

35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 04 – CONTROLES DEMOCRÁTICOS E LEGITIMIDADE

Política Urbana Participativa: a experiência de Belo Horizonte

MÁRCIA HELENA BATISTA CORRÊA DA COSTA

Caxambu

2011

Urbanização, novos marcos legais e os desafios do planejamento urbano

No Brasil, a conquista do direito à cidade foi resultado da luta empreendida pela Reforma Urbana, desencadeada na década de 1980. Os princípios defendidos pelo Movimento em defesa da Reforma Urbana transformaram-se em conteúdo legal nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Lei 10.257 de 2001. O capítulo da política urbana da Constituição de 1988 e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade representam um avanço significativo no campo do direito de cidadania aplicado ao funcionamento da cidade, em função da ênfase dada às questões urbanas sob o prisma da função social da cidade. O debate sobre o direito à cidade¹ acontece em meio a uma histórica falta de direito ou não direito à cidade. A conquista de direitos e a falta deles, ou mesmo a sua não legitimação, resultam das posições assumidas pelo Estado e pela sociedade civil. No caso do direito à cidade, dada sua amplitude, há nele uma interseção dos direitos civis, políticos e sociais.

O entendimento da luta pelo direito à cidade passa pela avaliação de como o processo de urbanização vem acontecendo no Brasil, e como as transformações mais recentes interferem nos processos de gestão e de planejamento. A industrialização interfere na forma como se configura a urbanização, ambas associadas à ideia de modernização, traduzem concretamente a adoção de modelos de desenvolvimento. Em sua abordagem crítica a essa associação, Maricato (2001) afirma que no caso brasileiro, em grande medida, o processo de urbanização recria o atraso. De acordo com a autora, os problemas urbanos no Brasil têm raízes firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, tendo ganhado contornos acentuados a partir da década de 1950, em função do industrialismo desenvolvimentista que provocou mudanças significativas no modo de vida dos consumidores, alterando conseqüentemente traços de cultura, valores e as formas de acesso e produção das moradias urbanas.

O Brasil apresentou crescimento econômico acelerado durante o período de 1940 a 1980, sem, entretanto, modificar significativamente a forte desigualdade social existente, como já foi observado. O impacto do declínio econômico nas décadas de 1980 e 1990 sobre uma sociedade já desigual aprofundou a exclusão social (MARICATO, 2001, p. 29).

¹ Lefebvre (2006) defende o direito do morador urbano à cidadania: à educação, ao trabalho, à cultura, ao descanso, à saúde, à moradia.

Os dados apresentados por Rolnik (2007) reforçam os problemas decorrentes da intensa urbanização, destacando traços visíveis na realidade das cidades brasileiras, decorrentes da relação contraditória entre legalidade e ilegalidade, ressaltando que se trata de fenômeno generalizado, não uma característica restrita aos ambientes metropolitanos. “No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários” (ROLNIK, 2007, p. 271).

Em um dos movimentos sócio-territoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Este movimento – impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres – ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva à cidade. Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100.000 habitantes, das quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes (ROLNIK, 2007, p. 271).

Na rota do modelo de desenvolvimento urbano excludente aplicado no Brasil e sua conformação recente, Maricato (2001) apresenta alterações substanciais que se fizeram a partir da década de 1980. A autora mostra que houve o aumento da taxa de crescimento das cidades de médio porte frente às metrópoles (4,8 contra 1,3 nos anos de 1980 e 1990), fenômeno que altera o padrão de concentração metropolitana. Dados recentes mostram que as periferias das metrópoles cresceram mais que os núcleos centrais, gerando o aumento relativo das populações pobres.

Fernandes (2006) também apresenta dados sobre o quadro de crescimento urbano em andamento no país. A preocupação do autor é demonstrar a importância assumida pelo Direito no enfrentamento da problemática urbana no Brasil. As perspectivas de mudança de paradigma no campo jurídico somente têm aplicabilidade se forem maturadas práticas democráticas no Estado e na sociedade.

Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é que ao longo das décadas de crescimento das cidades, a maioria da população somente tem tido acesso à terra urbana e à moradia através de processos informais, sendo que a taxa de crescimento da informalidade tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza. Como resultado: 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. Mais de 50 milhões de brasileiros têm andado da casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do transporte, seja com o longo tempo de deslocamento até o trabalho e o risco de demissão no caso de atraso. O

déficit habitacional em áreas urbanas foi recentemente estimado em 6,4 milhões de unidades no país, sendo que o número de imóveis vazios nessas áreas foi calculado em cerca de 5 milhões de unidades. Em suma, o país está enfrentando uma profunda, e crescente, crise urbana (FERNANDES, 2006, p. 124).

As diretrizes apresentadas por um novo direito urbanístico são fundamentais para o reencaminhamento da relação dos sujeitos sociais com a cidade, transformando-a em lugar onde se integram e se equilibram os direitos sociais, com o civil e o político.

Em uma conjuntura recente no Brasil, a mobilização social em manifestações coletivas pelo acesso à cidade e as interferências da sociedade nas decisões políticas afetam as respostas dadas pelo poder público às demandas sociais. Além disso, se o direito à cidade representa em termos concretos intervenções urbanas e provisão de serviços sociais nos espaços ocupados pela população, com prioridade legal dada aos segmentos tradicionalmente desfavorecidos dos benefícios sociais, o planejamento urbano passa a representar uma importante referência como um direito social. Por meio da democratização do planejamento das cidades, viabiliza-se o amadurecimento político da sociedade.

O capítulo constitucional da política urbana e o Estatuto da Cidade transformaram o planejamento urbano no instrumento determinante de ordenamento das cidades ao tornarem o plano diretor na “matriz do desenvolvimento urbano do município” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 145). Ao mesmo tempo, foi necessário montar uma estrutura institucional adequada e articulada em cada esfera de governo, responsável por estabelecer as diretrizes e as orientações necessárias à aplicação do novo marco regulatório proposto para o funcionamento democrático das cidades.

A criação do Ministério das Cidades² e do Conselho Nacional das Cidades em 2003, juntamente com a realização bienal das Conferências das Cidades, representam iniciativas importantes no sentido da busca pela consolidação das bases institucionais e de construção de novo comportamento político na gestão e no planejamento das cidades.

Estudos empíricos das experiências desenvolvidas nas cidades são importantes recursos de análise da realidade e fontes de produção teórica sobre o fenômeno urbano, visto pelo viés da cultura e da política. Os resultados das análises retornam à realidade, interferindo no desempenho

² Foi criada em 2004 a Secretaria Nacional de Programas Urbanos vinculada ao Ministério das Cidades que lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana para apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos planos diretores. A Resolução n. 15 do Conselho Nacional das Cidades definiu a realização de uma campanha nacional voltada para a formulação participativa dos planos diretores: “[...] o plano diretor deveria expressar um pacto socioterritorial entre os diferentes interesses presentes nas cidades” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 141).

das iniciativas e nas reformulações de experiências. Esse movimento entre teoria e empiria é parte do desenvolvimento da democracia em processo, marcado pelo aprendizado político intra e inter sociedade civil e sociedade política.

A análise das práticas participativas de Belo Horizonte mostra um percurso marcado por continuidades e descontinuidades, avanços e recuos. A capital de Minas Gerais nasceu planejada. O propósito da Comissão Construtora coordenada por Aarão Reis era disciplinar o desenvolvimento da cidade. A ideia de modernização não garantiu a ordem imaginada para o crescimento de Belo Horizonte. A expansão e ocupação dos espaços da cidade e seu transbordamento logo deflagraram problemas que se misturaram ao conjunto da região metropolitana.

Existe uma memória do planejamento urbano em Belo Horizonte, consubstanciada em planos e leis amarrados em reformas administrativas que, avaliados em seu percurso histórico, ajudam a explicar a aplicação de um modelo participativo na cidade a partir de 1996. Pode-se afirmar que Belo Horizonte contribui de maneira interessante para a composição do sistema de normas de direito urbanístico concebido para o país, antecipando a aplicação das diretrizes constitucionais, antes da regulamentação dos artigos do capítulo da política urbana, ocorrida pela aprovação da Lei de n. 10.257 de 2001. A legislação urbanística aprovada em 1996 e a revisão das leis do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo são demonstrações de como os marcos jurídico-políticos e institucionais, definidos no âmbito da federação, foram aplicados na cidade.

A descentralização instituída na lei federal foi reforçada em Minas Gerais pelo artigo 165 da Constituição Estadual. Na lei estadual, os municípios têm poder para decidir sobre a promoção do ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O Conselho de Política Urbana e a realização das Conferências de Política Urbana representam a principal base empírica desta pesquisa sobre o planejamento participativo em Belo Horizonte, tendo como propósito avaliar como o formato institucional dessas instâncias de participação tem contribuído para o que Costa (2009) destacou em seu artigo³, a maturação do planejamento urbano.

³ “Planejamento urbano precisa amadurecer”. Em breve artigo veiculado no momento de lançamento da III Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, Geraldo Magela Costa comenta a realização das Conferências

Aspetos da construção do planejamento participativo em Belo Horizonte

Os direitos urbanos foram tomados como ideia basilar e norteadora do estudo desenvolvido sobre política urbana e planejamento, entendendo que a conquista de tais direitos motivou a luta política em prol da democracia. Delineia-se um projeto político-democrático sustentado na participação da sociedade que se potencializa jurídica e politicamente para se relacionar com o Estado. Trata-se do difícil exercício da construção democrática, sempre marcado pela consolidação de conquistas, motivando outras novas, com tendências a inflexões, desmobilizações e retomadas, manifestações que só podem ser entendidas e avaliadas no fazer, na prática do vivido que acontece nos espaços públicos institucionalizados onde se estabelecem as interlocuções entre governo e sociedade civil.

A avaliação da capacidade de intervenção da sociedade no desempenho dos governos e desses na participação da sociedade, bem como dos resultados dessa relação, torna-se possível pela análise de experiências concretas desenvolvidas localmente, entendendo que tais interpretações devem se referenciar nos marcos legais e institucionais estabelecidos em âmbito nacional. Importante também é entender que existem conexões entre os níveis de governo e, principalmente, que as práticas municipais têm relação direta com as especificidades socioculturais e políticas de cada cidade. Por esse ângulo, fica evidente a dificuldade de se aplicar generalizações de resultados obtidos em pesquisas sobre esse tema, dada a diversidade que envolve a realidade dos 5.564 municípios existentes, em função das peculiaridades de cada contexto.

O estudo do Conselho Municipal de Política Urbana e das Conferências Municipais de Política Urbana de Belo Horizonte voltou-se para a capacidade desses espaços de alimentar o processo de planejamento em suas bases legais e de interferir na formulação de políticas urbanas, cumprindo concomitantemente o papel de monitoramento e controle da legislação e das políticas, interferindo na própria dinâmica de gestão da cidade. A análise do Conselho e das Conferências como espaços públicos institucionalizados que formalizam a prática do planejamento

anteriores e salienta a importância do planejamento como processo gerador de uma prática contínua de base técnica e participativa. O artigo “Planejamento Urbano Precisa Amadurecer” foi publicado no portal Uai, dia 30/11/2008 às 09h44, através do link: <http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_2/2008/11/30/em_noticia_interna,id_sessao=2&id_noticia=90197/em_noticia_interna.shtml>. Acesso em: 24 maio 2009.

participativo em Belo Horizonte vai ao encontro dos esforços de investigação despendidos atualmente para se avaliar como essas esferas democratizam a gestão pública e os acessos aos bens públicos.⁴

A pergunta central inicialmente formulada para nortear a pesquisa, desdobrada em outras questões e formulações de hipóteses que indicaram os caminhos da investigação, era: Qual o impacto do planejamento participativo na democracia e da democracia no campo do planejamento? Ao longo do processo, a pergunta foi reformulada no sentido de se responder: Qual o impacto das práticas democrático-participativas no planejamento e dele no amadurecimento da democracia?

De acordo com a abordagem feita na pesquisa, as concepções e usos do planejamento urbano no Brasil sofreram alterações nos contextos sócio-históricos. O planejamento urbano transformou-se ao ser afetado pelos avanços democráticos, tornando-se, ao mesmo tempo, um importante instrumento de ampliação das práticas participativas, em especial nas instâncias municipais. Consideramos fator determinante no processo a luta política pela Reforma Urbana, motivadora das garantias jurídicas conquistadas que emolduraram a gestão e o planejamento urbano em contornos democráticos. A implantação das práticas político-participativas no campo do planejamento, por conseguinte, favorece a consolidação dos direitos urbanos que, por sua vez, impulsionam e institucionalizam experiências democráticas. Trata-se de um movimento de fertilização recíproca. A reelaboração da pergunta e, conseqüentemente, a sua resposta têm a ver com o entendimento dessa dinâmica e a constatação de que as condições estabelecidas pelo novo marco legal favoreceram em alguma medida a quebra dos princípios e fórmulas tecnocráticos, estimulando metodologias participativas que passaram a interferir no fazer do planejamento urbano.

O caso estudado de Belo Horizonte caracteriza bem esse quadro geral descrito. A experiência democrática desenvolvida na cidade politizou o processo de planejamento, tendo sido determinante a posição das administrações municipais comprometidas em aplicar e dar continuidade ao modelo participativo. Entendemos que o modelo participativo de gestão desenvolvido desde sua implantação, em 1993, passou por transformações e esteve todo o tempo marcado pela negociação de um projeto de cidade no âmbito dos governos democrático-populares, negociado com setores da sociedade que o legitimaram por meio de acordos e pactos

⁴ Questão levantada por Tatagiba (2002) na pesquisa sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil.

tensos. Acontece um exercício de interlocução entre Estado e sociedade, caracterizado pela tensão entre interesses e propósitos dos diferentes atores, por concessões feitas pelas partes envolvidas, interferindo na formalização de decisões e encaminhamentos de governo. No entendimento de Maricato: “A elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação, na constituição de pactos sociais minimamente duradouros” (MARICATO, 2000, p. 173).

O Plano Diretor, ao formalizar o Conselho e as Conferências de Política Urbana, definiu o formato da participação social no planejamento urbano em Belo Horizonte. O funcionamento das duas esferas públicas expressa a forma como se relacionam o Estado e a sociedade civil na aplicação e reformulação do projeto democrático concebido para a cidade.

Todo o trabalho de pesquisa em torno do Conselho e das Conferências converge para a conclusão de que a adoção de práticas participativas pelos governos motiva a atuação da sociedade e gera responsabilidades do poder público com a continuidade dos processos democráticos, realimentados pelo aprendizado político experimentado pelos atores intervenientes de governo e da sociedade.

Ao interpretar o comportamento e as percepções dos atores envolvidos nas práticas participativas, consideramos como ponto relevante a dimensão simbólica presente na experiência democrático-participativa de planejamento urbano em Belo Horizonte. Percebemos que se construiu no imaginário dos sujeitos atuantes nas esferas públicas pesquisadas uma ideia compartilhada de que, em Belo Horizonte, consolidou-se uma forma de gerir e planejar democraticamente as questões e demandas urbanas. Acreditamos que essa ideia seja extensiva aos moradores da cidade de uma maneira geral.⁵ Mesmo quando críticas são feitas, como na afirmação de que hoje se aplica uma democracia mais “referendativa”⁶ que participativa, a referência é o marco participativo estabelecido a partir do governo da Frente BH Popular inaugurado pelo prefeito Patrus Ananias.

⁵ A generalização da ideia de que se consolidou um comportamento democrático de gestão em Belo Horizonte está pautada na literatura produzida sobre o tema, que envolve análises sobre práticas políticas desenvolvidas na cidade. Reforçam a manifestação ampliada dessa ideia: os resultados do *Survey*, compondo um universo relevante da população ao contemplar uma amostra das nove regiões administrativas; os depoimentos dos entrevistados; os registros documentais analisados e a própria continuidade de governos sustentados em coligações políticas de esquerda iniciadas em 1993 pela Frente BH Popular, fato que demonstra o referendo da população belo-horizontina ao modelo de gestão adotado na cidade.

⁶ A expressão “democracia referendativa” foi usada como crítica pela presidente do IAB em entrevista, demonstrando ter havido uma adulteração da “democracia participativa”. As observações da entrevistada foram abordadas nesta tese na parte referente à III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte.

Os resultados da aplicação do *Survey*⁷ mostram as respostas dos delegados sobre os governos desde a gestão de Eduardo Azeredo e opiniões dos entrevistados sobre a influência da participação nas tomadas de decisão das administrações. Verificamos uma convergência de posições que reforça a ideia de que os moradores das nove regiões administrativas de Belo Horizonte compartilham o entendimento de que na cidade vem sendo desenvolvidas práticas de gestão democráticas. Contribuíram para fundamentar essas representações coletivas o valor dado à aplicação do Orçamento Participativo, sempre citado como exemplo de iniciativa exitosa de participação popular nas administrações.

A abordagem feita do planejamento participativo de Belo Horizonte envolve uma confluência de variáveis que interferiram na definição da proposta adotada, bem como na formatação do desenho institucional dado aos dois espaços públicos destinados a interferir na legislação e na formulação das políticas urbanas do Município. Na pesquisa foram contemplados os procedimentos legais, considerados fatores políticos importantes que, no conjunto, interferiram no formato participativo representado pelo COMPUR e pelas Conferências de Política Urbana, destacando-se: o Capítulo da Política Urbana presente na Lei Orgânica aprovada em 1990 e o próprio processo democrático que movimentou os poderes Legislativo e Executivo na formulação e aprovação dessa Lei; a legislação urbana que antecedeu a aprovação do Plano Diretor e a Lei de Ocupação e Uso do Solo; o trajeto histórico de elaboração de planos urbanísticos que antecederam ao Plano Diretor oficial de 1996 e também as estruturas administrativas aprovadas e aplicadas, responsáveis pelo delineamento dos governos em cada uma das etapas de formulação dos planos.

Análises feitas por pesquisadores do tema, depoimentos recolhidos dos informantes selecionados e o próprio conteúdo analisado da Lei Orgânica mostram como as bases democráticas garantidas na Lei foram determinantes para a criação de um sistema participativo de planejamento. As articulações políticas em prol das conquistas constitucionais sobre a política urbana ocorridas na Câmara Municipal se transformaram em programa na disputa pelo governo municipal e em proposta de gestão a partir de 1993.

Verificamos que, antes mesmo de ser promulgada a Lei Orgânica Municipal e elaboradas as leis urbanísticas, havia em Belo Horizonte uma prática de regularização do espaço

⁷ Os dados referentes à aplicação de *Survey*, tiveram como público os delegados representantes do setor popular na II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte – MG, realizada em Janeiro de 2009.

urbano. Esse percurso da regulação urbana foi trabalhado em várias pesquisas sobre a cidade, bem como os esforços de elaboração de planos urbanísticos, registros de uma memória do planejamento que transformaram a capital mineira em experiência comumente citada nesse campo. Essa memória do planejamento, consolidada nos esforços das equipes de governo em elaborar planos diretores, representa uma tendência no processo de desenvolvimento da cidade de investimento dos gestores no planejamento urbano, característica considerada importante para a compreensão do modelo participativo aplicado a partir de 1996, em Belo Horizonte. Todo o conhecimento técnico acumulado, diagnósticos, movimentação da sociedade e estruturação organizacional da administração pública representaram um somatório de experiências que atuaram no sentido de favorecer a implantação de uma proposta democrática na cidade.

Interpretações sobre o desempenho do COMPUR

O comportamento da sociedade e a atuação dos governos interferem no desempenho dos espaços públicos institucionalizados. Por meio do estudo do Conselho Municipal de Política Urbana, foi possível verificar aspectos desse desempenho determinantes para o entendimento de como acontecem a gestão e o planejamento urbano participativos em Belo Horizonte.

Na análise foram usadas as categorias trabalhadas por Tatagiba (2002): a capacidade deliberativa, a partilha do poder, os problemas da representatividade e a diversidade interna. A proposta de análise, ao nos referenciarmos no estudo da autora, foi tomar como base categorias verificadas em pesquisa, dessa forma mais consistentes. No estudo do desempenho do COMPUR, foram acrescentadas outras categorias consideradas relevantes relativas à sua legitimidade, à capacidade de interferência na formulação das políticas urbanas, ao potencial para efetivar práticas de controle social e atuar como espaço de interlocução entre órgãos especializados do governo municipal.

O tema da consulta e da deliberação é complexo, pois em princípio o caráter deliberativo garante uma presença mais direta e determinante da sociedade nos espaços públicos instituídos, porém, a condição consultiva não representa necessariamente a fragilidade política de uma esfera

onde se fazem representar o Estado e a sociedade. Entendemos ser esse o caso do COMPUR.⁸ O Conselho não tem um caráter deliberativo, mas se legitimou como espaço público, embora seja unânime entre os entrevistados a percepção de que a capacidade deliberativa atuaria como um importante componente para o fortalecimento político do COMPUR, inclusive estimulando o interesse do setor popular para uma participação mais ativa nas decisões sobre políticas urbanas.

Nossos resultados apontam para algumas considerações sobre o desenho institucional do COMPUR que delineiam seu desempenho e explicam sua legitimidade. Inicialmente, foi importante descobrir na investigação os antecedentes do COMPUR, ou seja, constatamos que o Conselho foi pensado durante a elaboração da Lei Orgânica e posteriormente colocado em prática na época de elaboração do Plano Diretor como uma comissão. Em ambas as situações, o Estado e a sociedade civil estavam presentes. Trata-se de informação importante, pois mostra que o Conselho como espaço público foi concebido e experimentado desde o início em meio às práticas democráticas, em momentos de interlocução do Estado com a sociedade, uma iniciativa assumida em conjunto. Essa construção, que se apresenta como parte do percurso histórico do COMPUR, explica em parte a legitimidade do Conselho, sua permanência e aceitação pelos setores da sociedade civil e pelos poderes de Estado.

Por outro lado, o Conselho foi concebido para cumprir funções eminentemente técnicas, estruturado em um formato favorável numericamente ao Poder Executivo, que o preside e sempre o manteve como uma extensão das secretarias responsáveis pelo planejamento urbano. Essas secretarias atuam em certa medida apoiadas nas avaliações e pareceres aprovados pelo COMPUR, em função de passarem pelo Conselho demandas relativas à aplicação e revisão da legislação urbanística. O aval da sociedade via Conselho representa para o Poder Executivo não só o referendo à atuação dos órgãos especializados de governo, como também funciona no sentido de amortecer tensões com os setores sociais que produzem, consomem e ocupam a cidade, no que se refere às políticas urbanas.

Acreditamos que o formato delineado e mantido para o Conselho apresenta-se como o mais conveniente, principalmente para o poder público, por manter representação que privilegia o Poder Executivo e sem autoridade deliberativa. Fica explícita a condição imposta ao COMPUR,

⁸ De acordo com o Regimento Interno, o Conselho se manifestará através de deliberação nas hipóteses de casos omissos relativos à Lei do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, em recursos relativos a processos administrativos de casos decorrentes da aplicação dessas leis. Sua atuação é majoritariamente consultiva, emitindo pareceres sobre assuntos submetidos à sua consideração, ou quando for necessária sua apreciação de alguma matéria por força das leis.

ao tornar-se a instância responsável por tratar de temas extremamente técnicos, justifica-se o controle do Poder Executivo, além do fato de, ao apresentar-se como espaço de consulta, manter as decisões no âmbito dos órgãos de governo, não ameaçando, inclusive, as funções do Poder Legislativo.

Importante avaliar também a aceitação tácita desse formato pela sociedade. A existência do Conselho há quatorze anos, sem alteração da sua estrutura, depois de realizadas três Conferências de Política Urbana, deve-se às vantagens auferidas pelos setores da sociedade representados no âmbito dessa esfera pública. O fato de o setor empresarial ser um dos maiores demandantes de pareceres do COMPUR e poder, por meio dele, minimizar esforços em tramitações complexas antes feitas na Câmara Municipal interferem na permanência do Conselho. Ao setor técnico interessa fazer-se presente em uma instância onde entidades especializadas podem opinar sobre a cidade, sem compromissos mais efetivos de alterar a ordem estabelecida. As representações populares, ao participarem do Conselho, aprendem sobre as questões técnicas e, ao mesmo tempo, atuam nele defendendo temas específicos de interesse do setor. Dessa forma, aceitam o formato instituído para a participação da sociedade no planejamento urbano da cidade.

Todos esses ingredientes funcionam como uma pactuação entre os atores que atuam no sistema participativo organizado via Conselho e conseqüentemente nas Conferências. O desenho institucional vigente, o acordo tácito entre os setores e representações do poder público, aliado à condição predominantemente consultiva do Conselho Municipal de Política Urbana, garantem sua continuidade e legitimidade, favorecendo os encaminhamentos de governo por atuar como uma esfera que processa demandas, avaliando políticas e procedimentos de rotina da cidade. A condição predominantemente consultiva do COMPUR favorece a sua continuidade como esfera pública e, mesmo apresentando limitações em interferir nas decisões de maior escopo, apresenta-se como uma instância politicamente reconhecida no âmbito da gestão e do planejamento urbano em Belo Horizonte.

A conclusão sobre as conveniências e pactuações que atravessam a existência do Conselho e o fato de acreditarmos que por meio delas o COMPUR se legitima como espaço formalizado não responde e nem supera a contradição maior verificada: de se manter um espaço público cerceado em sua autonomia e alquebrado no seu papel de representar a instância democrática de planejamento urbano de Belo Horizonte. Contraditória também se faz a postura

dos atores envolvidos na trajetória do Conselho, atuantes como representação de governo, do Legislativo e da sociedade, ou como técnicos, parlamentares e cidadãos membros de organizações civis. Nas entrevistas e nas atas verificamos a demonstração explícita de uma visão crítica desses atores do lugar ocupado pelo Conselho, foram defendidas mudanças em prol da autonomia e da deliberação sem, contudo, se consolidarem ações políticas dos vários segmentos em prol de um modelo que atenda tais anseios e concretize processos decisórios democráticos sobre as decisões relativas à legislação e às políticas urbanas no Município.

Devemos salientar que o poder de deliberação tende a interferir diretamente na capacidade de uma esfera pública, onde atuam o Estado e a sociedade de interferir mais diretamente na concepção das políticas públicas. No caso do COMPUR, um levantamento preliminar feito sobre seu desenvolvimento resultou na formulação da hipótese de que o Conselho não interferiria na formulação de políticas urbanas mais amplas para a cidade. A ideia sustentou-se na recorrente afirmação, em depoimentos e atas, de que o Conselho limita sua pauta a demandas diversas, em uma agenda de miudezas sobre a aplicação da legislação, restringindo-se a um funcionamento no “varejo”. De fato, prevalece a rotina de uma agenda no varejo determinada pelo Poder Executivo. Contudo, ao acompanharmos mais detidamente o cotidiano do Conselho, os conteúdos dos pareceres aprovados nas reuniões, os temas comuns tratados sobre regulação e intervenções urbanas nos debates, na elaboração dos pareceres e recomendações, verificamos haver uma relação próxima entre as demandas pontuais e a definição das políticas urbanas mais amplas. Entendemos que as demandas de rotina da cidade relacionadas à aplicação da lei avaliadas no COMPUR interferem nos procedimentos de governo. A rotina do COMPUR sinaliza algumas estratégias de gestão e afeta o planejamento das intervenções desdobradas em programas e projetos. Entendemos, através dessa contraditória lógica, que o Conselho não é acionado pelos órgãos especializados de governo na formulação das políticas urbanas, mas a operacionalização de suas pautas ajuda nas tomadas de decisão desses órgãos sobre as intervenções urbanas e funciona como termômetro dos impactos das ações de governo na cidade. O COMPUR só não participa diretamente e mais proximamente das concepções de políticas urbanas pela resistência do governo de colocá-lo em diálogo com os órgãos especializados, uma questão recorrentemente abordada nas reuniões e apresentada pelos conselheiros como um entrave no desempenho técnico e político do Conselho. Evidencia-se, mais uma vez, a baixa capacidade das representações de governo, parlamento, e segmentos da sociedade em transformar

críticas em ação política efetiva, voltada para transformar o COMPUR em instância legal e legítima, capaz de atuar diretamente na elaboração e nas decisões sobre as políticas urbanas, inclusive avançando na perspectiva de fazer acontecer a proposta de intersectorialidade apresentada pelas administrações e defendida pelas lideranças civis nos encontros proporcionados pelas Conferências de Política Urbana.

O desenho institucional do Conselho favorece uma maior concentração de poder pelo Executivo. As representações da sociedade civil, que inclui o Legislativo, tendem a acatar as orientações do governo na avaliação das demandas e formulação dos pareceres.

Consideramos determinante salientar que o COMPUR experimentou momentos diferentes em sua trajetória, com desempenhos e condicionamentos internos modificados ao longo da sua atuação. Os diferentes momentos do Conselho demonstram ter ocorrido no início um vigor democrático, em debates que demonstravam haver preocupação dos conselheiros em entender e definir as reais funções do COMPUR no âmbito das políticas urbanas, situações que exigiram do Executivo maior capacidade de negociação. Depois da II Conferência e da não aprovação dos resultados dela enviados ao Legislativo, em 2005, entendemos ter ocorrido uma inflexão no desempenho do Conselho. Os temas específicos ganharam mais espaço na agenda, as questões urbanas maiores passaram a constar na pauta como informes do Poder Executivo, os conselheiros passaram a questionar menos as funções do COMPUR. A partir desse momento, passa a prevalecer um comportamento mais tecnocrático coordenado pela Secretaria Municipal de Política Urbana.

Ao avaliarmos a questão da representatividade, percebemos que a ela se relacionam a diversidade e a partilha do poder. A representação por órgãos de governo na mesma proporção numérica da sociedade, computando como parte da sociedade civil os representantes do Poder Legislativo, por si só já configura uma disparidade e uma condição desfavorável na partilha do poder entre os segmentos representados. A presença do governo se faz mais forte quantitativamente e qualitativamente, a pauta majoritariamente técnica favorece o Poder Executivo no discurso e na argumentação com maiores chances de obter referendo.

Ao se estabelecer a representação de forma setorializada, a sociedade civil foi arbitrariamente dividida em três grandes segmentos, como se coubesse em formas preestabelecidas, compactas e homogêneas. Cada setor é identificado por um rótulo que acaba por interferir na forma como os diversos grupos, movimentos, organizações, instituições e

cidadãos que deles participam e os próprios representantes eleitos se enxergam e se identificam. Além da diversidade intrasetores que interfere na representação do bloco inteiro, existe a diferença pela desproporção, pois a dimensão do setor popular se comparada aos outros setores é de uma magnitude difícil de avaliar, nessas condições, a possibilidade de se alcançar um bom nível de representatividade. A representatividade fica prejudicada também nos outros dois setores pela composição diversa deles, agravada pela tendência de repetição das instituições que tradicionalmente mantêm assento no COMPUR. Como constatamos que a comunicação dentro dos setores, e até mesmo dos conselheiros em relação às suas entidades é extremamente frágil, fica flagrante a precária representação por setor. As entidades eleitas como representantes dos vários segmentos têm o poder de decidir pelo conjunto. Há uma incapacidade dos conselheiros de fazer com que a participação nas esferas tenha ressonância entre as organizações civis, nos órgãos de governo e entre os parlamentares. Os conselheiros eleitos tendem a descumprir a função de mediadores, e os representados, por sua vez, assumem postura de alheamento, a não ser nos casos em que interesses específicos demandam alguma mobilização.

Chama atenção o fato de não haver registro de questionamento sobre a representação por setor nas atas do Conselho e de não ter sido ponto levantado pelos conselheiros entrevistados. Os conselheiros demonstraram se enxergar e se identificar por meio do rótulo do setor, inclusive quando apresentavam suas impressões sobre os outros setores.

Com certeza, a diversidade contribui para o processo democrático ao ampliar as possibilidades de acesso à participação e colocar nas arenas públicas atores diferentes em debate e negociação, no entanto, procuramos chamar atenção nessa abordagem sobre os setores para as desproporções, vícios e rótulos que interferem na representação.

A diversidade expõe diferenças, manifestas na capacidade dos segmentos, dos conselheiros e das instituições de lidar com os componentes próprios da participação no planejamento urbano de Belo Horizonte, via Conselho de Política Urbana. As diferenças identificadas expõem: a condição socioeconômica, os espaços da cidade ocupados e utilizados, os níveis de instrução, as opções político-partidárias, o engajamento nos espaços participativos instituídos, a capacidade de lidar com os conteúdos técnicos, o poder de negociação e trânsito com o governo, a capacidade de argumentação em defesa de interesses e propostas e os projetos de cidade defendidos.

O caráter mais técnico do Conselho obviamente condiciona um nível de conhecimento que aguça as diferenças em termos da compreensão e da capacidade de atuação dos conselheiros nesse campo, desfavorecendo o setor popular. Contudo, todas as diferenças pontuadas incidem de alguma maneira no nível de atuação do setor ou da instituição, interferindo na forma como o poder se manifesta e é partilhado. Tentamos demonstrar esse aspecto na pesquisa, ou seja, as várias manifestações das diferenças pela análise das percepções dos conselheiros, nos recortes das atas onde se expressam as concepções diferenciadas sobre os temas em pauta, nos embates em torno de questões específicas defendidas pelos setores, nos questionamentos sobre o papel do COMPUR e nos debates travados sobre o planejamento e sobre o desenvolvimento da cidade.

Um outro aspecto relacionado à representatividade e à partilha do poder é o exercício do controle social. Os setores representados no Conselho não conseguiram se articular internamente como deveriam ou poderiam, e não arregimentaram as entidades representadas, na função de acompanhar e monitorar os resultados das Conferências e também as ações dos governos sobre as políticas urbanas. O Conselho é a instância de participação da sociedade nos processos de planejamento urbano, portanto, tem credencial para arregimentar as forças sociais na revisão das leis e para solicitar do Poder Legislativo uma tramitação dialogada com a sociedade das decisões tomadas na esfera das Conferências. Entretanto, nas três Conferências realizadas, o Conselho perdeu potência no exercício desse papel, deixando livre o Poder Executivo na organização dos encaminhamentos, sem acompanhar mais proximamente o processo e permitindo a criação de comissões pouco eficientes na função de exercer o controle social das deliberações pactuadas nos eventos. Ao não se posicionar fazendo e estimulando o controle social também das políticas urbanas ou das intervenções urbanas, o Conselho perde a oportunidade de ganhar mais ressonância na sociedade, fato que poderia transformá-lo em um espaço público mais politizado, melhor aproveitado e apropriado pela população. Aqui vale a ideia exposta por Maricato (2002) de que os instrumentos urbanísticos, normas, regulamentações, indicações formais de formatos participativos não são suficientes em si mesmos. Na avaliação da autora: “Nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre essa prática” (MARICATO, 2002, p. 96).

No cômputo geral, ao acompanharmos o desempenho e a trajetória do Conselho Municipal de Política Urbana e a forma como a rotina da cidade é tratada nas agendas, verificamos que sua existência não pode ser avaliada como um bloco homogêneo, da sua criação até sua mais recente *performance*, uma análise nessa direção pode gerar conclusões simplistas e

superficiais. Procuramos então, no estudo feito sobre o Conselho, considerar as transformações, percebendo as contradições e ambiguidades, apontando deficiências, mas reconhecendo as qualidades e vantagens de sua existência e atuação como espaço participativo. Sem dúvida, mesmo com todos os problemas destacados e as limitações expostas, torna-se importante salientar o potencial político do Conselho por sua legitimidade e pela experiência acumulada das entidades representativas dos setores, elementos que podem qualificar a participação, transformando essa arena pública em um espaço com maior capacidade propositiva e decisória. Observamos a existência de sinais, durante a realização e após a conclusão da III Conferência, de estímulos para a retomada do vigor democrático do Conselho.

A importância das Conferências para o planejamento participativo

O estudo feito sobre a realização das Conferências demonstrou a ocorrência de problemas, tanto pelo direcionamento assumido pelo Poder Executivo como pela diferença entre os conteúdos aprovados nas assembleias e os formatos de lei formalizados pelos poderes. Trata-se dos rumos dados aos resultados da atuação da sociedade na revisão da legislação e sobre as recomendações feitas ao Poder Executivo. Contudo, consideramos as Conferências um importante diferencial político do planejamento participativo de Belo Horizonte. O Estatuto da Cidade determina a formulação de planos diretores, previstos para estabelecer diretrizes em um recorte temporal de dez anos. Ao realizar a revisão das leis (Plano Diretor e Lei de Ocupação e Uso do Solo) em uma temporalidade de quatro anos, por meio da atuação direta da sociedade nas Conferências, Belo Horizonte já pratica uma proposta mais democrática de planejamento urbano, antes mesmo da aprovação da Lei n. 10.257 de 2001.

As Conferências são importantes para a existência do COMPUR. Por meio delas, o Conselho cumpre uma função fundamental para a cidade: realizar a revisão participativa da legislação urbana do Município. Devido à mobilização social que geram e por se transformarem em um grande fórum que discute a cidade na sua totalidade, as Conferências representam um poderoso instrumento de legitimação do COMPUR e dos governos comprometidos com a gestão participativa da cidade. A movimentação provocada pelas Conferências renova a disposição dos setores da sociedade de participarem das decisões sobre a cidade, estimula o debate em torno de

uma pauta sobre as questões urbanas e dá força política à ideia de se construir uma agenda permanente que aglutine as decisões setorializadas sobre políticas urbanas no Município. Mesmo que parte da efervescência democrática gerada nos encontros se desfaça após a realização dos eventos, as Conferências revigoram a presença dos setores nas decisões sobre a cidade, geram negociações entre os atores envolvidos e dão visibilidade ao Conselho Municipal de Política Urbana.

Um aspecto importante das Conferências é o fato de colocarem o poder público em contato direto com a população. Em todos os momentos do evento, além dos delegados eleitos por setor, a participação é aberta à sociedade. Diferentemente do COMPUR, que funciona respeitando uma dinâmica de reuniões mensais onde o Poder Executivo lida com a sociedade pela mediação das representações eleitas para cada mandato, as Conferências, mesmo ocorrendo em um espaço dilatado de tempo, levam o poder público à negociação direta com a população. Ao representar uma esfera pública mais ampliada, as Conferências permitem também uma atuação mais próxima dos moradores da cidade nas discussões e tomadas de decisão sobre as questões urbanas. Toda a dinâmica do evento, os resultados das etapas temáticas, regionais e da assembleia final apresentam-se como um rico diagnóstico participativo para uso das administrações, favorecendo a gestão e o planejamento em projeções e ações mais precisas no trato das demandas urbanas.

Entendida a importância das Conferências, foram detectados problemas de funcionamento e nos resultados. Ao analisar os Anais e por meio dos depoimentos, verificamos que a metodologia utilizada aborda a cidade em partes, pedaços que só são juntados na assembleia final; mesmo assim, a percepção do todo pelo público fica prejudicada. A questão mais importante, porém, refere-se ao encaminhamento dos resultados, a forma como os poderes Executivo e Legislativo lidam com o processo, interrompendo o diálogo com a sociedade. A sociedade, por sua vez, se mostra impotente para cobrar do poder público o encaminhamento mais transparente das decisões e promulgação final dos resultados construídos na arena pública. Com isso, entendemos acontecer uma ruptura no processo democrático, pois movimenta-se a sociedade, criam-se situações de debate para a tomada de decisões sobre a legislação urbana e, por fim, as rédeas da deliberação são assumidas pelos poderes Executivo e Legislativo, que passam a agir isoladamente, abrindo espaço de interlocução separada com segmentos e grupos.

Verificamos na análise das três Conferências uma tendência de perda de espaço do COMPUR na organização do evento. O governo ampliou seu espaço de atuação, ganhando capacidade de interferir na concepção, no funcionamento e nos resultados. Embora a posição do governo sempre tenha sido determinante, a presença mais acentuada do Estado na III Conferência pode ser atribuída ao gerenciamento mais direto assumido pela Secretaria Municipal de Política Urbana, órgão que demonstrou um viés técnico de resultados mais explícito. Contribui também para o afastamento do COMPUR de uma posição mais direta na preparação e avaliação do evento as transformações ocorridas no Conselho ao longo da sua trajetória, perdendo a capacidade de reflexão e crítica sobre o papel que desempenha no planejamento urbano.

O Estado e a sociedade civil nos espaços públicos investigados

Ambiguidades: aprendizado político e controle na participação democrática

O aprendizado político representa um importante resultado da institucionalização do Conselho de Política Urbana e das Conferências de Política Urbana. O exercício ético-político, construído a partir de práticas de negociação entre atores oriundos de lugares e posições diferentes, contribui para a construção de uma vontade coletiva. Esse fazer pedagógico que envolve a sociedade civil e o Estado não acontece linearmente, resulta de avanços e recuos e se estabelece por meio de conflitos, de pactos tensos e disputados. A posição do Estado é determinante, ao exercer tarefa educativa quando abre canais de interlocução e institucionaliza espaços de compartilhamento. É por meio da mediação do Estado⁹ que os consensos são costurados, “o Estado obtém e exige esse consenso, mas também educa esse consenso” (GRAMSCI, 1978, p. 230).

No estudo da experiência de planejamento participativo de Belo Horizonte, foi possível verificar a presença do Estado pelo protagonismo político do Poder Executivo, portador de um saber técnico especializado que lhe confere posição de destaque no direcionamento decisório e na

⁹ Tarso Genro (1995), ao abordar sobre o OP de Porto Alegre, fala da participação efetiva do Estado no sentido de colocar novos valores, numa relação reciprocamente educativa com a sociedade.

aplicação das metodologias participativas, elementos que compõem o quadro da experiência democrática desenvolvida na cidade.

Os setores da sociedade civil, ao atuarem nos espaços públicos instituídos para interferir no planejamento urbano, apreendem as contradições do processo e demonstram os resultados do aprendizado político quando apresentam seus pontos de vista, propostas e críticas. Na pesquisa foram expostas em abundância as críticas dos setores e também de representações do Estado sobre os excessos do Poder Executivo no controle desses espaços e na não transformação deles em estruturas avançadas de concepção e controle de políticas públicas. O estudo aponta uma ambiguidade estrutural na experiência de Belo Horizonte, ao mesmo tempo em que estimula a prática democrática, o Poder Executivo controla e concentra poder. A posição do Estado nesse caso leva ao questionamento sobre a diferença entre uma prática de educação do consenso, e uma prática direcionadora das decisões e encaminhamentos. A reflexão feita por Bobbio (1983) sobre os paradoxos da democracia se faz real, além dos pontos levantados pelo autor, nuances do fazer democrático foram percebidas no estudo do planejamento urbano participativo. As análises empíricas desenvolvidas sobre o funcionamento do COMPUR e das Conferências mostram a simultaneidade entre práticas de compartilhamento decisório fomentadoras do aprendizado político-democrático e limitações impostas pela atuação dos governos, resistentes a transformar o compartilhamento em uma fórmula equilibrada de partilha do poder sobre as decisões relativas à regulação e intervenção urbana.

As explicações para os paradoxos detectados na análise dessa realidade local podem ser buscadas em características mais globais de uma cultura política que privilegia o Poder Executivo, concentrando nele a capacidade decisória e a função de gerir de forma centralizada as demandas e proposições apresentadas pela sociedade. É um traço de cultura presente nas três esferas de governo e percebido mais diretamente no comportamento político das administrações municipais. Associado à tendência de hipertrofia do Estado, com destaque para a posição centralista do Poder Executivo, apresenta-se também como registro desse comportamento político a incipiente experiência de participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão dos governos.

Em Belo Horizonte peculiarmente, pode ser considerado relevante como explicação da forte determinância do Estado o fato de as iniciativas democratizantes terem sido aplicadas a partir de um reposicionamento assumido pelas administrações comprometidas com projetos

políticos democrático-populares. Embora a sociedade civil tenha demonstrado na cidade um percurso de luta, o comprometimento dos governos após 1993 com a aplicação de mecanismos democrático-participativos de gestão e de planejamento foram determinantes para a consolidação dos espaços públicos compartilhados que decidem sobre legislação, orçamento e políticas públicas. Ao assumirem as rédeas do processo, as administrações municipais estabeleceram o caráter político e técnico da gestão na sua totalidade, englobando a formulação: das leis, das metodologias de interlocução participativas adotadas e das ações de governo. A atitude das organizações sociais participantes manteve-se mais fortemente como referendatória do que propriamente como uma postura reativa e propositiva.

A condução técnico-política assumida na aplicação do projeto de cidade pensado para Belo Horizonte no formato participativo pode ser entendida como um esforço dos governos de alcançar os resultados planejados, evitando obstruções e falhas que ameacem o bom desempenho do modelo proposto. Esse perfil de gestão explicaria os exageros na condução dos processos, ao mesmo tempo em que se evidencia o compromisso dos governos e das equipes técnicas em aplicar os princípios da reforma urbana no Município, por meio da adoção dos procedimentos participativos. Talvez essa condução faça parte das características das propostas de gestão e planejamento adotadas pelos partidos de esquerda, pós-transição democrática e na sua consolidação, na ânsia de efetivar os direitos conquistados em lei e de demonstrar a capacidade desses novos quadros de governo de garantir democracia com eficiência e efetividade.

Verificamos que as ambiguidades existentes não impedem que as administrações pratiquem um modelo democrático de gestão e de planejamento, beneficiando-se da experiência por obter como resultado: i) a reorganização interna das estruturas de governo para formulação e implantação da proposta participativa; ii) o aprendizado do replanejamento, ou seja, o entendimento de que a prática de planejamento representa um processo de reelaboração constante, principalmente em modelos participativos; iii) a construção de uma nova prática gestonária e conseqüentemente o desenvolvimento de uma cultura participativo-democrática que reforça ações institucionalizadas de Estado, suplantando ações temporárias de governo.

Os setores representados no Conselho e nas Conferências, por sua vez, aprendem politicamente por meio do debate, no compartilhamento e nas negociações desenvolvidas no âmbito dessas esferas públicas. O setor empresarial, embora utilize de outros meios diretos para atender suas demandas, atua e dá sustentação aos espaços públicos formalizados, responsáveis

pela regulação urbana que interferem na dinâmica da cidade. Os conselheiros e delegados do segmento empresarial entenderam o significado de se estabelecer interlocuções e negociações com os outros setores e com o poder público.

Os representantes do setor técnico demonstram capacidade de argumentação e crítica. Ao participarem de maneira compartilhada nas duas esferas, esses especialistas aprimoram sua leitura da cidade e ampliam sua capacidade argumentativa para debater com o Poder Executivo. A presença de um corpo de especialistas que dominam conteúdos relacionados à problemática urbana qualifica a participação pela elevação do nível do debate e por interferir no aprendizado e na formação de opinião dos outros setores.

O segmento popular demonstrou grande abertura e habilidade para o aprendizado técnico-político. Os fatores desse comportamento podem estar relacionados: à disposição das lideranças populares de conhecer os conteúdos técnicos, com vistas à qualificação do desempenho do setor; à versatilidade das classes populares, por se fazerem presentes em vários espaços públicos; ao entendimento pelas lideranças da dimensão política da participação, em função de, por meio dela, poderem inserir temas de interesse da população nas pautas apreciadas e deliberadas nos espaços públicos.

Cada setor aprimora sua capacidade argumentativa, se informa e se forma na experiência da troca, na disputa e na construção dos pactos. Ao mesmo tempo, cada setor contribui com suas potencialidades, levando para as arenas saberes que são compartilhados.

Pontos frágeis da participação: a atuação do Legislativo e dos setores

A participação das representações da sociedade civil nos espaços públicos institucionalizados fortalece a democracia. Os estudos empíricos têm contribuído para o dimensionamento dos níveis de qualidade da participação e para o entendimento do potencial democratizante desses espaços. O estudo da representação setorializada da sociedade no sistema participativo de planejamento em Belo Horizonte demonstrou que, paralelo às conquistas no campo da democracia participativa, persistem comportamentos que imprimem recuos ao processo ou tornam de certa forma mais lenta a consolidação das práticas democráticas.

Uma avaliação da presença do Poder Legislativo nos espaços públicos investigados mostra que, embora os parlamentares estejam envolvidos diretamente no funcionamento das instâncias participativas, ainda persiste uma resistência ao amadurecimento do equilíbrio entre a democracia representativa e a democracia participativa. O Legislativo demonstra ver nesses espaços compartilhados uma ameaça ao poder decisório da Câmara Municipal; além disso, os parlamentares parecem temer a atuação de lideranças, grupos e segmentos que possam ameaçar a permanência e o controle de redutos eleitorais.

Ao avaliarmos a participação dos setores nos espaços investigados, verificamos problemas que mereceriam ser alvo de reflexão dentro do Conselho e fora dele, nas organizações sociais que atuam em nome desses segmentos.

O setor empresarial, liderado pelos representantes do mercado imobiliário, mesmo mantendo presença no COMPUR e nas Conferências desde a institucionalização do sistema participativo, não abandonou os meios diretos de negociação com o poder público, buscando nesses contatos a aprovação de leis e o encaminhamento de ações de governo favoráveis aos investidores. Os especialistas do setor técnico, pelo potencial crítico e de conhecimento que os caracteriza, poderiam contribuir mais para o fortalecimento do Conselho e das Conferências, mas cederam a uma participação de rotina. As representações dos segmentos populares mostraram-se intimidadas pelo caráter técnico do Conselho e também, em certa medida, das Conferências, aceitando a condução do Poder Executivo e mantendo-se dispersas. O comportamento dos conselheiros e delegados populares tende a favorecer ações fragmentadas e negociações particularizadas de cunho bairrista.

Um dos aspectos a ser apontado como responsável pela dificuldade dos setores de qualificar a participação está relacionado à não adoção da prática de avaliação. Da mesma forma que os procedimentos de gestão e de planejamento aplicados pelos governos precisam ser avaliados para que as administrações aprimorem seus mecanismos, do lado da sociedade civil também são necessárias aplicações de fórmulas de avaliação do desempenho das representações, tanto por setor, como pelo conjunto da atuação da sociedade civil nos espaços públicos onde se faz presente

Problemas da gestão e do planejamento participativo

O modelo de planejamento participativo aplicado em Belo Horizonte representa uma experiência exitosa de interlocução entre o Estado e a sociedade na consolidação dos direitos urbanos. No entanto, experiências dessa natureza expõem mais explicitamente as contradições da realidade por deflagrarem interesses divergentes, conflitos e tensões que as formas convencionais tendem a obscurecer ou camuflar.

As práticas participativas não devem ter significado em si mesmas, não podem ser entendidas como um recurso de gestão que ao ser aplicado por si só garante transformações na relação do Estado com a sociedade e consolida a superação de práticas conservadoras. Ao adotarem medidas que favorecem a interlocução com a sociedade, os governos devem transformar esses encontros em verdadeiros instrumentos de gestão, em um processo de construção e reconstrução permanente. A análise da experiência do Conselho e das Conferências apontou alguns problemas nessa direção, como as dificuldades da administração pública de se deixar penetrar pela participação.

Entendemos que os pontos críticos destacados a seguir afetam tanto a gestão como o planejamento, lembrando que, neste estudo, conceituou-se gestão como as medidas imediatas de rotina dos governos desenvolvidas em prazos curtos de atendimento das demandas de funcionamento da cidade; e planejamento como referindo-se às projeções baseadas na legislação urbanística que envolvem as políticas e seus respectivos programas e projetos trabalhados em prazos mais dilatados. Nesse caso, a atuação das equipes técnicas de governo interfere decisivamente, tanto no planejamento como na gestão.

O levantamento feito sobre a rotina de trabalho do Conselho Municipal de Política Urbana demonstrou haver interpretações diferentes nas equipes sobre como o projeto democrático-participativo proposto deve ser conduzido. Consideramos essa tensão interna um sinal positivo de uma abertura desses profissionais para o diálogo, mas é sintoma também da necessidade de uma integração mais equilibrada entre os órgãos de governo em prol de políticas mais articuladas para o enfrentamento das questões urbanas e sociais do Município.

Os governos dispõem de um rico diagnóstico da cidade resultante da participação dos setores civis nas esferas públicas, principalmente o material produzido durante as Conferências. As opiniões, interpretações e proposições expostas pelos conselheiros e delegados poderiam

servir de parâmetro para a formulação compartilhada das políticas públicas, tornando-as ações mais articuladas, eficientes e eficazes.

Ao atuar nos espaços participativos, a sociedade teve a oportunidade de opinar sobre os processos de gestão e se pronunciar sobre o desempenho técnico dos governos. O estudo dos documentos e a análise dos dados produzidos na pesquisa mostram alguns problemas detectados pela população: deficiências nos fluxos de informações, obstruindo acessos e a qualidade da participação; problemas operacionais na descentralização, até pela não realização dos planos diretores regionais; a inversão de prioridades funciona em grande medida via OP, que enfrenta congestionamentos na execução; ocorre pouca articulação entre as políticas públicas urbanas e sociais.

Nas recomendações ao Executivo, presentes nos Anais da I e II Conferência, os pontos destacados pelos delegados nas Conferências Setoriais e Regionais da II Conferência, comparados com os resultados das Conferências da Cidade, mostram que os moradores de Belo Horizonte atuantes nos eventos têm clareza da importância das ações integradas dos órgãos da administração municipal. Isso torna os documentos finais desses eventos importantes indicadores das percepções da sociedade sobre os problemas da cidade e das deficiências dos governos, apresentando sinalizações de como enfrentá-los. Entretanto, comentários feitos pelos entrevistados e reclamações que persistem na III Conferência indicam não ter havido uma utilização mais criteriosa das indicações dadas pela população por meio dos seus representantes oficiais nas esferas públicas que debatem sobre a cidade.

Soma-se às limitações do uso dos resultados das Conferências o fato de que os órgãos responsáveis pelo planejamento urbano não valorizam o Conselho Municipal de Política Urbana como um parceiro e importante instrumento na construção de uma macro política que abarque a totalidade da cidade e delinhe as políticas setorializadas e regionalizadas, colocando-as em diálogo com as políticas sociais.

Considerando serem os Conselhos peças importantes na formulação e aplicação das políticas públicas, ao avaliarmos a atuação do COMPUR e das Conferências, observamos que há uma tendência de desempenho isolado dos Conselhos que atuam no âmbito das políticas urbanas (patrimônio, meio ambiente, saneamento, habitação, transporte). A interlocução entre esses Conselhos é precária, como também têm sido as tentativas de alterar essa lógica, de forma a imprimir um formato dialogado entre as esferas participativas, e dessas com o poder público.

Nesse caso, falta empenho por parte do Estado em favorecer a interseção entre os Conselhos, mas também contribui para a deflagração desse quadro a fragmentação das ações da sociedade civil e a falta de motivação dos cidadãos em fortalecer as ações coletivas voltadas para o enfrentamento articulado das questões urbanas. As lideranças populares participantes dos espaços públicos investigados se manifestaram nas entrevistas, nos resultados do Survey e nos debates registrados nas Conferências, sobre a difícil tarefa de mobilizar e conseguir o comprometimento da população com os problemas dos bairros, das regiões e da cidade.

Referências

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo**: debate sobre uma alternativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.

DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-45.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1998. p. 203-231.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Antônio L. B. (org.). **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a. p. 141-155.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b. p. 3-23.

GENRO, Tarso. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata; TELLES, Vera da Silva (orgs). Poder local, participação popular, construção da

cidadania, Revista do **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**, v. 1, n. 1, p. 19-27, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4. ed. São Paulo: Editora Documentos, 2006.

MARICATO, Ermínia. As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil. In: MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otilia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Planos Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 271-283.

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

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.