

**As possibilidades do planejamento e da gestão participativa na escala metropolitana como um meio para a mudança social: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) .**

Geraldo Magela Costa  
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: Uma nova estrutura institucional criada, desde a última década, para o planejamento e gestão metropolitanos da RMBH tem permitido que várias organizações da chamada sociedade civil se estruturam na forma de uma ainda embrionária gestão metropolitana participativa, o que inclui o Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil e a Universidade Federal de Minas Gerais, esta última responsável por elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para a RMBH. O artigo inicialmente resgata experiências passadas de planejamento e de gestão metropolitanos, especialmente na RMBH. Em um segundo momento, avalia-se a experiência recente para informar reflexões finais sobre as (im)possibilidades de controle social e de transformação social a ela associadas.

Palavras-chave: planejamento metropolitano, participação, controle social, mudança social, RMBH.

Área temática: Políticas Públicas.

# **As possibilidades do planejamento e da gestão participativa na escala metropolitana como um meio para a mudança social: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) .<sup>1</sup>**

## **Introdução**

“Resistências regionais’, as lutas por autonomia local, organizações localizadas, podem ser excelentes bases para a ação política, mas elas não dão conta de suportar sozinhas o peso de mudanças históricas radicais” (Harvey, 1989: 303).

Esta afirmação cética de David Harvey é certamente um bom ponto de partida para se refletir sobre a possibilidade ou impossibilidade de o planejamento e a gestão na escala geográfica metropolitana se constituírem em ações e práticas capazes de contribuir para a transformação socioespacial no Brasil. Essa afirmação de Harvey foi alvo de crítica por parte de Doreen Massey (1994: 141) em texto em que ela discute a relação entre lugar e identidade. A autora não discorda de Harvey, ao dizer que “isto [a afirmação de Harvey] está certamente correto, na medida em que nenhuma delas [as ações mencionadas pelo autor] são revoluções totais”. Massey então argumenta a favor da necessidade de dar outra interpretação a essas ações e práticas por meio de uma reflexão sobre “um sentido global de lugar” (p. 143). Por global, a autora está se referindo não apenas à possibilidade de ampliação da arena de práticas emancipatórias para além do local e do lugar, mas também à noção de totalidade social, essencial na análise dos processos socioespaciais no capitalismo. No entanto, concorda-se mais uma vez com Doreen Massey (Idem: 147) quando afirma: “É o capitalismo e seus desenvolvimentos que, argumenta-se, determinam nosso entendimento e nossa experiência de espaço. Mas certamente isto não é suficiente”. Isto é particularmente verdadeiro quando nos propomos discutir alternativas de práticas socioespaciais, entre as quais o planejamento e a gestão urbanos e metropolitanos.

A experiência de planejamento e de gestão metropolitanos no Brasil, iniciada no Regime Militar já foi bastante analisada em boa parte de suas características.<sup>2</sup> Tal experiência, em momentos e graus variados, foi sendo interrompida e se perdendo por razões que vão desde a rejeição, a partir dos anos 1980, ao método tecnocrático-autoritário-centralizado que caracterizou aquela experiência até a decisão político-institucional de alguns governos estaduais, conforme ocorreu em Minas Gerais. Uma nova experiência em planejamento e gestão revestida de iniciativas democráticas vem sendo tentada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) no início deste século XXI. A intenção neste artigo é analisar alguns aspectos dessa nova experiência, inclusive a proposta de introduzir de forma mais efetiva a participação social no processo de planejamento e de gestão metropolitanos.

---

<sup>1</sup> Este artigo é um produto de pesquisa financiada pelo CNPq por meio de bolsa de produtividade em pesquisa.

<sup>2</sup> Ver, entre outras publicações, as seguintes: Mares Guia (2001), Davidovich (2004), Rolnik e Somekh (2003), Azevedo e Rennó (2003), Monte-Mór (2008).

A nova estrutura institucional criada para tal fim (planejamento e gestão metropolitanos) tem permitido que várias organizações da chamada sociedade civil se estruturarem na forma de um ainda embrionário controle social. Uma destas organizações é o Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil, que é um grupo representativo de vários segmentos da sociedade civil identificados com as questões e a problemática metropolitana. Ele é composto por 30 membros de representantes que incluem universidades, ONGs, sociedades profissionais (engenheiros, arquitetos, entre outros), sindicatos, organizações sociais de base, etc., cobrindo um amplo espectro de diferentes questões de abrangência metropolitana. O Colegiado tem exercido um importante papel como um fórum para discutir e propor novas ideias tanto para pesquisa quanto para a consolidação de um processo democrático e participativo de planejamento e de gestão metropolitanos democráticos.

Tal iniciativa juntamente com a atuação de outros sujeitos sociais – inclusive a Universidade Federal de Minas Gerais, que foi responsável por elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para a RMBH – constituem tentativas promissoras para a criação de um processo permanente de planejamento e de gestão participativos em nível metropolitano.

Assim, o artigo procura, em um primeiro momento, resgatar, por meio da literatura existente, experiências e/ou tentativas passadas de planejamento e de gestão metropolitanos, especialmente na RMBH. Em um segundo momento, discute-se a experiência recente para informar reflexões finais sobre as (im)possibilidades de controle social e de transformação social a ela associadas.

### **Experiências anteriores de planejamento e de gestão metropolitanos na RMBH: uma síntese**

Se uma trajetória de mudança de um planejamento urbano/municipal centralizado e tecnocrático para um planejamento democrático e participativo vem sendo observada desde os anos 1980 no Brasil, o mesmo não pode ser dito sobre o planejamento metropolitano. Entretanto, diferentemente do fracasso do planejamento local, o planejamento metropolitano tecnocrático teve relativo sucesso desde que foi institucionalizado no Brasil nos anos 1970.<sup>3</sup> Tal sucesso, eu diria, refere-se essencialmente ao reconhecimento que planejadores tecnocráticos de então tinham sobre a importância do planejamento metropolitano como um meio para a busca de equidade social e de cidades/metrópoles socialmente mais justas. Ou seja, planejadores estavam identificados com o ideal de um sentimento tecnocrático que tem suas raízes nos princípios igualitários da modernidade. Como Fainstein and Fainstein (1996: 273) dizem, “os tecnocratas desejam restaurar a ordem do mundo pré-industrial, mas diferentemente dos conservadores eles aceitam modernização, dando boas vindas à tecnologia como cura para os males da humanidade”. Ainda de acordo com esses autores, planejadores tecnocratas foram influenciados pelo pensamento de Saint-Simon que “ênfatiza a qualidade do poder como uma ferramenta para o processo de remodelar a sociedade”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ver Monte-Mór (2008) para uma completa e ótima análise da experiência de planejamento local e metropolitano nesse período.

<sup>4</sup>“The most direct method of improving the moral and physical welfare of the majority of the population is to give priority in State expenditure to ensuring work for all fit men, to secure their physical existence. We must add to this the measures necessary to ensure that national wealth is administered

“Os tecnocratas tornam explícita a crença dos planejadores de que existe de fato um interesse público comum que os “experts” de boa vontade podem identificar e maximizar. Como os planejadores tradicionais, eles procuram substituir política por administração científica”. (Fainstein and Fainstein, 1996: 274).

Poder-se-ia dizer que além de “substituir política por administração científica”, planejadores tecnocráticos tinham (e têm) a intenção de influenciar decisões e ações políticas utilizando para isto o pensamento racional-técnico-científico. Uma ideia tradicional de planejamento poderia ser representada pela sequência: sujeitos políticos (instituições) definem objetivos; planejadores fazem os planos; ambos com o foco em uma imagem idealizada do objeto do planejamento urbano: a cidade, a metrópole, as aglomerações urbanas. Os planejadores tecnocráticos tentam subverter esta sequência, definindo objetivos como o produto do estabelecimento de prioridades identificadas por meio do diagnóstico compreensivo do objeto do planejamento, ou seja, por meio aplicação de um método dedutivo. Além disso, como dizem Fainstein and Fainstein (1996: 274), para “os tecnocratas, mudanças sociais devem ser engendradas a partir do topo”. Não há processos participativos em seu pensamento tecnocrático iluminado.

Topalov (1988)<sup>5</sup>, em sua análise sobre a experiência francesa de pesquisa e planejamento urbanos identifica um momento tecnocrático de planejamento, durante o governo centralizado de De Gaulle nos anos 1960. Um projeto de modernização estava em processo de implementação naquele período. Neste contexto, a tecnocracia estatal considerou que uma visão para além da abordagem técnica era necessária para enfrentar o que era considerado problema urbano. De acordo com esse autor, foi nesta conjuntura que o Estado solicitou a colaboração das ciências sociais. O autor também diz que alguns pesquisadores do meio acadêmico aceitaram colaborar com os tecnocratas responsáveis pelo planejamento urbano no governo. Em suas palavras:

“...eles desposam sem exitação a problemática tecnocrática. Eles adotam como objetivo o de aclarar as decisões políticas e administrativas, sem dúvida acreditando que os que decidem agirão melhor se bem informados”. (p. 7)

Conforme dito acima, um momento de planejamento metropolitano tecnocrático também ocorreu durante o regime militar no Brasil (1964 – 1984). Planejamento metropolitano foi institucionalizado em 1973/1974 com a criação de regiões metropolitanas por meio de um sistema centralizado e simétrico. Ou seja, a estrutura de planejamento e de gestão das nove instituições metropolitanas seria a mesma, independente dos aspectos social, econômico, e cultural e/ou a localização e o tamanho de cada uma das regiões metropolitanas. Isto era, de fato, parte de um processo mais amplo de política governamental orientado para a modernização econômica. Era um momento de euforia do regime militar diante das altas taxas de crescimento da economia durante o período do chamado “milagre econômico”. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), para o período 1975-1979, expressava uma estratégia muito eficiente de suporte estatal ao processo de modernização. “(...) o aspecto espacial, regional ou urbano, começou a ser visto como elemento

---

by men most fitted for it, and most concerned in its administration, that is to say, the most important industrialists (Saint-Simon, 1964 edn:77; apud Fainstein and Fainstein, 1996: 274).

<sup>5</sup> Ver também Castells (1978).

integrante das diretrizes econômicas das estratégias de desenvolvimento nacional”. (Monte-Mór, 2008: 55) Neste período, a ideia de planejamento local integrado, limitado aos aspectos intra-urbanos, que foi tentada em um primeiro momento do regime militar (1966 – 1973), foi abandonada em favor de uma política urbana nacional, que era essencialmente parte da estratégia modernizadora. Ainda nas palavras de Monte-Mór (2008: 57): “Agora, a cidade é, também, uma ‘unidade de produção’ da maior importância, e é preciso que se cuide de sua administração e eficiência enquanto espaço produtivo”. Davidovich (2004:198) também reconhece este papel desempenhado pelas regiões metropolitanas naquele momento:

“A criação dessas entidades constituiu uma estratégia do regime autoritário, como suporte de uma geopolítica de integração do território nacional e de desenvolvimento econômico, com o respaldo em uma sociedade predominantemente urbana”.

Neste sentido, e concordando com a autora, a metodologia seguida pela proposta da estratégia foi aquela dos “polos de desenvolvimento” que, juntamente com o paradigma francês das “metrópoles de equilíbrio”, foram amplamente aceitos no Brasil durante aquele momento de busca de integração do território nacional e de modernização econômica. As regiões metropolitanas exerceram então o papel de polos de desenvolvimento.

A maioria dessas regiões metropolitanas foi alvo de efetivos diagnósticos compreensivos como parte dos procedimentos do processo de planejamento. Exceto para o curto período de 1975 a 1979, no entanto, as instituições metropolitanas não tiveram a autonomia financeira e administrativa necessária para consolidar de forma permanente os processos de planejamento e de gestão, bem como as ações diante dos problemas socioespaciais das metrópoles que enfrentavam, especialmente aqueles relacionados à questão da habitação social e da mobilidade - graves problemas que exigiam planejamento e ações integradas. Investimentos na provisão das condições gerais de produção eram realizados quase integralmente por meio de políticas setoriais e instituições centralmente controladas, que nem sempre tinham o compromisso necessário com a provisão dos meios de reprodução social tais como habitação para um amplo conjunto de força de trabalho vivendo em condições urbanas precárias em favelas e nas periferias metropolitanas. A partir dos anos 1980, a política urbana nacional centralizada – que incluía as nove regiões metropolitanas institucionalizadas – entrou em declínio devido, em grande parte, à crise do Estado que resultou na incapacidade de continuar produzindo as condições gerais exigidas para a continuidade da estratégia de crescimento e de modernização econômica.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi criada como parte dessa estratégia. Não havia de fato uma metodologia de planejamento urbano/metropolitano quando se considera o objetivo principal do regime militar com a criação das regiões metropolitanas: polos de crescimento de suporte ao processo de modernização econômica. No entanto, na escala espacial intra-metropolitana algumas das instituições metropolitanas de planejamento, incluindo-se o Plambel, foram capazes de desenvolver análises compreensivas relevantes como suporte para o planejamento metropolitano e também municipal/urbano. Assim como na França durante os anos 1960 (Castells, 1978), cerca de 10 anos depois pesquisa e planejamento urbano no Brasil foram favorecidos pelo suporte da tecnocracia estatal, o que incluía estas atividades no ambiente das instituições metropolitanas.

Quanto à RMBH, o Plambel foi criado em 1974. O planejamento e a coordenação da implementação e da gestão dos serviços de interesse comum aos municípios metropolitanos estavam entre suas principais responsabilidades estatutárias. Para isto, foi formado um grupo multidisciplinar de analistas urbanos: arquitetos urbanistas, sociólogos, economistas, advogados, geógrafos, engenheiros, entre outros profissionais. Foram elaboradas várias e boas análises integradas, incluindo propostas concretas para orientar a elaboração de legislação municipal para regular a ocupação e o uso da terra urbana. Apesar de estas análises terem sido realizadas no período 1974 – 1985, elas têm sido referência importante para a retomada do planejamento metropolitano no início deste século. Isto é uma evidência de que mesmo sendo um momento de regime político autoritário no Brasil, planejadores tecnocráticos foram capazes de produzir análises relevantes, confiáveis e autônomas, voltadas para orientar o planejamento metropolitano, eu diria, orientado por ideais de justiça social e igualdade.

Minha intenção neste artigo não é ampliar a descrição e avaliação os aspectos da estrutura institucional do Plambel, bem como da potencial contribuição de suas análises compreensivas, integradas e multidisciplinares para o planejamento urbano e metropolitano. Isto será parte de uma pesquisa ainda em andamento. O que se pretende aqui é resgatar eventuais formas de controle social nos processos de planejamento e de gestão que poderiam existir naquele momento com o objetivo de informar reflexões comparativas com o momento atual de planejamento metropolitano pós-2006.

As atividades do Plambel eram supostamente controladas por dois conselhos: um deliberativo e outro consultivo.<sup>6</sup> O Conselho Deliberativo era composto por cinco membros: pelo vice-presidente de um Conselho Estadual de Desenvolvimento, que o presidia; e por quatro outros membros “de reconhecida capacidade técnica e administrativa, nomeados pelo Governador do Estado”. Dois destes quatro membros deveriam ser indicados da seguinte forma: um pelo município de Belo Horizonte e outro pelos demais 13 municípios metropolitanos que compunham a RMBH, ambos por meio de lista tríplice enviada ao governador do estado, responsável, em última instância, pela nomeação. Considerando que os restantes dois membros do Conselho eram também nomeados pelo governador do estado, pode-se dizer que não havia, de fato, controle social sobre as atividades do Plambel. Este controle centralizado do estado torna-se ainda mais claro quando se observa que o Conselho Consultivo – composto por 14 membros, representando os 14 municípios metropolitanos (poder executivo) – era coordenado pelo presidente do Conselho Deliberativo, ou seja, um membro do poder executivo estadual. Deve-se ainda acrescentar que durante o regime militar: a) os governos municipais tinham quase nenhuma autonomia política, institucional e financeira; e b) o prefeito das capitais estaduais eram nomeados pelo presidente da república. Ou seja, o esquema metropolitano de planejamento e de gestão era, de fato, parte de um regime política e institucionalmente centralizado e autoritário, no qual praticamente inexistia qualquer espaço para ações de participação e controle social por parte da sociedade civil.

---

<sup>6</sup> Todas as informações neste parágrafo são da Lei Estadual 6303/1974 que criou o Plambel.

Há, no entanto, outro aspecto que deve ser considerado em relação a essa questão da possibilidade do controle social. De acordo com Azevedo e Rennó (2003: 216):

“Os próprios Conselhos Consultivo e Deliberativo da RMBH pouco são chamados a dar respaldo “legal” [eu diria legitimar as] às decisões metropolitanas tomadas pelo Plambel durante quase toda a década de 70”.

Ou seja, mesmo que esses dois Conselhos fossem efetivos, isto não significava que suas deliberações e opiniões fossem iniciativas autônomas; elas representavam, quando solicitadas, mais essencialmente formas de legitimação de decisões já tomadas do que de orientação ou determinação de decisões e/ou atividades para o Plambel como órgão executivo metropolitano.

O quase total controle que o governo central tinha naquele período sobre as fontes financeiras voltadas para a implementação de políticas setoriais e de serviços metropolitanos é um elemento a mais a ser considerado na avaliação dos processos de gestão e de planejamento nas atividades do Plambel. Entre essas políticas estavam as de transporte, saneamento, habitação (leia-se BNH), que eram fortemente controladas por instituições centralizadas. Ou seja, a forma de implementação dessas políticas, mesmo sendo incluídas no planejamento do Plambel, evidenciava a falta de autonomia desta autarquia em termos de tomada de decisões. Entretanto, isto não tira o mérito das atividades do Plambel em termos de análise e planejamento, conforme já enfatizado acima.

A partir dos anos 1980, a política urbana nacional centralizada – que incluía as nove regiões metropolitanas – estava em descrédito devido em boa parte às crises financeira do Estado e política do regime militar. O Estado não tinha mais condições de dar o suporte, na forma da produção das condições gerais de produção, requeridas para a continuidade da estratégia de modernização e de crescimento econômicos. (BECKER, 1991).

O crescimento de periferias metropolitanas precárias e sem regulação de parcelamento, ocupação e uso do solo, na forma de lugares-dormitório da população de baixa renda, veio se consolidando na RMBH no período de produção fordista e de grandes fluxos imigratórios. Ao mesmo tempo, ideias de planejamento em geral e urbano/metropolitano em particular para o longo e o médio prazo foram abandonadas. O Plambel foi extinto em 1996.

Nesse contexto, a partir do início dos anos 1980, começam a surgir intensos movimentos sociais, liderados por organizações profissionais e populares principalmente, propondo reforma urbana com base na construção de um sistema de controle e regulação das formas de apropriação da terra urbana por meio de um sistema legal de uso e ocupação do solo. Esses movimentos foram responsáveis por discutir, elaborar e apresentar emenda para a Constituição promulgada em 1988, três anos após o final do regime militar. Algumas das proposições dessa emenda foram aceitas pelos constituintes. A ideia central do capítulo sobre a política urbana da Constituição de 1988 é a função social da propriedade e da cidade. Mesmo não constando da emenda, os constituintes aprovaram a obrigatoriedade de um plano diretor como instrumento orientador das medidas que seriam necessárias para se alcançar a função social acima mencionada. Participação foi enfatizada nos desenvolvimentos e regulamentação do capítulo da política urbana como uma

condição essencial e obrigatória para se atingir formas socialmente mais justas e democráticas de apropriação do espaço urbano. O texto constitucional determinou que a política urbana fosse de responsabilidade dos municípios, os quais tiveram sua autonomia restaurada no mesmo texto constitucional.

Desde então, tem sido dada mais ênfase à gestão do que ao planejamento enquanto uma atividade contínua de longo prazo. Foi dada prioridade à criação de formas participativas de gestão das cidades, especialmente por meio de conselhos deliberativos e/ou consultivos, além de experiências de orçamentos participativos, como formas de transcender e ampliar as limitações político-institucionais da democracia representativa. Várias análises e reflexões críticas foram escritas por autores brasileiros a respeito dos possíveis avanços para a consolidação democrática na escala local devidos a essas novas formas de gestão participativa e controle social.<sup>7</sup>

Como resultado, o processo participativo observado em algumas cidades está contribuindo para a consolidação de um tipo de prática institucionalizada de decisões supostamente mais democráticas sobre as políticas públicas. Por um lado, isto tem um lado positivo, mesmo que as análises de experiências existentes estejam mostrando fragilidades e distorções no processo. Por outro lado, considerando o que estamos discutindo neste artigo – o planejamento e a gestão metropolitanos -, a autonomia municipal na condução da política urbana, mesmo não sendo a causa principal,<sup>8</sup> tem contribuído para dificultar a retomada de uma política territorial de alcance regional e metropolitano.<sup>9</sup>

### **As possibilidades de planejamento e gestão integrados e participativos na RMBH no novo século<sup>10</sup>**

O novo arranjo administrativo aprovado para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) em 2008 – agora composta de 34 municípios – é baseada em uma estrutura tradicional, semelhante a outros arranjos anteriores ou de outras instâncias escalares de planejamento e de gestão territorial, exceto pela presença, no Conselho Deliberativo, de representantes da sociedade civil organizada. Mesmo assim, pode-se dizer que isto representa uma novidade apenas para a escala metropolitana, uma vez que desde a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, já são observados avanços em termos de gestão participativa na escala municipal, conforme acima descrito. O novo arranjo de planejamento e gestão metropolitanos para a RMBH é composto das seguintes instituições:

---

<sup>7</sup> Algumas dessas análises e reflexões estão em: Brasil, 2004; Cardoso, 1997; Compans, 2004; Costa, 2003; Fernandes, 1998; Lago, 2004; Maricato, 1994 and 1997; Souza, 2003.

<sup>8</sup> No capitalismo, especialmente no capitalismo periférico como o brasileiro, não restam dúvidas quanto a causas estruturais que impedem a apropriação socialmente mais justa do espaço das cidades, destacando-se entre outras, o próprio capital em seu movimento de reprodução, e a política institucionalizada e permeada de interesses privados hegemônicos observada nas ações do Estado capitalista.

<sup>9</sup> Uma excelente análise sobre tais dificuldades e suas causas pode ser encontrada em Nabuco (2007)

<sup>10</sup> Esta seção é uma versão revisada e ampliada da parte final de um paper - Urban Planning, Social Practice and Governance in Brazil: Theoretical Approaches - preparado para apresentação na EADI/DSA Conference – York, UK - 19-22 September, 2011.



- a) Assembléia Metropolitana
- b) Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
- c) Agência de Desenvolvimento Metropolitano

Além disso, a gestão e o planejamento metropolitanos contam com o suporte dos seguintes instrumentos:

- a) Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI
- b) Fundo de Desenvolvimento Metropolitano

A Assembleia Metropolitana é composta de 73 membros: quatro representantes do poder executivo estadual; um representante do legislativo estadual; e dois representantes de cada um dos 34 municípios metropolitanos (o prefeito e o presidente da Câmara Municipal). Mesmo que os representantes do poder público estadual sejam apenas cinco em um total de 73, seus votos, em qualquer circunstância, equivalem à metade dos votos de todo o plenário, conforme determina a Constituição do Estado de Minas Gerais.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é composto de 16 membros, representativos das seguintes instituições: a) executivo estadual (cinco); b) Assembleia Legislativa (dois); c) município de Belo Horizonte (dois); d) município de Contagem (um); e) município de Betim (um); f) demais 31 municípios da RMBH (três); g) sociedade civil organizada (dois).

Observando apenas esta estrutura e a composição dos membros de cada uma de suas instituições, é difícil afirmar que houve grandes avanços em termos de controle social dos processos de planejamento e de gestão metropolitanos: o executivo estadual tem presença hegemônica efetiva nas decisões da Assembleia Metropolitana; os municípios de maior peso econômico, e certamente também político, da RMBH – Belo Horizonte, Contagem e Betim - estão nominalmente representados no Conselho Deliberativo; por outro lado, os demais 31 municípios com menor peso econômico e político, têm apenas três assentos neste Conselho; e, finalmente, a sociedade civil tem apenas dois representantes com poder de deliberar sobre os processos de planejamento e de gestão metropolitanos. Continua, portanto, difícil afirmar que houve avanços significativos em termos de controle social sobre as decisões de políticas públicas metropolitanas. Como no passado, tais avanços irão depender da existência de governos – tanto estadual quanto municipais – comprometidos com a busca de formas socialmente mais justas de reprodução social e de apropriação do espaço urbano.

O processo de discussão e de implementação dessa nova estrutura institucional tem, no entanto, permitido o surgimento de organizações da sociedade civil, informais, mas relativamente autônomas e efetivas para a ampliação de formas participativas de planejamento e de gestão metropolitanos. Um primeiro passo nesta direção foi dado já na 1ª Conferência Metropolitana, em 2007, quando ocorreu a eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo. Houve, neste momento, uma ampla mobilização da sociedade civil organizada que manifestou insatisfação com o pequeno espaço ocupado por seus representantes no Conselho. Como resultado, foi proposto e criado um Conselho Metropolitano da Sociedade Civil, fora do arranjo legal, mas que tem se mostrado muito efetivo. Inicialmente composto de 20 membros<sup>11</sup> representantes de universidades, ONGs,

---

<sup>11</sup> Atualmente tem havido uma tentativa de elevar este número para 30.

associações profissionais (engenheiros, arquitetos, entre outros), sindicatos de trabalhadores, organizações populares, etc., o Conselho agrega interesses relacionados a um amplo leque de questões metropolitanas de interesse social, conforme já dito acima. Além de dar suporte técnico e político aos dois representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo, esse Conselho informal tem atuado como um importante fórum de discussão e proposição de ideias tanto para novas pesquisas e análises de temas metropolitanos diversos quanto para o processo integrado de planejamento e de gestão.

Tais iniciativas e ações de vários agentes da sociedade civil – incluindo-se aí a Universidade Federal de Minas Gerais, que foi responsável pela elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para a RMBH – constituem práticas autônomas promissoras para compor um processo participativo de planejamento e de gestão em escala metropolitana. Além disso, o PDDI incorpora inovações significativas em termos de princípios, metodologia e prática de planejamento em um novo contexto político e social, diferente daquele das primeiras experiências de planejamento metropolitano tecnocrático. No processo de construir o PDDI,

“a abordagem crítica supera o sentido analítico e funcional de um planejamento reformista, sem desqualificá-lo, mas limitando-o ao seu caráter operacional e imediato e indo além, com o objetivo de pensar a totalidade em transformação e buscar construir processos voltados para a transformação social, econômica e ambiental, buscando soluções contemporâneas para regulação, decisões de investimentos, formas de organização social que privilegiem as diversidades e a construção de processos sociais emancipatórios” (UFMG/PUC-MINAS/UEMG, 2011: 5).

Portanto, eu diria que um importante aspecto dos princípios e da orientação metodológica no processo de elaboração do PDDI não foi o de esquecer os princípios de um planejamento reformista, mas a sua transcendência. Ou seja, não somente “limitando-o ao seu caráter operacional e imediato”, mas também acreditando nos princípios da modernidade e na possibilidade de um Estado democrático adotar o planejamento como um processo contínuo visando reforma social. Em outras palavras, planejadores metropolitanos estão provavelmente comprometidos com os princípios não realizados da modernidade no Brasil, especialmente aqueles relacionados à busca por igualdade social.

Outro aspecto da metodologia que merece destaque refere-se à adoção do conceito de totalidade ao invés da ideia de compreensividade. Tal mudança requer, em termos metodológicos, o movimento de uma abordagem multidisciplinar, adotada nas primeiras experiências de planejamento metropolitano no Brasil, para uma visão transdisciplinar (Costa, 2008). Na prática do planejamento, isto significou que as análises e proposições do PDDI seguiram uma metodologia inovadora que significou o abandono de uma abordagem setorial e multidisciplinar em favor de uma visão transdisciplinar por meio do que se denominou “eixos temáticos integrados” da totalidade social metropolitana – acessibilidade, sustentabilidade, seguridade e urbanidade. Todas as propostas do plano dentro desses eixos estão também dentro de duas dimensões integradoras do PDDI – territorialidade e institucionalidade – contribuindo para a necessária aproximação com o conceito de totalidade socioespacial.

Esta metodologia mostrou ter sucesso principalmente em dois aspectos. Primeiro, ela foi importante, conforme dito acima, como uma forma de quebrar a abordagem setorial, considerada como inadequada para abordar a complexa totalidade socioespacial metropolitana. Assim, por exemplo, habitação está presente em todos os quatro eixos. Ou seja, habitação diz respeito não apenas a acessibilidade, mas também a sustentabilidade, segurança e urbanidade. Desenvolvimento econômico é outro exemplo de uma questão que foi considerada em mais de um dos quatro eixos. Um segundo aspecto positivo da metodologia diz respeito ao processo de participação. A ideia de quatro eixos temáticos integradores foi facilmente entendida, assimilada e adotada por aqueles que compareceram nas oficinas do processo participativo.

Finalmente, algumas palavras sobre a prática social associada ao processo participativo. Participação tem significado um promissor embrião de práticas e de controle sociais no planejamento e gestão metropolitanos. O processo participativo na elaboração do plano deu origem a outra organização da sociedade civil além do Conselho Metropolitano da Sociedade Civil: Frente Pela Cidadania Metropolitana. Trata-se de uma espécie de rede social que tem como objetivo, como o próprio nome sugere, a consolidação de uma cidadania metropolitana, e que tem exercido importante papel de mobilização e controle social em torno de questões metropolitanas. Acredita-se que tais processos são meios que irão contribuir para consolidar um tipo de “identidade de projeto” que emerge, nas palavras de Castells, “quando atores sociais, com base em materiais culturais que estão disponíveis para eles, constroem uma nova identidade que redefine suas posições na sociedade e, fazendo isto, estão buscando a transformação de toda a estrutura social (Castells, 1997: 8)

Portanto, mesmo que as ações da Agência de Desenvolvimento Metropolitano – o órgão executivo responsável pelo planejamento e gestão metropolitanos – estejam, no presente momento, impregnadas pela estratégia de cunho neoliberal do governo estadual, acredita-se que a crescente mobilização social poderá ser capaz de exercer algum tipo de controle social sobre o planejamento e a gestão metropolitanos.

Em síntese, tem-se observado a formação e o espraiamento de embriões de práticas sociais que, nos termos de Harvey (2000:17), referindo-se a Gramsci, é o resultado de um “otimismo da vontade” (optimism of the will) de movimentos sociais em oposição a um generalizado senso (eu diria) de “pessimismo do intelecto”. “A inabilidade para encontrar um ‘otimismo do intelecto’”, como Harvey (idem: 17) também diz, “com o qual construir alternativas tem se tornado no momento uma das mais sérias barreiras a políticas progressistas”.

Em conclusão, pelo menos uma questão permanece: o envolvimento intelectual (do meio acadêmico) com planejamento e práticas sociais urbanas, como tem se observado no caso da RMBH, pode ser traduzido como uma tentativa de restaurar o ‘otimismo do intelecto’ e com isto contribuir para a proposição (e efetividade social) de políticas progressistas e de formas de gestão urbanas/metropolitanas democráticas? O desafio, portanto, está em como passar das utopias, essenciais para a construção de teorias emancipatórias, para a prática social, ou, para a identificação de formas para “por alternativas em prática”, nos termos de Harvey (2009: 240).

## **Bibliografia**

AZEVEDO, S.; RENNÓ, V. 2003. Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte. In: J. G. de Mendonça; M. H. de L. Godinho (org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2003, pp. 207 - 226.

BRASIL, F.P.D. 2004. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol.6, no.2, p.35 - 52.

CASTELLS, M. 1997. *The power of identity*. Oxford: Blackwell Publishers.

CASTELLS, M. 1978. *City, class and power*. Londres: The Macmillan Press.

CARDOSO, A.L. 1997. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR*, ano XI, nos. 1 e 2, Rio de Janeiro, p. 79 -111.

COMPANS, R. 2004. Plano diretor: entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: Schicchi, M.C.; Benfatti, D. (orgs) *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB. p.199 - 212. (edição especial de Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo).

COSTA, G. M. 2008. Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: Costa, G. M.; Mendonça, J. G. (orgs). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. C/Arte/CNPq: Belo Horizonte, p. 66 – 78.

COSTA, H. 2003. *Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. In: Gonçalves, M.F.; Brandão, C.A.; Galvão, A.C. (orgs.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. O desafio urbano-regional. São Paulo: Ed. UNESP: ANPUR, p. 113 - 129.

DAVIDOVICH, F. 2004. A “volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. In: L.C.Q. Ribeiro (org.) *Metrópoles: entre a coerção e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: FASE; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. p.197 – 229.

FAINSTEIN, S. S.; FAINSTEIN, N. 1996. City planning and political values: an updated view. In: S. Campbell; S.S. Fainstein (Eds.). *Readings in planning theory*. Malden e Oxford: Blackwell Publishers, p. 265 – 287.

FERNANDES, E. 1998. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, E. (org). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey. p. 203 - 232.

HARVEY, D. 1989. *The condition of postmodernity*, Basil Blackwell, Oxford.

- HARVEY, D. 2000. *Spaces of hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- HARVEY, D. 2009 (3ª edição). *Espaços de esperança*. São Paulo: Edições Loyola.
- LAGO, L.C. 2004. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal da cidadania: as contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol.6, no. 2, p. 27 - 34.
- MARICATO, E. 1994. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: L.C.Q. Ribeiro; O. Santos Júnior (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 309 – 325.
- MARICATO, E. 1997. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, ano XI, nos. 1 e 2, jan-dez.
- MONTE-MÓR, R. 2008. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: G. M. Costa; J.G. Mendonça, 2008. *Planejamento urbano no Brasil; trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, p. 31 – 65.
- NABUCO, Maria Regina. 2007. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. *etc, espaço, tempo e crítica*, n. 2 (6), v. 1, setembro de 2007, p. 65 – 87 (Revista eletrônica disponível em: [www.uff.br/etc](http://www.uff.br/etc))
- SOUZA, M.L. 2003. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- TOPALOV, C. 1988. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Espaço e Debates*, 8 (23), 5 - 30.
- UFMG/PUC-MINAS/UEMG, 2011. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado: Região Metropolitana de Belo Horizonte*, vol. 1. (<http://www.metropolitana.mg.gov.br/documents/pddi/relatorio-final-cedeplar/pddi-rmbh-relatorio-final-volume-1.pdf>)