,65%) e 7 (3,8%) não haviam iniciado seus planos.

Destacados os caminhos da gestão participativa política urbana, fica claro que jamais na trajetória política do país, a política urbana mereceu um debate tão abrangente como vem acontecendo desde 2003 com o processo de realização das Conferências e funcionamento do

Conselho Nacional das Cidades. Todavia, é necessário refletir que, de acordo com a Constituição Federal, a política urbana deve ser, necessariamente, produto resultante de uma cooperação federativa. Mas a questão constitucional não é a única condicionante, já que, em determinados momentos, interesses paroquiais podem superpor a interesses gerais. A busca de um pacto num debate aberto com a participação de governo e sociedade civil, no qual estão presentes interesses divergentes relacionados à produção e usufruto das cidades, faz emergir conflitos que sempre foram sufocados pela tradição política brasileira.

Desta forma, cabe questionar até que ponto esses mecanismos de participação se constituíram em espaços de socialização política, em que novos valores e práticas são gestados ou, pelo contrário, em nada interferiram no padrão de comportamento político tradicional.

3.2 A cidade e seu estatuto: contribuições para a questão urbana brasileira

Segundo entendimento de alguns juristas mais progressistas, os artigos 182 e 183 da Constituição, que compõe o capítulo da política urbana, seriam autoaplicáveis. No entanto, não foi o entendimento tido pelo Supremo Tribunal Federal e pelos setores mais conservadores. Esses setores aceitaram o princípio da função social da propriedade e da cidade, mas o atrelaram à criação de uma Lei Federal e ao Plano Diretor, contrariando, dessa forma, as aspirações depositadas pela sociedade civil quando apresentado à Emenda Popular pela Reforma Urbana (GRAZIA, 2003).

O texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional: para que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição pudessem ser implementados, era necessária, por um lado, uma legislação complementar de regulamentação dos instrumentos; por outro lado, a construção obrigatória de planos diretores que incorporassem os princípios constitucionais em municípios com mais de 20.000 habitantes.

O outro elemento que impulsionou a proposição de uma Lei Federal diz respeito aos novos prefeitos eleitos, logo após a promulgação da Constituição, visto que demandavam instrumentos capazes de realizar uma gestão coerente com o conteúdo constitucional e responder às demandas populares no campo das políticas urbanas. A discussão da reforma

urbana já em processo crescente de debates fez com que alguns governantes utilizassem certos instrumentos do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1989¹⁸.

Como já discutido, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 10 de junho de 2001 (Lei Federal 10.257/01), é resultado de um intenso processo de 12 anos de negociações políticas e econômicas. O Estatuto foi concebido pelo FNRU como a conquista de um valioso instrumento de política urbana que se “apropriado pela população organizada e pelas administrações locais com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade, seria de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdade, exclusão e segregação” (GRAZIA, 2003, p. 59).

Na literatura, sobre o planejamento urbano, não foi diferente, atribuindo ao Estatuto um produto de uma trajetória de reivindicações e lutas. Conforme aponta Matos (2008, p. 156),

O Estatuto da Cidade coroa um longo período de experiência, críticas e sugestões relacionadas ao planejamento urbano no Brasil, além de dar suporte às administrações municipais ao favorecer a flexibilização de ações no trato com a coisa pública, quando preserva o interesse, mas introduz a política como a chave de negociações no palco dos conflitos que são intrínsecos aos processos espaciais (MATOS, 2008, p. 156).

O Estatuto introduz avanços jurídicos e urbanísticos importantes que regulamentam, redefinem ou detalham instrumentos como: o imposto sobre a propriedade predial e territorial; a desapropriação e tombamento de imóveis; a concessão de uso espacial para fins de moradia; o parcelamento ou edificação compulsório, o usucapião espacial e contribuição de melhoria, o direito de superfície, o direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso; a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a regularização fundiária; a assistência técnica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, as unidades de conservação e zonas especiais de interesse social.

Além das inovações com os instrumentos técnicos, o Estatuto visando a atender o princípio constitucional da participação popular, define instrumentos que devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade como a criação de Conselhos de Política Urbana na esfera nacional, estadual e municipal. Assim,

¹⁸ Um caso emblemático é o do Plano Diretor de Belo Horizonte de 1996, o qual previu, por exemplo, a transferência do direito de construir, atualmente regulada em âmbito nacional no artigo 35 do Estatuto da Cidade cinco anos depois, entre os instrumentos de política urbana.

Pode-se dizer que com o Estatuto da Cidade o planejamento deixa de ser visto como ato administrativo regulatório burocrático cujo conteúdo se limita a apresentar diretrizes gerais e amplas sobre ordenação do espaço urbano (...) e passa a ser concebido como processo democrático de construção de cidades sustentáveis” (ARAÚJO, 2008, p. 176).

Com o novo marco legal da política urbana, o Plano Diretor, que já havia sido destacado na Constituição Federal como principal instrumento da política urbana, ganha uma sustentação maior com instrumentos, já citados acima, e entra na pauta dos governos, principalmente, municipais. O conceito do Plano Diretor passa, historicamente, por diferentes representações, como afirmam Cardoso e Ribeiro (2003):

O conceito de “plano diretor” refere-se, tradicionalmente, ao planejamento do uso do solo urbano, ou seja: definição das atividades mais adequadas para determinadas áreas da cidade – o “zoneamento” –, definição de gabaritos e índices de ocupação do solo; definição de áreas de expansão urbana e proteção ambiental; e normas para a abertura de loteamentos ou para parcelamento da terra. Tendo em vista a definição que aparece na Constituição (definição da função social da propriedade e da própria cidade) a abrangência do Plano Diretor tornou-se substancialmente maior, incluindo o planejamento da atuação do poder público sobre a cidade e a utilização de novos instrumentos previstos na constituição e no Estatuto das Cidades (CARDOSO e RIBEIRO, 2003, p. 103).

Assim, o Plano Diretor demonstra ser um instrumento aglutinador para os avanços do Estatuto da Cidade e apresenta-se renovado, passa a ser síntese geral da regulação urbana municipal, a lei maior no interior da legislação urbanística, aquela que coordena e promove as principais intervenções ordenadoras do crescimento físico dos municípios, possibilitando, assim, se livrar do desgaste histórico que envolve a ideia de planejamento. Nessa direção, Matos (2008, p. 159) adverte que

Os Planos Diretores no Brasil possuem uma longa história geralmente associada a equívocos, fracassos e autoritarismo (...). Os modelos importados que subsidiavam esses planos eram geralmente inaplicáveis, apoiados em correntes teóricas visionárias, singelas ou demasiado mecanicistas, distantes da complexidade da realidade e das necessidades dos habitantes, incapazes de enxergar idiossincrasias e características mais peculiares de nossas cidades. O viés antidemocrático sempre foi evidente, como se os interesses do Estado fossem assuntos de poucos, incompreensível à população (...) (MATOS, 2008, p. 159).

Sinteticamente, o Plano Diretor, pós-Estatuto, pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Para que isso aconteça e que não carregue mais as definições negativas do passado, o Plano necessita de uma leitura mais realista da cidade, envolvendo atores dos diversos

segmentos, temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização.

Desta forma, é definida uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado.

Com o Estatuto da Cidade, a regulação urbanística, pelo menos legalmente, passa a ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos que sirvam para realizar e implementar os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo Plano Diretor, sua aprovação na Câmara Municipal, sua fiscalização e revisão periódica, a partir do cotejamento entre a estratégia proposta e os resultados alcançados.

Ainda que os debates sobre o Estatuto e o Plano Diretor expressem um avanço em termos da experiência do planejamento urbano e da abertura para um debate democrático, é importante ponderar que parte desses avanços pode não se concretizar em razão das fortes heranças tecnocráticas ou de tipos de populismo.

Uma crítica que se faz ao Estatuto, do ponto de vista socioespacial (MATOS, 2008), é que se ao se concentrarem enfaticamente suas diretrizes no espaço urbano deixa de fora a maior parte da área física dos municípios. Muitas áreas externas aos perímetros urbanos são lócus de expansão da urbanização e de diversas formas de assentamento e instalações que interferem diretamente na cidade. É também nas áreas rurais que ocorrem, até os dias de hoje, boa parte dos conflitos fundiários do país.

Assim, o Estatuto da Cidade pode conter insuficiências e limitações que serão elucidadas só com o tempo, principalmente diante de diferentes contextos socioeconômicos e políticos dos municípios.

Especificamente sobre o Plano Diretor, apesar de todos os instrumentos que vêm agregar um novo valor ao planejamento urbano, é importante ter clareza que a incorporação desses elementos, ainda que discutidos com ampla participação, não garantem que esses planos sejam posteriormente implementados.

Um dos maiores críticos às expectativas depositadas no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores é o autor Flavio Villaça (2005). Para este, existe certo messianismo em volta dos Planos Diretores e que, quando posto em prática, o resultado é bem diferente do que o planejado. O autor defende que o “planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano

Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz todos os seus pressupostos precisam ser questionados” (p. 92) e acrescenta que

Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ser adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país. (VILLAÇA, 2005, p. 10).

O autor sustenta sua crítica, em especial, nas ações prescritas no Plano, cujas execuções são de responsabilidade da Prefeitura, envolvendo obras, serviços e medidas administrativas. Para o autor não há efetividade do que foi planejado nos planos, já que as mesmas não são impositivas, são facultativas e a falsa obrigatoriedade transmitida contribui para desacreditar o plano, cabendo ao prefeito decidir se irá executá-las ou não. Outro ponto crítico é sobre o conteúdo dos Planos, ainda que sejam leis e, portanto devem ser obedecidas e implementadas, a maioria dos Planos diz respeito aos problemas e interesses de uma pequena minoria da população e uma minúscula parte da cidade.

Seguindo os argumentos do autor, tendo como referência o processo de elaboração do plano diretor de São Paulo, o autor destaca a pouca mobilização e a abstenção da maioria da população, as classes populares, o que autor vem chamar de “ilusão da participação popular”. Segundo Villaça, os processos de elaboração dos planos diretores não levam em consideração a grande diferença de atuação e poder político entre a classe dominante, que “sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento”, e a grande maioria da população, que pouco comparece ao processo, em razão de não ver seus problemas incluídos na pauta dos debates. Ou seja, “quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria” (p. 51).

Para Santos Junior (2008), a análise de Villaça é válida enquanto provocação teórica e política, exigindo uma reflexão profunda sobre as estratégias propostas por intelectuais, técnicos e lideranças sociais vinculados ao campo da reforma urbana. Crê-se, a princípio, que a nova concepção de planejamento urbano ainda não se traduziu em metodologias e instrumentos de um planejamento politizado. Os avanços existentes são, de certa forma, dependentes da existência de um corpo técnico forte no interior da administração comprometido ideologicamente com sua proposta.

Assim, mais do que um documento técnico, normalmente genérico distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, há de se questionar se o Plano Diretor poderá ser o

resultado do amplo debate entre os cidadãos, expressando a definição de opções, conscientes e negociadas, em termos de uma estratégia de intervenção pactuada e coletiva sobre território.

Santos Junior (2008) considera que estamos diante a disputa entre dois paradigmas de planejamento urbano, que o autor chama de “cidade-mercado” e “cidade-direito”, com seus diferentes impactos sobre as dinâmicas de participação nos municípios.

No primeiro paradigma situam-se as estratégias de empresariamento urbano e certos modelos de planejamento estratégico. A política urbana transita entre as relações de mercado, na qual o poder de coerção econômico tem forte papel no tipo e modo de implementação das ações do poder público. Nessa concepção, a participação estaria fundada no reconhecimento dos agentes como clientes, consumidores e portadores de interesses privados, impedindo a conformação de uma esfera pública. No que tange ao planejamento, este paradigma busca sua legitimação por meio de estratégias fundadas nos modelos de planejamento estratégico, importando experiências bem sucedidas e de modelos acertados. O segundo paradigma, enfatiza o autor, ainda está em construção teórica, e estaria vinculada a uma certa práxis sócio-política. Esse paradigma afirma o papel central do poder público, em diálogo aberto com a sociedade civil, no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos processos de exclusão decorrentes da prevalência dos interesses privados na lógica de gestão do uso e ocupação do solo urbano. Esse paradigma parece estar bem próximo da movimentação popular que culminou em marcos leis como o Estatuto das Cidades e no processo de afirmação e implementação da lei, seja por meio dos conselhos setoriais, movimentos sociais e fóruns, exercendo alguma influência sobre o processo de elaboração dos planos diretores, como veremos posteriormente.

3.3 Sistema de Gestão Democrática a partir do Estatuto da Cidade

Como já discutido até aqui, a concepção tradicional de planejamento urbano pratica uma separação total entre planejamento e gestão, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política. O debate do novo paradigma, que resultou no Estatuto da Cidade, dentre outros marcos legais, parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada não em função de um

modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto socioterritorial, de diversas leituras, que corresponda ao interesse público da cidade.

Para tanto, o Estatuto da Cidade explicita em vários pontos o imperativo da gestão democrática da cidade. O capítulo IV é integralmente dedicado à sua garantia, prevendo instrumentos como os conselhos de política urbana; os debates, audiências e consultas públicas; as conferências de desenvolvimento urbano; a iniciativa popular de projetos de lei e planos.

Além disso, garantia-se, assim, formalmente, a participação da população na elaboração da lei municipal do Plano Diretor,

Art. 40 (...)

§4º - no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor deverá conter, conforme o art. 42, inciso III, “o sistema de acompanhamento e controle” (BRASIL, 2001). Já o art. 43 exemplifica o que o Estatuto da Cidade vem chamar de “gestão democrática da cidade”, discriminando os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

O sentido desses instrumentos é ampliar a base de conhecimento, planejamento da política urbana, que assim vai deixando de ser um assunto restrito aos especialistas e passando a ser um patrimônio de toda a sociedade. Como sustenta Rolnik (2001, p. 193):

A exclusão de setores não especializados do debate público em torno da política urbana causa efeitos de alta perversidade social e urbanística. Historicamente, a inexistência da interlocução popular produziu planos e leis urbanísticas, cujos padrões e parâmetros refletem apenas a maneira como as elites se instalam na cidade. (ROLNIK, 2001, p. 193).

Com base na afirmação de Rolnik (2001), alguns instrumentos contidos no Estatuto da Cidade são desenhados para incluir os diversos setores da sociedade no debate da política

urbana, como é o caso dos conselhos das cidades; as conferências das cidades e os debates, consultas e audiências públicas, os quais serão descritos sinteticamente abaixo.

Os Conselhos das Cidades (ou de desenvolvimento urbano ou de política urbana) são órgãos colegiados, com representação de governo como de diversos setores da sociedade civil; são parte integrante do poder executivo, mas independentes dele. O conselho, a princípio, é o órgão em que a sociedade civil participa do planejamento e da gestão do cotidiano da cidade.

As Conferências das Cidades (ou de desenvolvimento urbano ou de política urbana) são encontros, repetidos periodicamente, que podem alcançar um grande número de participantes, podendo ocorrer nos três níveis da federação. As conferências têm por finalidade definir diretrizes e prioridades para o Plano Diretor ou para a política urbana, de forma geral, e ao escolher os membros do conselho das cidades. Se já houver conselho, ele tem a prerrogativa de coordenar todo o processo de elaboração do Plano Diretor e cabe-lhe encaminhar a implementação de instrumentos participativos, além de acompanhar a execução. Se ainda não houver conselho, o processo pode ser iniciado com uma audiência pública, na qual será planejado o encaminhamento dos instrumentos, além de serem definidas as etapas do plano diretor.

Os debates, consultas e audiências públicas são apresentações e discussões, nas quais são expostos e debatidos análises e projetos de interesse público, para sua crítica ou avaliação pelos diversos setores da sociedade.

O Estatuto da Cidade prevê também a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Por exemplo, projetos que criem Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são possíveis e viáveis de serem apresentados por meio de iniciativa popular.

A partir dessa descrição, colocados os aspectos prescritos, pergunta-se até que ponto, diante de um histórico recente de administrações marcadas por uma tradição centralizadora e tecnicista, esses instrumentos seriam capazes de produzir uma nova cultura de gestão democrática das cidades e em que medida esses novos planos diretores seriam capazes de expressar as demandas dos movimentos populares.

O debate entre agentes administrativos e segmentos organizados da sociedade civil na elaboração dos Planos Diretores pode ser muito estimulante e propiciar novos acordos ou reafirmar decisões que irão incidir no futuro das cidades. No entanto, é preciso considerar a complexidade da questão da participação nos processos decisórios do Plano Diretor,

complexidade que não se restringe apenas à participação da sociedade civil, mas também ao executivo e aos técnicos. Existem problemas e limitações de toda ordem, como os elencados abaixo por Matos (2008, p. 160-161):

- Desconhecimento de normas e leis municipais e supra-municipais por parte do executivo, técnicos, formadores de opinião e população;
- Dificuldades em distinguir as esferas do planejamento e da gestão, o que causa interferências indevidas (ou omissão do executivo), impressões difusas de que os técnicos de planejamento são controlados pelo gestor público, ou, em caso contrário, de que o plano seja executado;
- Exposições muito herméticas das equipes de planejadores, o que resulta em tecnicismo e distanciamento entre interlocutores. Com isso pode negligenciar aspectos técnicos centrais para o município, os quais deveriam ser didaticamente bem explicitados nas audiências, mas não raro, são omitidos ou se confundem no jogo de disputas entre setores, atores e localidades rivais;
- Desinteresse de grande parte da população para com os temas a serem discutidos, mesmo como toda publicidade dada ao evento. (MATOS, 2008, p.160-161).

Os aspectos destacados acima encontram, pelo menos em parte, justificativa na trajetória da política urbana no Brasil, e em questões atuais, especialmente em municípios de médio e pequeno porte como: a ausência da estrutura administrativa para o planejamento urbano nas prefeituras; na ausência e despreparo de quadros técnicos, sobretudo para implementar a “nova cultura” estabelecida pelo Estatuto da Cidade e seus instrumentos de política urbana e; na baixa participação e controle social sobre a Política Urbana.

No processo de elaboração dos planos diretores, podemos destacar três grandes seguimentos que participam deste processo: os técnicos, o executivo e a sociedade civil organizada apresentados por meio das associações, movimentos sociais, sindicatos, órgãos profissionais, universidades. Matos (2008) aponta alguns desafios específicos a estes atores no processo de elaboração dos planos, a saber:

a) equipes técnicas: ainda que na esteira da democracia, as heranças do período tecnocrático não foram eliminadas, ainda que a necessidade de conhecimento técnico sofisticado na formulação de diagnósticos e análises urbanos seja indiscutível, a ilusão de considerar sua atividade imune ao debate e à politização ainda é comum e pode gerar a frustração profissional pela rejeição nas audiências públicas. “A leitura técnica da cidade não se dissocia da leitura política, se feita mediante reconhecimento de atores locais, da representatividade de majorias e minorias e dos arranjos institucionais que conformam a vida dessas comunidades” (MATOS, 2008, p. 162);

b) o executivo: o perfil conservador de vários governos ainda reporta-se ao populismo e ao clientelismo e todas heranças que a representação política passada legou ao país: “disputas políticas calcadas na falta na desinformação da população, no baixo grau de participação civil e na forte imbricação das famílias tradicionais e/ou facções do poder local nos assuntos públicos” (MATOS, 2008, p. 163);

c) a população: não é um grupo homogêneo. Em alguns casos, a sua divisão em classes ou frações socioeconômicas é o fator mais relevante a ser considerado, mas há de se considerar, também, que outras clivagens opõem os cidadãos. Outro ponto que incide sobre a população é a desinformação sobre conteúdos planos diretores, “por vezes é passiva, manipulada, ou suscetível de ser arrebanhada por seitas ou religiões, que na ausência de esferas públicas, constroem redes de solidariedade entre fiéis por meio de práticas geralmente apolíticas e não democráticas (...)” (MATOS, 2008, p. 166).

Considerando os três aspectos destacados acima, o Plano Diretor pode ser entendido como um produto que está submetido a forças (equipe técnica, executivo ou sociedade civil organizada) que podem ou não comprometer a legitimidade do plano. A intensidade e o “peso” das diferentes forças políticas e econômicas que interferem no plano podem garantir sua implementação ou condená-lo à ineficácia.

Os espaços institucionais de participação popular nas políticas urbanas, garantidos nos artigos do Estatuto da Cidade, apesar de apresentarem-se como avanço, não são suficientes por si ou encerram a discussão. Torna-se necessário um debate crítico sobre a implementação dessas leis em diferentes contextos que, possivelmente, produzirão resultados diferentes, por exemplo, por maior ou menor herança tecnocrática, ou por maior ou menor participação do executivo e da sociedade civil. Como argumenta Mattos (2008, p. 157),

Parte dos conteúdos que informam a Lei nº 10.257 (...) baseiam-se no princípio da liberdade de expressão, fundamento das democracias modernas, mas que só se consubstancia mediante o acesso dos munícipes a informações seletivas (que dizem respeito especificamente à sua condição de vida na sua cidade). Com isso, subjaz o pressuposto de que a informação de qualidade confere poder aos habitantes e politiza o processo (MATOS, 2008, p.157).

Desta forma, cabe problematizar a que concepção de “participação” estamos nos referindo. Apesar da aparente facilidade na assimilação no conteúdo conceitual da participação, é preciso ter atenção para a ambiguidade presente nessa noção.

É preciso compreender que a participação é em alguns casos usada como instrumento de legitimação que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais. Neste contexto, através da participação induzida, visa-se a neutralização dos conflitos, ou seja, a sociedade é estimulada a cooperar a fim de “integrar-se” socialmente para mascarar o caráter excludente das políticas públicas (CORREA, 2002, p.160).

E como reforça Rolnik (2001, p. 195):

garantir a participação popular na gestão da política urbana é um desafio de grandes proporções e múltiplas dimensões, principalmente se levarmos em conta o fato de este ser, historicamente, um campo de conhecimento restrito aos especialistas – o que se reflete na estrutura administrativa, no linguajar técnico, na complexidade da própria legislação (ROLNIK, 2001, p. 195).

Contudo, Villaça (2005), numa análise mais crítica sobre a participação, afirma que a “população” não participa desses processos, por maiores sejam os advenços dos espaços de debates e do adjetivo “participação” recentemente agregado ao Plano Diretor. O que existe são alguns setores da população com acesso a esses espaços. A classe dominante sempre participou seja dos Planos Diretores, seja de outros processos. Quem nunca participou foram e continuam sendo as classes dominadas, a maioria. Nas palavras do autor,

Os setores econômicos – tanto empregados como empregadores – tiveram a mínima participação nesses debates. Isso leva a suspeitar que os debates públicos, em grande parte, vêm sendo usados pela minoria dominante – especialmente dos setores econômicos – para ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas” (VILLAÇA, 2005, p.50).

Se de um lado, as conferências, fóruns e conselhos representam um aprimoramento no debate público de leis importantes, por outro, podem restringir esse avanço a uma pequena parcela da população da cidade. A conclusão a que Villaça (2005) chega é que esses espaços estão ainda muito longe de serem democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria.

O que Villaça parece não levar em conta é a necessidade de formação dos atores para atuação nesses espaços. As diretrizes relativas à democratização do Estatuto da Cidade envolvem custos de outra natureza. Quando o Estatuto no seu art. 2.º, inciso II, propõe a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas por vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001), o que está em discussão são os meios e as formas a serem utilizadas com vistas à capacitação e habilitação da

população para sua interação com as linguagens, procedimentos analíticos e proposições que fazem parte do planejamento.

Uma linguagem acessível é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. Ela deve ser condizente com o repertório e as possibilidades de todos os seus membros, principalmente para que os setores populares cheguem à mesa de negociação em pé de igualdade com os interlocutores de outros setores. Nas instâncias de participação popular, a linguagem deve ser condizente com sua função. Assim como o Legislativo e o Judiciário possuem linguagens condizentes com suas funções técnicas e políticas, isso também deve ocorrer na esfera da participação popular. Para tanto, é necessário o investimento em educação formal, realização de seminários, divulgação de material informativo, mobilização e convocação periódica da população. Mas isso, mas muitas vezes não é de interesse das administrações municipais, uma vez que politiza o processo de planejamento e gestão.

Outra diretriz do Estatuto, que merece destaque, é a do art. 2º, inciso III, que diz respeito à “cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. Nesse caso, os gestores municipais e, se caso existir, os conselhos de política urbana, são figuras chaves para estabelecimento de mediações que aproximem os diferentes segmentos da sociedade e da administração em fóruns de decisão.

Avaliar a natureza das ações empreendidas pela participação e acompanhar seu impacto na forma representativa de participação, são dois pontos fundamentais para se pensar os rumos do planejamento e da gestão urbana. Não há dúvida que, no caso brasileiro, desde o processo de redemocratização pós Constituição de 1988 e, conseqüentemente, pelo Estatuto da Cidade em 2001, o regime democrático brasileiro vem tomando novos formatos e institucionalizando práticas de intermediação de interesses entre sociedade civil e estado no dia a dia. Conselhos gestores, inovações em fóruns consultivos e deliberativos, orçamentos participativos, entre outros, tudo isso vem contribuindo para o amadurecimento do processo. E avaliar a relação representante/representado sob a ótica de sua emergência da participação em regimes democráticos, entendendo o papel da natureza da ação coletiva localmente, também se constitui um passo importante para este debate.

4 PLANOS DIRETORES E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CANAIS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: AVALIAÇÃO DE 25 PLANOS DIRETORES DA RMBH

Neste capítulo serão avaliados os limites e potencialidades dos instrumentos de participação popular presentes nas “Leis de Planos Diretores” de 25 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Na análise será considerado, especialmente, o sistema de intermediação de interesses entre sociedade civil e Estado previsto, e parcialmente descrito, no Estatuto da Cidade. Buscar-se-á identificar e compreender as diretrizes e os instrumentos de participação popular prescritos no Estatuto da Cidade e manifestos nos referidos planos.

O capítulo inicia-se com uma análise histórica da RMBH, foco de análise da dissertação, o processo histórico de institucionalização e de gestão metropolitana. Serão destacadas algumas informações importantes acerca da gestão democrática na região, por meio da pesquisa “Perfil dos Conselhos Setoriais da RMBH” do Observatório das Metrópoles.

No subcapítulo seguinte, serão apresentados dados secundários referentes ao perfil dos municípios avaliados com o objetivo de subsidiar e compreender determinados contextos dos Planos.

Posteriormente, seguem-se as análises das Leis dos Planos Diretores, por meio dos conteúdos mencionados a seguir, os diversos formatos de instrumentos de participação popular, o formato desses arranjos, como estão organizados, o que esses possibilitam institucionalmente nas leis dos Planos Diretores como arenas políticas de intermediação de interesses. Os conteúdos a serem utilizados, a princípio, são: a) institucionalização do Conselho das Cidades; b) instituição de outros conselhos ligados à política urbana; c) definições relativas às Conferências; d) definições relativas às consultas públicas; e) previsão de audiências públicas obrigatórias e; f) definição de criação de instâncias de participação popular para discussão do Orçamento Público.

4.1 Região Metropolitana de Belo Horizonte: foco de análise empírica

O município polo da Região Metropolitana mineira, Belo Horizonte, construído entre 1894 e 1897, foi uma cidade planejada, inicialmente para 200.000 habitantes, para abrigar a nova capital de Minas Gerais. Seu planejamento foi fortemente influenciado pelo pensamento urbanístico europeu. O reflexo desta influência parece evidente na divisão do espaço destinado à cidade nos anos que seguiram à sua inauguração. Godinho (2003) relata que a cidade foi planejada em três zonas concêntricas:

- Zona urbana central: apresentando traçado simétrico de tabuleiro, ruas e avenidas amplas, divididos em seções a serem destinados para a sede do governo com seu aparato administrativo; sua estrutura de transportes, comércio, educação, saneamento e de assistência médica, que foi planejada para a moradia das elites (social, administrativa e intelectual);
- Zona suburbana: localizada na área externa da avenida do contorno, formada por ruas irregulares, tendo a implantação de sua infraestrutura postergada para uma segunda etapa da construção da cidade;
- Zona rural: a terceira zona seria composta por cinco colônias agrícolas e funcionaria com objetivo de abastecer a cidade com produtos hortigranjeiros.

O surgimento e a consolidação de bolsões de pobreza em Belo Horizonte e região, no século XX, não ocorreriam ao acaso. Pelo contrário, decorreria de um planejamento socioeconômico e espacial adotado que priorizava determinadas classes sociais, como na zona urbana central, em detrimento de outras.

Na década de 1940, a população de Belo Horizonte cresceu 5,3%, passando de 211.377 habitantes para 352.724 em 1950 (GUIMARÃES, 1999). Somados a esta grande expansão da capital e o incentivo público para o desenvolvimento econômico, foram se definindo os processos de expansão e de conurbação com os municípios vizinhos, principalmente a oeste e norte.

Nessa década, dois importantes fatos delinearão os primeiros vetores de crescimento da cidade e de sua Região Metropolitana: i) a inauguração em 1946 da Cidade Industrial, hoje município de Contagem. Nesse eixo, segundo Andrade (2003), desenvolveu-se a “primeira frente de conurbação da Região Metropolitana de Belo Horizonte (...) uma mancha de ocupação contínua que, extravasando os limites do município de Belo Horizonte, avançou sobre o município de Contagem” (ANDRADE, 2003, p. 181). Contagem, juntamente com o

município vizinho Betim, constituíram uma típica região operária em função da concentração de indústrias e bairros operários¹⁹; ii) o outro vetor de crescimento se deu com a criação da Pampulha, um espaço de lazer, turismo e moradia na parte norte da cidade destinado a uma parcela de maior poder aquisitivo. No entanto, a abertura de uma avenida de acesso à região da Pampulha, a Avenida Antônio Carlos, tornou possível a ocupação da periferia norte da cidade pela população com menor poder aquisitivo. Essa última ocupação aconteceu principalmente a partir da década de 70, no bairro Venda Nova e nos municípios de Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano (ANDRADE e MENDONÇA, 2009).

No final da década de 1960, cabe destacar o grande incentivo do governo mineiro para o setor industrial. Como apontam Andrade e Mendonça (2009), a Lei Estadual n.º 5261 concedeu isenção de até 32% do ICMS para indústrias que se instalassem no Estado e para aquelas que promovessem a expansão de sua produção em pelo menos 40%. Este foi o mais forte instrumento de incentivo à industrialização no Estado, entre 1970 e 1975. Como destacam Caetano e Rigotti (2008, p. 22),

é importante lembrar que até 1960, o município de Belo Horizonte capitaneou o crescimento da Região Metropolitana. A partir de então, são os municípios metropolitanos ao redor da capital que vão comandar este crescimento, principalmente devido aos seus altos saldos migratórios, tanto intra como extramunicipais. (CAETANO e RIGOTTI, 2008, p. 22).

Destaca-se ainda, na década de 70, o surgimento dos bairros Belvedere e Mangabeiras em Belo Horizonte, situados na fronteira com o município de Nova Lima. Trata-se do eixo sul de crescimento da cidade, com a peculiaridade de ser um eixo no qual quase totalidade de seus habitantes pertence a estratos de renda altos e médios²⁰.

Em 1973, um grande marco institucional para a Região Metropolitana foi a Lei Federal Complementar n.º14 que regulamentou as regiões metropolitanas no Brasil. No ano seguinte a lei ser sancionada, e constituía-se a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Em 1974, faziam parte da RMBH: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. A Constituição Estadual de Minas Gerais, promulgada

¹⁹ “Nos anos 50 foram aprovados 113 loteamentos em Belo Horizonte, Contagem e Betim, totalizando 80660 lotes. A grande maioria situava-se nos municípios de Contagem e Betim (...)” (ANDRADE e MENDONÇA, 2009).

²⁰ As exceções são a favela Santa Lúcia em Belo Horizonte, uma ocupação mais antiga e o bairro Jardim Canadá em Nova Lima.

quinze anos depois, em 1989, regulamentou a estrutura das Regiões Metropolitanas criadas no Estado e mais quatro municípios integraram-se à RMBH: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme. Em 1993, diante dos processos de emancipação que aconteciam em todo Brasil, mais dois municípios inseriram-se: Juatuba (emancipado de Mateus Leme) e São José da Lapa (emancipado de Vespasiano). Em 1995, da mesma forma, mais quatro municípios integraram-se: Sarzedo e Mário Campos (emancipados de Ibirité), São Joaquim de Bicas (Igarapé) e Confins (Lagoa Santa). Em 1997, por meio de leis estaduais, os municípios de Florestal e Rio Manso. Em 1999, pelo mesmo motivo, Baldim, Capim Branco, Itabirito²¹, Itaguara, Matozinhos e Nova União agregaram-se à Região Metropolitana. Em 2000, somaram-se Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas. Por último, em 2002, Itatiaçu é incorporado a RM, num total de 34 municípios (ANDRADE e MENDONÇA, 2009). Assim,

nos anos 80 o padrão de crescimento populacional apresentado na década anterior se consolida: a desconcentração populacional das áreas mais centrais corresponderia ao adensamento das áreas periféricas, principalmente nos municípios imediatamente vizinhos à capital (ANDRADE e MENDONÇA, 2009, p. 5).

Como aponta Andrade (2003), as baixas taxas de crescimento do município de Belo Horizonte na década de 90 (1,15% ao ano) mostram certo esgotamento das áreas livres no município, assim como uma elitização do espaço. Esse processo parece impulsionar um fenômeno de deslocamento de moradores de Belo Horizonte para a Região Metropolitana, onde os setores médios passaram a ocupar os espaços antes considerados populares e periféricos; e os antigos habitantes desses espaços se deslocaram em direção a outros municípios da região metropolitana. Mendonça (2008, p. 46-47) indica que

Várias são as consequências desse quadro: geração de valor simbólico, supervalorização do solo e permanente pressão por verticalização nas áreas centrais, mobilidade espacial descendente de grupos sociais mais pobres, proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos em territórios cada vez mais distantes nas áreas metropolitanas e periferação de favelas. Somam-se ainda o aprofundamento da fragmentação do tecido social, à violência urbana e, em alguns casos, como o da Região Metropolitana de Belo Horizonte, maior distanciamento espacial dos grupos situados nas duas extremidades da hierarquia social (MENDONÇA, 2008, p. 46-47).

Junto com o crescimento da região, multiplicaram-se, também, problemas de infraestrutura urbana de irregularidade fundiária, de habitações inadequadas, da precariedade

²¹

No ano 2000, o município de Itabirito foi retirado da RM.

e deficiência do saneamento ambiental, da baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e da degradação ambiental, originando-se os bolsões de pobreza e, em várias situações, as reivindicações destes moradores por melhores condições de qualidade de vida.

No que se refere ao quadro institucional de gestão, ainda no regime militar, a Lei Estadual nº 6.303/74 regulamentou a Região Metropolitana de Belo Horizonte e instituiu-se a autarquia PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Sobre a história deste órgão, que foi um marco histórico, pode-se, brevemente, salientar que (i) no início o PLAMBEL conseguia ocupar um espaço técnico e político relevante – devido a uma conjuntura favorável nos planos econômico e político, o esvaziamento do poder municipal, do legislativo, das manifestações da sociedade civil, devido ao regime autoritário; (ii) quando se criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o órgão foi contemplado pela função de intermediar os recursos do governo federal para os municípios, garantindo-o muito prestígio; (iii) no entanto, o órgão tinha baixa legitimidade política entre os municípios, pois pouco representavam seus interesses; (iv) outro ponto que dificultou o órgão atender seu fim foi a pouca, quase ausente, articulação entre os municípios, ao lado da; (v) crise financeira dos anos 80 que refletiu diretamente na carência de recursos públicos, na queda dos investimentos públicos e, conseqüentemente, no desmonte dos organismos federais que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano e, por fim; (iv) o órgão passou a ter suas atribuições transmitidas para a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanas, criada em 1987, e em 1996 teve suas atividades encerradas (AZEVEDO e MARES GUIA, 2003); (ABRANCHES e ARAÚJO, 2009).

Com a Constituição Estadual de Minas Gerais (1989), garantiu-se a retomada da gestão e do planejamento metropolitano com a criação da AMBEL²². Embora esta estrutura parecesse mais democrática que a anterior, os constrangimentos de ordem operacional e política dificultaram a implementação de políticas regionais consistentes e integradas. Na avaliação de Azevedo e Mares Guia (2003, p. 218),

As diretorias da AMBEL tem sido, desde sua implementação, controladas por alianças de pequenos municípios, em franca oposição aos municípios maiores – Belo Horizonte, Betim e Contagem. Se, por um lado, os pequenos municípios da região – via de regra, frágeis técnica, econômica e financeiramente – perceberam na estrutura organizacional da AMBEL a possibilidade de aumentar seus respectivos cacifes

²² AMBEL – Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte era composta por todos os prefeitos, vereadores (em numero e proporcionalidade relativa ao tamanho da população do município), por um representante do executivo e um representante do legislativo, ambos estaduais.

políticos, os grandes municípios reagem a esse movimento esvaziando o órgão com o não comparecimento às assembleias (AZEVEDO e MARES GUIA, 2003, p. 218).

No caso da sociedade civil organizada de Belo Horizonte, historicamente ausente na participação das políticas públicas metropolitanas, parece, também, não ser diferente quanto à priorização das políticas metropolitanas (AZEVEDO e MARES GUIA, 2007). Se, por um lado, os problemas metropolitanos precisam de arranjos suficientemente democráticos para ser enfrentados, de outro, existe a dificuldade de mobilização da sociedade civil e dos atores públicos para priorizar e encarar a questão metropolitana. As organizações civis, em sua maioria, são ainda expressões da cultura política localista, do espaço municipal, e não se mostram fortes o suficiente para ultrapassar, do ponto de vista político, essas barreiras, além de a agenda metropolitana pouco estar contida entre suas prioridades (AZEVEDO e MARES GUIA, 2003, 2004 e 2007).

A partir da Emenda Constitucional Estadual nº 65, de 25/11/2004, e as Leis Complementares nº 88 e nº 89 de 2006²³, o governo de Minas Gerais apresenta novos fatores, institucionais e técnicos, que desenham um cenário inédito acerca da governança metropolitana em Belo Horizonte e em todo o Brasil.

Em 2007, realizou-se a “1ª Conferência de Desenvolvimento Metropolitano de Belo Horizonte”, quando foram proclamados, eleitos e empossados representantes dos três novos órgãos de gestão metropolitanos: (i) Assembleia Metropolitana²⁴, (ii) Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano²⁵, (iii) Agência de Desenvolvimento Metropolitano²⁶ e

²³ A Lei Complementar nº 88/2006 dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o fundo de desenvolvimento metropolitano. Já a Lei Complementar nº 89/2006 regulamenta os municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte e os de seu respectivo colar metropolitano.

²⁴ A Assembleia Metropolitana é o órgão de decisão superior e de representação do estado e dos municípios na região metropolitana, cabendo a ela: (i) definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana e (ii) vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na assembleia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo Metropolitano. Sua composição é formada de 4 representantes do Poder Executivo Estadual, 1 representante da Assembleia Legislativa (ALMG), os 34 prefeitos da RMBH e os 34 presidentes das câmaras municipais da RMBH.

²⁵ Ao Conselho cabe, entre várias funções, deliberar sobre recursos destinados ao financiamento para implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse social. O Conselho é composto por 5 representantes do Poder Executivo Estadual, 2 representantes da ALMG, 2 representantes do município de BH, 1 representante do município de Contagem, 1 representante do município de Betim, 3 representantes dos demais municípios da RMBH e 2 representantes da sociedade civil.

²⁶ A Agência de Desenvolvimento Metropolitano – AGEM, vinculada ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, tem, entre suas atribuições, a função de elaborar e promover a execução das metas e das prioridades estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

dois instrumentos de gestão metropolitanos: (i) Fundo de Desenvolvimento Metropolitano²⁷ e (ii) Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano²⁸.

Outros aspectos da gestão metropolitana podem, também, ser avaliados a partir da existência de consórcios intermunicipais na RMBH. De acordo com os dados fornecidos pelo IBGE (2001), a presença desses arranjos não é expressiva. Quando ocorrem, em mais da metade dos casos, é na política de saúde (52,9%). Enquanto os consórcios firmados em matéria de habitação e transporte inexistem, as áreas de educação, assistência social, desenvolvimento urbano, dentre outros, somam apenas 2,9%, o que chama atenção as problemáticas urbanas existentes em municípios metropolitanos, como já se detalhou no decorrer dos capítulos anteriores (ABRANCHES e ARAÚJO, 2009).

Em termos das relações institucionais no âmbito do próprio município, o quadro apresenta um número maior de convênios de integração com entidades públicas e iniciativa privada, mas ainda apresenta a baixa prioridade relacionada às temáticas urbanas: “67,6% dos municípios realizam convênios na área da educação, 64,7% nas áreas de saúde e meio ambiente (...). Por outro lado, observa-se inexpressiva melhora nas áreas de habitação e transporte, que passam a abranger, respectivamente, 2,9% e 5,9% dos municípios da RMBH” (ABRANCHES e ARAÚJO, 2009, p. 72).

Em consonância com a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Belo Horizonte e de outros municípios da RMBH, incorporaram o princípio da participação popular e previram a organização dos conselhos setoriais.

Segundo os dados da Pesquisa “Perfil dos Conselhos Municipais da RMBH”²⁹, dos 34 municípios que compõe hoje a RMBH, foram encontrados 100 Conselhos Setoriais, em 15 municípios que participaram da amostra. Não é novidade, como já abordado aqui, que os tipos de Conselho que mais apareceram na pesquisa são aqueles obrigados por força de lei para liberalização de recursos, como é o caso das políticas de Educação, Assistência Social, Saúde e Criança Adolescente.

Resultados dessa pesquisa ainda apresentam dados importantes: i) verifica-se que a maioria deles foi implantada a partir de interesses políticos do prefeito e/ou secretário

²⁷ O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano tem por objetivo financiar os planos e projetos da região metropolitana, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Poderão ser beneficiárias do Fundo: instituições públicas, organizações não governamentais, organizações sociais de interesse público, empresas prestadoras de serviço público de interesse comum.

²⁸ O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado envolverá as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum.

²⁹ Pesquisa “Perfil dos Conselhos Setoriais da RMBH” realizada pelo Observatório de Políticas Urbanas/PROEx – PUC Minas em 2000/2001.

municipal, ou resulta da exigência legal do governo federal; ii) em 37,5% as entidades que tem acento no Conselho são fixas, asseguradas por uma Lei de Criação do Conselho Municipal. Em 21,9% dos conselhos são os secretários e prefeitos que as indicam. Apenas em 17% dos conselhos são constituídos por entidades escolhidas segundo critérios mais democráticos; iii) em relação à representatividade nos conselhos, no setor governamental, destaca-se maior presença das secretarias municipais de educação, ação social e saúde. Em relação à Sociedade Civil, duas categorias aparecem mais: associações de moradores e comunitárias e associações de representação de idosos, portadores de deficiência, mulheres, etc., os sindicatos aparecem com menor representação, já os movimentos religiosos têm um assento significativo nos conselhos, principalmente pelas entidades filantrópicas; iv) na pesquisa não apareceu nenhum conselho ligado à política urbana e; v) por último, mas não menos importante, a falta de capacidade tem sido considerada como geradora de outras dificuldades que prejudicam as decisões pela falta de conhecimento das leis.

4.2 Estratégias adotadas para análise dos dados da pesquisa empírica

Para iniciar o debate sobre os instrumentos de participação popular em torno dos Planos Diretores (PDs) na RMBH e definir o universo a ser pesquisado foi necessário levantar, além de uma bibliografia sobre o tema, pesquisas já existentes que dessem subsídio para uma análise empírica e para algumas hipóteses, bem como legislações dos PDs. Para tanto, inicialmente, foi feito um levantamento: (i) das legislações dos PDs dos municípios da RMBH e de seu estágio (não elaborado, em aprovação e aprovado); (ii) dos dados disponibilizados no site do Ministério das Cidades que apontam para a elaboração dos PDs nos municípios e (iii) informações retiradas da pesquisa da Confederação Nacional de Arquitetos, Engenheiros e Agrônomos (CONFEA) sobre a existência de conselhos e processo de elaboração dos PDs de 2006.

Não é demais repetir, neste momento, com intuito de clarear, o recorte da presente dissertação. Trata-se da avaliação de leis municipais de PDs aprovados e sancionados após a Lei 10.257/2001: Estatuto das Cidades até 30 junho de 2008, o último prazo do Ministério das Cidades para a aprovação destas leis pelos municípios. Este critério justifica-se na medida em

que se buscará identificar e compreender as diretrizes e os instrumentos de participação popular prescritos no Estatuto da Cidade e manifestos nos referidos Planos.

Desta forma, para levantar a amostra a ser pesquisada, as respectivas leis, foi necessário conhecer o estágio de aprovação por meio da leitura de todas as leis aprovadas dos PDs da RMBH.

Dos 34 municípios que compõe a Região Metropolitana, 12 municípios tiveram seus Planos Diretores disponibilizados pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, mais especificamente pela Subsecretaria de Programas Urbanos³⁰.

O restante foi solicitado, também pelo próprio autor, diretamente às prefeituras dos municípios. Considerando a diretriz do Estatuto, Art. 40, parágrafo III “da publicidade quanto aos documentos e informações produzidas” (BRASIL, 2001), é significativo ressaltar a dificuldade do acesso a estes Planos, em especial, de encontrar o setor responsável nas prefeituras pela elaboração dos Planos Diretores, ou mesmo, algum funcionário que poderia cedê-lo, o que pode refletir, em parte, às dificuldades que um cidadão comum poderia ter em acessar as leis. Ao contatar as prefeituras e ao indagar sobre um setor responsável pela elaboração dos planos ou mesmo de política urbana ou habitação, deparou-se com os mais diversos setores: desde uma Secretaria de Planejamento, de Meio Ambiente, de Obras e Infraestrutura Urbana, Desenvolvimento Social, Assistência Social passando, em um dos casos, por uma Secretaria de Educação e, em outro caso, sendo necessário conversar com o próprio Prefeito. Além disso, houve quem confundisse o PD com o Código de Obras, Lei do Parcelamento do Solo e quem enviasse os Projetos de Lei dos Planos, sem aprovação.

Diante dessas dificuldades e a necessidade de confirmar a autenticidade do material levantando, foi necessário contrastá-lo com as leis levantadas por outra pesquisa: “Institucionalizando a cooperação intermunicipal: a gestão metropolitana e a política hídrica na RMBH”³¹.

Por meio da leitura crítica das Leis dos PDs de municípios da RMBH, buscou-se levantar os atributos da gestão democrática e os instrumentos de participação destes planos, identificando se as diretrizes e concepções do Estatuto da Cidade foram instituídos nos Planos. Para tanto, formulou-se um roteiro (anexo 1) como direcionamento na avaliação das

³⁰ Coincidentemente ou não, os PDs disponibilizados pela SEDRU são os mesmos que estão disponíveis nos sites das Prefeituras.

³¹ Esta pesquisa foi realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, organizada pelo Professor Carlos Alberto Rocha, e o arquivo de leis gentilmente cedido.

leis. Os conteúdos, que compõem este roteiro, poderão contribuir como indicadores, para conhecer o universo da institucionalização dos instrumentos de participação popular, são eles:

- a) instituição do Conselho das Cidades** (composição por segmento, caráter deliberativo ou consultivo, definição da eleição dos conselheiros);
- b) instituição de outros conselhos ligados à política urbana** (conselho gestor do fundo de habitação de interesse social, de habitação, saneamento, transporte, etc.);
- c) definições relativas às Conferências das Cidades** (periodicidade, segmentos participantes);
- d) definições relativas às consultas públicas** (plebiscito, referendo popular ou outros);
- e) previsão de audiências públicas obrigatórias** (previsão da participação de entidades representativas dos vários segmentos da sociedade civil na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano) e;
- f) definição de criação de instâncias de participação popular para discussão do Orçamento Público** (realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal).

4.3 Conhecendo os arranjos institucionais de participação popular, prescritos nos Planos Diretores, de 25 municípios da RMBH

O primeiro passo para delimitar a amostra a ser estudada foi conhecer o estágio de aprovação dos Planos. Classificaram-se os PDs de 34 municípios da RMBH e seu estágio de aprovação, da seguinte forma: não aprovado, em aprovação e aprovado. Pode-se observar, na tabela abaixo, que 25 (74%) municípios têm seus PDs aprovados entre junho de 2001 e 30 de junho de 2008; 5 (14%) municípios têm Planos aprovados no período anterior ao Estatuto da Cidade; 3 (9%) tem suas leis em estágio de aprovação nas respectivas câmaras municipais e 1 (3%) município não tem seu PD aprovado e nem iniciou o seu processo de elaboração, no caso, o município de Baldim. Outro dado importante é que a maioria dos municípios (17) tem seus Planos Diretores aprovados até outubro de 2006, reflexo, possível, da campanha de

sensibilização da elaboração dos Planos Diretores “Cidade para Todos”, organizada pelo Conselho Nacional das Cidades/Ministério das Cidades e da data oficial limite para aprovação dos planos pelos municípios, posta pelo mesmo Ministério (que foi prorrogada, posteriormente, para julho de 2008).

Chama atenção, também, os 4 municípios que têm seus PDs em estágio de aprovação ou não elaborado serem municípios com população abaixo de 20.000 habitantes: Baldim, Raposos, Taquaraçu de Minas e Rio Manso. Segundo Art. 41 do Estatuto, apenas os municípios acima de 20.000 habitantes são obrigados a elaborar seus Planos. No entanto, o parágrafo II, do mesmo artigo, compromete a todos os municípios que integram regiões metropolitanas, independente da faixa populacional, a elaborar seus planos.

A partir do critério proposto e dos levantamentos feitos, é possível afirmar os municípios que terão seus planos avaliados: Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Vespasiano.

TABELA 1
Planos Diretores dos municípios da RMBH e
estágio de aprovação em novembro de 2009

(continua)

Municípios	População (2007)	Lei PD
Baldim	8.724	Não elaborado
Belo Horizonte	2.412.937	Aprovado (7165/96)
Betim	415.098	Aprovado (4574/07)
Brumadinho	31.965	Aprovado (10/06)
Caeté	39.039	Aprovado (2496/07)
Capim Branco	8.763	Aprovado (01078/06)
Confins	5.680	Aprovado (438/06)
Contagem	608.650	Aprovado (33/2006)
Esmeraldas	55.436	Aprovado (0132/2007)
Florestal	5.928	Aprovado (015/2001)
Ibirité	148.535	Aprovado (0211/99)
Igarapé	31.135	Aprovado (1205/2000)
Itaguara	12.292	Aprovado (022/2007)
Itatiaiuçu	8.953	Aprovado (1009/06)
Jaboticatubas	15.496	Aprovado (1905/06)

(conclusão)		
Municípios	População (2007)	Lei PD
Juatuba	19.528	Aprovado (112/06)
Lagoa Santa	44.922	Aprovado (02633/06)
Mário Campos	11.421	Aprovado (011/06)
Mateus Leme	25.627	Aprovado (25/06)
Matozinhos	33.317	Aprovado (1624/01)
Nova Lima	72.207	Aprovado (2047/2007)
Nova União	5.461	Aprovado (16/2006)
Pedro Leopoldo	56.518	Aprovado (3034/08)
Raposos	14.874	Em aprovação
Ribeirão das Neves	329.112	Aprovado (036/06)
Rio Acima	8.257	Aprovado (11/06)
Rio Manso	5.007	Em aprovação
Sabará	120.770	Aprovado (003/04)
Santa Luzia	222.507	Aprovado (2699/06)
São Joaquim de Bicas	22.214	Aprovado (215/04)
São José da Lapa	17.900	Aprovado (575/06)
Sarzedo	23.282	Aprovado (027/06)
Taquaraçu de Minas	3.757	Em aprovação
Vespasiano	94.191	Aprovado (02/06)

Fontes: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)/Contagem 2007;

Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH (levantamento: fevereiro novembro de 2009);

Elaboração do autor

4.3.1 Perfil dos Municípios

Antes de discutir o conteúdo dos PDs selecionados, é importante declinar-se sobre alguns dados secundários dos municípios que tiveram suas leis estudadas. Tais dados podem contribuir para uma análise mais comparativa e profunda, a partir de indicadores sociais, econômicos e demográficos, possibilitando conhecer determinados contextos locais que, em determinada média, possam influenciar nas estratégias definidas de participação popular no planejamento urbano dos municípios.

Na tabela 2, estão descritas informações da População (Censo IBGE 2000 e Contagem IBGE 2007), bem como a taxa de crescimento e densidade demográfica. Os municípios que apresentam maiores taxas de crescimento foram Betim (35,4%), Sarzedo (34,8%) e Ribeirão das Neves (33,3%). Segundo dados nacionais do IPEA (2008), as cidades médias concentravam 23,8% da população em 2000 e passaram a 25,05% em 2007. As grandes caíram de 29,8% para 28,2% e as pequenas de 46,3% para 45,2% no mesmo período. Os dados dos municípios parecem seguir a tendência nacional, em que as cidades grandes e pequenas encolheram entre 2000 e 2007, enquanto as médias cresceram. O município de

Contagem, com a maior população dentre os municípios estudados é o que possui a maior densidade demográfica (2.748 habitantes), bem mais do que o segundo município com maior densidade, Ribeirão das Neves (1595 habitantes), e o terceiro, Betim (875,4 habitantes). Para se ter uma ideia da concentração populacional nesses territórios, a taxa de densidade demográfica do Estado de Minas Gerais é de 34,16 habitantes³².

TABELA 2
População, taxa de crescimento e densidade demográfica dos municípios da RMBH

MUNICÍPIOS	População Total Censo IBGE 2000	População Total Contagem 2007	Taxa de crescimento (%)	Densidade Demográfica
Betim	306.675	415.098	35,4	875,4
Brumadinho	26.614	31.965	20,1	41,9
Caeté	36.299	39.039	7,5	66,8
Capim Branco	7.900	8.763	10,9	83,4
Confins	4.880	5.680	16,4	113,9
Contagem	538.017	608.650	13,1	2.748
Esmeraldas	47.090	55.436	17,7	50,2
Itaguara	11.302	12.292	8,8	27,4
Itatiaiuçu	8.517	8.953	5,1	28,8
Jaboticatubas	13.530	15.496	14,5	12,1
Juatuba	16.389	19.528	19,2	162,3
Lagoa Santa	37.872	44.922	18,6	162,3
Mário Campos	10.535	11.421	8,4	298,2
Mateus Leme	24.144	25.627	6,1	79,5
Nova Lima	64.387	72.207	12,1	149,6
Nova União	5.427	5.461	0,6	31,6
Pedro Leopoldo	53.957	56.518	4,7	184,4
Ribeirão das Neves	246.846	329.112	33,3	1.595
Rio Acima	7.658	8.257	7,8	33,5
Sabará	115.352	120.770	4,8	376,3
Santa Luzia	184.903	222.507	20,3	788,1
São Joaquim de Bicas	18.152	22.214	22,4	249,7
São José da Lapa	15.000	17.900	19,3	307,6
Sarzedo	17.274	23.282	34,8	277,6
Vespasiano	76.422	94.191	23,3	1.085,7

Fonte: IBGE: Censo Demográfico 2000 / IBGE Contagem da População 2007

Taxa de crescimento: elaboração do autor

O que se observa na maioria das regiões metropolitanas brasileiras é os que os municípios que a compõe nem sempre tem um caráter metropolitana, ou seja, uma integração forte com o município polo. É bom destacar que inexistente uma “legislação nacional com

³² www.ibge.gov.br/estados, acessado em 1 de outubro de 2010.

parâmetros que identifiquem quais municípios são realmente metropolitanos” (ANDRADE e DINIZ, 2008, p. 196). Segundo esses autores, o que se observa em grande parte das atuais RMs brasileiras é a inclusão de municípios com elos fracos de integração à dinâmica metropolitana e, em casos mais raros, a exclusão de outros.

Com intuito de conhecer o nível de integração metropolitana desses municípios, o Observatório das Metrópoles (2004) realizou um estudo: “Análise das regiões metropolitanas do Brasil: identificação de espaços metropolitanos e construção de tipologias”. Tal estudo produziu uma tipologia hierárquica do grau de integração dos municípios oficialmente metropolitanos e daqueles chamados de “colares metropolitanos”. Os indicadores utilizados foram: taxa média geométrica de crescimento populacional 1991-2000, densidade demográfica, contingente e proporção de pessoas que realizam movimento popular, proporção de emprego não agrícola e presença de funções específicas e indispensáveis à circulação de pessoas e mercadorias, como localização de portos e aeroportos, e a capacidade de geração de renda pela economia local, expressa por sua participação no PIB da região. Com o resultado, chegou-se a cinco categorias de integração: Muito Alta, Alta, Média, Baixa e Muito Baixa. Os municípios com grau de integração Baixo ou Muito Baixo foram considerados como não metropolitanos (ANDRADE e DINIZ, 2008).

Os cinco municípios categorizados com o grau de integração “muito alta”, (Betim, Contagem, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano, são exatamente aqueles com maior população, menor distância da capital (exceto Betim) e há mais tempo integrado institucionalmente à Região Metropolitana.

Os cinco municípios categorizados com grau de integração “baixo” estão, no mínimo, há 35 km de distância e chegam a 85 km do município polo com população, em média, inferior à 25.000 habitantes. Já os categorizados como “muito baixo” são aqueles que, além da distância, inseriram-se na Região Metropolitana recentemente, como Jaboticatubas (2000) e Nova União (1999), e de população inferior a 20.000 habitantes. Apenas dois municípios, dos seis que foram categorizados como “muito baixo”, elaboraram e aprovaram seus PDs até julho de 2008.

TABELA 3
Grau de integração metropolitana,
ano de incorporação à RMBH e distância da Capital

MUNICÍPIOS	Ano de incorporação à RMBH	Grau de Integração Metropolitana	Distância da Capital (KM)
Betim	1974	Muito Alta	30
Brumadinho	1989	Baixa	44
Caeté	1974	Média	31
Capim Branco	1999	Média	34
Confins	1995	Alta	21
Contagem	1974	Muito Alta	16
Esmeraldas	1989	Alta	38
Itaguara	1999	Baixa	85
Itatiaiuçu	2002	Baixa	64
Jaboticatubas	2000	Muito Baixa	40
Juatuba	1993	Média	43
Lagoa Santa	1974	Média	22
Mário Campos	1995	Alta	36
Mateus Leme	1989	Baixa	53
Nova Lima	1974	Média	22
Nova União	1999	Muito Baixa	42
Pedro Leopoldo	1974	Média	24
Ribeirão das Neves	1974	Muito Alta	15
Rio Acima	1974	Baixa	35
Sabará	1974	Alta	17
Santa Luzia	1974	Muito Alta	12
São Joaquim de Bicas	1995	Média	42
São José da Lapa	1993	Alta	13
Sarzedo	1995	Alta	31
Vespasiano	1974	Muito Alta	14

Fontes: IBGE – Censo Demográfico 2000/ IBGE Contagem da População 2007
Como Anda Belo Horizonte/ organizadora Luciana Teixeira de Andrade –
Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009

Os indicadores utilizados para identificação social dos municípios foram retirados da pesquisa “Como anda a Região Metropolitana de Belo Horizonte?” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009). Esses indicadores utilizados foram o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M), Índice de Carência Habitacional (ICH) e Taxa de Pobreza.

Os municípios que apresentaram os maiores IDH-M foram Nova Lima, Pedro Leopoldo, Caeté e Contagem, já os que os apresentaram os índices mais baixos foram Vespasiano, São Joaquim de Bicas e Vespasiano.

O município de Nova Lima apresenta as contradições de possuir o maior IDH, menor taxa de pobreza e, simultaneamente, o maior ICH.

TABELA 4
Indicadores para Identificação da Condição Social dos Municípios

MUNICÍPIOS	IDH-M	ICH	TAXA DE POBREZA
Betim	0,775	0,884	29,31
Brumadinho	0,773	0,782	24,09
Caeté	0,789	0,890	28,46
Capim Branco	0,751	0,782	30,01
Confins	0,773	0,640	27,82
Contagem	0,789	0,926	18,75
Esmeraldas	0,748	0,530	39,01
Itaguara	0,743	0,775	29,11
Itatiaiuçu	0,727	0,731	33,50
Jaboticatubas	0,731	0,567	42,41
Juatuba	0,751	0,712	37,29
Lagoa Santa	0,783	0,708	19,32
Mário Campos	0,711	0,671	37,89
Mateus Leme	0,745	0,714	28,98
Nova Lima	0,821	0,941	14,64
Nova União	0,700	0,708	46,43
Pedro Leopoldo	0,807	0,852	23,58
Ribeirão das Neves	0,749	0,786	30,59
Rio Acima	0,735	0,882	29,58
Sabará	0,773	0,880	26,15
Santa Luzia	0,754	0,876	27,19
São Joaquim de Bicas	0,707	0,673	40,08
São José da Lapa	0,747	0,746	22,95
Sarzedo	0,748	0,840	27,40
Vespasiano	0,474	0,803	30,13

Fontes: IBGE, METRODATA e PNUD

IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (Observatório das Metrópoles, 2009)

ICH: Índice de Carência Habitacional

Taxa de Pobreza: a taxa de pobreza corresponde ao percentual de pessoas pobres sobre a população total. São consideradas pobres, pessoas com renda domiciliar mensal per capita até ½ salário mínimo.

A discussão sobre as origens e trajetórias do planejamento e gestão urbana no Brasil, feita nos capítulos anteriores, mostra que os investimentos feitos pelo Governo Federal nas políticas urbanas foram, quase sempre, limitados e fragmentados, quando não ausentes, e sem uma estratégia que combatesse de frente os problemas urbanos.

Mas a partir de 2005, dois programas de financiamento para a política urbana, sem precedentes na gestão urbana, marcaram esta década: o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHNIS) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O FHNIS foi instituído pela Lei 11.124/2005 e, como já mencionado nesta dissertação, nasceu de um projeto de lei de iniciativa popular, processo esse organizado por movimentos sociais urbanos, apresentado em 1991 e só aprovado quatorze anos depois. O Fundo é

composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio de Desenvolvimento Social, dentre outros. Esses recursos têm aplicação definida pela Lei, como, por exemplo, a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social.

Em 2007, o Governo Federal lançou o PAC com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico no Brasil prevendo investimentos de R\$ 503,9 bilhões³³, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura em áreas como: saneamento, habitação, transporte, saneamento, energia, recursos hídricos, entre outros.

Na tabela 4, os dados do Ministério das Cidades de 2008 mostram os investimentos nos municípios do Brasil nas Favelas e Saneamento (PAC) e habitação de interesse social (FHNIS). Os dois municípios que apresentaram maior taxa de crescimento populacional, entre 2000 e 2007, Betim e Ribeirão das Neves (tabela 2), são os que recebem os maiores investimentos. Dos 25 municípios avaliados da RMBH, 6 (Caeté, Mário Campos, Mateus Leme, Nova União e Sarzedo) não receberam nenhum tipo de investimento no ano de 2008, todos eles com população inferior a 40.000 habitantes.

TABELA 5
Investimentos do Governo Federal em Políticas Urbanas (2008)

(continua)

Municípios	População Total Censo IBGE 2000	PAC Saneamento	PAC Favelas	Repasse do FHNIS
Betim	415.098	R\$ 90.873.785,80	R\$ 103.800.000,00	R\$ 31.300.000,00
Brumadinho	31.965	R\$ 19.932.648,75		
Caeté	39.039			
Capim Branco	8.763	R\$ 207.692,10		
Confins	5.680			
Contagem	608.650	R\$ 191.779.477,00	R\$ 56.100.000,00	R\$ 164.335.456,00
Esmeraldas	55.436	R\$ 32.872.787,88		R\$ 464.000,00
Itaguara	12.292			
Itatiaiuçu	8.953	R\$ 4.508.288,40		
Jaboticatubas	15.496			R\$ 409.500,00
Juatuba	19.528	R\$ 2.905.139,21		

³³ Fonte: www.cidades.gov.br

(conclusão)

Municípios	População Total Censo IBGE 2000	PAC Saneamento	PAC Favelas	Repasses do FHNIS
Lagoa Santa	44.922	R\$ 17.500.000,00		
Mário Campos	11.421			
Mateus Leme	25.627			
Nova Lima	72.207	R\$ 77.382.795,15		R\$ 10.617.020,00
Nova união	5.461			
Pedro Leopoldo	56.518	R\$ 47.450.000,00	R\$ 27.500.000,00	
Ribeirão das Neves	329.112	R\$ 53.271.997,00	R\$ 140.000.000,00	R\$ 133.060.000,00
Rio Acima	8.257	R\$ 7.654.500,00		
Sabará	120.770	R\$ 30.600.757,50	R\$ 19.000.000,00	R\$ 58.640,00
Santa Luzia	222.507	R\$ 90.665.767,00	R\$ 29.000.000,00	R\$ 27.608.640,00
São Joaquim de Bicas	22.214	R\$ 8.400.000,00		R\$ 60.000,00
São José da Lapa	17.900			R\$ 292.500,00
Sarzedo	23.282			
Vespasiano	94.191	R\$ 119.640.107,35	R\$ 50.000.000,00	

Fonte: Censo IBGE Contagem 2007 / www.cidades.gov.br

Reelaborado pelo autor

O cálculo do Déficit Habitacional, realizado pela Fundação João Pinheiro (2007), é um indicador que ajuda compreender as necessidades habitacionais dos municípios. Na tabela 5, podem ser visualizados os dados absoluto (número total) e relativo (percentual considerando a faixa populacional).

Os dados de 2007, se comparados com os de 2000, mostram uma redução do quadro do déficit habitacional em todos os municípios, semelhante à tendência nacional. Os municípios com os maiores percentuais de déficits, confirmando o ICH (tabela 4) são Nova Lima, Pedro Leopoldo, Caeté, Sabará, Sarzedo e Rio Acima. Dentre eles, apenas Nova Lima e Sabará recebem recurso do FHNIS.

TABELA 6
Estimativa de Déficit Habitacional Básico 2000/2007 e repasses FHNIS (2009)
 (continua)

Municípios	Déficit Habitacional Básico 2000		Déficit Habitacional Básico 2007	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Betim	7.237	9,2	7.833	6,3
Brumadinho	595	8,3	594	5,6

(conclusão)

Municípios	Déficit Habitacional Básico 2000		Déficit Habitacional Básico 2007	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Caeté	1.089	11,8	943	8,0
Capim Branco	199	9,7	173	6,6
Confins	103	8,3	104	5,6
Contagem	12.449	8,7	11.307	5,9
Esmeraldas	1.056	8,8	1.011	6,0
Itaguara	188	5,9	155	4,0
Itatiaiuçu	129	5,6	98	3,8
Jaboticatubas	287	8,2	270	5,6
Juatuba	98	7,2	80	4,9
Lagoa Santa	353	8,2	325	5,6
Mário Campos	850	8,6	841	5,8
Mateus Leme	177	6,6	150	4,5
Nova Lima	1.072	14,1	939	9,6
Nova União	1.462	8,7	1.322	5,9
Pedro Leopoldo	1.678	12,0	1.396	8,2
Ribeirão das Neves	6.050	9,8	6.605	6,7
Rio Acima	202	10,5	185	7,2
Sabará	3.301	11,3	2.818	7,7
Santa Luzia	4.618	9,9	4.378	6,7
São Joaquim de Bicas	320	6,8	304	4,6
São José da Lapa	339	8,8	292	6,0
Sarzedo	468	10,6	512	7,2
Vespasiano	1.898	9,9	1.851	6,7

Fonte: Fundação João Pinheiro (2000, 2007)

4.3.2 Processos participativos para a elaboração e discussão dos Planos Diretores

No art. 40, parágrafo IV, o Estatuto da Cidade estabelece que os poderes legislativo e executivo garantam, no processo de elaboração do Plano Diretor, a participação de vários segmentos da sociedade, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Os dados apresentados, a seguir, fazem parte de um levantamento feito pela Confederação Nacional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA, 2007) a respeito dos processos de elaboração dos PDs.

Assim, torna-se importante saber quais espaços de discussão foram criados nesses municípios no processo de elaboração dos planos. Na tabela 7, é possível visualizar quais arranjos de participação foram criados, se Conferências, Debates Públicos e/ou Audiências Públicas.

As conferências e os debates públicos devem ser usados para definir a metodologia para elaborar o Plano Diretor e para possibilitar a participação em todas as etapas definidas para discutir os grandes temas que estarão contidos nos planos. No âmbito do legislativo municipal, as audiências públicas são obrigatórias para a votação do Plano Diretor, como condição de validade da lei.

Os municípios de Betim e Mário Campos, segundo os dados levantados, foram os únicos que não realizaram nenhum tipo de debate em torno da elaboração dos Planos. As audiências estão presentes em 14 municípios da amostra, as conferências em 15 municípios e os debates públicos em 16 municípios. Apenas 4 municípios (Confins, Jaboticatubas, Mateus Leme e São Joaquim de Bicas) realizaram discussões nos três espaços de discussão levantados.

TABELA 7
Realizaram processos diversificados e descentralizados de debate do Plano Diretor
no processo de elaboração dos Planos

(continua)

Municípios	Conferências	Debates Públicos	Nº Audiências Públicas na Câmara
Betim			
Brumadinho		X	5
Caeté	X	X	
Capim Branco	X	X	1
Confins	X	X	2
Contagem	X		1
Esmeraldas	X	X	2

(conclusão)

Municípios	Conferências	Debates Públicos	Nº Audiências Públicas na Câmara
Itaguara		X	1
Itatiaiuçu	X		1
Jaboticatubas	X	X	2
Juatuba	X	X	
Lagoa Santa			2
Mário Campos			
Mateus Leme	X	X	2
Nova Lima	X		5
Nova união			4
Pedro Leopoldo	X	X	
Ribeirão das Neves		X	
Rio Acima		X	
Sabará		X	
Santa Luzia		X	1
São Joaquim de Bicas	X	X	1
São José da Lapa	X	X	
Sarzedo	X		
Vespasiano	X		

Fonte: Pesquisa CONFEA (2007)
Reelaboração do autor

A publicidade em torno dos espaços de elaboração dos PDs para toda sociedade é fundamental para ampliar a participação nesses espaços. A resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 25 de 2005, art. 4º diz que:

No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

- I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;
- II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;
- III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo (BRASIL, 2005).

A divulgação em jornal local ou regional foi a mídia mais utilizada (18 municípios), seguida das rádios (12 municípios). Apenas os municípios de Betim e Mário Campos, realizaram nenhum processo de divulgação, já não fizeram ou promoveram nenhum tipo de debate.

QUADRO 1
Divulgação Pública de atividades para discussão da elaboração do PD

Municípios	Jornal Local/Regional	Outdoor	Panfletagem	Publicação no DOM	Rádio Local	Site da Prefeitura
Betim						
Brumadinho	X		X		X	
Caeté	X		X			
Capim Branco	X					
Confins						
Contagem	X	X	X	X	X	X
Esmeraldas	X		X	X		
Itaguara	X				X	
Itatiaiuçu					X	
Jaboticatubas	X				X	X
Juatuba	X				X	
Lagoa Santa	X	X			X	
Mário Campos			X		X	X
Mateus Leme	X				X	X
Nova Lima	X				X	
Nova União	X					X
Pedro Leopoldo	X	X	X	X	X	X
Ribeirão das Neves	X					
Rio Acima			X	X		
Sabará	X		X		X	X
Santa Luzia	X	X	X			X
São Joaquim de Bicas	X					
São José da Lapa			X			
Sarzedo		X		X		
Vespasiano	X	X	X	X	X	

Fonte: Pesquisa CONFEA (2007)
Reelaboração do autor

4.3.3 Os instrumentos de participação popular prescritos nos Planos Diretores

Os artigos do Estatuto da Cidade trazem, dentre outras diretrizes, dois elementos que buscam reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das cidades: função social da propriedade e a participação popular no planejamento e na gestão das cidades. Esses dois elementos devem constar no PD de cada município, considerando as demandas e necessidades locais. Tornar viável e efetivar esses elementos no planejamento são os primeiros grandes desafios para construir o processo de gestão democrática. Neste subcapítulo serão tratados,

especificamente, os arranjos de participação popular presente nos Planos dos 25 municípios estudados.

Os instrumentos de participação popular contidos no Estatuto da Cidade, art. 42, inciso III, no capítulo IV, “sistema de acompanhamento e controle” são: i) os conselhos de política urbana; ii) os debates, audiências e consultas públicas; iii) conferências de política urbana; e iv) projetos de iniciativa popular de leis, projetos e programas. Cabe avaliar, neste momento, como esses instrumentos foram traduzidos do processo de elaboração para os Planos, como aparecem, quais os limites e potenciais.

A tabela 8 demonstra que, dentre esses instrumentos, o Conselho é o que está mais presente nas leis avaliadas, em 20 municípios (80%). Interessante destacar que os municípios que não prescrevem esse instrumento têm população abaixo de 20.000 habitantes. As Audiências Públicas aparecem em 17 Planos (68%), seguidos, de menos da metade da amostra, das Conferências em 12 municípios (48%).

Apenas 2 municípios não citaram nenhum desses instrumentos (ou qualquer outro similar): São Joaquim de Bicas e Mário Campos. O município de Mário Campos, como pode ser visualizado na tabela 6, é um dos dois municípios, ao lado de Betim, que não realizou nenhum processo de debate que envolvesse a sociedade civil no processo de elaboração. O município de São Joaquim de Bicas, apesar de realizar Conferência, Debates públicos e 1 Audiência Pública na Câmara no processo de elaboração do seu planejamento (tabela 6), não prescreveu nenhum instrumento de controle social em seu Plano.

Cabe ressaltar que outros instrumentos, diferentes dos prescritos no Estatuto da Cidade, apareceram em algumas leis, apontando para inovações ou adaptações dos instrumentos ao contexto local. Esse é o caso de Santa Luzia que criou o Fórum da Cidade, uma espécie de conferência, ou mesmo uma grande audiência pública, que reúne diversos seguimentos da sociedade civil e do poder público, anualmente, para discutir diretrizes e encaminhamentos da política urbana.

QUADRO 2
Instrumentos e mecanismos de controle social prescritos no Plano Diretor
(continua)

Municípios	Conselho	Audiências	Conferências
Betim	X	X	X
Brumadinho	X	X	X
Caeté	X	X	
Capim Branco	X	X	

(conclusão)			
Municípios	Conselho	Audiências	Conferências
Confins		X	
Contagem	X		X
Esmeraldas	X		
Itaguara	X		
Itatiaiuçu		X	
Jaboticatubas	X	X	X
Juatuba		X	
Lagoa Santa	X		
Mário Campos			
Mateus Leme	X	X	X
Nova Lima	X		
Nova União	X		
Pedro Leopoldo	X	X	X
Ribeirão das Neves	X	X	X
Rio Acima	X	X	X
Sabará	X	X	X
Santa Luzia	X		
São Joaquim de Bicas			
São José da Lapa	X	X	X
Sarzedo	X	X	X
Vespasiano	X	X	X

**Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH
(levantamento feito entre fevereiro de 2009 a novembro de 2009);
Elaboração pelo próprio autor**

Os Conselhos de Política Urbana têm se tornado espaços estratégicos de decisões diante das atribuições que têm recebido, tais como: estabelecer normas e prioridades para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; emitir recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade; propor diretrizes e critérios para a distribuição local e setorial do orçamento anual e do Plano Plurianual; e outras (BRASIL, 2006).

Assim, é pertinente avaliar como esses conselhos foram previstos no conteúdo dos Planos. Considerando que diferentes conselhos de políticas setoriais foram citados nos PDs, utilizou-se como referência os conselhos ligados a temas setoriais de política urbana (habitação, saneamento, transporte e gestor do fundo de habitação de interesse social). Considerou-se, também, a política de meio ambiente diante de frequência que o tema apareceu.

Na tabela 9, é possível observar a criação dos Conselhos setoriais de política urbana, tais como: Conselho das Cidades, Habitação, Saneamento, Meio Ambiente, Transporte e Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social. Foi possível identificar uma presença grande de Conselhos da Cidade, em 17 municípios, um número relativamente alto, se for

considerado que este é um modelo recente de conselho, originado no final de 2003, na I Conferência Nacional das Cidades e ainda pouco disseminado, especialmente, nas esferas estadual e municipal. No aspecto do Conselho das Cidades ainda é importante afirmar que esse aparece com outros nomes e formatos³⁴, ainda que com atribuições ligadas à política urbana.

Os Planos apresentaram, também, nos seus conteúdos, a criação de outros conselhos não só ligados à política urbana. Foi necessário criar mais uma coluna, na tabela 9, para dar conta da panaceia de conselhos de outras políticas que foram previstas nos PDs.

O município de Itaguara, de pouco mais de 12.000 habitantes, prevê, além da criação do Conselho da Cidade, a criação de outros 6 conselhos dos mais variados temas: Desenvolvimento Municipal, Conservação do Patrimônio Histórico, Turismo, etc. Já Pedro Leopoldo prevê a criação de 7 conselhos, além dos Conselhos da Cidade e Habitação, tais como Anti-Drogas, Idoso e Cultura, dentre outros.

Interessante destacar, também, a presença do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Interesse Social. Ainda que a criação do Conselho Gestor do Fundo seja condição para o recebimento de recurso do governo federal, apenas 3 municípios – Lagoa Santa, Pedro Leopoldo e Sarzedo – previram sua criação, sendo que nenhum desses receberam recursos do FHNIS no ano de 2008 (tabela 4). Já o PD de Vespasiano é bem genérico e sintético ao tratar no seu capítulo “Da Gestão Participativa”, art. 150: “deverão ser implementados Conselhos Temáticos de Caráter Deliberativo”. Mas não define quais conselhos, funcionamento e outras definições.

³⁴ Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho de Gestão Urbana, Conselho de Política Urbana, Conselho de Desenvolvimento Sustentável, Conselho do Plano Diretor e Conselho de Desenvolvimento Municipal.

QUADRO 3
Criação de Conselhos prescritos nos Planos Diretores

(continua)

Municípios	Cidades	Habitação	Saneamento	Meio Ambiente	Transporte	Gestor do fundo de habitação	Outros
Betim	X						
Brumadinho	X						
Caeté	X	X					Segurança Alimentar, Patrimônio, Desenvolvimento Rural Sustentável
Capim Branco	X						Desenvolvimento, Turismo e Segurança Pública
Confins							-
Contagem	X						-
Esmeraldas		X		X			
Itaguara	X			X			Desenvolvimento Municipal; Conservação do patrimônio histórico, Turismo, Defesa do Meio Ambiente
Itatiaiuçu		X					
Jaboticatubas	X						Desenvolvimento Econômico e Social
Juatuba							
Lagoa Santa	X	X	X	X	X	X	
Mário Campos		X					
Mateus Leme	X			X	X		
Nova Lima	X	X		X			
Nova União		X					
Pedro Leopoldo	X	X				X	Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Rural Sustentável, Turismo, Cultura, Anti-drogas, Idoso
Ribeirão das Neves	X						

(conclusão)

Municípios	Cidades	Habitação	Saneamento	Meio Ambiente	Transporte	Gestor do fundo de habitação	Outros
Rio Acima	X		X				
Sabará	X	X					Esportes, Tutelar, Entorpecentes, Defesa do Consumidor
Santa Luzia	X						
São Joaquim de Bicas							
São José da Lapa	X						
Sarzedo						X	Planejamento e Desenvolvimento Sustentável
Vespasiano	X						Conselhos Temáticos

Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH
(levantamento: fevereiro a novembro de 2009);
Elaboração pelo próprio autor

O fato dos conselhos serem previstos nos PDs não significa, necessariamente, a participação ou representação da sociedade civil. A representação garantida de alguns seguimentos, o percentual maior ou menor de representantes da sociedade civil ou do governo pode inferir no peso das decisões, em especial, em decisões mais polêmicas como aquelas que têm incidência direta no mercado imobiliário, na regulação fundiária, nos zoneamentos, dentre outros aspectos.

A tabela 8 apresenta a composição dos seguimentos do poder público e da sociedade civil, tendo como base o Conselho das Cidades ou Desenvolvimento Urbano ou outro em que a lei do município considera responsável pelo acompanhamento da política urbana. Conhecer a composição dos conselhos e a representatividade dos seguimentos do poder público e da sociedade civil é importante na medida em que pode dar indícios para uma discussão sobre as correlações de forças e o peso dos seguimentos.

Dos 20 municípios que propõem a criação de conselhos nos seus planos, apenas 13 descrevem a composição, sendo que 6 PDs descrevem a composição do seu respectivo conselho como paritário, outros 7 têm representação do poder público maior do que a sociedade civil. Destaca-se o município de Betim, em que o disparate de representação chega a 37% sociedade civil e 63% governo municipal.

Daqueles que detalham a composição, pode-se observar uma presença significativa, na sociedade civil, do setor empresarial e de termos que, aparentemente, deixam ambiguidades em relação a quem ocupará a cadeira no conselho, tais como “Setor Popular” e “Comunidade”. Não é possível, com precisão, aferir o que se encaixa nessas categorias.

Os conselhos de São José da Lapa e Sarzedo apresentam uma peculiaridade: assentos permanentes para membros de outros conselhos. Desta forma, o peso entre representantes do poder público e sociedade civil, pode ser alterado, dependendo de que setores eles representam nos respectivos conselhos.

TABELA 8
Composição dos Conselhos prescrita no Plano Diretor

(continua)

Municípios	Sociedade Civil	Poder Público	Seguimentos da S.C. representados
Betim	37%	63%	Trabalhadores (1), Empresarial (3), Comunidade (2)
Brumadinho	50%	50%	

(conclusão)			
Municípios	Sociedade Civil	Poder Público	Seguimentos da S.C. representados
Caeté	50%	50%	
Capim Branco			
Confins			
Contagem	50%	50%	Não trata
Esmeraldas			
Itaguara			Não trata
Itatiaiuçu			Não trata
Jaboticatubas			Não trata
Juatuba			
Lagoa Santa	50%	50%	Empresarial (2), Trabalhadores (1), Setor Popular (3)
Mário Campos			
Mateus Leme	40%	60%	Setor Popular (4); Empresarial (3); Trabalhadores (2)
Nova Lima			
Nova União			
Pedro Leopoldo	50%	50%	Empresarial (2), Associações Comunitárias (2), Trabalhadores (2), ONGs (2)
Ribeirão das Neves			Não trata
Rio Acima	50%	50%	Não trata
Sabará	43%	57%	Setor Técnico (2), Empresarial (2), Setor Popular (2)
Santa Luzia	35%	65%	Setor técnico (1); Empresarial (1), ONGs (1), Trabalhadores (1)
São Joaquim de Bicas			
São José da Lapa	30%	70%	Empresarial (1), Associações (1) e (1) CODEMA
Sarzedo	43%	57%	Produtores rurais (1), Associação dos Comerciantes (1), Comunitária (1), Conselhos da Assistência Social (1), Saúde (1), CODEMA (1)
Vespasiano	50%	50%	Não trata

**Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH
(levantamento: fevereiro a novembro de 2009);
Elaboração pelo próprio autor**

As atribuições dos Conselhos não se restringem à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas, alguns abrangem a deliberação sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação da normatização e da regulação das ações do governo, e a aprovação da proposta orçamentária. Incidem, portanto, na definição de macroprioridades e na formulação de políticas públicas regulatórias.

Ainda que os Conselhos de Política Urbana tenham se inserido, em parte, na agenda das políticas públicas dos municípios, apenas 5 PDs preveem seus conselhos como

deliberativos. Além de serem municípios que, de certa forma, realizaram processos de discussão participação na elaboração dos Planos (Tabela 6), possuem, com exceção de Sarzedo, composição paritária (Tabela 8).

Pertinente destacar que os dois maiores municípios da amostra, Contagem (608.650 habitantes) e Betim (415.098 habitantes), descreveram seus Conselhos como consultivos.

O PD de Lagoa Santa, segundo seu Art. 94, “terá função deliberativa”, mas no Art. 93 que trata das atribuições, é passível de gerar ambiguidades, já que a maioria das atribuições inicia-se com o verbo opinar:

- II - opinar sobre propostas encaminhadas deliberando, em nível de recursos, sobre processos administrativos afetos ao Plano Diretor;
- III - coordenar, acompanhar e avaliar a implementação do Plano Diretor, nos seus aspectos territorial, econômico e social, assim como coordenar o seu processo de revisão;
- IV - opinar sobre a instalação de empreendimentos de impacto;
- V - opinar sobre casos omissos nos dispositivos legais municipais;
- VI - opinar sobre compatibilidade de obras contidas nos Planos Plurianuais e Orçamentos Anuais com as diretrizes do Plano Diretor (LAGOA SANTA, 2006);

A maioria dos PDs que criam os conselhos não menciona a atribuição do conselho, se consultiva, deliberativa ou ambas.

QUADRO 4
Atribuição do Conselho

(continua)

Municípios	Deliberativo	Consultivo	Ambos	Não menciona
Betim		X		
Brumadinho	X			
Caeté				X
Capim Branco				X
Confins				
Contagem		X		
Esmeraldas				
Itaguara				X
Itatiaiuçu				
Jaboticatubas				X
Juatuba				
Lagoa Santa	X			
Mário Campos				
Mateus Leme				X
Nova Lima				
Nova União				
Pedro Leopoldo			X	
Ribeirão das Neves			X	

(conclusão)				
Municípios	Deliberativo	Consultivo	Ambos	Não menciona
Rio Acima	X			
Sabará			X	
Santa Luzia				X
São Joaquim de Bicas				
São José da Lapa		X		
Sarzedo	X			
Vespasiano	X			

Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH
(levantamento: fevereiro a novembro de 2009);
Elaboração pelo próprio autor

A resolução nº 13 do Conselho Nacional das Cidades diz que “a realização de conferências municipais será um referencial importante para a discussão da política urbana a nível local e eleger os membros do novo Conselho de forma democrática” (BRASIL, 2004).

Apenas o município de Contagem definiu a forma de eleição dos Conselhos através da Conferência. A maioria dos PDs, 11, não menciona a forma de eleição dos Conselhos. O que chama mais atenção, nesse levantamento, são os PDs que definem a forma de eleição por meio do Poder Executivo: Betim, Mateus Leme e São José da Lapa. Soma-se a isto o fato deles possuírem representação maior do poder executivo nos conselhos do que a sociedade civil (Tabela 8).

QUADRO 5
Definição da forma de eleição dos Conselheiros

(continua)				
Municípios	Conferência	Audiência Pública	Indicado pelo poder executivo	Não menciona
Betim			X	
Brumadinho				X
Caeté				X
Capim Branco				X
Confins				
Contagem	X			
Esmeraldas				
Itaguara				X
Itatiaiuçu				
Jaboticatubas				X
Juatuba				
Lagoa Santa		X		
Mário Campos				
Mateus Leme			X	

Municípios	Conferência	Audiência Pública	Indicado pelo poder executivo	(conclusão)
				Não menciona
Nova Lima				
Nova União				
Pedro Leopoldo				X
Ribeirão das Neves				X
Rio Acima				X
Sabará				X
Santa Luzia				
São Joaquim de Bicas				
São José da Lapa			X	
Sarzedo				X
Vespasiano				X

**Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH
(levantamento: fevereiro a novembro de 2009);
Elaboração pelo próprio autor**

Os debates, consultas e audiências públicas são, na maioria das vezes, apresentações e discussões, nas quais são expostos e debatidos análises e projetos de interesse público, para sua crítica ou avaliação pelos diversos setores da sociedade. O art. 20 do Estatuto da Cidade diz que:

a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
(...)
XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (BRASIL, 2001).

E complementa a resolução nº15 do Conselho Nacional das Cidades: “a audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do município” (BRASIL 2005).

Já o Art. 40 vem a garantir a “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001) no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais.

As audiências estão presentes em 15 PDs, dos 25 avaliados. No entanto, os municípios são pouco claros ao tratar da utilização desses instrumentos, geralmente para implementação

de empreendimentos de impacto urbanístico para discussões do orçamento como o plano plurianual.

QUADRO 6
Previsão de audiências públicas prescritas nos Planos Diretores

Municípios	Sim	Não	Em que casos?
Betim	X		Não menciona
Brumadinho	X		Não menciona
Caeté	X		Implantação de empreendimento de impacto urbanístico
Capim Branco	X		Implantação de empreendimento de impacto urbanístico
Confins	X		PPA e LOA
Contagem		X	
Esmeraldas			
Itaguara		X	
Itatiaiuçu			
Jaboticatubas	X		A instalação, a construção, a ampliação e o funcionamento de Indústrias/Agroindústrias e de quaisquer empreendimentos extrativistas que venham a sobrecarregar a infra-estrutura municipal
Juatuba			
Lagoa Santa	X		Para implementação das ações contidas no Plano Diretor
Mário Campos			
Mateus Leme	X		Implantação de empreendimento de impacto urbanístico
Nova Lima			
Nova União			
Pedro Leopoldo	X		
Ribeirão das Neves	X		
Rio Acima	X		Projetos de recuperação ambiental
Sabará	X		Apresentação Plano de Operação Urbana Consorciada
Santa Luzia			
São Joaquim de Bicas	X		Empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos
São José da Lapa	X		Estabelecer diretrizes na LDO e LOA
Sarzedo	X		Delimitar áreas para a construção de novos cemitérios
Vespasiano	X		Processos de licenciamento de grande porte

Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH
(levantamento: fevereiro a novembro de 2009);
Elaboração pelo próprio autor

A conferência de política urbana é um dos instrumentos, apontados no art. 43 do Estatuto da Cidade, que contribui para a gestão democrática da cidade.

As conferências permitem, a princípio, a participação de um número maior de delegados do poder público e da sociedade civil. Geralmente, elegem os conselhos locais e encaminham diretrizes para serem discutidas no conselho local de políticas urbanas. Outra característica é a eleição de delegados na esfera local para representar os municípios nas discussões em escala estadual e nacional.

Apenas 6 PDs citam as Conferências em suas leis como instrumento de participação, outros 10 PDs não as mencionam. Apenas os municípios Mateus Leme, Sarzedo e Vespasiano apontam a periodicidade em que devem ocorrer as conferências. Nenhum PD cita quais os seguimentos participam das Conferências.

QUADRO 7
Definições relativas às Conferências prescritas no Plano Diretor

Municípios	Sim	Não	Periodicidade	Seguimentos participantes
Betim		X		
Brumadinho	X			
Caeté		X		
Capim Branco		X		
Confins		X		
Contagem	X			
Esmeraldas				
Itaguara		X		
Itatiaiuçu				
Jaboticatubas		X		
Juatuba				
Lagoa Santa	X			
Mário Campos				
Mateus Leme	X		A cada 2 anos	
Nova Lima				
Nova União				
Pedro Leopoldo		X		
Ribeirão das Neves		X		
Rio Acima		X		
Sabará		X		
Santa Luzia				
São Joaquim de Bicas				
São José da Lapa				
Sarzedo	X		A cada 2 anos	
Vespasiano	X		A cada 2 anos	

Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH
(levantamento: fevereiro a novembro de 2009);
Elaboração pelo próprio autor

No que se refere ao orçamento, o art. 44 do Estatuto estabelece que a gestão orçamentária participativa incluirá “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal, como condição obrigatória para sua aprovação na câmara municipal” (BRASIL, 2001). Desta forma, considerou-se importante ver como esta questão aparece nas leis. Nos PDs de 8 municípios são definidos espaços para que acontecem nos arranjos mais diferenciados, tais como: conselhos, audiências e na criação de órgãos colegiados apenas para essa função como é o caso de Capim Branco e Santa Luzia.

QUADRO 8
Definição de criação de instancias de participação popular para a
discussão do Orçamento Público

Municípios	Sim	Não	Em que espaços
Betim	X		Assembleias
Brumadinho		X	
Caeté		X	
Capim Branco	X		Núcleos de cidadania
Confins	X		Audiências
Contagem		X	
Esmeraldas			
Itaguara	X		Orçamento Participativo
Itatiaiuçu			
Jaboticatubas		X	Apesar de prescrever a participação
Juatuba			
Lagoa Santa	X		Conselho do Plano Diretor
Mário Campos			
Mateus Leme	X		Conselho de Desenvolvimento Municipal e Política Urbana
Nova Lima			
Nova União			
Pedro Leopoldo	X		Conselho de Política urbana
Ribeirão das Neves		X	
Rio Acima		X	
Sabará		X	
Santa Luzia	X		Comissão Municipal de Política Urbana
São Joaquim de Bicas		X	
São José da Lapa			
Sarzedo		X	
Vespasiano		X	

Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH
(levantamento: fevereiro a novembro de 2009);
Elaboração pelo próprio autor

De fato, os dados aqui avaliados demonstram uma riqueza de processos diversos e complexos. Numa avaliação geral, é possível aferir que na maioria dos municípios estudados os artigos do Estatuto da Cidade, especialmente, o Cap. IV “Sistema de Gestão Democrática” estão presentes nos PDs, porém com diferentes traduções. Estes Esses diferentes formatos configuram-se em maior ou menor descrição dos arranjos, maior ou menor oferta de esferas e espaços para a participação, maior ou menor publicidade destes espaços, reprodução parcial ou total dos artigos do Estatuto, inovações e adaptações aos contextos locais, bem como outras características. Caberá então, refletir e problematizar a que se deve o surgimento em grande escala de alguns instrumentos, bem como a ausência de outros.

Os Planos Diretores avaliados, em sua maioria, pressupõem uma nova concepção de plano e de gestão, tal como descritos no Estatuto da Cidade, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Ainda que os instrumentos de participação apresentem-se, por vezes, com uma estratégia não muito clara, indefinida ou desarticulada com as políticas urbanas, destacam-se algumas condições e objetivos que norteiam a construção dos arranjos em parte dos Planos avaliados: i) a instituição de formas de participação da população organizada no processo de elaboração e de decisão sobre a revisão dos Planos, projetos e programas urbanos e orçamentos; e ii) a instituição de formas de controle popular sobre os processos de desenvolvimento e de implementação de planos e projetos, principalmente o regime de concessão de serviços públicos e de obras de grande impacto urbano.

Diante das análises feitas, espera-se contribuir, nas considerações finais, para a discussão da gestão democrática nas políticas urbanas, a partir do quadro atual do arranjos de participação popular presentes nos Planos Diretores na RMBH, no período entre a aprovação do Estatuto da Cidade e julho de 2008.

Trata-se de avaliar as possibilidades da construção de canais e mecanismos de participação popular nas políticas prescritas nos Planos, tendo como pano de fundo as seguintes indagações:

- Existem nos PDs instrumentos de participação popular adequados para o desenvolvimento da participação popular no plano local?
- Existem nos PDs condições políticas institucionais que favorecem a superação do problemas da participação popular e desenvolvimento de uma comunidade cívica?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POSSIBILIDADES E LIMITES DOS ARRANJOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DOS PLANOS DIRETORES DA RMBH

Quando o Estatuto das Cidades foi promulgado, o Brasil deu um grande passo na direção da democratização do acesso à terra urbana e da gestão das cidades. Fica mais evidente, a partir do que foi discutido na presente dissertação, uma ruptura e o surgimento de um novo paradigma, no que diz respeito ao tratamento legal dispensado ao cumprimento da função social da propriedade e à gestão das cidades.

Sabe-se que, “o planejamento tenta criar um mundo como ele deveria ser e não como ele é” (RODRIGUES, 2008, p. 111). Para tanto, é necessário que, localmente, o Plano Diretor constitua-se em um mapeamento dos interesses dos diversos agentes locais, a partir de um acordo territorial que servirá de base para uma gestão democrática da cidade.

É necessário que o planejamento remeta a cidade ideal, de formas “adequadas” de apropriação do território e da produção democrática do espaço. Nesse sentido, não se devem eliminar os conflitos, mas torná-los visíveis e adotar normas e padrões para sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados.

Porém, não é sempre que a complexidade das relações societárias, as contradições e os conflitos em torno da apropriação e gestão do espaço urbano conseguem ser sintetizados e ter o devido tratamento em um documento/lei como o Plano Diretor.

De fato, os limites observados nas Leis de Planos Diretores são complexos. Podem-se identificar fronteiras decorrentes da ausência de instrumentos de gestão democrática ou mesmo quando presentes, limitações no que diz respeito à composição, eleição, atribuição, dentre outros aspectos vitais para o funcionamento desses espaços.

Na presente dissertação, procurou-se identificar se esse processo está gerando oportunidades e condições para a criação de novos canais e mecanismos que propiciem maior participação dos cidadãos e aumentem a transparência e a responsabilidade dos governos locais, significando aqui a ampliação da participação direta da sociedade nos processos de gestão.

Acredita-se que o estudo desses cenários permite contribuir para a discussão das condições de constituição de arranjos institucionais de participação popular no planejamento e na gestão urbana destas cidades.

Diante dos levantamentos feitos, destacam-se algumas considerações:

a) Embora a concepção do Conselho das Cidades seja algo, relativamente, recente (a partir da criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003), sua presença, na amostra dos 25 municípios, se deu em 80% dos municípios avaliados, o que reflete a grande absorção desse tipo de Conselho no processo de elaboração dos PDs, ainda que em diferentes formatos. O grande número de Conselhos, prescritos no Plano, pode ser resultado, em parte, da grande mobilização feita pela campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” do Conselho Nacional das Cidades/Ministério das Cidades, por meio da Resolução nº 15, já mencionada nesta dissertação. Um dos eixos da campanha foi a “gestão democrática da cidade”, com a instituição de canais e mecanismos para a participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano. Ao final do projeto em Minas Gerais, aconteceram 46 cursos fornecidos para técnicos do poder público legislativo e executivo, sociedade civil e movimento popular; 225 municípios atendidos e, no total, 3.821 pessoas capacitadas. Especificamente na RMBH, aconteceram 13 cursos fornecidos; 29 municípios atendidos; e 973 pessoas capacitadas;

b) O fato da elaboração dos PDs serem obrigatórios legalmente, sob pena do Prefeito incorrer em improbidade administrativa, inclusive caso não promova “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001), pode contribuir para a presença desses órgãos colegiados nos PDs. De certa forma, essa é uma característica não só da política urbana. Segundo Santos Junior (2001), a abertura de canais para a participação da sociedade não aparece apenas como resultado de um projeto local, mas se mostra fortemente impulsionada pela legislação federal, vinculada às políticas públicas descentralizadas, haja vista que são poucos os municípios que, de fato, implementaram autonomamente Conselhos, independentemente do repasse de recursos da União, o que restringe o alcance desses canais sobretudo às políticas sociais de saúde, de educação, de assistência social, da criança e adolescente. Torna-se necessária uma reflexão sobre a agenda de discussão e os instrumentos que têm sido propostos na elaboração dos PDs. Em que medida uma

cultura urbanística tecnocrática pode impedir inovações quando incorpora novas políticas e instrumentos de participação popular no plano?

c) O PD é descrito pelo Estatuto como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001), porém os documentos analisados demonstraram-se mais como um espaço de oportunidades para encaminhamento e regulação de outras políticas/demandas reprimidas. A maioria dos PDs apresentou-se como um grande “guarda-chuva” de políticas sociais, educacionais, de saúde, dentre outras, extrapolando a questão urbana, de diversas políticas para um planejamento municipal. Foi proposta a criação dos mais diversos Conselhos (Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural, Esportes, Cultura, Anti-Drogas, Esportes, Assistência Social, Conselho Tutelar, dentre outros). Outra hipótese é que parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis com demandas materiais urgentes como moradia, terra, saneamento, dentre outras, não tem sua agenda de demandas representada nessas arenas públicas de planejamento, exatamente porque não possui vínculos associativos com organizações sociais que a representem;

d) Chama atenção o excesso de Conselhos criados nos mesmos municípios, especialmente, nos de médio e pequeno porte na RMBH. Em alguns PDs, como é o caso de Caeté, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Rio Acima e Sabará, prescrevem a criação de Conselhos da Cidade e Habitação. Se de um lado, pode configurar-se como prioridade no planejamento da gestão local, de outro pode pulverizar o debate e criar duas esferas, duas agendas e diferentes encaminhamentos sobre o mesmo tema. Soma-se isso à possibilidade de reproduzir a histórica fragmentação das políticas públicas e a ausência de diálogo entre elas. O formato adotado pelo Conselho Nacional das Cidades parece ultrapassar este formato fragmentado, reunindo quatro câmaras técnicas representando as políticas setoriais urbanas: habitação, saneamento, transporte e programas urbanos. Nenhum dos Conselhos prescritos nos PDs apresentam-se nesse formato.

e) Em termos do funcionamento dos Conselhos, os limites mais significativos parecem situar-se exatamente em três aspectos: na forma de eleição dos conselheiros,

na representação dos seguimentos e na capacidade decisória dos Conselhos Municipais. Ainda que haja pouca precisão em relação a esses pontos, chama atenção que: apenas o município de Lagoa Santa condiciona a eleição dos Conselheiros em Conferência ligada à temática urbana, como recomenda a resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 13 de 2004; nos municípios de Betim, Mateus Leme e São José da Lapa não há nenhum tipo de eleição, sendo todos conselheiros indicados pelo Poder Executivo; estes três municípios, somados aos municípios Sabará, Santa Luzia e Sarzedo têm seus conselhos com maior representatividade do Poder Público (chegando a 70%). É necessário considerar que as desigualdades de poder podem intervir sobre a manutenção e a reprodução dos processos de hierarquização e segregação das cidades, o que torna a implementação da concepção de reforma urbana um desafio maior;

f) O PD do município de Betim apresentou-se como um caso emblemático. Possui uma população de 415.098 (IBGE, 2007), possui a maior taxa de crescimento populacional, é 16º PIB do Brasil e o 2º PIB de Minas Gerais (2007), recebeu um aporte de R\$ 230 milhões de reais em recursos do PAC e de FHNIS (2008). No entanto, foi o PD que mais se destoa dos demais, das diretrizes do Estatuto da Cidade e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades. Segundo os dados levantados, não promoveu debates nos processos de elaboração do PD; criou o Conselho de Política Urbana, mas com representatividade de 37% sociedade civil e 63% poder público; não há eleição para os conselheiros, todos são indicados pelo executivo; o conselho possui atribuição consultiva e não possui nenhuma definição sobre a Conferência. Tais dados demonstram que o município de Betim parece não acompanhar a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisão pós-Constituinte e Estatuto das Cidades, bem como as resoluções do Conselho Nacional das Cidades, que buscam emergir novas formas de participação entre governo local e sociedade na discussão das políticas urbanas, através de canais e mecanismos de participação popular. Os processos decisórios em torno da Política Urbana não apenas se apresentam frágeis na lei do PD, mas também quando aparecem atribuem maior presença e controle da força política e econômica dos municípios;

g) Ainda não se sabe em que medida esses investimentos do Governo Federal nos municípios seguem as diretrizes apontadas pelos Planos Diretores elaborados pelos municípios. De toda forma, é pertinente refletir que tamanho investimento financeiro (ou a ausência dele) no tecido urbano pode causar grandes impactos urbanos. O novo contexto de retomada dos investimentos do Governo Federal, no âmbito do PAC, exige uma intervenção efetiva para evitar o risco de um novo ciclo de desenvolvimento desordenado das cidades. Os recursos previstos para habitação, saneamento e infraestrutura poderão potencializar a implementação da política urbana, se forem atendidos as diretrizes e instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, nos diversos municípios que elaboraram o PD.

Os Planos avaliados apresentam, de forma geral, instrumentos de participação popular na gestão das políticas urbanas o que, a princípio, fortalece a cidadania e integra o planejamento, a elaboração e a execução das políticas desenvolvidas no município com a gestão urbana visando democratizar o processo de tomada de decisões. No entanto, os pontos discutidos acima, são exemplos da fragilização para implementação destes processos.

Parte dessa fragilidade se deve a manutenção e a reprodução de processos de hierarquização e segregação das cidades, o que torna a implementação dessa concepção um desafio maior. É necessário estabelecer uma conexão entre a dinâmica de participação sociopolítica e os processos de exclusão territorial, que impedem a constituição da cidadania.

A construção dos Planos Diretores, por meio de um contrato socioterritorial, tal como formulado na concepção do Estatuto da Cidade e dos Movimentos Sociais Urbanos, implica em identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes coletivos e individuais que atuam nesse processo (SANTOS JUNIOR, 2010).

Torna-se necessário construir uma nova cultura para que essa integração ocorra nos municípios. Uma nova cultura poderá ser avaliada mais concretamente a partir do funcionamento e desenvolvimento de instrumentos previstos, visando ao enfrentamento paulatino das imensas barreiras existentes. Tanto a população como os governantes necessitam se apropriar das barreiras e das estratégias que precisam ser traçadas para alcançar a gestão democrática.

As barreiras têm suas raízes plantadas nas práticas históricas de corrupção, clientelismo, disputa de interesses particulares, fragmentação das políticas, na excessiva tecnocracia, na máquina pública despreparada para servir a população.

Nesse sentido, é importante retomar à Putnam para uma reflexão sobre os desempenhos das instituições políticas. Trata-se do que o autor e a tradição do “neo-institucionalismo” chamam de “subordinação à trajetória”: a cultura organizacional, os costumes e as relações societárias condicionam as decisões políticas, e podem obstacularizar as aspirações e projetos de mudança, afetando o desempenho institucional:

A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas. As regras informais e a cultura não só mudam mais lentamente do que as regras formais, como tendem a remodelá-la, de modo que a imposição externa de um conjunto comum de regras formais acarreta resultados amplamente divergentes (PUTNAM, 2002, p. 188).

Pode-se dizer, dessa forma, que a inserção dos arranjos de participação popular nos PDs pode caracterizar-se pela construção sociopolítica e cultural da “comunidade cívica” e pela acumulação de capital social, as quais, por sua vez, influenciam decisiva e positivamente o desempenho das instituições de governo e o legitimam.

Putnam dá razão a Tocqueville quanto ao papel de uma “sociedade civil vigorosa” no fortalecimento do governo democrático. Além disso, o autor observa, com muita propriedade, que “a mudança institucional refletiu-se (gradualmente) na mudança de identidades, valores, poderes e estratégias” (p. 193). Nessa linha de pensamento, pode-se alimentar um relativo otimismo quanto ao importante papel que a democratização da gestão de governo, especialmente nas políticas urbanas, em curso no Brasil, pode desempenhar na proliferação e difusão das identidades, estratégias, valores e poderes democráticos e democratizadores. Entretanto, pode-se apostar em sociedades civis vigorosas no conjunto das cidades brasileiras?

Putnam observa que “a história evolui ainda mais lentamente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (p. 193) e, sabiamente, fez o seguinte aconselhamento: “os que edificam novas instituições e os que as avaliam precisam ser pacientes” (p. 193). O que, por sua vez, exige das forças democráticas e democratizadoras, no caso os movimentos sociais urbanos, os conselhos de políticas urbanas, dentre outros agentes, a continuidade de uma atitude perseverante e uma ação mais sistemática e permanente contra as crenças, valores, práticas, costumes e procedimentos da “velha” cultura política, por vezes, hegemônica no Brasil. É preciso ponderar que a construção de políticas, diretrizes e instrumentos de participação popular, ainda que, de forma limitada e setorial, não deva ser desprezada. Não obstante, “é pela práxis, que envolve lutas e contradições vividas no

cotidiano e nos espaços institucionais que muitas pessoas começam a desenvolver sua consciência social” (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 5). O que significa, finalmente, que os arranjos de participação contidos nos PDs, ao lado e para além da ação na estrutura social e no plano da política e da mudança das instituições políticas, deve ocorrer também – e, talvez com maior intensidade – no difícil e sedimentado terreno da cultura política brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica. Construindo a gestão democrática na RMBH: a experiência dos conselheiros municipais. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **Metrópole: território, sociedade e política - o caso da Região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.p.379-438
- ABRANCHES, Mônica, ARAÚJO, Marinella Machado de. Condições Institucionais de Cooperação entre os Municípios. In: ANDRADE, Luciana Teixeira (Org.). **Como anda a Região Metropolitana de Belo Horizonte?** Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p: 69-74.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Nem cidadãos, nem seres livres: o dilema político do indivíduo na ordem liberal democrática. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 28, n.1, 1985. p. 5-25.
- ANDRADE, Luciana Teixeira (Org.). **Como anda a Região Metropolitana de Belo Horizonte?** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- ANDRADE, Luciana Teixeira. Segregação socioespacial e construção de identidades urbanas na RMBH. In: GODINHO, Maria Helena de Lacerda; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.p 289-312
- ANDRADE, Luciana Teixeira, MENDONÇA, Jupira Gomes de. Ocupação Renda e Diferenciação Socioespacial. In: ANDRADE, Luciana Teixeira (Org.). **Como anda a Região Metropolitana de Belo Horizonte?** Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 19-27.
- ARAÚJO, Marinella Machado. Política de Desenvolvimento Urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 169-181.
- AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, n. 39, São Paulo : 1997, pp. 49-74.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte. In: GODINHO, Maria Helena de Lacerda; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p.207-227.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Federalismo, atores e arranjos cooperativos nas regiões metropolitanas: possibilidades e limites para a inovação institucional. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. V. 1, p. 259-274.
- AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et. All (orgs). **Metrôpoles:**

entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 97-110.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002. v. 1, p. 71-92.

BECKER, Howard. A Escola de Chicago; Conferência. In: **Mana**. Estudos de Antropologia Social, nº 2, vol. 2. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1996. p. 177-187.

BETIM (MG). **Plano diretor do município de Betim**. Lei 4574/2007. Betim, MG: Prefeitura Municipal, 2007.

BOSCHI, Renato Raul; Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: Vertice, 1987. 199p.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. 666p

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/>. Acesso em: 20 fev. 2009.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Institui o Estatuto da Cidade**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 fev. 2009.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2005**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 nov. 2010

BRASIL. **Lei 6766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm> Acesso em 15 nov 2010.

BRASIL. Resolução nº. 13, de 16 de junho de 2004. Ministério das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2004. p.68.

BRASIL. Resolução Recomendada nº 15, de 08 de junho de 2006. Ministério das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2006. p.60.

BRUMADINHO (MG). **Plano diretor do município de Brumadinho**. Lei 10/2006. Brumadinho, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

CAETANO, André Junqueira; RIGOTTI, José Irineu Rangel. Dinâmica e crescimento demográfico da RMBH - 1960-2000. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA; Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **Metrópole**: território, sociedade e política - o caso da Região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p.21-44.

CAETÉ (MG). **Plano diretor do município de Caeté**. Lei 2496/2007. Caeté, MG: Prefeitura Municipal, 2007.

CAPIM BRANCO (MG). **Plano diretor do município de Capim Branco**. Lei 1078/2006. Capim Branco, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

CHINELLI, Filippina; MEDEIROS, Bianca Freire. Três décadas de discussão sobre algumas formas de mobilização popular no Brasil. In: **Estudos**, nº12, vol. 30. Goiânia; Urbadata-Brasil/UCAM, 2003. p. 2599-2626.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades : uma antologia**. São Paulo: Perspectiva, 1979. 350p.

CONFEA. Relatório Estadual do Nucleo do Programa "Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos". *Mimeo*.

CONFINS (MG). **Plano diretor do município de Confins**. Lei 438/2006. Confins, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

CONTAGEM (MG). **Plano diretor do município de Contagem**. Lei 33/2006. Contagem, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

CORREA, Claudia. Gestão democrática da Cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002. v. 1, p. 153-162.

COULON, Alain. **A escola de Chicago**. Campinas: Papirus, 1995. 135p

DAHL, Robert Alan. **La democracia y sus criticos**. 2. ed. Barcelona: Paidós, 1993.

DINIZ, Alexandre Magno Alves; ANDRADE Luciana Teixeira de. Metropolização e crimes violentos na RMBH e em seu colar. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA; Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **Metrópole: território, sociedade e política - o caso da Região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p.181-212.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e a participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1995.

ESMERALDAS (MG). **Plano diretor do município de Esmeraldas**. Lei 0132/2007. Esmeraldas, MG: Prefeitura Municipal, 2007.

FERREIRA, Marcelo Costa. Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988-1996. Revisitando o problema da participação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.14, No.41, 1999. p.90-102.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior. Capital Social e terceiro setor: sobre a estruturação das redes sociais em associações voluntárias. **Caderno CRH**, nº 30. 1999. pg. 239-264.

FONTES, Renato Barbosa; GODINHO, Lena de Lacerda; LOUREIRO, Naiane; CAMPOS; Carla. O Associativismo Civil em Belo Horizonte: mapeamento e caracterização. In: **Metrópole: território, sociedade e política**. O Caso da região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007, p. 415-437.

GODINHO, Lena de Lacerda. **Cooperação interorganizacional em redes sociais: um estudo de quatro redes centradas em Belo Horizonte**. 2007. 132f. Dissertação (Mestrado) -

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda. Política de ocupação do solo na cidade de Belo horizonte e desigualdade socioespacial. In: GODINHO, Maria Helena de Lacerda; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.p 289-312.

GOHN, Maria da Glória (org). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, 2003. RJ: Vozes.

GOHN, Maria da Gloria Marcondes. **A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo**. Petropolis: Vozes, 1985. 187p.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000. 182 p.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2008. 168p.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 383p.

GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

GRAZIA, Grazia de; RIBEIRO, Ana Clara Torres. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. In: Fórum Nacional de Reforma Urbana. **Instrumentos de democratização e gestão urbana**. 2ª edição. Brasil:PGU, 2002.

GRAZIA, Grazia de; RODRIGUEZ, Maria Elena. Introdução In: Fórum Nacional de Reforma Urbana. **Instrumentos de democratização e gestão urbana**. 2ª edição. Brasil:PGU, 2002.

GUIMARÃES, Berenice Martins. Estrutura e morfologia das favelas na RMBH. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13, 1999. **Anais...** Caxambu: 1999. p 1-24.

ITAGUARA (MG). **Plano diretor do município de Itaguara**. Lei 022/2007. Itaguara, MG: Prefeitura Municipal, 2007.

ITATIAIUÇU (MG). **Plano diretor do município de Itatiaiuçu**. Lei 1009/2006. Itatiaiuçu, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

JABOTICATUBAS (MG). **Plano diretor do município de Jaboticatubas**. Lei 1905/2006. Jaboticatubas, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

JUATUBA (MG). **Plano diretor do município de Juatuba**. Lei 112/2006. Juatuba, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

KORNHAUSER, William. **Aspectos políticos de la sociedad de mess**. Buenos Aires: Amorrortu, 1959. 243p

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora Trinta e Quatro, 2000.

LAGOA SANTA (MG). **Plano diretor do município de Lagoa Santa**. Lei 02633/2006. Lagoa Santa, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

LAVALLE, Adrian G. & CASTELLO, Graciela. As benesses deste mundo: associativismo religioso e inclusão socioeconômica. **Novos Estudos CEBRAP**. Nº 68, 2004. p. 73-93.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARICATO, Ermínia. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz & SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2007.p.165-196.

MÁRIO CAMPOS (MG). **Plano diretor do município de Mário Campos**. Lei 011/2006. Mário Campos, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

MATEUS LEME (MG). **Plano diretor do município de Mateus Leme**. Lei 25/2006. Mateus Leme, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

MATOS, R. E. S.. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: MAGELA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil; trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. v. 1, p. 110-120.

MATUS, Carlos (1996). **Política, planejamento e governo**. 2 ed. Brasília: IPEA, 1996.

MONTE MOR, Roberto Luis de. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela & MENDONÇA, Jupira Gomes (Orgs), **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura sócioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo? In ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **Metrópole: território, sociedade e política - o caso da Região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.p.45-104.

NOVA LIMA (MG). **Plano diretor do município de Nova Lima**. Lei 2047/2007. Nova Lima, MG: Prefeitura Municipal, 2007.

NOVA UNIÃO (MG). **Plano diretor do município de Nova União**. Lei 16/2006. Nova União, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

PARK, Robert Erza Park. "A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano". In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987. pp. 27-67

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECHMAN, Robert Moses. A Invenção do urbano: a construção da ordem da cidade. In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres (Orgs). **Brasil, território de desigualdade: descaminhos da modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/Fundação José Bonifácio, 1991.

PEDRO LEOPOLDO (MG). **Plano diretor do município de Pedro Leopoldo**. Lei 3034/2008. Pedro Leopoldo, MG: Prefeitura Municipal, 2008.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 2002.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da política urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.), **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008.

RIBEIRÃO DAS NEVES (MG). **Plano diretor do município de Ribeirão das Neves**. Lei 036/2006. Ribeirão das Neves, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Leitura de Movimentos: Conjuntura, ação e poder. *Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa e Serviço Social*. 2001. p. 9-20.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil (1997 a 2000)**. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 17-40.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. As metrópoles, território e nação: notas para reflexão. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org.). **Cidade, Cultura e Democracia Participativa. Metodologias e experiências de educação política**. Rio de Janeiro: FASE, 2005. p. 15-26.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Metrópoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **As Metrópoles e a Questão Social Brasileira**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2007. p. 21-50, v. 1.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz.; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. V. 1, p. 103-118.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz.; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. v. 1, p. 103-118.

RIO ACIMA (MG). Plano diretor do município de Rio Acima. Lei 11/2006. Rio Acima, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

ROLNIK, Raquel; et al. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

SABARÁ (MG). **Plano diretor do município de Sabará**. Lei 003/2004. Sabará, MG: Prefeitura Municipal, 2004.

SANTA LUZIA (MG). **Plano diretor do município de Santa Luzia**. Lei. 2699/2006. Santa Luzia, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local - Dilemas da Reforma Municipal do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan; Co-edição IPPUR/UFRJ-FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE, 1995. v. 1. 144 p.

SÃO JOAQUIM DE BICAS (MG). **Plano diretor do município de São Joaquim de Bicas**. Lei 215/2004. São Joaquim de Bicas, MG: Prefeitura Municipal, 2007.

SÃO JOSÉ DA LAPA (MG). **Plano diretor do município de São José da Lapa**. Lei 575/2006. São José da Lapa, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

SARZEDO (MG). **Plano diretor do município de Sarzedo**. Lei 027/2006. Sarzedo, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentación del derecho a la Ciudad en Brasil. In: FLORES, Enrique Ortiz; MARTINEZ, Nadia Nehls; ZÁRATE, Maria Lorena (Orgs.). **El Derecho a la Ciudad en el Mundo**. Cidade do México: Editorial Lenguaraz, 2008. v. 1, p. 151-159

SAULE JÚNIOR, Nelson; et al. **Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França**. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Dossiê dph. 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso em: 5 set. 2010.

SILVA, Ana Amélia de. **Reforma Urbana e o direito à cidade**. Publicações Pólis, São Paulo, 1991.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão Urbanos**. 5ª edição. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Participação popular na planejamento e na gestão urbanos no Brasil: vinte anos de esforços, conquistas e tropeços. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008b.

SOUZA, Marcelo Lopes. **A prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STUCKRNBRUCK, Denise Cabral. **O Rio de Janeiro em questão: O Plano Agache e o ideário reformista dos anos 20**. Rio de Janeiro: IPUR - FASE, 1996. 136p.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. São Paulo: Editora USP, 1977.

TOPALOV, Christian. “Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965”. In: **Espaço & debates**, nº 23, 1988. p. 5-31.

TOPALOV, Christian. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: PECHMAN, Robert & RIBEIRO, Luis César de Queiroz (orgs). **Cidade, Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 23-53.

VESPASIANO (MG). **Plano diretor do município de Vespasiano**. Lei 02/2006
.Vespasiano, MG: Prefeitura Municipal, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. Livro em arquivo PDF
www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html São Paulo: Edição do Autor, 2005.

WIRTH, Louis. “O Urbanismo como modo de vida”. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. p. 91-113.