

## **A ADOÇÃO DE INSTRUMENTOS DE AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DE BELO HORIZONTE NA ATUALIDADE\***

**Autora:** Luciana Maciel Bizzotto – Aluna do 8º período de Graduação do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais

**RESUMO:** O trabalho propõe analisar a trajetória da participação cidadã no planejamento urbano de Belo Horizonte. Para tanto, são analisados alguns dos principais instrumentos adotados a partir dos anos 1990 em prol da ampliação da participação da sociedade civil na gestão da cidade. No momento em que o Brasil se encontra de sua trajetória de planejamento, é necessário refletir acerca dos passos na busca por uma maior democracia das cidades. Assim, são incluídas novas perspectivas que se revelam em programas como o Orçamento Participativo e a criação da Secretaria de Gestão Compartilhada.

**PALAVRAS CHAVE:** Planejamento urbano, participação popular, Orçamento Participativo.

**Área Temática de submissão:** Economia Mineira

\* Este artigo é resultado de uma monografia apresentada para o Programa de Educação Tutorial – PET, sob orientação do Prof. Dr. Roberto Luís de M. Monte-Mór.

## Introdução

O processo de industrialização brasileiro promoveu um novo modelo de urbanização baseado na indústria como o centro do aparelho produtivo, em que as cidades refletiam o ritmo intenso de industrialização e de urbanização (MONTE-MÓR, 2005). O atraso do país em termos de modernização se manteve em várias áreas e em vários setores, graças a seu passado histórico e cultural caracterizado por um modelo excludente e centralizador.

Belo Horizonte, por sua vez, nasceu das influências do iluminismo francês e do barroco, planejada para crescer do centro para a periferia, o que todavia não se verificou, dada a referida exclusão que acabou por gerar um crescimento maior nas periferias desde seus primeiros anos. A ideologia por trás de seu planejamento estava centrada na negação da irregularidade marcada pelo traçado medieval, preocupando-se com a complexidade cultural e urbanística da cidade, como expressão de uma cidade política moderna, seguindo os preceitos utilizados em Paris e Washington (MONTE-MÓR, 2008).

Com o advento da industrialização, que teria sido a responsável por gerar uma desordem social, tornou-se necessário, a partir de meados do século XX, um planejamento urbano que reorganizasse as grandes cidades para responder às transformações nas novas estruturas produtivas. A evolução da cidade industrial levou ao fortalecimento do planejamento urbano e regional no país, que se consolidou durante os governos militares. Com a redemocratização, surgiram duas visões de planejamento: uma tecnocrático-empresarial, voltada ao incremento econômico das cidades, e outra democrático-participativa (COSTA, 2011). Entretanto, não bastava propor novas formas jurídicas ou técnicas de promover a gestão democrática das cidades. Era necessário, também, observar as experiências brasileiras que pudessem fornecer referencial empírico para esse novo desafio.

A capital mineira pode ser citada como um exemplo de cidade que soube reaproveitar suas experiências passadas e adotar uma forma de tomada de decisões de natureza participativa (COSTA, 2011). Dentre os diversos planos que se instalaram na cidade desde sua criação até a Lei Orgânica e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Sol, em vigor desde 1996, o discurso focava-se no desenvolvimento das funções sociais da cidade. Na trajetória de participação popular em Belo Horizonte, as bases democráticas garantidas pela legislação foram de extrema importância para o sucesso das tentativas de estabelecer programas de planejamento democrático (COSTA, 2011). Sendo assim, a partir da década de 1990, houve um movimento da administração pública e da sociedade para ampliar a participação cidadã.

Os desafios do planejamento participativo podem ser resumidos em três (SOUZA, 2008): a problemática da *implementação*, a problemática de *cooptação* e a problemática da *desigualdade*. A da *implementação* se relaciona ao problema de

convivência com uma administração progressista que pode levar a uma série de problemas como escassez de recursos, incompetência gerencial, corrupção e conflitos ideológicos. A problemática da *cooptação* se refere à possibilidade de que o planejamento participativo sirva somente como uma propaganda por parte dos políticos para manipular a sociedade civil, mantendo-se no poder. Isso ressalta a importância de um compromisso autêntico com esse projeto, de modo a garantir o respeito à autonomia da sociedade. Por último, a problemática da *desigualdade* representa as dificuldades que a população mais pobre, com menos acesso aos meios de comunicação e outros recursos, possui para se inserir no debate popular. Nesse sentido, o Estado deve se comprometer em atuar para facilitar seu envolvimento, de modo que a democratização possa cooperar para expandir os laços de cidadania e integrar a população marginalizada.

Este trabalho tem como proposta fazer uma análise da trajetória da participação cidadã no planejamento urbano de Belo Horizonte a partir da década de 1990. Para tanto, serão analisados alguns dos principais instrumentos adotados nos governos das últimas décadas em prol da ampliação da participação da sociedade civil na gestão da cidade. A motivação parte do pressuposto de que a participação popular no processo de tomada de decisões das políticas públicas da cidade se coloca como um dos principais passos no caminho para a construção de uma sociedade mais justa e de um governo que atenda aos interesses de uma população de indivíduos que se colocam em pé de igualdade frente às novas propostas.

## **Perspectivas de Planejamento Urbano**

A compreensão dos mecanismos de ampliação da participação popular utilizados em Belo Horizonte evoca a necessidade de que o leitor entenda parte da discussão que existe na academia no que concerne ao planejamento urbano.

Para Marcelo Lopes de Souza (2006), a crítica ao planejamento se dá pela esquerda e pela direita. A esquerda é representada pela corrente marxista e sua crítica floresceu nos anos 1970 e 1980, principalmente, com os trabalhos de David Harvey e Manuel Castells (SOUZA, 2006). Os autores buscaram se opor às ideologias vigentes da Escola de Chicago, propondo a compreensão da luta de classes como um fenômeno que participa e determina a dinâmica de produção do espaço urbano. Para eles, o papel do planejador seria o de manutenção do *status quo* do sistema capitalista, garantindo sua sobrevivência. Entretanto, Souza identifica que essa análise não é necessariamente correta: afinal, é possível que em uma sociedade injusta o planejador trabalhe em busca de uma redução da injustiça social (SOUZA, 2006, p. 29). Já a visão crítica da direita quanto ao planejamento se fortaleceu nos anos 1980, com a era neoliberal, em que a *gestão*, ou seja, lidar com os problemas de curto e médio prazo, se tornou mais relevante

que o planejamento em si, em uma perspectiva de mercado, conforme as diretrizes neoliberais vigentes na época.

Entretanto, para Souza, as variadas ideologias se basearam em um planejamento de inspiração de planificação centralizada. Reconhece, assim, que alguns aspectos merecem críticas e devem: atribuir justamente o peso entre as dimensões política e técnica do planejamento; analisar o acervo de instrumentos existentes para o planejador trabalhar, reconhecendo que muitas vezes um mesmo instrumento pode ser aplicado em diferentes lugares; implementar o *agir comunicativo* de Jürgen Habermas, que se baseia na compreensão crítica do planejador via a comunicação, e não o tecnicismo; preocupar-se com a participação popular no planejamento, que para o autor deve ser questionada e conceituada corretamente; e, refletir em torno dos objetivos do planejamento, que devem culminar no desenvolvimento urbano ou na *mudança social positiva da e na cidade* (SOUZA, 2006, p.40).

O autor cita, portanto, uma série de abordagens quanto ao planejamento urbano que serão apresentadas brevemente. A primeira trata do planejamento físico-territorial, ou *blueprint planning*, em que se traça uma cidade-ideal, projetando uma imagem desejada para um futuro próximo e determinando as diretrizes necessárias para alcançar tal objetivo. Essa perspectiva ganhou vigor depois da Segunda Guerra Mundial, assentando-se no planejamento regulatório dos anos 1950 e 1960, em que o Estado detinha os poderes de controle e disciplina da terra. A partir da década de 1960 a racionalidade na gestão das cidades passou a sofrer transformações, tornando-se mais instrumental e assumindo o caráter do planejamento sistêmico. Entretanto, embora buscasse criticar o planejamento físico-territorial, a abordagem sistêmica não extinguiu o *blueprint planning*, o qual se tornou o porto seguro de muitos profissionais (SOUZA, 2006).

Conforme já debatido, o fim da Segunda Guerra Mundial promoveu o declínio do estado keynesiano de bem estar social, de modo que o planejamento regulatório de investimentos em obras públicas foi substituído pelo planejamento voltado para o mercado, ou o planejamento mercadófilo. Essa abordagem empresarial buscou reduzir o papel do Estado como regulador da gestão da cidade, surgindo as parcerias público privado, o que correspondia às ideias neoliberais dos anos 1980. Contrapondo-se a essa perspectiva de mercado, surgiu o *new urbanism*, que se aproximou de um pós-modernismo, buscando compatibilizar o desenvolvimento urbano no plano capitalista com valores humanitários (SOUZA, 2006). Ainda que composto por uma base conservadora, essa abordagem admitia ampla participação popular na teoria, embora esta fosse limitada na prática.

Entretanto, uma das abordagens de maior interesse para o foco deste trabalho é a do já mencionado planejamento comunicativo, apoiado nas ideias de Habermas. Essa abordagem trouxe à tona um novo tipo de racionalidade – a racionalidade comunicativa –, pregando que o entendimento comunicacional pode ser o melhor meio de atingir determinados fins. Nesse sentido, deve haver

liberdade e equidade entre os agentes, de modo que, todos aqueles afetados pelas transformações tenham condições de participar do diálogo (SOUZA, 2006). Então, nas sociedades capitalistas, o Estado deve assumir um governo democrático em prol da garantia da justiça social e a favor dos desprivilegiados, evitando que o planejamento colaborativo se transforme em instrumento de manipulação da classe conservadora. Porém, o autor (2006) reconhece que as ideais habermasianas foram pouco exploradas, levando a más-interpretações e sub aproveitamento de sua colaboração no âmbito das políticas públicas.

Para Souza (2006), contudo, não é somente o Estado que possui o papel de assumir o planejamento, havendo, também, um diálogo entre as universidades e os escritórios de consultoria. Além disso, as organizações da sociedade civil não devem ser desprezadas, especialmente no que se refere às classes mais desfavorecidas. Conforme o autor, “ao mesmo tempo em que *resistem* a algo, os ativismos e movimentos sociais urbanos também *afirmam* alguma coisa” (SOUZA, 2006, p. 190).

Esses movimentos não se manifestam através de congressos ou conferências, mas sim por meio da sabedoria popular e local que adquirem com a experiência de vida como cidadãos de determinado local, mesmo que gerem pequenos ativismos sociais, com representatividade local e pouco poder de barganha (SOUZA, 2006, p. 193). O autor identifica que, ainda que as organizações e associações originais de bairros e favelas tenham se enfraquecido, a criação de programas como o Orçamento Participativo (OP) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) representaram passos de sucesso nesse caminho para ampliação da participação popular. Desse modo, ainda há esperanças do surgimento de novas ações que possam culminar em sucesso nesse sentido.

## **O Estado e a participação democrática**

Em sua dissertação intitulada *A democracia, o socialismo e o urbano*, Sérgio Franco (2007) analisou os governos de frente de esquerda de Belo Horizonte entre 1993 e 2006. Para o autor, prevaleceram as gestões vinculadas ao socialismo democrático e que buscaram promover uma radicalização da democracia na cidade. Portanto, a participação popular na tomada de decisão *sobre* e *na* cidade fora um fenômeno característico da ideologia dos partidos de esquerda. Dessa forma, Sérgio Franco acredita que houve ampliação do espaço para debates, ao ceder maior participação às classes populares antes ignoradas - o que se corporificou no OP e na criação dos Conselhos Municipais e fóruns de discussão que serão abordados na próxima seção.

Para estudar a participação popular em um governo, primeiramente, é necessário compreender as formas como se relacionam o Estado e a sociedade civil. Franco (2007) buscou entender a relação que existe entre o Estado, a

democracia e a ampliação da participação popular voltando aos estudos de Karl Marx, Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas.

Para Marx, a vida no Estado era a realização da comunidade humana, de modo a ser seu dever submeter os interesses privados aos interesses comuns, garantindo a satisfação do próprio Estado. Assim, a universalidade estaria na sociedade civil, e não no Estado. Gramsci, por sua vez, acreditava que o Estado equilibrava a sociedade política e a civil, e que a chave para este equilíbrio estaria na dominação do poder da classe dominante pela classe dominada. Já para Poulantzas, o Estado não se definia nem como instrumento de classes nem como totalmente autônomo, sendo que sua autonomia só poderia ser conquistada se superadas as contradições internas aos aparelhos e setores do próprio Estado, refletindo a luta de classes existente na sociedade civil.

Franco (2007) apresenta, ainda, em seu trabalho uma revisão dos estudos de Henri Lefebvre e Manuel Castells. Lefebvre abordou o fenômeno urbano a partir dos pensamentos de Marx sendo que, para ele, a cidade industrial era geradora da segregação espacial, cuja tendência seria de intensificação do urbano e dos problemas que agrega. Por sua vez, a sociedade urbana buscaria a retomada da cidade e de seu valor de uso, valorizando os habitantes que dela usufruem. Lefebvre considerava que o Estado e o capital obedeciam a uma mesma dinâmica de controle do urbano, de modo que a produção do urbano se dava na medida em que o Estado reduzia sua força e se tornava subordinado a este. Conforme acentuado por Franco(2007), para Lefebvre, quando o silêncio acerca da ausência de uma democracia completa se mantinha, a tendência era a entrada em um círculo vicioso, em que o Estado permaneceria obedecendo às leis do capital e a ação da oposição seria desorganizada e oprimida.

Manuel Castells, por sua vez influenciado por Althusser e Poulantzas, acreditava que o Estado possuía papel central no processo de urbanização, por deter os mecanismos de integração do espaço às lutas sociais e movimentos políticos. Franco (2007) também destaca a importância, para Castells, do Estado nos processos de integração das classes populares, seja esta ideológica, política ou econômica. A planificação e os movimentos sociais urbanos seriam, portanto, práticas que estão em constante correlação com o espaço urbano, na busca de evitar que as políticas atendam somente aos interesses das classes dominantes. O aprofundamento da chamada crise urbana ocorreria quando houvesse carência de certos serviços e equipamentos necessários à vida na cidade, o que implicaria em maior poder de atuação do Estado para aprimoramento dos serviços urbanos.

Partindo desses argumentos, a democracia passou a ser o principal meio político utilizado pelo Estado para uma aproximação da ampliação da participação popular. Existem duas formas de democracia: a democracia *representativa*, praticada atualmente nos países ocidentais, e a democracia *direta*, originada na polis grega (SOUZA, 2006). A democracia no Brasil, e nos países ocidentais como um todo, é representativa na medida em que são eleitas algumas pessoas para representarem a população nos processos de tomada de decisão.

Souza (2006) analisou a perspectiva de Cornelius Castoriadis, para o qual as democracias representativas do mundo ocidental não eram fieis aos modelos democráticos, uma vez que não forneciam verdadeiro poder de participação no planejamento para a população como um todo. Assim,

(...) uma sociedade basicamente autônoma significa, “apenas”, uma sociedade na qual a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi abolida, com isso dando-se a oportunidade de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes (SOUZA, 2008, p.175).

Para Souza (2006), a autonomia individual é aquela que se refere à capacidade do indivíduo de perseguir metas com a máxima liberdade, contando com a existência de instituições sociais que garantam igualdade efetiva de oportunidades. Nesse sentido, as perguntas que o planejador urbano deve fazer se referem a como atingir maior autonomia individual e coletiva.

Sob outra perspectiva, Márcia Helena da Costa (2011) identificou que, graças às ideias neoliberais que se contrapõem à tecnocracia predominante, a democratização se confundiu com três fatores: desestatização, dissociação com o Estado e entreguismo às leis do mercado. Para a autora, a democracia é tida como uma prática social, não se limitando somente ao acesso básico de decisões políticas perante a lei, mas à manifestação de um comportamento. Em sua opinião, a cidade é um local privilegiado para analisar a democracia participativa, pois concentra múltiplas relações e conflitos políticos (COSTA, 2011).

É possível observar, assim, um avanço na busca por uma maior democratização das cidades ao longo das últimas décadas, o que se traduziu no direito à cidade (COSTA, 2011). Este tem sido um desafio aos países subdesenvolvidos, graças a desequilíbrios regionais e desigualdades na distribuição de renda entre os setores populacionais. Uma grande conquista no Brasil se deu com o Movimento pela Reforma Urbana, que em 2001 adicionou à Constituição de 1988 a Lei 10.257, do Estatuto da Cidade, que dentre seus objetivos estava garantir o direito a terra, infraestrutura urbana, moradia, trabalho e lazer para a população (COSTA, 2011). Observa-se que o Estado tem importante papel nesse sentido, pois, ao intervir através do planejamento e gerando investimentos, faz com que ocorra uma politização do espaço.

Sendo assim, o ideal é que se estabeleça um diálogo entre os saberes técnico-científicos dos planejadores profissionais e as experiências de vida dos atores sociais. Partindo destas diretrizes, o planejamento pode ser visto como uma estratégia de desenvolvimento urbano, que tem como base pesquisas teóricas (relacionadas aos planejadores) e empíricas (relacionadas à participação popular dos atores sociais). O planejamento e a gestão urbanos não são, portanto, fenômenos neutros, mas resultados de conhecimentos adquiridos teoricamente e,

naturalmente, com a prática, de modo a ser “*aquilo que se faz dele*”<sup>1</sup>. Por isso, Souza (2006) afirma que o planejamento urbano não se limita a um estudo científico, estando muito mais relacionado à política que à ciência ou à técnica, embora não deva ser tratado apenas como instrumento político, o que eliminaria seu caráter reformador social.

## **O Planejamento Participativo em Belo Horizonte a partir dos anos 1990**

O modelo de planejamento urbano adotado pelo Brasil é uma adaptação aos modelos europeus e dos países mais avançados em geral, o que não correspondia com a realidade do país (MARICATO, 2000; CARDOSO & RIBEIRO, 1994). A preocupação com a questão urbana nem sempre esteve presente na mentalidade brasileira, emergindo como transformação da questão social. Somente com a modernização e a busca pelo desenvolvimento econômico é que se construiu uma nacionalidade no país, a qual foi essencial para a busca de reformas sociais.

De modo geral, o processo de urbanização brasileiro do século XX não deixou de ser uma herança do período colonial, baseado no patriarcalismo e nas relações de favor (MARICATO, 2000). Isso se refletiu na legislação brasileira, que atuou no sentido de cumprir com os interesses dos proprietários imobiliários em detrimento dos direitos sociais. Sendo assim, o planejamento estratégico resultou, também, desse modelo de clientelismo, estando submetido aos objetivos das classes dominantes.

Belo Horizonte, dentre os outros municípios brasileiros, foi uma cidade planejada, mas que perdeu o controle de seu crescimento, o que refletiu no surgimento de uma série de problemas urbanos. Traçando um breve histórico do planejamento de Belo Horizonte, Costa (2011) relembra desde a Comissão Construtora da Nova Capital, de 1897, responsável pela criação da cidade, até a criação da Comissão Técnica Consultiva, composta por arquitetos e engenheiros recém-formados, cuja proposta era resolver os problemas de estrutura urbana. Partindo daí, a autora inicia um debate acerca dos Planos adotados ao longo dos anos para o município de Belo Horizonte.

O Plano de Ação Municipal de 1984 se inseriu exatamente em um momento de apelo à redemocratização pela sociedade civil, ainda que a participação popular tenha ficado limitada à aplicação de alguns questionários e o poder de decisão centralizado na Câmara Municipal. O Plano Diretor BH 2010, por sua vez, construiu um extenso diagnóstico sobre a cidade, fornecendo registros de importantes produções de caráter técnico que antes não havia. Sua verdadeira elaboração se iniciou em 1989, quando se pretendia traçar uma trajetória de 20

---

<sup>1</sup> Trata-se de uma perspectiva centrada na ideia da experiência como fonte de conhecimento, o que significa a superação da dicotomia entre a teoria e a prática.



anos para o município, promovendo a descentralização administrativa e a desconcentração da população no território<sup>2</sup>.

Após a promulgação da Constituição de 1988 a legislação urbana passou a contar com uma série de leis que definiam e ampliavam a participação popular. Assim como Franco (2007), Costa (2011) apontou para o fato de que desde a década de 1990 foram adotadas propostas participativas nos governos de Belo Horizonte. A partir de 1993, o governo da Frente BH Popular implementou novas medidas de cunho democrático, como o Orçamento Participativo (OP) e outros, ainda que mantivesse algumas contribuições anteriores.

A Lei Orgânica dos Municípios de Belo Horizonte foi aprovada em 1990 e significou uma precocidade para a cidade no que tange à legislação urbanística da época. Isso acabou abrindo precedentes para a criação das Leis 7.165 e 7.166, de 27 de agosto de 1996, que instituíram o Plano Diretor de Belo Horizonte e a Lei de Ocupação e Uso do Solo, respectivamente. A partir de então, foi regulamentado, a nível federal, o Estatuto da Cidade, que definiu uma série de instrumentos de planejamento urbano e outras medidas necessárias “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Artigo 1º, Parágrafo único da Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001 apud COSTA, 2011).

Destacou-se, assim, o viés tecnocrático do Plano de 1992, que defendia um discurso pelo desenvolvimento econômico, associando a democracia com o crescimento. Porém, o plano não chegou a ser transformado em lei, ainda que seu trabalho tenha sido de grande serventia, por ter ressuscitado as discussões relativas ao planejamento urbano de Belo Horizonte e deixado um legado de produções técnicas e acadêmicas que seria de grande uso para o Plano Diretor de 1996. Já o Plano de 1996, tinha como objetivo construir um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democráticos, gerando investimentos nos setores ambiental, cultural, em educação, ciência e tecnologia e outros. Sendo assim, a participação popular foi de extrema importância, a qual deveria estar presente desde a elaboração até a gestão de cada projeto para aprovação.

Pensando em Belo Horizonte atualmente, outros métodos foram adotados pelos governos recentes e se tornaram muito relevantes na busca pela ampliação da participação popular. Uma vez que já existia o apoio legislativo à ampliação da participação popular representado pelo Estatuto da Cidade, restava um dispositivo administrativo e institucional para que o poder deixasse de ficar concentrado no Estado.

Nesse sentido, o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) surgiu a partir do processo de elaboração do Plano Diretor de 1996, embora sua institucionalização só tenha ocorrido neste ano a partir da Lei nº 7.165 (COSTA, 2011). Foi instituído ao Conselho o direito de monitorar a aplicação das leis

---

<sup>2</sup> Destaca-se o papel do PLAMBEL, órgão de planejamento urbano criado em 1974 e extinto em 1996, no sentido de colaborar com a construção das diretrizes do plano.

urbanísticas e revisá-las via as Conferências de Política Urbana, abordadas mais à frente. Tratou-se de uma exceção na medida em que sua formação não se deveu somente a uma iniciativa do Estado. O Conselho é atualmente composto por 16 integrantes, sendo: 8 membros do Executivo, 2 do Legislativo, 2 do setor técnico, 2 do setor popular e 2 do setor empresarial. Embora alguns membros acreditem em uma paridade de direitos, Costa (2011) identifica o predomínio do poder do Executivo, que se impõe na maioria das vezes.

A composição do COMPUR muda de dois em dois anos, e a escolha dos novos conselheiros é coordenada pela Gerência Executiva do COMPUR e publicada em um edital. Enquanto a maioria dos setores tem mudanças pouco relevantes de candidatos, permanecendo um caráter tradicional via representação de entidades específicas, o setor popular se destaca pela sua amplitude e diversidade. Entretanto, boa parte dos candidatos está associada a outras formas de atuação política, como associações de bairro. Ainda, a participação da sociedade civil, em termos técnicos, se prende à presença dos arquitetos, em sua maioria, representantes do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), desfavorecendo a participação popular graças a um caráter técnico das discussões<sup>3</sup>. Sendo assim, o Conselho acaba se tornando um local de aprendizado mais que de colaboração com as decisões a serem tomadas.

O COMPUR representa, assim, uma instituição que, ao mesmo tempo em que nasce *do* planejamento, surge *para* o planejamento. Entretanto, Costa (2011) identifica que o Conselho possui grande dificuldade de formular políticas urbanas para Belo Horizonte, especialmente devido à falta do que chamou *formalização clara na estrutura administrativa da cidade* (COSTA, 2011, p.170). Exemplo disso é que não havia um núcleo institucionalizado responsável pelo planejamento de Belo Horizonte, até a criação da nova Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano.

Portanto, o COMPUR acabou sendo desvalorizado devido à falta de subsídios do governo, perdendo um caráter de discussão ampla e de atuação no longo prazo. Aos poucos, o Conselho perde sua força e a população reduz seus canais de intermediação nas tomadas de decisão de políticas públicas, prevalecendo pouco de seu caráter deliberativo. Houve uma tentativa de substituição do COMPUR por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, porém a proposta não foi nem mesmo formalizada. Para Souza (2006), a existência de um Conselho unificado poderia tornar mais fácil a articulação do planejamento, fundindo a atuação com a existência de um fundo de desenvolvimento para gerar os recursos ao planejamento,

É importante pensar nos Conselhos de Desenvolvimento Urbano em geral de modo a evitar que a população fique sobrecarregada ou que seu poder decisório seja alienado (SOUZA, 2008). A única forma de definir quais as

---

<sup>3</sup> Por essa razão, os representantes do setor popular acabam simpatizando mais com conselhos municipais como o do Meio Ambiente ou de Habitação, onde os movimentos populares são mais valorizados (COSTA, 2011).

melhores bases para sua formação é o aprendizado com a história, definida pelo contexto sócio-político-geográfico do momento. Entretanto, o sucesso de alguns modelos, como o de Porto Alegre, suscita o esforço de obter novas experiências. Assim, é necessário repensar a estrutura do COMPUR e trabalhar para que suas diretrizes sejam colocadas em prática na busca por uma ampliação da participação popular em Belo Horizonte.

O COMPUR é, também, responsabilizado pela organização das Conferências de Política Urbana, que fazem parte do mecanismo legal institucionalizado que permite com que a população interfira na discussão do planejamento urbano. Trata-se de grandes fóruns realizados quadrienalmente, ao fim do primeiro ano do novo governo, em que se colocam em discussão as diretrizes da nova gestão e a forma como o planejamento urbano se dará, além de avaliar os projetos realizados pelo COMPUR (COSTA, 2011).

As Conferências resultam em projetos de Lei que aguardam aprovação do Legislativo. Além do Conselho, a Secretaria Municipal de Política Urbana está vinculada à realização de fóruns. Trata-se de uma forma de dar visibilidade aos trabalhos do COMPUR, aproximando o Conselho da população, representada por entidades culturais, comunitárias, religiosas, empresariais e sociais. Entretanto, sua esfera de poder decisório acaba ficando aquém do desejado, uma vez que as decisões políticas e técnicas prevalecem perante as vontades populares.

Belo Horizonte já contou com três Conferências Municipais de Política Urbana<sup>4</sup>, sendo que, atualmente, somente os setores civis possuem direito de voto. A autora (COSTA, 2011) observa, entretanto, que ainda que as Conferências signifiquem grande avanço em termos de participação popular, a mobilização da população após os encontros é insuficiente e não surte o efeito necessário, razão pela qual os resultados da II Conferência não foram transformados em lei.

Costa (2011) ainda traz uma relação entre as Conferências Municipais de Política Urbana e as Conferências das Cidades, evento organizado no âmbito federal pelo Conselho Nacional das Cidades que busca obedecer às orientações do Estatuto da Cidade. Entretanto, mais uma vez, existe uma incapacidade de organização da sociedade civil necessária para que o caráter democrático e participativo se mantenha nos encontros, caracterizando uma desmobilização popular. Um importante resultado disto foi o fim do Conselho Nacional das Cidades e a falta de iniciativa popular para reinstituí-lo.

A incapacidade (de representação popular na esfera pública) se mostra tanto pela dificuldade de lidar com os interesses coletivos como pela desmobilização das representações civis ao aceitarem a descontinuidade na atuação dos Conselhos em um momento de peculiar importância deles para a cidade e para o estado de Minas Gerais (COSTA, 2011, p. 286).

---

<sup>4</sup> I Conferência Municipal de Política Urbana (2000) – Prefeito Célio de Castro; II Conferência Municipal de Política Urbana (2001) – Prefeito Fernando Pimentel; e, III Conferência Municipal de Política Urbana (2009) – Prefeito Márcio Lacerda.

Mônica Abranches e Sérgio de Azevedo (2009) fizeram uma análise do perfil dos representantes dos Conselhos Municipais de Belo Horizonte, partindo de questionários aplicados a uma amostra. Os autores ressaltam que “os dados de escolaridade, renda e ocupação dos conselheiros confirmam uma grande presença majoritária de estratos médios da sociedade nas representações nos conselhos” (ABRANCHES; AZEVEDO, 2009, p. 25). Este fator traz a preocupação de que estes não sejam bons representantes dos interesses das classes populares, o que acabaria fazendo dos Conselhos Municipais um instrumento de manipulação por parte das elites.

Os autores identificam que todos os representantes possuem de algum modo uma participação popular mais efetiva que a média da população, em geral, o que acaba os tornando mais aptos a ocuparem tais cargos. Outros questionários aplicados por Abranches & Azevedo mostraram que uma das maiores dificuldades dos Conselhos Municipais diz respeito à falta de capacitação de seus membros e à ausência de diálogo e negociação com representantes da Prefeitura. Entretanto, um dos maiores problemas identificados se refere ao clientelismo, fato de que parte das obras e projetos votados está, em sua maioria, localizada naquelas regiões em que habitam os conselheiros de maior renda ou ensino, as quais não são consideradas as mais necessitadas conforme pesquisas realizadas pelos Conselhos.

O Orçamento Participativo também foi adotado pela Prefeitura de Belo Horizonte nas últimas décadas. Tratou-se de um instrumento de administração dos gastos do governo a partir da sociedade civil, permitindo maior participação dos cidadãos, que teve sua origem no orçamento público, utilizado para o planejamento urbano desde o início do século XIX, na Inglaterra (SOUZA, 2006). No Brasil, as experiências acumuladas chamaram sempre a atenção para o caso de Porto Alegre, ainda que não tenha sido a primeira tentativa de implementação do OP no país. A citação abaixo descreve bem a forma como o OP funciona, em geral, nas cidades brasileiras:

A população, organizada com base em bairros ou unidades especiais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, sobre as propriedades de investimento para cada local, cabendo ao executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior (SOUZA, 2006, p. 344-345).

Leonardo Avritzer (2002) identificou que a cultura do OP em Belo Horizonte surgiu a partir do exemplo de sucesso exercido por Porto Alegre. Entretanto, não era possível aplicar um projeto de sucesso, como este, em outra localidade com tantas especificidades e características incompatíveis. Para o autor (AVRITZER, 2002), não houve tempo para a construção de um associativismo que permitisse maior integração entre os cidadãos, permitindo com que fosse estabelecido um processo decisório de baixo para cima, imprescindível para a participação democrática. Além disso, chamou atenção para a importância da evolução de arranjos administrativos, apontando para o surgimento de instrumentos

institucionais de gestão democrática que se adequassem aos diferentes cenários políticos.

O OP também inova no próprio conceito de *accountability* administrativa ao transformar o monitoramento em uma característica permanente do processo administrativo. As formas de monitoramento existentes em Porto Alegre e Belo Horizonte representam a integração das formas de participação da população com o nível administrativo (AVRITZER, 2002, p. 583).

Muitas críticas foram feitas ao OP de modo geral, especialmente por partidos conservadores. Uma delas assenta-se no fato de que o recurso financeiro do governo realmente destinado a cumprir com o programa é relativamente pequeno (inferior a 10% do orçamento total), de modo que o trabalho realizado durante as assembleias não possui grande relevância nos gastos totais. Entretanto, o autor (SOUZA, 2006) aponta que ainda que seja difícil cortar gastos no governo, o valor identificado na prática não é pequeno (gira entre 10% e 15%) e o movimento se mostra relevante onde é aderido.

Outra questão colocada é de que os delegados e conselheiros não são tecnicamente aptos para tomarem decisões de tamanha influência na cidade como um todo, uma vez que não é exigido nenhum tipo de formação anterior desses cidadãos, além de que não sofrem nenhum tipo de consequência direta de suas ações (SOUZA, 2006). Entretanto, para Souza, esse tipo de crítica não é cabível, uma vez que o próprio aparato estatal não conta com representantes de altos níveis de estudo e técnica, além de que todos sofrerão as mesmas consequências como cidadão.

Entretanto, um dos maiores problemas enfrentados pelo OP é que sua legalidade não é prevista constitucionalmente, uma vez que

(...) “[a] Lei Maior prevê que as leis orçamentárias são de iniciativa privada do Chefe do Poder Executivo, não podendo tal autoridade se demitir do cumprimento da Constituição, nem atribuir a terceiros tarefa política indelegável”. (SOUZA, 2006, p. 350).

Porém, a mesma constituição também prevê que a participação popular deve ser promovida e incitada por parte dos governantes, conforme o Art.1, parágrafo único, que define que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou *diretamente*”. (SOUZA, 2006, p. 351). Do mesmo modo, o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal apresentam artigos que corroboram com o mesmo princípio da participação popular, o que acaba conferindo a legalidade necessária ao OP.

Neimar Duarte Azevedo e Maria Auxiliadora Gomes (2009) realizaram uma análise sobre o Orçamento Participativo (OP) na cidade de Belo Horizonte. Os autores definiram o OP como uma inovação institucional advinda do esforço de governos municipais para “democratizar a gestão pública, ampliar o exercício da cidadania, e inverter as prioridades do governo” (AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 67). O resultado da ampliação da participação popular na definição dos investimentos públicos é o foco da distribuição dos recursos nas regiões de

infraestrutura mais baixa, de modo a servir como instrumento de redução da exclusão urbana e social. Visando uma ampliação da adesão popular ao projeto, o OP de Belo Horizonte foi dividido em três arranjos institucionais distintos: o OP Regional, o OP da Habitação e OP Digital.

O OP Regional se iniciou em 1993 e correspondeu às seguintes etapas (SOUZA, 2006): 1ª etapa) exposições realizadas pelo governo atraindo novos participantes e elegendo os delegados que ajudarão nas discussões; 2ª etapa) o governo atua de forma mais técnica e as discussões ocorrem acerca dos problemas de cada localidade; 3ª etapa) os conselheiros que atuarão junto a representantes do Estado, da federação, da associação de moradores e do sindicato dos municípios são eleitos e o documento com as prioridades de investimentos são entregues; e, 4ª etapa) técnicos do governo e conselheiros atuam para elaborar o orçamento final que é enviado Câmara dos Vereadores para ser votado.

Até 1999 o projeto era anual, quando passou a ocorrer de dois em dois anos devido ao atraso de conclusão das obras. As regiões, sub-regiões e unidades de planejamento são avaliadas conforme o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), utilizado como critério de distribuição dos recursos. A partir de 1998, o OP Regional contou com a Comissão Municipal de Orçamento Participativo (CMOP) que tem a tarefa de organizar o OP e uma Pré Conferência da Cidade.

Já o OP da Habitação teve início em 1996, buscando cobrir um vazio de políticas habitacionais criado pela crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), na década de 1980. Sendo assim, ajuda aquelas famílias do Movimento dos Sem Casa de Belo Horizonte e as reuniões decisórias ocorrem no Fórum Municipal de Habitação.

Por último, o OP Digital é mais recente e significou uma ampliação da participação popular via *internet*. Para os autores, a medida possibilita obras de maior abrangência além de colaborar para a integração da classe média e de jovens ao projeto, sendo necessária a ampliação do acesso à *internet*. Azevedo & Gomes (2009) chamam a atenção para a criação de espaços nacionais e internacionais de discussão acerca do OP em diferentes localidades, de modo a permitir o aprendizado via trocas de experiências e criação de redes de comunicação.

Os autores (AZEVEDO; GOMES, 2009) apontam, também, para a importância do envolvimento e integração de instâncias do governo, como a Secretaria Municipal de Planejamento, para a efetivação do projeto. Para eles, a descentralização administrativa que ocorreu ao longo dos anos serviu para aproximar os cidadãos da burocracia dos órgãos públicos e tornar suas decisões mais transparentes. Contudo, destacam, também, a prática do clientelismo, observado em situações nas quais representantes populares beneficiavam entes queridos nas decisões de alocação dos recursos, semelhante ao que ocorre nos Conselhos Municipais.

De todo modo, o OP colaborou para constituir uma cultura de planejamento na sociedade. Costa (2011) afirma que “a experiência do OP em Belo Horizonte, implantado em 1993, foi marcante para a maturação da gestão e do planejamento participativo na cidade” (COSTA, 2011, p. 120). Entretanto, observa-se a presença de líderes comunitários e representantes do governo que acabaram cristalizando a dinâmica do projeto ao longo de sua trajetória, o que significou certa perda de sua representatividade.

## **O Planejamento Participativo em Belo Horizonte nos dias de hoje**

Esta seção se destina a uma análise de duas propostas recentes de planejamento que envolveu o município de Belo Horizonte. O primeiro deles é o Plano Metropolitano, ou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que teve seu início em 2009. O PDDI foi uma iniciativa do governo do Estado de elaboração de um projeto cujo objetivo fosse a reestruturação territorial para redução das desigualdades sócio espaciais dos municípios contidos na RMBH. A pretensão era, além de reduzir as desigualdades, aumentar o acesso das regiões a produtos e serviços, bem como promover o desenvolvimento sustentável. Uma das propostas básicas era a criação de uma rede de centralidades que criasse novas articulações entre os municípios, aumentando a oferta de oportunidades.

O Sistema de Gestão Metropolitana foi criado em 2004, criando uma base para a criação de um arranjo institucional composto pela Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, criada em 2007, a partir da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Em resumo, o arranjo institucional é composto pela Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo Metropolitano (que contou com um Colegiado Metropolitano para apoio) e a Agência Metropolitana, sendo a última o órgão técnico e executivo responsável pela contratação de planos e projetos. Este corpo institucional foi responsabilizado para a gestão de dois instrumentos: O Plano Diretor, assunto desta seção, e o Fundo Metropolitano. O Fundo contém recursos financeiros do estado (50%) e dos municípios (50%), além de dotações orçamentárias, transferências do governo federal, doações e outros.

A primeira reunião foi realizada em 2007, na Conferência Metropolitana, em que foram selecionados os membros do Conselho e Colegiado através de processos seletivos envolvendo:

(...) representações de 20 entidades da sociedade civil entre sindicatos de trabalhadores; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades representantes dos empresários; organizações não-governamentais; e movimentos sociais e populares (PDDI <<http://www.rmbh.org.br>>. Acessado em 20/08/2011, às 16:40 horas).

Em 2009 foi iniciado o projeto do PDDI com a contratação do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG (Cedeplar), que ficou a cargo da coordenação geral do Plano, advinda de recursos fornecidos pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, criando uma Agência de Desenvolvimento da RMBH. A coordenação foi dividida em três núcleos ou dimensões de integração econômica, social e ambiental. Além disso, foram criadas dez Áreas Temáticas Transversais<sup>5</sup>, dividindo os estudos por setores que, mais tarde, foram reagrupados em quatro Eixos Temáticos Integradores<sup>6</sup>, aumentando a transdisciplinariedade do programa.

A metodologia do Plano foi inovadora na criação de áreas temáticas transversais, tendo a proposta territorial como base referencial. A dimensão institucional seria o guia de encaminhamento do Plano, atuando no esforço de garantir a integração entre municípios, Estado e sociedade civil. Entretanto, o sucesso do Plano, tanto na sua elaboração quanto em sua eventual implementação, só foi possível graças a uma convergência política entre os municípios e o governo do Estado, além da participação da sociedade civil. Nesse sentido, o Plano propôs um grande *pacto metropolitano*, envolvendo os vários atores comprometidos e atuantes na Região.

O PDDI baseou-se, portanto, em um modelo de planejamento Integrado e Participativo. A integração do tipo vertical se deu no território e com as três esferas do governo. Por sua vez, a integração horizontal se focou na articulação com a sociedade civil organizada, tanto em suas manifestações populares, quanto em suas organizações patronais, ambas representadas nos cinco segmentos presentes no Colegiado de Desenvolvimento Metropolitano, sendo eles: empresários, trabalhadores, ONGs, entidades profissionais da sociedade civil, movimentos populares.

O Plano trouxe uma inovação para o método de planejamento, pois contou com uma forte participação popular em sua elaboração em três ciclos de oficinas que se davam em conjunto com a população, além de uma série de reuniões técnicas com órgãos municipais e estaduais, contando com profissionais historicamente engajados no processo de planejamento metropolitano. Ao todo, os eventos populares contaram com mais de 3000 participações, em uma população de 5 milhões de habitantes, em uma proporção que ainda deixou a desejar para um processo mais democrático de planejamento. O resultado foi uma discussão de propostas para solucionar os problemas urbanos menos local e mais regional,

---

<sup>5</sup> Sendo estas: Aspectos demográficos e ambientais da demanda social; Complexos ambientais culturais; Cultura, educação, segurança alimentar, trabalho e renda; Capacidade institucional de planejamento e gestão; Estrutura produtiva, conhecimento, tecnologia e alternativas energéticas; Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida; Mobilidade, comunicações, transportes e sistema viário; Risco sócio ambiental, vulnerabilidade social e segurança pública; Saúde, meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; e, Uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas.

<sup>6</sup> Sendo estes: Acessibilidade, Seguridade, Sustentabilidade e Urbanidade.



o que revelou uma forte auto-percepção nos grupos e nos participantes do sentido comum dos seus problemas metropolitanos, produzindo assim um resultado interessante para o programa.

Ainda que o PDDI apresentasse um forte caráter popular, observou-se ao longo de sua elaboração que, mesmo com uma proposta de abertura para a participação cidadã no planejamento da cidade, o Estado ainda se impõe, muitas das vezes, como a figura central do planejamento. O Plano Metropolitano foi lançado publicamente pelo Governo do Estado em setembro de 2011, tendo sido declarado pelo governador e secretário como não apenas referencial básico, mas, também, como elemento primordial para as ações do Governo na RMBH nos próximos anos.

Um importante movimento que surgiu a partir do Plano Metropolitano que merece destaque foi o da Frente pela Cidadania Metropolitana. Nascida em abril de 2010, a organização partiu da manifestação individual de alguns participantes durante um dos seminários do Plano. A ideia de criação do movimento surgiu desde 2009, a partir de encontros entre membros da sociedade civil, do governo e de entidades em torno do processo de construção do Plano Vetor Norte – Estratégia de Desenvolvimento da Cidade (CDS). Desde sua formação oficial, o grupo traçou diálogos com o Ministério Público de Minas Gerais e a Agência Metropolitana, além de ter realizado reuniões regulares com um grupo de apoio mobilizador e Seminários da Frente pela Cidadania Metropolitana (FRENTE PELA CIDADANIA METROPOLITANA, 2011).

Pautada pelos princípios da ética e da democracia, a Frente visa ao desenvolvimento social, econômico e ambiental, e à redução da pobreza e das desigualdades sociais e territoriais nas cidades que compõem a RMBH. Busca, portanto, propor e acompanhar a implementação de políticas públicas, contando com a participação de diversos segmentos da sociedade civil, autoridades e instituições. Nesse sentido, atua para que as administrações públicas assegurem a participação dos cidadãos nos processos decisórios referentes às questões metropolitanas. Garante, também, que os problemas urbanos possam ser refletidos e compartilhados entre os diversos municípios, promovendo apoio mútuo entre eles e evitando a manutenção de um antigo modelo isolacionista.

O financiamento dos projetos fica a cargo dos próprios membros, de modo que cada representante é responsável por suas ações, sem comprometer, assim, a autonomia, solidariedade e a coletividade que caracterizam o movimento. Ainda que a proposta seja promover o espaço para diálogo entre a população acerca dos problemas urbanos, dois temas possuem enfoque especial: a questão da Mobilidade Urbana e do Uso e Ocupação do Solo. A Frente também reconhece a necessidade de haver um diálogo entre sociedade civil e representantes do governo para que seja viável a realização do planejamento participativo.

A relevância em destacar a Frente pela Cidadania Metropolitana está no seu exemplo de iniciativa na criação de um instrumento em prol do planejamento participativo que partiu da própria movimentação da sociedade civil. Ainda que boa

parte de seus membros ocupe cargos governamentais, a organização surgiu da proposta de criação de um espaço para a discussão entre os cidadãos acerca dos problemas urbanos. Nesse sentido, cumpre com a mesma proposta que este trabalho oferece: a ampliação da participação popular nas tomadas de decisão.

Nas últimas duas décadas, o município de Belo Horizonte vem contando com uma ampliação dos mecanismos de abertura à participação popular no planejamento da cidade. Entretanto, o crescimento frenético da cidade e de sua população gerou uma demanda cada vez maior por serviços e obras públicas, onde ninguém melhor que o cidadão para decidir as prioridades do momento. Assim sendo, com o intuito de organizar a participação popular para torná-la mais eficiente, a prefeitura criou em 2011 a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada.

A Secretaria tem a pretensão de planejar e coordenar a criação de medidas que tornem possível a ampliação da participação popular na gestão da cidade, apoiando o cidadão no que concerne à definição de metas, resolução de problemas e acesso a informações da Administração Pública. É dividida em quatro Gerências, as quais se articulam seja através da criação de novos espaços para diálogos, ou via ampliação da cooperação entre diferentes instituições, ou ainda capacitando os representantes da população para que tenham maior poder de influência nos Conselhos e Fóruns realizados (PBH, 2011). As Gerências se dividem entre as seguintes funções: Sala de Situação; Acompanhamento de Colegiados; Relacionamento e Mobilização Social; e, Planejamento do OP.

De modo a otimizar as atividades do projeto, a Prefeitura dividiu a cidade em 40 territórios de Gestão Compartilhada, compostos por áreas homogêneas. A divisão foi feita a partir das características semelhantes detectadas pela observação dos aspectos sociais, econômicos e de infraestrutura<sup>7</sup>, além das estimativas de crescimento do local. A intenção era focalizar, em cada área, seus principais problemas, reconhecendo as diferentes demandas existentes na extensão da cidade e buscando levar o desenvolvimento à região, variando as estratégias do médio ao longo prazo. Pretendia-se, também, que a Gerência da Sala de Situação montasse, para cada território, um diagnóstico que refletisse a situação social, econômica, urbana e ambiental da localidade. Este deveria facilitar a elaboração da segunda parte do projeto, que consistiria em um Planejamento Participativo, associando a Prefeitura com a sociedade civil na gestão daquele território.

O projeto foi composto por cinco ciclos de oficinas, semelhantemente ao que foi realizado no Plano Metropolitano, atuando no âmbito regional, sub-regional e municipal. Nas oficinas a Prefeitura exporia os projetos que já existem e debateria com os representantes da população acerca de novas propostas para a gestão da cidade.

---

<sup>7</sup> A aferição se deu por meio dos seguintes instrumentos: Índice de Vulnerabilidade à Saúde, Valor Venal Médio do m<sup>2</sup> e Índice de Salubridade Ambiental.

As propostas que irão surgir desse processo participativo poderão subsidiar o planejamento setorial das secretarias e o desenvolvimento regional, contribuir com a definição de obras a serem priorizadas no OP, além de favorecer a integração das diversas políticas públicas no território. (PBH <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>. Acessado em 21/08/2011, às 21:08 horas).

A criação da Secretaria surgiu da importância da institucionalização da participação popular na gestão da cidade. A necessidade de um órgão que facilite as formalizações das propostas da sociedade civil, além da organização dos debates e o fornecimento de um espaço para esse diálogo é imprescindível para o funcionamento da democracia participativa na realidade atual. Ainda que estas instituições possam ser vistas como uma forma de a Prefeitura traçar uma imagem de apoio aos movimentos democráticos e de ampliação da participação popular, estas se colocam como essenciais à burocracia que hoje a sociedade civil enfrenta e à falta de coesão interna que os movimentos sociais possuem.

## **Considerações Finais**

A gestão em Belo Horizonte nos últimos anos esteve marcada pela regulamentação da Lei Orgânica de 2001, e se baseou em um projeto político democrático que conta com a participação popular em prol da democracia (COSTA, 2011). O Movimento pela Reforma Urbana promoveu uma série de alterações no que tange aos direitos à cidade, de modo a alterar a dinâmica tecnocrática excludente que havia se estabelecido. Esse modelo de gestão participativa caracterizou o diálogo entre Estado e sociedade na tomada de decisões políticas.

O Estatuto da Cidade e as mudanças da lei proporcionadas pelo Movimento pela Reforma Urbana resultaram no pragmatismo da formação de Planos Diretores como vetores do desenvolvimento urbano no município. Isso tornou necessária a criação de um aparato institucional que permitisse a formulação e aplicabilidade desses planos (COSTA, 2011), razão da criação dos Ministérios das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003, trazendo uma nova forma de articulação entre o Estado e a sociedade civil.

Para tanto, o planejamento contou com um aparato administrativo e institucional, formalizado pelas Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano, e depois, de Política Urbana. Observa-se o insucesso de planos diretores regionais elaborados, o que se deveu a falhas de gestão na comunicação entre as administrações regionais e os moradores e com o atraso de obras do OP, ou dificuldades de integração de políticas de regularização fundiária.

O COMPUR foi criado para assumir um caráter democrático ao planejamento, preenchendo um certo vazio administrativo nesse sentido. Porém, ficou restrito a funções técnicas e sujeito ao Poder Executivo, perdendo seu potencial de caráter participativo. A razão do formato se manter o mesmo após três Conferências de Política Urbana realizadas pode estar nos interesses das classes empresárias dominantes representadas nas esferas públicas. Há, portanto, uma resistência do governo em promover um diálogo mais amplo entre o Conselho e a sociedade civil, conseqüência, também, de uma falta de articulação entre os setores representantes do Conselho, os quais não se posicionam em estimular o controle social das políticas e intervenções urbanas. Entretanto, sua legitimidade e experiência acumuladas não devem ser subestimadas.

Quanto às Conferências, embora representem uma forte centralização das ideias do Poder Executivo, sua existência é tida como um importante diferencial político em Belo Horizonte. Isso se deve ao objetivo de promover uma atuação mais próxima dos moradores da cidade nas discussões, embora ocorram em grandes intervalos e tempo. Possuem grande importância, também, em ajudar na legitimação do COMPUR. Entretanto, o Poder Executivo e Legislativo acabam por romper com esse processo democrático ao imporem suas decisões finais ao planejamento oficial, refletindo no enfraquecimento do Conselho.

O Estado se mostrou como importante promotor de aprendizado político via educação e fornecimento de espaços públicos ao debate. Entretanto, no caso de Belo Horizonte, graças à forte participação do Poder Executivo nas Conferências, tem-se identificado uma ambiguidade: enquanto o Estado apoia a participação democrática, a limita (COSTA, 2011). Esse fator faz parte de uma tendência histórico-cultural da população brasileira, que vê no Estado a capacidade decisória e a função de sempre gerenciar as demandas da sociedade.

Pensar em um contexto de avanços no que se refere à ampliação da participação popular na tomada de decisão é, de certo modo, uma ingenuidade se não consideradas as situações em que o Estado procura manter sua hegemonia na deliberação de políticas públicas. A população deve se informar através de fontes seguras a respeito de seus candidatos, uma vez que a participação popular começa a ter relevância desde o momento da votação dos representantes do governo, dado o esquema de democracia representativa adotado.

Entretanto, assim como deve haver formas de avaliação das políticas adotadas e seus funcionamentos por parte do Estado, faz-se necessária uma avaliação das representações da sociedade civil, de modo a conferir se correspondem às expectativas da população. Conforme Boaventura de Souza Santos (1985), o homem se encontra hoje na transição entre um paradigma histórico dominante e a emergência de um novo paradigma. Cabe, portanto, ao cidadão refletir sobre seu papel no planejamento da cidade, de modo a garantir seus direitos e avançar na busca de formas mais democráticas de gestão.

No momento em que o Brasil se encontra de sua trajetória do planejamento urbano, é necessário ponderar acerca dos novos passos na busca por uma maior

democracia das cidades. A evolução do modelo de importação dos planejamentos dos países centrais resultou em um crescimento desordenado que negou a realidade brasileira, culminando na violência e predação ambiental (MARICATO, 2000). Sendo assim, a participação cidadã pode ser a melhor forma de canalizar os investimentos do governo na busca por uma maior igualdade de cidadania e direitos sociais, criando canais de participação na gestão local e fazendo pontes entre Estado e Sociedade, a partir da luta autônoma de movimentos sociais – ou ainda pela iniciativa do poder público (BRASIL, 2004).

É nesse sentido que atuam recentes iniciativas como a criação da Secretaria de Gestão Compartilhada e outros mecanismos de ampliação da participação da sociedade civil na gestão da cidade. O surgimento de novos paradigmas, como o ecológico, assim como a crítica crescente ao marco neoliberal implicam na redefinição do papel do Estado e dos mercados. Estes devem ser conjugados a essa ideologia da participação cidadã na busca por um modelo de planejamento compatível com a realidade do Brasil, no que um olhar contemporâneo para o espaço se torna essencial.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica e AZEVEDO, Sérgio de. *Perfil dos conselheiros municipais e suas percepções sobre os conselhos e a cidade de Belo Horizonte*. In: **AZEVEDO, Sérgio de e NABUCO, Ana Luiza (Org.). Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora Leitura e Prefeitura BH, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*. In: **SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AZEVEDO, Neimar Duarte e GOMES, Maria Auxiliadora. *Um balanço da literatura sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: avanços e desafios*. In: **AZEVEDO, Sérgio de e NABUCO, Ana Luiza (Org.). Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora Leitura e Prefeitura BH, 2009.

BRASIL, Flávia P. D.. *Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa*. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.6, n.2, 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio & RIBEIRO, Luiz César Q.. *Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências*. In: **Espaços e Debates**, 37:77-90, ano XIV. São Paulo, 1994.

COSTA, Márcia Helena B. C. da. *Participação democrática e planejamento urbano: O Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em*

*Belo Horizonte*. Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Campinas: 2011.

FRANCO, Sérgio Henrique Rocha. *A democracia, o socialismo e o urbano: reflexões a partir da experiência dos governos das frentes de esquerda na cidade de Belo Horizonte*. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG. Belo Horizonte: 2007.

FRENTE PELA CIDADANIA METROPOLITANA, *Apresentação do II Seminário da Frente pela Cidadania Metropolitana*, 2011.

\_\_\_\_\_. *Carta ao Governador*, 2010.

MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. In: **ARANTES, Otília B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B.. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MONTE-MÓR, R. L.. *A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo*. In: **DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p.429-446.

\_\_\_\_\_. *Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira*. In: **COSTA, G. M. e MENDONÇA, J. G. de (org.), Planejamento urbano no Brasil trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Um discurso sobre as ciências*. In: **textos para discussão Unidade II de Fundamentos de Planejamento Regional e Urbano**. Cedeplar, Belo Horizonte: 1985.

SITE OFICIAL DO PLANO METROPOLITANO, [www.rmbh.gov.br](http://www.rmbh.gov.br). Acessado em 20/08/2011, às 16:40 horas.

SITE OFICIAL DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br). Acessado em 21/08/2011, às 21:08 horas.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.