

LUCIANA SOUZA BRAGANÇA

**DO PLANEJAMENTO DA CIRCULAÇÃO AO  
MICROPLANEJAMENTO INTEGRADO**

Belo Horizonte  
Escola de Arquitetura da UFMG  
2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

LUCIANA SOUZA BRAGANÇA

# **DO PLANEJAMENTO DA CIRCULAÇÃO AO MICROPLANEJAMENTO INTEGRADO**

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

Área de concentração: Análise crítica e histórica da Arquitetura e do Urbanismo

Orientadora: Prof. Dra. Silke Kapp

Belo Horizonte  
Escola de Arquitetura da UFMG  
2005

Dissertação defendida e aprovada em 19 de agosto de 2005, pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Prof. Dra. Silke Kapp (orientadora)  
Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais

---

Prof. Dra. Heloisa Soares Moura Costa  
Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais

---

Prof. Dra. Jupira Gomes de Mendonça  
Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais

Ao Paulinho e aos meus pais.

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Silke Kapp, pela disponibilidade e a gentileza em me “herdar” e me orientar, pela confiança, pelas discussões sempre críticas e pela firmeza com que sempre me apoiou.

Ao Paulinho, pela infinita paciência.

À OSLA, pela compreensão e incentivo e pela prontidão em executar as tarefas que cabiam a mim no escritório. À Luciane pelo apóio técnico. E especialmente ao Eduardo por ler pacientemente meus trabalhos.

À Professora Jupira pela disponibilidade.

Ao Professor Cabral pela disposição “à distância”.

À Ana Paula Baltazar pelas ótimas dicas e discussões.

Aos amigos ganhados na turma de mestrado de 2003.

À Juliane pela leitura dos trabalhos e por me ajudar na formatação final.

Ao amigo Frederico, em especial, pelas discussões das minhas idéias, pela indicação de bibliografia, por questionar sempre. A sua ajuda foi fundamental para a conclusão desta dissertação.

Aos meus professores do Núcleo de Pós-graduação da EAUFMG.

Aos amigos Rebecca e Tande que tiveram a paciência e disponibilidade em ler e comentar minha dissertação.

Ao Núcleo de Pós-graduação da EAUFMG, especialmente a Renata, pela gentileza e prontidão de sempre.

Aos alunos das turmas de PIAUP I e Intervenções em Situações Urbanas Complexas com os quais trabalhei, pelo aprendizado e pesquisas paralelas.

Aos funcionários de todas as instituições que me foram úteis: BHTRANS, Gerência Central do Orçamento Participativo, Gerência Regional Centro-sul do Orçamento Participativo e URBEL, principalmente aos meus entrevistados que cederam seu tempo e sua experiência.

## RESUMO

BRAGANÇA, Luciana Souza. *Do planejamento da circulação ao Microplanejamento Integrado*. 2005. 131f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

O presente trabalho busca compreender o planejamento urbano atual revelado a partir do Planejamento da Circulação viária no Brasil, especialmente em Belo Horizonte, baseando-se num enfoque crítico descritivo de várias formas e exemplos. Os exemplos utilizados na primeira parte são os seguintes: Operação Urbana Faria Lima em São Paulo e o planejamento de trânsito proposto pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte no projeto PACE 97. Com base nesses exemplos traça-se uma situação-problema na qual são enfocados: a desintegração do planejamento urbano na cidade de Belo Horizonte, a inoperância na utilização do planejamento da circulação como forma de melhorar ambientes urbanos; a utilização do planejamento como forma de concentração dos investimentos urbanos em benefício de setores específicos, com aumento da concentração de renda e da segregação territorial; e a desconsideração dos agentes sociais e de seu cotidiano nas elaborações das propostas de planejamento. O objetivo geral é propor um direcionamento, uma possibilidade de superação dos problemas apontados com a proposta de um "Microplanejamento Integrado". Essa proposta é desenvolvida em duas etapas: na primeira são definidos seus conceitos estruturadores e na segunda suas táticas de ação baseadas num estudo do par formado pelo Orçamento Participativo de Belo Horizonte e pelo Plano Global Específico.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano, urbanismo, circulação viária, participação, projetos participativos.

## ABSTRACT

*This work searches the comprehension of the present urban planning revealed from the Traffic Planning in Brazil, specially in Belo Horizonte, based on a descriptive and critical focus of several examples. The examples used in the first part are the following: Faria Lima Urban Operation in Sao Paulo and the traffic planning proposed by PACE 97 project in Belo Horizonte. Grounded on these examples, some problems are identified: the desintegration of the urban planning in Belo Horizonte; the non use of the traffic planning as a way of urban environment improvement; the utilization of the planning as a way of concentration of urban investments in benefits of specific sectors, with the increasing of income concentration and territorial segregation; and the desconsideration of social agents (and their everyday habits) in the organization of planning proposals. The general aim is to propose another direction, a possibility of overcoming the risen problems with the proposition of an "Integrated Microplanning". This proposal is developed in two stages: at the first stage we define its structural concepts and at the second stage we define its action tactics based on a study of the couple composed by the "Participatory Budgeting" of Belo Horizonte and by the "Global Specific Plan".*

**Key word:** *urban planning, urbanism, traffic, participation, participatory projects.*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 Objetivos e estrutura da pesquisa .....	12
1.2 Da crítica do planejamento urbano a um planejamento urbano crítico .....	15
<b>2 PLANEJAMENTO DA CIRCULAÇÃO E MACROPLANEJAMENTO DESINTEGRADO</b> .....	19
2.1 A circulação na história e no planejamento das cidades .....	19
2.2 O planejamento urbano e o avanço do planejamento da circulação no Brasil .....	23
2.3 O planejamento urbano e o planejamento da circulação em Belo Horizonte .....	28
2.4 Grandes projetos viários: Operação Urbana Faria Lima .....	37
2.5 Intervenções no trânsito de Belo Horizonte: o projeto PACE 97 .....	46
2.6 A Situação-problema .....	56
<b>3 MICROPLANEJAMENTO INTEGRADO: CONCEITOS ESTRUTURADORES</b> ...	61
3.1 Bases legais para um Microplanejamento Integrado .....	62
3.1.1 Constituição de 1988 .....	62
3.1.2 Estatuto da cidade .....	64
3.1.3 Plano Diretor de Belo Horizonte .....	67
3.1.4 Decretos .....	68
3.2 Escala .....	70
3.3 Integração .....	76
3.4 Da não-participação à participação autêntica .....	76
3.5 Reorganizando as relações de produção do espaço .....	83
<b>4 MICROPLANEJAMENTO INTEGRADO: TÁTICAS DE AÇÃO</b> .....	93
4.1 O par Orçamento Participativo – Plano Global Específico .....	94
4.1.1 O Orçamento Participativo: mecanismo de gestão participativa .....	94
4.1.2 Plano Global Específico: planejamento do espaço no âmbito do Orçamento Participativo .....	103
4.1.3 Contradições no Plano Global Específico do Aglomerado Santa Lúcia .....	110
4.2 Um novo par Orçamento Participativo – Microplanejamento Integrado .....	114
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	123
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	125

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b>	Fluxograma organizacional da PMBH .....	36
<b>Figura 02</b>	Av. Brigadeiro Faria Lima na Malha Viária de São Paulo .....	39
<b>Figura 03</b>	Operação Urbana Faria Lima trecho Itaim / Vila Olimpia .....	39
<b>Figura 04</b>	Operação Urbana Faria Lima trecho Pinheiros .....	40
<b>Figura 05</b>	Projeto PACE 97 - Intervenções propostas.....	52
<b>Figura 06</b>	Projeto PACE 97 – Áreas Ambientais .....	53
<b>Figura 07</b>	Projeto PACE 97 – Binário Professor Moraes – Rio grande do Norte.....	54
<b>Figura 08</b>	Projeto PACE 97 – Av. Nossa Senhora do Carmo.....	55
<b>Figura 09</b>	Metodologia atual do Orçamento Participativo – Fluxograma .....	102
<b>Figura 10</b>	PGE da Barragem Santa Lúcia – Intervenções propostas Cenário 1 .....	106
<b>Figura 11</b>	PGE da Barragem Santa Lúcia – Intervenções propostas Cenário 2 .....	107
<b>Figura 12</b>	PGE da Barragem Santa Lúcia – Remoções propostas Cenário 1 .....	108
<b>Figura 13</b>	PGE da Barragem Santa Lúcia – Remoções propostas Cenário 2 .....	109
<b>Figura 14</b>	Metodologia Microplanejamento Integrado – Fluxograma .....	122

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE – Área de Diretrizes Especiais

BHTRANS – Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CMOP – Comissão Municipal do Orçamento Participativo

COMAM – Conselho Municipal de Meio Ambiente

COMFORÇA – Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização

COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CRPs – Conselhos Regionais Populares

DER – Departamento de Estradas e Rodagens

FAU/USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social

LabHab – Laboratório de Habitação e Assentamentos Urbanos da FAU/USP

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LPUOS – Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo

METROBEL – Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana,

MPI – Microplanejamento Integrado

ONG – Organização Não Governamental

OP – Orçamento Participativo

OSCIP – Organização Civil de Interesse Público

PACE 97 – Plano de Circulação da Área Central de 1997

PGE – Plano Global Específico

PL – Projeto de Lei

PLAMBEL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PMBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PPA – Plano Plurianual de Ação Governamental

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SAGMACS – Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais

SCOMURB – Secretaria Municipal da Coordenação e Política Urbana e Ambiental

SCONGER – Secretaria Municipal da Coordenação da Gestão Regional

SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital

SMEL – Secretaria Municipal de Estrutura Urbana

UP – Unidade de Planejamento

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## 1.1 Objetivos e estrutura da pesquisa

Esta dissertação tem como ponto de partida a busca da compreensão do planejamento urbano atual revelado a partir do Planejamento da Circulação viária no Brasil, especialmente em Belo Horizonte, baseando-se num enfoque crítico descritivo de várias formas e exemplos. O objetivo geral é propor um direcionamento, uma possibilidade de superação dos problemas apontados com a proposta de um "Microplanejamento Integrado" (MPI).

Na primeira parte, será feita uma análise histórico-evolutiva, com início no Urbanismo Moderno, com o objetivo de se discutir o planejamento urbano, sua transformação e sua evolução a fim de se compreender o seu estado atual. Essa análise irá desenvolver-se em três escalas: a global, a brasileira e a da cidade de Belo Horizonte. Ressalta-se, nesse recorte, a fragmentação do planejamento em várias instâncias e sua desvinculação do espaço da cidade, onde se desenvolve a vida cotidiana, através da ênfase dada, historicamente, à circulação viária. Tal circulação será o exemplo escolhido para desvendar os problemas enfrentados pelo planejamento urbano e para discutir sua importância para o capitalismo e seu *status* de função urbana prioritária que teve seu início nas reformas pré-urbanísticas de Haussmann e foi sedimentado a partir do Urbanismo Moderno. Hoje, o argumento da "melhoria do trânsito" costuma ser usado para justificar o planejamento da circulação que se foca nessa melhoria, mas guarda estreitas relações com a produção do espaço urbano submetida às regras do capitalismo.

Nesse contexto, o poder público – um dos agentes mais importantes que atua no processo de produção do espaço via planejamento (embora não seja o único) – e o sistema econômico capitalista têm, continuamente, transformado o espaço urbano em espaço abstrato ou dos valores de troca, a despeito dos seus valores de uso.<sup>1</sup> Essa contradição socioespacial foi explicitada por Lefebvre ao contrapor o espaço da cidade, enquanto homogeneizado e hierarquizado pelas práticas econômicas e políticas do capitalismo, o espaço da vida cotidiana em cuja construção os diversos agentes sociais interagem. Essa mesma contradição será, nesta dissertação, evidenciada por meio de dois exemplos: o planejamento urbano, reduzido ao

---

<sup>1</sup> LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1993.

planejamento de trânsito tal como efetuado nos últimos dez anos em São Paulo, a partir de uma análise da Operação Urbana Faria Lima feita pela geógrafa Ana Fani Alessandri Carlos e pela arquiteta Mariana Fix, e o planejamento de trânsito pretensamente integrado a outros fatores, proposto pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e pelo seu órgão responsável pelo transporte e trânsito, a BHTRANS, no projeto PACE 97.

Com base nessa análise crítica, remonta-se à situação-problema enfocando-se a desintegração do planejamento urbano na cidade de Belo Horizonte e a inoperância na utilização do planejamento da circulação como forma de melhorar ambientes urbanos; a utilização do planejamento como forma de concentração dos investimentos urbanos em benefício de setores específicos, com aumento da concentração de renda e da segregação territorial; e a desconsideração dos agentes sociais e de seu cotidiano nas elaborações das propostas de planejamento.

Daí surge uma pergunta que será de especial importância para esta dissertação: o que pode ser feito para que as intervenções urbanas, como as de circulação, melhorem os locais em que elas se instalam, em vez de torná-los piores, e para que o planejamento seja uma ferramenta de inclusão? Esse é o horizonte perseguido ao longo deste trabalho, mesmo sabendo-se que nenhum planejamento é capaz de assegurar integralmente tal possibilidade. A busca aqui é no sentido de aumentar sempre a possibilidade de manifestação e autonomia das particularidades intra-urbanas – onde se manifestam conflitos, minorias, interações imediatas, apropriações e atribuições de valores de uso – sobre as deliberações acerca do seu espaço.

Na segunda parte da dissertação, introduz-se a hipótese de um Microplanejamento Integrado, constituído a partir de processos participativos, e são definidos seus conceitos estruturadores a partir da análise crítica efetuada anteriormente. Para se chegar a uma proposta, serão delineadas, em primeiro lugar, as bases legais que a sustentarão, a partir de uma análise da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de Belo Horizonte, além de um decreto da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Depois suas diretrizes serão caracterizadas como o significado e a pertinência da escala Micro; os graus de participação existentes e os que podem ser utilizados; as estratégias de integração e as possibilidades de reorganização das relações de produção do espaço urbano suscitadas para a sustentação da proposta.

Acredito ser importante analisar essa possibilidade, porque as propostas normalmente apresentadas trabalham com o planejamento de forma desintegrada, com soluções hegemônicas apresentadas a partir de um todo abstrato ou com soluções que tentam se aproximar da realidade a partir de levantamentos exaustivos que não conseguem acompanhar a velocidade das mudanças da cidade.

Para se definirem os procedimentos a serem adotados no Microplanejamento Integrado, serão analisadas, num primeiro momento, o Orçamento Participativo (OP) e o Plano Global Específico (PGE) de Belo Horizonte. Esses procedimentos foram escolhidos porque o OP tem seu foco voltado para a participação popular e representa um importante instrumento de gestão urbana. O PGE aborda um lugar específico em todos os seus aspectos evitando generalizações e fragmentação. Nesse ponto, o problema das intervenções propostas para a circulação viária compareceria novamente como apoio para a argumentação.

Para esta dissertação, realizei uma pesquisa nos arquivos da Prefeitura em busca de todos os documentos, relatórios e desenhos técnicos produzidos sobre os projetos abordados, além de matérias publicadas em periódicos oficiais. Realizei, também, como parte da metodologia de pesquisa, várias entrevistas com os técnicos responsáveis pelos projetos. Optei por entrevistar sempre os que atuaram diretamente na elaboração e/ou implantação dos projetos. Nessas entrevistas perguntei sobre as motivações dos projetos, seus objetivos, sua metodologia, sua implantação, os problemas enfrentados antes, durante e depois dessa implantação. Apontei, também, a todos eles, as críticas que eu mesma tinha a esses projetos e com base nelas realizei um debate. Essa pesquisa rendeu um vasto material para a elaboração das propostas aqui apresentadas.

Com base nas análises, busca-se montar uma tática de ação inicial para o Microplanejamento Integrado, a qual supere os problemas encontrados no OP e no PGE. Essa tática se refere à organização de meios disponíveis no sentido de se criar uma maneira de abordagem do planejamento urbano aplicável em situações e locais diversos, sem com isso se limitar a um receituário ou método único para o processo de planejamento. A crítica à adoção de modelos sem mediações é, justamente, seu ponto de partida.

Essa constatação resulta na definição do Microplanejamento Integrado como um planejamento aberto, ou seja, um projeto que propõe, a priori, uma instância de negociação que se defina a partir do lugar e do tempo no qual se insere e dos agentes sociais envolvidos.

Cria-se, assim, uma ligação direta entre esse planejamento e a gestão, entendida como a instância que lida com as questões urbanas em tempo presente na implantação dos projetos. Essa proposta aponta, ainda, para uma possibilidade de aumento da autonomia dos agentes sociais sobre a produção do seu espaço, na medida em que os coloca como autores diretos das propostas, abrindo caminho para que as micronarrativas se manifestem e sejam consideradas mais que alguns pequenos números nas estatísticas.

## **1.2 “Da crítica do Planejamento Urbano a um Planejamento Urbano Crítico”<sup>2</sup>**

O planejamento urbano e o urbanismo têm sido alvo de muitas críticas nos últimos anos. Essas críticas, que ainda hoje se fazem presentes, provocaram um estado de descrença em qualquer tipo de planejamento e uma redução considerável de propostas e projetos nessa área, principalmente, por parte dos arquitetos. A principal objeção feita ao planejamento urbano, sobretudo por parte dos intelectuais de esquerda de feição marxista, no Brasil e no mundo, considera qualquer tipo de planejamento como sendo “de competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário.”<sup>3</sup> Aceitar essa interpretação como a única possível é condenar qualquer planejamento que tenha seu foco voltado para a melhoria da qualidade de vida urbana e para a justiça social.

Embora a lógica da ação do Estado em uma sociedade capitalista tenda a reproduzir a ordem vigente, isso não é, necessariamente, sempre verdade. Por isso, esta dissertação pretende avaliar (por meio de uma reflexão crítica) que tipo de ação de planejamento reafirma a lógica de mercado estabelecida e que tipo pode ser usado para aumentar a autonomia das pessoas sobre as propostas para o seu espaço. Como afirmam Souza e Maricato,<sup>4</sup> contradições e conflitos são constantes em uma sociedade injusta como a nossa e, quando bem trabalhados, podem conduzir a situações diferentes de um simples reforço da dominação. O planejamento também não precisa, necessariamente, ser exercido apenas pelo Estado. Cada vez mais, há a possibilidade de surgirem propostas autônomas, ligadas a ONGs ou a associações

---

<sup>2</sup> Esse título foi inspirado pelo trabalho de SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

<sup>3</sup> MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 48.

<sup>4</sup> Essa afirmação encontra-se bastante desenvolvida por SOUZA (2004), na introdução de seu livro, e também por MARICATO (2001).

comunitárias, cuja prática é, inclusive, defendida pelo Estatuto da Cidade.<sup>5</sup> A defesa, portanto, dessa autonomia também orientará as propostas deste trabalho.

Por outro lado, as críticas mais conservadoras ao planejamento urbano também ganharam destaque, principalmente a partir do descrédito acerca da capacidade das intervenções planejadoras do Estado de garantir o crescimento contínuo, evitando as crises do capitalismo. Com o enfraquecimento do planejamento urbano apoiado por um Estado intervencionista, forte e provido de recursos – que não existe mais em um contexto neoliberal – houve um crescimento do espírito que desregula e privatiza e de uma popularização da gestão. O neoliberalismo aplicado ao planejamento das cidades promoveu a ascensão da perspectiva de uma governança local em detrimento de esquemas mais estadistas e deliberatórios. No entanto, a flexibilização pretendida pelos conservadores, no que diz respeito às regras para produção e transformação do espaço urbano, objetiva, apenas, o proveito do livre mercado, deixando de lado tudo o que não se relaciona com isso.

Essa abertura pode representar a possibilidade de as micronarrativas autônomas<sup>6</sup> assumirem um papel ativo, como faz a iniciativa privada, na produção de seu espaço, contrapondo-se de igual para igual ao planejamento de regulação geral, feito pelo Estado, e ao planejamento que reproduz o espaço urbano a partir das relações capitalistas. Essa possibilidade aponta para uma reorganização nas relações de produção do espaço urbano, colocando em destaque e num papel ativo – mediante propostas efetivas constituídas – as pessoas que vivem nas cidades. Um posicionamento crítico dessa natureza implica uma luta a ser travada, já que significa uma divisão de poder sobre o espaço. Juntamente com a flexibilização, parece primordial que o discurso crítico de esquerda alie-se a um Estado capaz de discutir quem realmente tem direito à cidade e de associar-se para promover a minimização de privações e segregação. Como nos mostra Souza,<sup>7</sup> o Estado deveria dirigir suas ações para a melhoria da distribuição da terra urbana, sem que com isso voltássemos, necessariamente, às soluções keynesianas e ao

---

<sup>5</sup> Segundo o Capítulo IV, Da Gestão Democrática da Cidade, Art. 43: “para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: [...] IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”

<sup>6</sup> VIRILIO, Paul. *O espaço crítico*. Trad. Roberto Pires. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993. p. 18-19.

As micronarrativas de autonomia a que se refere Virilio sucederam as grandes narrativas de causalidade teórica e as pequenas narrativas de oportunidade prática. A crise das grandes narrativas denuncia a crise da narrativa em si, ou seja, “de um discurso ou modo de representação oficial, herdeiro da Renascença e até o momento ligado à capacidade universalmente reconhecida de dizer, descrever e inscrever o real.” A crise da narrativa se mostra como a outra face da crise da noção de dimensão que surge como a crise do inteiro ou seja, de um espaço substancial homogêneo herdado da geometria grega arcaica, em benefício do espaço das micronarrativas: acidental, heterogêneo, em que as partes, as frações, novamente tornam-se essenciais.

<sup>7</sup> SOUZA, 2004, p. 33.

“estadocentrismo”. As possibilidades de uma regulação do Estado “contra” o capital não serão discutidas no âmbito desta dissertação.

Ir contra o planejamento e criticar o que ele representa não é o mesmo que desacreditá-lo por completo, como fazem os antiplanejadores, mas, sobretudo, é combater seu exercício reacionário. Diante dessas duas posturas, que rotulam negativamente o planejamento, as atitudes propositivas devem ser ainda mais críticas. Daí a pertinência da proposta do planejamento crítico, delineado por Souza,<sup>8</sup> e do urbanismo crítico, discutido tanto por Souza quanto por Maricato.<sup>9</sup> Ambos abordam o planejamento, o urbanismo e a gestão em conjunto e mais pelo que eles podem vir a ser do que pelo que eles normalmente são.<sup>10</sup> Para distanciar-se de um tratamento tecnocrático e positivista, o planejamento crítico parte de uma reflexão acerca das propostas aplicadas normalmente e da situação real para apontar alguma alternativa. Cabe ao planejamento crítico a reciclagem e a recontextualização de alguns instrumentos de planejamento e gestão herdados do passado. Nessa perspectiva, o papel do técnico seria o de

[...] chamar a atenção daqueles que, para ele, são, ao mesmo tempo, objeto de conhecimento e sujeitos históricos cuja autonomia precisa ser respeitada e estimulada, para as contradições entre objetivos, os problemas e as margens de manobra que seu treinamento técnico científico lhe permitam vislumbrar.<sup>11</sup>

Cabe, portanto, ao técnico um papel fundamental: aliar-se a esses sujeitos históricos para propor um planejamento que parta das suas necessidades e desejos reais. Assim, tanto a otimização dos meios para efetivação desse planejamento, quanto os fins pretendidos devem sempre ser definidos, democraticamente, pelos próprios envolvidos ou juntamente com eles.

---

<sup>8</sup> SOUZA, 2004, p. 34 - 41.

<sup>9</sup> MARICATO, 2001, p. 19.

<sup>10</sup> *Urbanismo* foi um termo criado em 1910, de acordo com G. BARDED (apud CHOAY, 2000. p. 2.). É um termo essencialmente ligado à arquitetura, principalmente à do Modernismo. O nascimento do termo corresponde à nova realidade cultural do fim do século XIX. A expansão da cidade industrial, como coloca Choay, dá origem a uma nova disciplina, que se diferencia das artes urbanas por seu caráter reflexivo e crítico e por sua pretensão científica. Segundo Choay, o urbanismo é apanágio de especialistas, despolitizado e deshistoricizado. Na maioria das vezes, é ligado a questões essencialmente práticas. *Planejamento Urbano* é uma expressão que surgiu e popularizou-se a partir das críticas ao urbanismo. Planejamento urbano significa que a ação sobre a cidade não se refere apenas à arquitetura, como no urbanismo, mas também a outras áreas, tornando-o multidisciplinar por princípio. Isso dá maior raio de abrangência a essa ação, na medida em que o espaço não é mais entendido apenas como materialidade física, mas também como produto de variantes sociais, culturais, econômicas e políticas (SOUZA, 2004). *Gestão Urbana* significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos e problemas presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. Gestão é a efetivação no presente – ao menos em parte, já que o imprescindível e o indeterminado estão sempre presentes – das condições que o planejamento ajudou a criar (SOUZA 2004).

<sup>11</sup> SOUZA, 2004, p. 36.

Ao Estado cabe patrocinar esse tipo de postura e delegar aos envolvidos as decisões acerca de seu espaço.

Souza<sup>12</sup> apresenta de maneira sucinta os quatro elementos presentes em qualquer planejamento: pensamento orientado para o futuro; escolha entre alternativas; consideração de limites, restrições, potencialidades, prejuízos e benefícios; possibilidade de diferentes cursos de ação, que dependem de condições e circunstâncias variáveis. O autor propõe ainda um outro elemento para promover o planejamento urbano crítico, que envolve várias pessoas, ou seja, a preocupação com a resolução de conflitos de interesses nas realidades intra-urbanas e a aplicação do planejamento pela gestão. Esse ponto, segundo entendo, é o mais falho no cenário atual do planejamento urbano. Por isso as propostas levantadas nesta dissertação estão concentradas nele. Sua ausência em qualquer projeto parece sugerir que está presente o tradicional e restritivo ideal de harmonia, um ideal no qual nos ensinaram a acreditar como algo possível de se alcançar por meio do planejamento.

Quero finalizar esta introdução com a hipótese mais geral deste trabalho, ou seja, a de que o planejamento urbano, quando pensado em relacionamento íntimo com a gestão, pode e deve ser usado como instrumento de inclusão social.

## **Planejamento da Circulação e Macroplanejamento Desintegrado**

---

O Planejamento da Circulação e o Planejamento Urbano entendido como Macroplanejamento Desintegrado estão intimamente relacionados – o primeiro não existiria como atividade isolada sem o segundo. A forma como são concebidos e aplicados afeta a atividade planejadora e o espaço por ela produzido em suas linhas principais e são a base para o problema aqui abordado. No capítulo inicial, faz-se uma análise histórico-evolutiva do Planejamento da Circulação e do Macroplanejamento Desintegrado a partir do Urbanismo pré-moderno. Essa análise pretende explicitar a transformação da circulação em função urbana prioritária, o que validou um planejamento segmentado e dirigido apenas para um aspecto da cidade, ou seja, a circulação. Serão abordados a circulação na história e na evolução do planejamento das cidades, o planejamento urbano e o avanço do planejamento da circulação no Brasil e em Belo Horizonte. Além disso, serão discutidas duas manifestações representativas desse tipo de planejamento: a Operação Urbana Faria Lima, em São Paulo, e o Projeto PACE 97, em Belo Horizonte. A primeira intervenção é uma grande reforma no tecido da cidade com objetivo de redesenhá-lo, modernizando-o, e inserir a área numa nova lógica de apropriação. A segunda intervenção se caracteriza por reformas pontuais apoiadas em uma lógica conjuntural que visa a manter os espaços funcionando cada vez melhor como facilitadores da circulação, modificando sua apropriação cotidiana. A partir do desvendamento dos mecanismos de operação do planejamento ligado à produção dos espaços da cidade, no âmbito de uma lógica capitalista que se vale do Macroplanejamento Desintegrado e do Planejamento da Circulação, haverá mais subsídios para construir e avaliar, de forma mais crítica, a situação-problema.

### **2.1 A circulação na história e no planejamento das cidades**

O objetivo desta análise histórica é entender a evolução dos modos de apropriação do espaço da cidade pelos meios de circulação e a participação do planejamento nessa evolução. A circulação urbana e seus modos de funcionamento sempre mantiveram relações de reciprocidade com o ambiente construído. Essas relações foram estabelecidas historicamente,

---

<sup>12</sup> SOUZA, 2004, p. 34 -35.

como meio para a constituição da vida urbana. Ao inscreverem-se no espaço, caracterizam-no com sua dimensão real e concreta, como lugar de realização da vida humana, que ocorre diferencialmente no tempo e que ganha materialidade por meio do território.

Nas cidades pré-modernas, os espaços públicos de permanência (praça do mercado, fórum, etc.) predominam sobre os espaços de circulação ou coincidem com eles. A situação inverte-se na cidade moderna, industrial, sobretudo em razão do regime fabril, que reúne grande contingente de trabalhadores e materiais num mesmo espaço de produção. A partir desse espaço, a cidade recebe matérias-primas e distribui produtos para mercados de consumo de grande abrangência geográfica. A intensificação dos fluxos de circulação obriga a ampliação das malhas viárias. Tem-se, aí, o início do que Duarte chama de “especialização funcional e tecnológica da circulação urbana.”<sup>13</sup> A circulação é alçada à condição de função urbana prioritária e de fenômeno técnico autônomo, desvinculado do espaço da cidade.

Nesse processo de modernização, diversos aspectos da circulação urbana modificaram-se essencialmente. Se, desde os primórdios da vida urbana, o tráfego de pessoas, bens e idéias tiveram como suporte fundamental a rede viária, essa rede só se torna especializada e hierarquizada no período de transição para a cidade moderna. No século XIX, o uso das calçadas, por exemplo, já é prática urbana frequente, separando os pedestres da disputa com veículos e animais de carga (indícios dessa separação podem ser encontrados em algumas cidades da Antigüidade Clássica, mas isso não constitui a regra). Com o surgimento das estradas de ferro e das linhas de bonde e, mais tarde, do metrô, intensifica-se a especialização viária, que favorece uma rígida separação entre as modalidades de circulação. “Não se trata mais da separação dos fluxos nas vias, mas da separação de vias com fluxos distintos.”<sup>14</sup>

Além da especialização do espaço, a introdução de máquinas de circular aumenta a velocidade dos deslocamentos e, conseqüentemente, as distâncias percorridas. Novas redes de circulação são criadas para otimizar o funcionamento dos novos percursos, incompatíveis com as antigas redes viárias. Essas novas redes produzem um impacto significativo sobre a configuração espacial das cidades e sobre as práticas de seus habitantes. As cidades, agora alçadas a outra escala de alcance metropolitano, regional e até mundial, passam a ser entendidas e planejadas como parte do processo de acumulação de capital. Assim, a introdução da racionalidade industrial no planejamento urbano que desencadeia o processo de

---

<sup>13</sup> DUARTE, Cristóvão Fernandes. *Circulação e cidade: do movimento da forma à forma do movimento*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2002. p. 59.

especialização dos meios de circulação é parte do processo de intensificação das forças produtivas. A circulação urbana torna-se um componente crucial na produção, na distribuição e no consumo urbanos. Conseqüentemente, torna-se crucial, também, no planejamento urbano.

No século XIX, a reforma empreendida em Paris pelo Barão de Haussmann é uma das mais estudadas e conhecidas nesse sentido. Apoiado em estudos médicos sobre a saúde da população parisiense, Haussmann empreendeu amplas demolições do tecido histórico da velha Paris. Ele o fez abrindo grandes espaços vazios, alargando vias e reconstruindo ruas e avenidas a fim de moldá-las ao novo modo de produção e a um controle mais efetivo do estado sobre o espaço e as manifestações sociais que nele se desenvolviam.<sup>15</sup>

O *zoning* funcional do Urbanismo Moderno, formalizado na Carta de Atenas, redigida por Le Corbusier depois do CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) de 1933, assinala o apogeu desse desenvolvimento, ou seja, segmenta-se a cidade a partir de quatro funções básicas – moradia, trabalho, lazer e circulação. Com base nessa segmentação, torna-se possível e estratégico um planejamento desintegrado que privilegia apenas um desses pontos em detrimento dos outros, como por exemplo, a circulação. Nas cidades modernas e em seu planejamento, “as funções privilegiadas são as produtivas, e entre elas a terciária (comércio e circulação); todas as outras resultam mais ou menos sacrificadas.”<sup>16</sup>

Radicalismo semelhante na solução do problema de circulação urbana caracteriza também o esquema de Le Corbusier para o Rio de Janeiro, desenhado em 1929. O projeto prevê a construção de uma “cidade-viaduto”, concebida como um elemento autônomo, desprendido da paisagem e sem nenhum contato com a cidade preexistente. Como na Carta de Atenas, a intenção é projetar uma “meta-solução”, isto é, uma solução supostamente eterna e “acima” da cidade existente e de todas as suas mudanças ao longo do tempo. Em outras palavras, teríamos aí uma solução imune às contingências, já que se sobrepõe a elas e as apaga.

Colocando-se como aliado da produtividade da cidade, do seu espaço e tempo, o planejamento se afasta das pequenas narrativas cotidianas. Para Sennet,<sup>17</sup> a sobrevalorização da circulação e a conformação modernista do sistema de tráfego impulsionam uma captura e

---

<sup>14</sup> DUARTE, 2002, p. 62.

<sup>15</sup> BENEVOLO, Leonardo. *História da arquitetura moderna*. São Paulo: Perspectiva. 2001. p. 98.

<sup>16</sup> BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. São Paulo: Perspectiva. 1993. p. 630.

<sup>17</sup> SENNETT, Richard. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. Trad. Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 28.

uma crescente supressão dos espaços coletivamente vividos, além de fazerem espaço contingente às custas do movimento. O planejamento e sua espacialização pensados dessa forma pretendem eliminar o sistema tradicional de ruas como espaços públicos e um certo tipo de espaço político ao qual a rua dá subsistência com conseqüências sociais claras. A separação entre o público e o privado é acentuada pela supressão do espaço da rua como interseção social e, portanto, política entre os dois. Os espaços vazios, as terras-de-ninguém e os interiores que daí resultam contrariam as intenções declaradas do modernismo de revitalizar a esfera pública urbana e torná-la mais igualitária.<sup>18</sup>

Esse tipo de procedimento será aqui denominado Macroplanejamento Desintegrado. Essa forma de fazer planejamento, como o próprio nome diz, constitui o oposto do que a pesquisa almeja. O Macroplanejamento Desintegrado parte de uma totalidade imaginária, afastada da cidade real, mas que tem a ilusão de integrar todos os fatores urbanos. Suas soluções são baseadas em modelos, ou esquemas ideais, concebidos a priori. Esse procedimento tende a submeter a realidade pela força e a privilegiar alguns fatores estratégicos. A cidade real e suas possibilidades desaparecem. Essa forma de planejar orientou as propostas de planejamento urbano brasileiro de uma maneira geral, bem como muitas das propostas feitas para a cidade de Belo Horizonte.

Além disso, o Macroplanejamento Desintegrado, com suas "meta-soluções", tem uma característica importante dentro do contexto de produção capitalista: ele disponibiliza o solo urbano para o capital. No solo urbano, como afirma Ribeiro,<sup>19</sup> a lógica do capital é a de aproveitar todas as possibilidades de "sobrelucro" decorrentes da localização. Essa lógica, como era de se esperar, esbarra o tempo todo na preexistência de propriedades privadas de uso não-capitalista, como é o caso de um comerciante antigo, um morador, um artesão, um pequeno agricultor na periferia. Para Ribeiro a propriedade privada de uso não-capitalista é aquela anterior à produção capitalista do espaço e, portanto, não segue suas regras (de que o preço da terra faz-se pelo sobrelucro que é possível auferir dela).<sup>20</sup> Na prática, isso significa que um proprietário desse tipo simplesmente não está disposto a vender sua propriedade, uma vez que a localização lhe garante um tipo de sobrevivência autônoma que ele não teria em outras circunstâncias.

---

<sup>18</sup> HOLSTON, James. Espaços da cidadania insurgente. *Revista do patrimônio histórico e artístico nacional*, n. 24, p. 243-254, 1996.

<sup>19</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

<sup>20</sup> RIBEIRO, 1997, p. 47.

A partir desse exemplo, percebe-se como o desenvolvimento urbano é diacrônico; isto é, espaços com desenvolvimento econômico diverso convivem em um mesmo tempo, gerando conflitos de toda ordem. Fazer com que esses proprietários mudem de idéia a respeito da venda de seus imóveis não é tarefa fácil. Um dos recursos utilizados para esse fim são as intervenções no contexto urbano, propostas através do planejamento da circulação e feitas por meio das operações urbanas. As operações abrem possibilidades de se alterar radicalmente as características do lugar onde são inseridas, anulando os benefícios e as possibilidades de sobrevivência que os antigos proprietários tinham ali, embora possam também fazer exatamente o contrário. Outras intervenções, diferentemente, não se valem de grandes obras, mas tendem a fazer o mesmo, embora de maneira mais sutil. É o caso do PACE 97, que alterou pouco o espaço físico e mais o fluxo de circulação existente, que garantia ao proprietário as relações que tornavam possíveis sua sobrevivência autônoma. Além disso, o privilégio do planejamento da circulação leva a um investimento público relevante em infraestrutura, o que está intimamente relacionado à valorização fundiária. Isso ficará ainda mais claro quando aqui se tomar em duas propostas de planejamento como representativas.

## **2.2 O planejamento urbano e o avanço do planejamento da circulação no Brasil**

Até 1930, a economia brasileira manteve seu enfoque no setor agrário exportador. As reformas urbanas nas cidades brasileiras consistiam na sua maioria, até esse período, em obras de saneamento básico (para eliminação de epidemias) e em intervenções para embelezamento paisagístico. Havia obras também com um enfoque viário como a reforma do Morro do Castelo e a abertura da Av. Rio Branco. Foram implantadas também, nessa época, como ressalta Maricato,<sup>21</sup> as bases para um mercado imobiliário de corte capitalista, que conjugava saneamento ambiental, embelezamento paisagístico e segregação territorial.

A partir de 1930, o Estado passa a investir em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial, visando à substituição das importações. A burguesia industrial assume, assim, a hegemonia política “sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos.”<sup>22</sup> A urbanização, nessa época, ainda era fortemente influenciada por valores herdados do período colonial, tais como: a importância do trabalho escravo, a pouca

---

<sup>21</sup> MARICATO, 2001, p. 18.

<sup>22</sup> MARICATO, 2001, p.19.

importância dada à reprodução da força de trabalho e um poder político relacionado ao patrimônio pessoal. Mesmo assim, a industrialização representou um avanço relativo “de iniciativas endógenas e de fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento de forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade.”<sup>23</sup> É, nesse momento, que o planejamento urbano focado na circulação começa a se destacar nas cidades brasileiras. Esse tipo de planejamento permitia, ainda que de forma incipiente, otimizar o escoamento da crescente produção industrial.

Em meados da década de 1940, durante a segunda guerra mundial, o processo de industrialização entra em uma nova etapa. O Brasil passa a produzir bens duráveis e bens de produção, mas aprofunda sua dependência em relação às decisões externas, o que acaba por demarcar uma posição subalterna na divisão internacional do trabalho. Além dos eletrodomésticos, o automóvel promoveu mudanças significativas na vida dos consumidores, nas habitações e principalmente nas cidades. Esses bens modernos passaram a integrar um cenário onde “a pré-modernidade sempre foi marcante, principalmente na moradia e no padrão de urbanização.”<sup>24</sup>

É importante notar que a introdução de infra-estrutura nas cidades, destinada a dar suporte a esses novos bens, não eliminou o precário padrão de modernidade existente. Isso permite dizer que a urbanização sofreu aí uma adaptação, mas não um redirecionamento mais estrutural, ou mais profundo. Em outras palavras, manteve-se o caráter excludente (concentrador de renda) da urbanização. No entanto, embora o planejamento da circulação quase não tenha trazido melhorias, nem para os lugares em que foi introduzido, nem para a vida da população, ele modificou profundamente o espaço das cidades e os padrões cotidianos de convívio, da ocupação do solo ao interior da moradia. Maricato afirma que cada ciclo econômico brasileiro é acompanhado de predações ambientais e territoriais,<sup>25</sup> percebendo-se que, nesse período, a circulação já representava um fator preponderante na dissolução da vida urbana, embora esse processo ainda estivesse em uma fase embrionária.

A introdução da indústria automobilística no Brasil, na década de 1950, confere um incremento de potência e velocidade às mudanças, tanto no modo de vida dos consumidores quanto nas habitações e nas cidades. O Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, fez do

---

<sup>23</sup> MARICATO, 2001, p. 18.

<sup>24</sup> PAMPLONA, Telmo; MAUTNER, Yvone; MARICATO, Erminia. *A apoteose dos contrastes*. São Paulo: FAUUSP, 2000, p. 4.

<sup>25</sup> MARICATO, 2001, p. 19.

sistema rodoviário a opção preferencial. Além disso, o crescimento da indústria automobilística implicou um crescimento exponencial da frota, consolidada posteriormente pelo “milagre econômico”, período que vai de 1968 à 1974. Paralelamente, acentua-se a concentração de renda e o êxodo rural, mas os transportes coletivos não acompanham o crescimento da população. O planejamento buscava apenas abrir espaço para o carro particular, incorporado definitivamente ao padrão de consumo dos brasileiros de renda média e alta.

Entre 1964 e 1985, a ditadura militar governou o país. Nessa época, o planejamento centralizado alcançou seu apogeu. Ao Estado era atribuído o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado e asseguraria, à sua maneira, o desenvolvimento econômico e social. As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por grandes obras viárias (com a proliferação de viadutos, túneis e vias-expressas) e pelo alargamento indiscriminado das vias, a fim de adaptá-las à frota crescente.<sup>26</sup> A estrutura burocrática do planejamento urbano estatal – fragmentada, especializada e fortemente centrada na ideologia do plano – impedia ações articuladas e entendia a realidade de modo reducionista. Esse planejamento operava a partir de categorias ou setores estanques, cuja justaposição deveria conformar o desenho social. Tanto o planejamento da circulação quanto o planejamento centralizado alcançam nessa época o seu auge de sua elaboração e importância.

Apesar disso, a prática da elaboração de Planos Diretores nos moldes tecnocráticos não produziu, segundo Rolnik, um planejamento urbano capaz de transformar a cidade num espaço equilibrado de acordo com suas normas. Os planejadores, muitas vezes, justificavam essa ineficiência pela ausência de vontade política dos governantes em impor o projeto contido no plano, pela suscetibilidade desses governos e por práticas escusas, como a corrupção: “segundo esse ponto de vista, o plano é bom em si, na medida em que formula o desenvolvimento de uma cidade harmônica, perversos são a sociedade (que corrompe) e o governo (que desvia o caminho proposto).”<sup>27</sup> Esse tipo de plano, concebido como um projeto acabado para uma cidade futura – a ser construída a partir de um rígido controle do presente – pressupõe, de um lado, um estado forte e capitalizado, capaz de fazer valer o plano e, de outro lado, a eliminação de qualquer conflito. Nesse sentido, o plano se opõe à política, se entendemos como campo em que são explicitados os conflitos.

---

<sup>26</sup> MARICATO, 2001, p. 20.

<sup>27</sup> ROLNIK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos? FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *Estatuto da Cidade*. Centro de Pesquisas de Administração Municipal. São Paulo, 2001. p. 116.

Na década de 1980, durante o lento processo de abertura política, chega ao Brasil a crise do planejamento, tornando-o cada vez mais desacreditado e associado às práticas autoritárias. Como destaca Souza, essa crise veio a reboque de um abalo no plano ideológico, influenciado pelas críticas marxistas, iniciadas nos anos 70 nos Estados Unidos e na Europa.<sup>28</sup>

Como os planos modernistas do urbanismo burocrático freqüentemente engessavam a cidade, dificultando soluções diversificadas e específicas que levassem em conta as potencialidades e as redes comunitárias e sociais locais, o chamado "Plano Estratégico", com sua roupagem participativa e democrática, pareceu ser a melhor alternativa para as administrações municipais. Para muitos, a própria palavra "planejamento" deveria ser banida. Houve um repúdio a qualquer intervenção urbana feita sob o seu respaldo. Naquele período, enquanto o planejamento tecnocrático – institucionalizado nas administrações municipais brasileiras e praticado em grande extensão a partir da década de 70 – mostrava todas as perversidades a ele atribuídas, a gestão parecia ser a alternativa mais viável.<sup>29</sup> Isso porque podia ser entendida como uma prática atravessada pela política. Assim, o enfraquecimento do planejamento foi acompanhado pela crescente popularização da gestão.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, instituiu-se a descentralização do Estado, feita a partir de um movimento de reformulação da estrutura legal do governo, iniciado na transição democrática.<sup>30</sup> Os municípios passaram a ser finalmente tratados como entes federativos, o que significou a instauração de condições institucionais e políticas para que houvesse uma atuação do planejamento mais democrática. Isso significava que esse planejamento passava a ser feito em níveis mais locais, permitindo uma participação popular direta nas escolhas públicas.

A não-implementação integral e a distorção das propostas contidas na emenda constitucional elaborada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)<sup>31</sup> significaram o

---

<sup>28</sup> SOUZA, 2004, p. 30.

<sup>29</sup> SOUZA, 2004, p. 32

<sup>30</sup> O processo de transição democrática iniciou-se a partir da crise do governo militar brasileiro. Num primeiro momento, houve uma reforma eleitoral, principal ganho democrático. Em um momento posterior, operou-se um processo de descentralização política e administrativa.

<sup>31</sup> O MNRU foi um grupo que se mobilizou em meados da década de 80, no momento da abertura política, em prol da reforma urbana. A reforma urbana objetivava principalmente a implementação de políticas públicas de caráter redistributivista e universalista, voltadas para reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização no planejamento das cidades. Esse grupo era composto por diversos ramos da sociedade civil: organizações ativistas de bairros e entidades profissionais e acadêmicas, entre outros. Foi encaminhada pelo MNRU uma proposta de emenda popular da reforma urbana, assinada por 250.000 eleitores.

esvaziamento de seus objetivos. Assim, os Planos Diretores ganharam a incumbência de regulamentar os propósitos pretendidos pelo movimento. Essa ação enfraqueceu em muito as propostas de reforma urbana, já que, para se tornarem efetivas, elas deveriam ser regulamentadas nos Planos Diretores. Ou seja, os Planos Diretores formulados depois de 1988 caracterizam-se por uma confiança excessiva nas leis e nos planos. Eles eram tidos como possíveis promotores da reforma urbana pretendida. Mas as contradições sociais e estruturais da realidade brasileira estabeleciam (e ainda estabelecem) limites para as expectativas relacionadas a esses novos planos: tanto no que dizia respeito à possibilidade de um consenso, quanto na dificuldade de se estabelecerem novos pactos territoriais, alcançados pacificamente. Além disso, entre a elaboração de uma proposta consistente e a sua implementação, entrava em cena toda uma série de problemas de ordem sociopolítica, institucional e espacial.

A gestão cresceu e popularizou-se na era Collor, sob a forma de planejamento estratégico com sua roupagem democrática, entretanto, na verdade, ligava-se aos conservadores. O Plano Estratégico cumpre o papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto, minimizando os conflitos internos para poder sobreviver e crescer. O planejamento da circulação assume, então, o papel de disponibilizar novos territórios para o mercado, como se verá nos exemplos analisados adiante. O problema é que, quando um plano parte apenas, e tão-somente, do tipo de gestão que serve de base ao planejamento estratégico, não há como escapar da visão generalizante de futuro, proposta pelos conservadores. Como demonstra Vainer, em seu estudo sobre o plano estratégico do Rio de Janeiro,<sup>32</sup> o convite à participação, nesse modelo, significa a criação de um consenso ilusório, no qual interesses diversificados e conflitantes variados são subordinados aos interesses hegemônicos. De acordo com esse tipo de plano, é necessário forjar uma unidade entre os cidadãos – realizada através de uma “pseudoparticipação” – para “salvar” a cidade dos seus problemas econômicos e sociais e levá-la a uma vitória sobre as demais cidades que competem com ela (seja por investimentos, desenvolvimento econômico, turismo ou *status* e portanto por possibilidade de exportação de bens de serviço, de seus profissionais, de sua “imagem” ). Mesmo trazendo-se um tipo de

---

Dessa emenda resultaram os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que dariam origem, bem mais tarde, ao Estatuto da Cidade.

<sup>32</sup> VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2000. p. 91- 98.

gestão para um lugar de destaque na era Collor, mantêm-se o divórcio histórico entre o planejamento e a gestão como coloca Rolnik.<sup>33</sup>

Gestão significa, a rigor, administrar os problemas aqui e agora, operando em curto e médio prazo. Essa perspectiva tem a vantagem de possibilitar a aproximação do planejamento das questões reais, do espaço e do tempo presentes. Apesar disso, seu privilégio irrestrito e acrítico e sua hipertrofia em relação ao planejamento trazem algumas conseqüências. Há um triunfo do imediatismo do livre mercado e acontece a substituição de um tipo de planejamento, deveras restritivo e simplificador em vários aspectos, por outro tipo de planejamento, associado a uma perspectiva imediatista, que combina bem com a desregulamentação e o “Estado mínimo”. Nessa conformação, abdica-se das possibilidades regulatórias do Estado sobre o mercado, pretendidas pelo planejamento.

Evidencia-se, então, que a gestão, enquanto administração dos problemas urbanos em curto e médio prazos, é tão essencial quanto o planejamento. A partir dela, podemos estar mais próximos da realidade urbana.<sup>34</sup> A relação entre planejamento e gestão não é de oposição, mas sim de complementaridade. Nesse sentido, e de uma forma um tanto quanto diversa da tradicional, o planejamento deve ser, antes de tudo, uma preparação para a gestão; deve abrir-se para as possibilidades que a gestão traz, ampliando as margens de manobra. A gestão é a efetivação aberta (aberta no sentido de incorporar o imprevisível e o indeterminado) das condições que o planejamento ajudou a construir.<sup>35</sup>

### **2.3 O planejamento urbano e a circulação em Belo Horizonte**

Belo Horizonte, diferentemente da maioria das cidades brasileiras, foi uma cidade que nasceu a partir de um projeto. O projeto do engenheiro Aarão Reis, a despeito da topografia, foi composto da superposição de uma malha ortogonal a uma malha diagonal, com praças em lugares concêntricos ao tráfego, amplas avenidas arborizadas e uma avenida perimetral. O plano foi dividido em zonas concêntricas: urbana, suburbana e rural. As avenidas diagonais tinham a função de facilitar a ligação e o deslocamento de veículos e da população.

---

<sup>33</sup> ROLNIK, 2001, p.118.

<sup>34</sup> SOUZA, 2004, p. 46.

<sup>35</sup> SOUZA, 2004, p. 46.

Aarão Reis previu uma expansão da cidade do centro para a periferia, ao contrário do que realmente aconteceu. As zonas suburbana e rural foram ocupadas primeiro pela moradia operária, em razão dos altos preços dos terrenos da zona urbana. Por isso, o centro se tornou cedo um lugar de passagem. O planejamento inicial focado numa perspectiva técnico-funcionalista da cidade criou vários problemas para a circulação na capital. Se, num primeiro momento, esses problemas não pareceram tão importantes, logo, porém, eles assumiram relevância, como, por exemplo, o sistema rádio-concêntrico de implantação e o grande número de cruzamentos.

Em 1949, uma proposta encaminhada à Câmara Municipal cria cidades satélites com funções específicas em torno de Belo Horizonte: Barreiro, com função agrícola; Venda Nova, com função residencial; Pampulha, com função de lazer, e Cidade Industrial (inaugurada em 1947 como distrito de Betim) , com função industrial. Criam-se, também, avenidas para ligação dessas áreas ao centro.

Em 1959, o relatório do Plano Diretor elaborado pela SAGMACS (Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais, equipe filial do Instituto de Pesquisa Economie et Paris, fundado em 1940 por Louis Joseph Lebreton) diagnosticou que as principais oportunidades de emprego estavam no centro, para onde convergiam o transporte coletivo e o fluxo de pessoas. Desde então ficou evidente, para os planejadores da SAGMACS, que tal centralização traria grandes congestionamentos. Para se resolver esse problema, foi proposta a aplicação dos fundamentos da Carta de Atenas. Estabeleceu-se, assim, um zoneamento com o propósito de descentralizar e prever subunidades que suprissem as funções de morar, trabalhar, recrear-se e circular. Apesar disso, a dependência do centro continuou. O impacto dessa medida na cidade trouxe vários problemas, como a excessiva separação de usos. As virtudes dos usos combinados são a diversidade e a possibilidade de ruas vivas que proporcionam contato, segurança, como descreveu Jane Jacobs.<sup>36</sup>

Os diagnósticos elaborados pela SAGMACS, ainda muito baseados apenas em dados estatísticos, representavam uma abordagem inovadora pelo esforço empreendido para se elaborar um estudo multidisciplinar. Entretanto, o plano proposto centrava-se, basicamente, na questão do reordenamento físico do espaço urbano. Percebe-se uma grande preocupação com a criação de vias que direcionassem o crescimento do tecido urbano, já que a expansão se

---

<sup>36</sup> JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 167 - 168.

deu, num primeiro momento, de maneira desordenada. Foram criados os subcentros: Horto, Ipiranga, Cachoeirinha, Progresso, Gameleira, Barreiro e Venda Nova. A dinamização desses centros seria alcançada pela hierarquização do sistema viário e pela criação de ruas comerciais que concentravam os equipamentos. O planejamento da circulação foi utilizado para animar esses bairros. O mesmo recurso foi depois retomado na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976.

No começo da década de 1970, teve início o processo lento, marcado por recuos e avanços, de criação das Administrações Regionais, que hoje são nove no total e são denominadas SCONGERS. Elas foram criadas com o objetivo de aproximar o governo municipal das demandas da população através de esferas mais próximas e sensíveis.<sup>37</sup> As administrações regionais Barreiro e Venda Nova foram implantadas antes das demais, em razão da distância entre essas regiões e o centro da cidade. Mas as primeiras Regionais começaram atuando de forma limitada, embora legalmente tivessem amplas atribuições, como promover licitações e execuções de obras e serviços e participação nas atividades de planejamento municipal. Com poucos recursos e sem autonomia, elas executavam apenas as obras definidas pelo nível central. Desse modo, elas acabaram atuando como mediadoras entre a população e o Prefeito, ainda em moldes clientelistas. O planejamento da cidade estava ganhando força e encontrava-se centralizado.

Começou-se também a praticar em Belo Horizonte um planejamento contínuo com a criação da PLAMBEL, Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nota-se que, nessa época, no Brasil, os Planos de Metas estavam sendo concebidos no âmbito central e que havia uma crença no planejamento urbano como forma de garantir e promover o desenvolvimento econômico. Os desdobramentos dessa confiança no planejamento culminaram no Plano de Ocupação e na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976, os quais deram grande ênfase aos corredores viários. Conjuntamente, foi criado, também, um plano para o sistema de transporte e o sistema viário que culminou na criação da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, METROBEL, em 1980. Usou-se novamente o recurso da criação de eixos viários para comércio e serviço, como forma de promover a descentralização. Mas esse recurso não diminuiu os problemas criados pelo sistema rádio-concêntrico da capital, pois se limitava em consolidá-lo.

---

<sup>37</sup> MELO, Denise Madsen. *Planejamento urbano de Belo Horizonte: um estudo das principais propostas de planejamento*. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

No início da década de 1980, o PLAMBEL elaborou o primeiro PACE (Plano de Circulação da Área Central). De acordo com o projeto, as intervenções deveriam cumprir duas funções básicas: consolidação dos aspectos de uso e ocupação do solo previstos na Lei 2662/76 e modificação das estruturas de transporte em consonância com as políticas propostas.<sup>38</sup> Já no projeto, os objetivos do plano de circulação deveriam ser alcançados através da hierarquização do sistema viário e da criação de áreas ambientais no interior das áreas cercadas pelas vias coletoras. Propunha-se, também, o deslocamento de grandes equipamentos de comércio para as avenidas Paraná e Santos Dumont e as ruas dos Caetés e dos Guaranis. A intervenção teve caráter ambíguo, pois aumentou o adensamento comercial no centro da capital, induzido pelo próprio sistema de circulação proposto, reforçando a sua característica de passagem e alcançando o oposto do pretendido inicialmente nesse aspecto. Nessa época, houve um decréscimo significativo do número de moradias no centro.

Em 1983, uma década depois da criação das primeiras Regionais, foram criadas outras sete: Centro-Sul, Leste, Oeste, Norte, Nordeste, Noroeste e Pampulha. Apesar do aumento numérico, seu papel sofreu inúmeras restrições, limitando-se à prestação de informações à população e ao encaminhamento de suas demandas ao nível central. Assim, o processo de descentralização municipal ficou bastante comprometido. Em 1989, com a nomeação de administradores regionais e a proposta de criação de conselhos comunitários vinculados às regionais, o quadro de precariedade administrativa melhorou. Mas a idéia dos conselhos comunitários só frutificou nas administrações Venda Nova e Barreiro em decorrência de um maior envolvimento dos administradores regionais e da maior densidade organizativa da população, que já possuía uma identidade regional mais clara.<sup>39</sup> A descentralização da administração e o fortalecimento efetivo da administração regional só ocorreram, com maior extensão, na administração do Prefeito Patrus Ananias. As administrações regionais foram equipadas, foi ampliado seu quadro técnico (embora um quadro técnico incipiente ainda seja um dos problemas persistentes), foi instituída uma cota de recursos para manutenção para as AR, e as administrações foram autorizadas a realizar licitações para obras de valor bastante superior ao até então permitido.<sup>40</sup> Em entrevista a Somarriba, os administradores regionais atribuíram os avanços obtidos na descentralização ao fato de terem em sua retaguarda a população mobilizada no âmbito do Orçamento Participativo.

---

<sup>38</sup> BELO HORIZONTE. PLAMBEL. *Programa EBTU/BIRD*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1978.

<sup>39</sup> MELO, 1991.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985 trouxe poucas alterações. Foi proposta a expansão das categorias de zoneamento, visando a uma maior precisão nas definições e à possibilidade de combinações de usos. Tal possibilidade proporcionou uma heterogeneidade e complementaridade no espaço urbano. O potencial construtivo foi aumentado no centro da cidade, o que contribuiu ainda mais para um aumento do problema do tráfego nessa região.

A Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. (BHTRANS) teve sua criação autorizada pelo Executivo municipal da capital mineira em 31 de julho de 1991, pela Lei n.º 5.953, cuja finalidade inicial, prevista no art. 2º, consiste em "planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário, observado o planejamento urbano e municipal."<sup>41</sup> Tal lei veio cumprir uma diretriz federal. Segundo o Decreto n.º 7637, de 7 de julho de 1993:

Art. 1º - Fica revogada a delegação que se tem como outorgada à Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - METROBEL, em processo de liquidação, para implantar, administrar e operar o sistema de transporte coletivo e trânsito de competência do Município de Belo Horizonte, dentro dos limites de seu território.

Art. 2º - A Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTRANS, criada pela Lei Municipal nº 5.953, de 31 de julho de 1991, em face de sua finalidade, passa, a partir de 16 de julho de 1993, a planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços públicos relativos a transporte coletivo de passageiros, tráfego e trânsito de competência do Município de Belo Horizonte.<sup>42</sup>

Segundo seu estatuto, a BHTRANS, com sede e foro em Belo Horizonte, tem personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa e financeira para exercer as atividades que lhe são pertinentes.<sup>43</sup> Constituindo-se como uma empresa autônoma, a BHTRANS ganhou um extenso e intenso poder de decisão acerca das soluções de planejamento urbano que se articulam a partir da circulação além controlar os recursos provenientes de multas e de faixa

---

<sup>40</sup> SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Orçamento Participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

<sup>41</sup> Disponível em:

<<http://bh5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/40ce585798c982fa0325679e004ae61f?OpenDocument>> Acesso em: 6/04/2005.

<sup>42</sup> Disponível em:

<<http://bh5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/40ce585798c982fa0325679e004ae61f?OpenDocument>> Acesso em: 6/04/2005.

<sup>43</sup> BELO HORIZONTE. BHTRANS. *Estatuto BHTRANS*. Belo Horizonte, 1991b.

azul. Essa empresa também não é subordinada à Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental (SCOMURBE), como as Secretarias, mas apenas vinculada.

Rolnik<sup>44</sup> afirma que é muito difícil as cidades crescerem sem expansão territorial, ou seja, aproveitando locais que podem ser adensados. Isso se deve à impossibilidade de a maior parte da população pagar, de uma só vez, pelo acesso, a infra-estrutura instalada. Em geral, as populações de baixa renda ocupam, então, áreas periféricas mais baratas e com menos infra-estrutura ou áreas ambientalmente frágeis, que não poderiam ser urbanizadas. Rolnik classifica essa cadeia de efeitos nefastos para a cidade, criados pelo processo de exclusão territorial, como urbanismo de risco. Ao concentrar todos os benefícios urbanos em um fragmento apenas da cidade, esse procedimento obriga a estender a ocupação a periferias cada vez mais distantes. Esse fenômeno gera a necessidade de levar multidões ao trabalho e de devolvê-las aos seus bairros ao fim do dia, gerando, por sua vez, uma imensa demanda de circulação, o que tem trazido o caos aos sistemas de transporte e circulação das grandes cidades. Em Belo Horizonte, isso não é diferente e vem acontecendo desde a construção da cidade, com a moradia operária ocupando áreas periféricas.

Um outro fator que também contribuiu para o aumento da circulação na cidade, de veículos particulares principalmente, e a preocupação crescente com seu planejamento foi a criação e a ocupação dos condomínios residenciais fechados fora dos limites do município de Belo Horizonte, ampliando a visibilidade da questão da circulação na escala metropolitana. Embora isso já ocorresse devido a toda população das periferias essa visibilidade aumentou pois com isso atinge também aos ricos. O ideal antiurbano, propagado e assimilado pela classe média alta, promoveu a ocupação desses condomínios, que hoje são cada vez mais procurados como forma de escapar da violência urbana, gerando, no que se refere ao deslocamento, um grande fluxo de carros particulares, principalmente para a região de Nova Lima. Esse fluxo intensificou-se depois do aumento no coeficiente de aproveitamento do bairro Belvedere 3, hoje lugar muito valorizado na capital pelos grandes empreendimentos imobiliários. A aprovação dessa medida na Câmara Municipal de Belo Horizonte envolveu vereadores e lobistas das grandes construtoras numa manobra política que contrariava a vontade dos moradores e o bom funcionamento do trânsito nessa região, além da opinião de muitos técnicos. O trânsito gerado pelos condomínios de Nova Lima e pelo Belvedere de fato congestionou o acesso pela Avenida Nossa Senhora do Carmo em horários de pico. Duas das

---

<sup>44</sup> ROLNIK, 2001, p. 6.

alternativas para lidar com esse fluxo (que serão estudadas adiante) foram a alteração efetuada no binário Professor Moraes – Rio Grande do Norte e a proposta viária para a Barragem Santa Lúcia, que consta no Plano Global Específico do aglomerado.

Hoje em dia, em Belo Horizonte, o planejamento urbano acontece em duas instâncias. A primeira delas, mais geral, é a elaboração das leis urbanísticas – Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo – nas quais a cidade é abordada em sua totalidade. A segunda instância é a aplicação e gestão dessas leis e a elaboração de projetos pelos órgãos administrativos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

A elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte, em 1996, foi um momento em que houve integração entre os diversos fatores urbanos e a participação de todos os agentes setoriais e alguns representantes da população. No Plano Diretor, foram traçadas algumas diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, para o delineamento do seu objetivo e, também, para o seu direcionamento. Ao se buscar o estabelecimento de critérios básicos que propiciassem o planejamento da intervenção na cidade sem obstaculizar o seu dinamismo, abriram-se, assim, possibilidades para uma gestão urbana mais flexível e dinâmica. Porém, uma tradução dessas diretrizes se faz necessária quando a lei se depara com a situação real e específica da cidade.<sup>45</sup> A solução para os problemas urbanos depende menos da existência de uma legislação competente e bem intencionada do que de sua efetiva aplicação nas questões cotidianas das cidades. Quando essa aplicação acontece no funcionamento da Prefeitura, a integração inicial, que foi importante na elaboração da legislação urbanística, pode desaparecer. No dia-a-dia nas secretarias e nas regionais, o planejamento muitas vezes se dá de maneira desintegrada. A divisão dos órgãos de planejamento da prefeitura em instâncias setoriais facilita a desintegração pois cria um aparato de planejamento que pode funcionar sem a integração pretendida.

A Lei Municipal n.º 8.146, sancionada em dezembro de 2000, dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo da Prefeitura, na expectativa de descentralização do planejamento em instâncias setoriais, de modo a aproximá-lo do cidadão e de sua cidade. (Fig. 01) Para tal, criou-se a secretaria de coordenação setorial: SCOMURBE (Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental), que tem por finalidade: “articular a definição e a implementação das políticas de desenvolvimento urbano e ambiental do Município, de forma integrada e intersetorial, visando ao pleno cumprimento

das funções sociais da Cidade.”<sup>46</sup> À SCOMURBE estão subordinadas as secretarias, as autarquias e as empresas.<sup>47</sup> A reforma administrativa proposta na supracitada lei transformou as Administrações Regionais em Secretarias de Coordenação da Gestão Regional (SCOMGERS), com maior autonomia política e administrativa, criando um núcleo central de governo composto pelas Secretarias de Coordenação Setoriais, responsáveis pela definição de políticas, coordenação e monitoramento da ação governamental. (Fig. 01) Em cada uma das nove SCOMGERS estão lotadas gerências voltadas à implementação (licenciamento, fiscalização e operação) dos temas ligados à política urbana. Mas as instâncias responsáveis pelo trânsito nas Regionais são independentes e às vezes abrangem mais de uma Regional.

Uma análise da Lei Municipal n.º 8146 pode evidenciar a setorização da implantação do planejamento, e os obstáculos para integração como proposto na legislação. A dificuldade que se coloca para a SCOMURBE é articular e coordenar, ainda por cima, de maneira integrada, todos os fatores que compõem a complexidade urbana no seu dia-a-dia. Dada a dificuldade de se promover um planejamento no nível central totalmente integrado, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, hoje, divide planejamento e gestão em funções e as delega às secretarias, empresas e autarquias. Cada um desses órgãos se encarrega de um dos “fatores” urbanos, dando início a um possível processo de segmentação. A Prefeitura, algumas vezes, faz um planejamento urbano “desintegrado”, pois, embora dê autonomia às secretarias, não consegue que essa autonomia seja efetiva. Na prática, cada órgão pode trabalhar desvinculado dos demais, dando ênfase ao “seu” assunto. As SCOMGERS, que deveriam promover a integração no nível local, estão submetidas a autarquias. Além disso, essas secretarias são muitas vezes ocupadas por membros de partidos políticos diferentes (e até rivais), que compuseram a base político-partidária da eleição do prefeito; o que traz a disputa partidária para o interior do planejamento urbano. Assim, a autonomia pretendida pode se transformar em fragmentação. E há uma diferença grande entre desintegração ou fragmentação e autonomia: na autonomia, as partes dependem e/ou se relacionam com o todo; na desintegração, essas partes atuam por si ou umas contra as outras.

---

<sup>45</sup> ROLNIK, 2001, p. 8.

<sup>46</sup> BELO HORIZONTE. Lei Municipal n.º 8146, sancionada em dezembro de 2000.

<sup>47</sup> As secretarias são as seguintes: a Secretaria Municipal Administrativa e Financeira da Política Urbana e Ambiental (SMAF-URBE), as Secretarias Municipais de Regulação Urbana (SMRU), Meio Ambiente e Saneamento (SMMAS), Estrutura Urbana (SMEU), Habitação (SMHAB) e Limpeza Urbana (SMLU), além das empresas e autarquias da área urbana: Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, Fundação Zoobotânica, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, Superintendência de Limpeza Urbana – SLU, Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP.

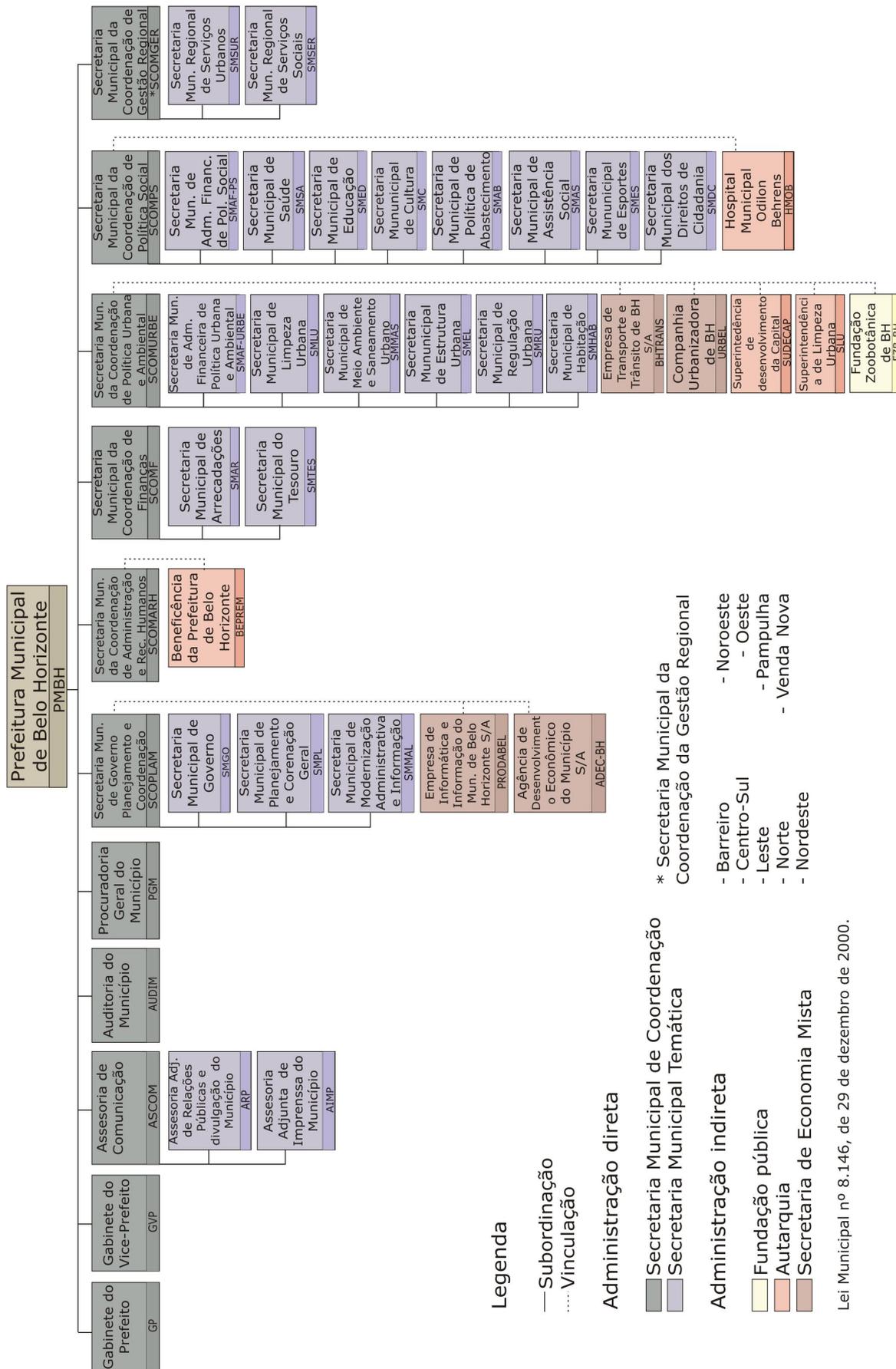


Figura 1 - Fluxograma organizacional da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Fonte: PMBH-MG, 2004.

Como, dentro do processo de especialização urbana, a circulação ocupa um papel de destaque cada vez maior e hoje as redes técnicas devem prover fluidez ao sistema como um todo, a BHTRANS é uma empresa que detém amplo poder no planejamento. De fato, o órgão que mais efetivamente aplica o planejamento urbano é a BHTRANS. Evidentemente, ela o faz dando prioridade ao trânsito, até mesmo quando enfoca o transporte coletivo (que é bastante enfatizado pela BHTRANS). O privilégio dado à fluidez e à velocidade da circulação, em detrimento das pessoas e dos locais por onde ela se dá, evidencia-se nas relações e nas formas do planejamento da cidade de Belo Horizonte e é facilitado pela sua desintegração. O poder dado a essa empresa demonstra também como a circulação é importante no planejamento da cidade. Para explicitar esse problema, analisarei as intervenções no trânsito de Belo Horizonte propostas pela BHTRANS com base no projeto PACE 97 (Plano de Circulação da Área Central de 1997).

É preciso ressaltar que a Prefeitura também utiliza algumas alternativas de planejamento mais integrado e participativo do que as rotinas acima delineadas. Um exemplo disso são os Planos Globais Específicos, desenvolvidos para a urbanização de favelas em cujos projetos as especificidades dos lugares de intervenção (moradia, trânsito, ocupação e uso do solo, meio ambiente, saneamento) são contempladas. Nos Planos Globais, a rede urbana é compreendida a partir da realidade local, como um conjunto indissociável em todos os seus aspectos. Cabe lembrar, entretanto, que o Plano Diretor define as favelas como ZEIS (Zona de Especial Interesse Social), isto é, as favelas, são tratadas como exceções aos métodos de planejamento empregados rotineiramente em outras partes da cidade. Outro exemplo de um processo alternativo já utilizado pela Prefeitura é o Orçamento Participativo, um instrumento de participação popular na destinação de uma porcentagem do recurso a ser investido na cidade. Isso possibilita uma aproximação do planejamento com os reais interesses das populações e dos espaços em que elas vivem. O par Plano Global / Orçamento Participativo será analisado mais adiante na busca por uma alternativa de planejamento.

## **2.4 Grandes projetos viários: Operação Urbana Faria Lima<sup>48</sup>**

---

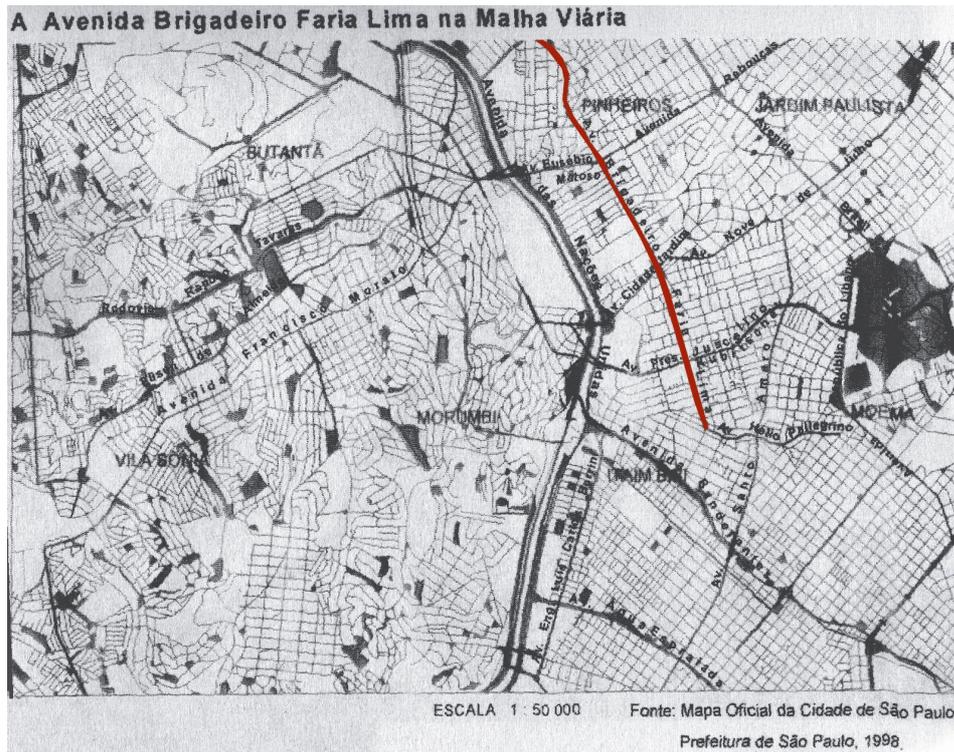
<sup>48</sup> Os dados sobre a Operação Urbana Faria Lima foram retirados dos livros de CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-Tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001. FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

A descrição e a análise da Operação Urbana Faria Lima se insere na discussão do planejamento urbano para exemplificar os procedimentos de planejamento da circulação que lançam mão de grandes intervenções viárias.

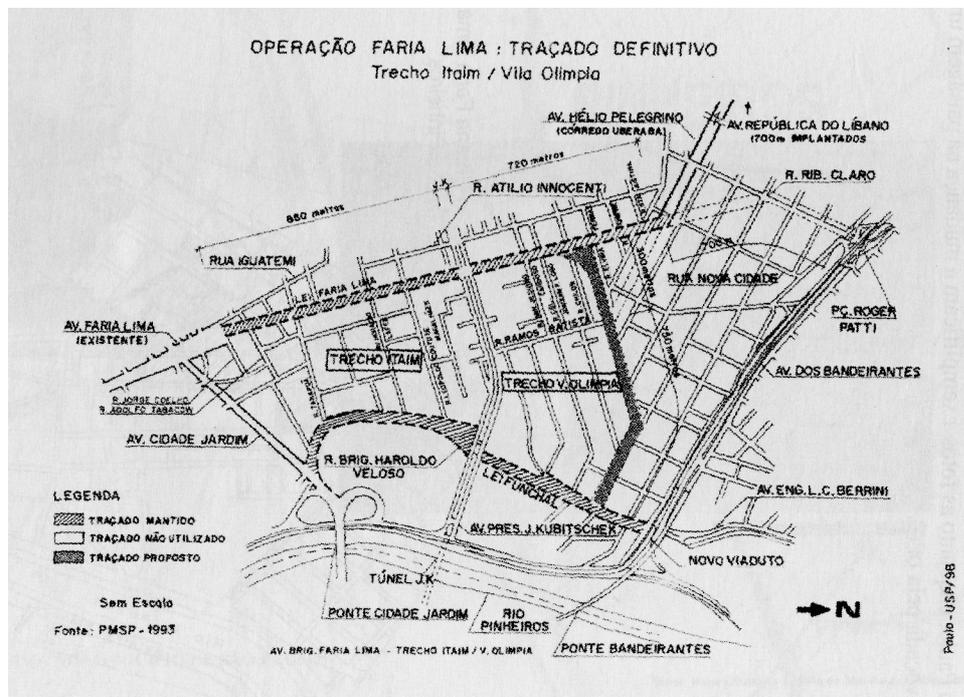
A Operação Urbana Consorciada é um dos instrumentos de política urbana que constam do Estatuto da Cidade e é definida, no texto da lei, como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público, com a participação dos usuários, moradores e investidores, com o objetivo de transformar uma área da cidade em benefício de todos os atores citados anteriormente.

O projeto inicial da Operação Urbana Faria Lima foi concebido em 1985, na administração Jânio Quadros, mas, em razão dos protestos dos moradores, não se efetivou. Na administração Luíza Erundina, a operação foi novamente discutida e, depois, cancelada pelos mesmos motivos anteriores. Apenas na administração Paulo Maluf, com o trânsito de São Paulo já em regime de rodízio e a despeito dos protestos da população envolvida, a operação foi implantada.

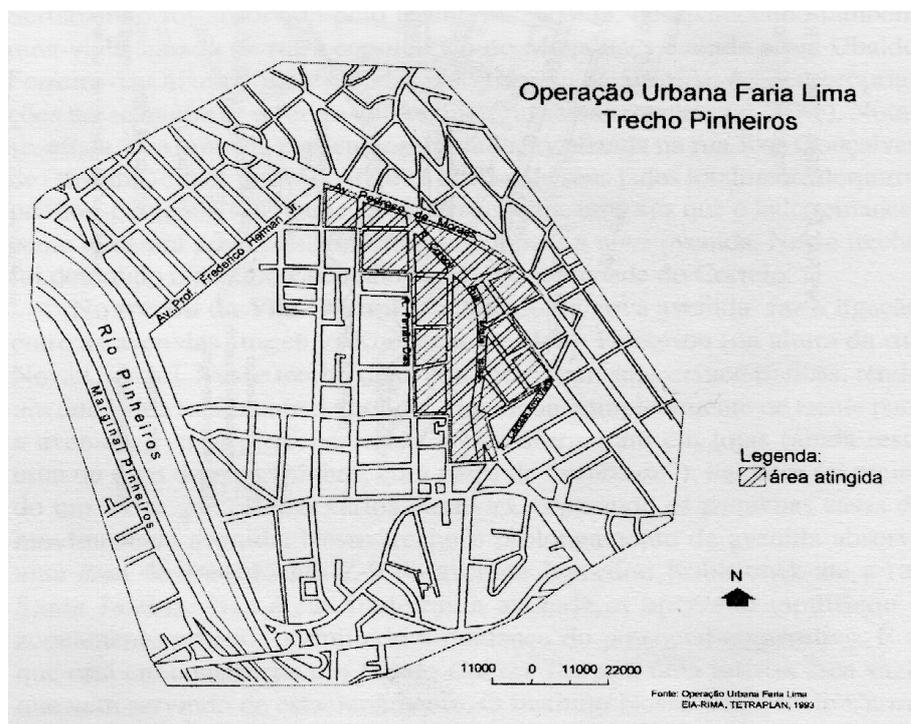
A Operação Urbana Faria Lima compreende a extensão da Avenida Brigadeiro Faria Lima, um grande eixo viário de São Paulo formando o corredor sudoeste-centro. (Fig. 02) Essa nova avenida corta três bairros da metrópole: Pinheiros, Itaim e Vila Olímpia. Esses bairros envolvidos na operação são caracterizados pelo uso residencial e pelo pequeno comércio e serviços locais. A operação foi montada para estender o eixo viário, permitir um trânsito rápido e direto entre importantes partes da metrópole de São Paulo e diminuir os engarrafamentos nas saídas dos bairros, além de fomentar seu adensamento. (Fig. 03 e 04) De um lado, encontrava-se a região da antiga avenida Brigadeiro Faria Lima, pólo importante de concentração de escritórios de São Paulo com o uso focado no setor terciário, e, de outro lado, a avenida Luís Carlos Berrini, no Brooklin, um eixo econômico em ascensão desde a década de 1970 com grande concentração de escritórios do setor financeiro, de empresas, *flats* e hotéis. O tráfego entre esses dois pólos econômicos atratores e geradores de trânsito era realizado através dos bairros Pinheiros, Itaim e Vila Olímpica, de maneira lenta e geradora de congestionamentos. Apesar disso, esse tráfego não trazia grandes conflitos com os moradores, pois a própria morfologia das vias direcionava o fluxo para as ruas arteriais dos bairros, que apresentavam um comércio local intenso devido, justamente, a esse fluxo. Por meio dessa operação, articulou-se, também, mais diretamente, essa região ao bairro Morumbi, ao Ibirapuera, à Vila Mariana e ao aeroporto de Congonhas.



**Figura 02** - Av. Brigadeiro Faria Lima na Malha Viária de São Paulo. Fonte: CARLOS, 2001, p. 78.



**Figura 03** – Operação Urbana Faria Lima trecho Itaim / Vila Olímpia. Fonte: CARLOS, 2001, p. 73.



**Figura 04** – Operação Urbana Faria Lima trecho Pinheiros. Fonte: CARLOS, 2001, p. 74.

Ao contrariar a premissa de que esse tipo de operação deve ser definido com base na participação de todos os agentes envolvidos, o projeto foi elaborado individualmente pelo arquiteto Júlio Neves, famoso por ser um profissional muito requisitado pelo mercado imobiliário e pelo Estado. Desde o início, houve uma grande mobilização da população contra o empreendimento. Num primeiro momento, dois movimentos sociais – um de classe média e outro dos moradores da favela – tentaram resistir, mas foram vencidos pela pressão dos “parceiros da exclusão”.<sup>49</sup>

Os moradores de classe média envolvidos nessa querela dividiam-se em dois grupos: um que acreditava que a resistência seria impossível e se concentrava em buscar indenizações de valor mais alto e outro que lutava contra a obra para conservar a “qualidade e vida” e evitar a descaracterização da região. Nesse segundo grupo, maior que o primeiro, prevalecia a consciência de que a avenida seria apenas uma ponta de lança para um projeto imobiliário maior, que se iniciou com o aumento do potencial construtivo dos bairros, e que se dava com a anuência e o incentivo do Estado. O grupo contava, também, com os moradores que não seriam desapropriados. Eles se reuniam nas associações Vila Olímpia Viva e Pinheiros Vivo. Embora organizados, esses movimentos foram sistematicamente ignorados pelo secretário de

vias públicas Reynaldo de Barros e pelo prefeito Paulo Maluf. Já o tratamento dado à questão pela mídia era outro: havia uma cobertura intensiva das ações dos movimentos (diferentemente do que ocorreu com os moradores das favelas). A Prefeitura pagou aos moradores uma indenização maior que a prevista e, apesar de a operação não estar aprovada na Câmara, iniciou as demolições. Após quase dois anos de disputa, a população não conseguiu impedir a construção da avenida e a Prefeitura não conseguiu aprovar a Operação Urbana. Nessa época, o urbanista Cândido Malta e os moradores reunidos nas associações propuseram um projeto alternativo, apoiado na idéia de “Plano Diretor de Bairro”,<sup>50</sup> proposta pelo urbanista. O plano buscava conciliar acessibilidade com tranquilidade e considerava necessário concentrar esforços no transporte coletivo e barrar a “tradicional especulação imobiliária decorrente da valorização produzida pelo poder público”.<sup>51</sup> Mas, para o secretário de vias públicas, o plano alternativo não solucionava o problema do trânsito. Esse fator justificava sua não- concordância com o plano alternativo. Assim, apesar de toda resistência, a Operação se instalou como planejada. Os moradores insatisfeitos quase sempre se mudavam e vendiam seus terrenos por um preço alto, sentindo-se, assim, compensados ao menos financeiramente. O mediador dos conflitos entre os novos usos e os indivíduos que moravam nos bairros não foi o Estado, como a princípio deveria supor-se. A mediação dos conflitos foi feita pelo mercado.

Já os moradores das favelas que estavam no caminho da avenida foram relocados em outros lugares, apesar da resistência. As moradias estavam localizadas em terrenos particulares ou de propriedade do DER (Departamento de Estradas e Rodagem, do Governo do Estado). A maioria dos terrenos particulares já estava ocupada há mais de vinte anos – a ocupação teve início na década de 70 –, o que permitia a posse legal por usucapião. Ao constatarem as irregularidades na sua remoção e a importância que sua saída tinha para a Prefeitura e para os empresários envolvidos na operação, muitos moradores das favelas contrataram advogados para defendê-los com o objetivo de negociar o aumento das indenizações. Entretanto, o sucesso dessa tentativa foi pequeno e muitos dos entrevistados por Fix consideram os acordos feitos pelos advogados com o Consórcio pouco favoráveis a eles. Além disso, esses moradores sofriam todo tipo de pressão para deixarem os locais: a derrubada gradativa dos barracos e a presença constante dos tratores próximos às casas; as visitas freqüentes de assistentes sociais forçando o cadastramento para remoção; o corte de água e luz, além da

---

<sup>49</sup> Parceiros da exclusão é como Mariana Fix denomina os envolvidos na Operação Urbana.

<sup>50</sup> FILHO, Candido Malta Campos. *Reinvente seu bairro*. São Paulo: Editora 34, 2003.

<sup>51</sup> FIX, 2001, p. 64.

ostensiva presença intimidatória da polícia junto com os funcionários da Prefeitura. Como a indenização recebida por família (de R\$1500,00) não era suficiente para a aquisição de moradias no mercado formal, uma parcela dos moradores ocupou as margens da represa Billings, área de proteção ambiental para a qual haviam sido conduzidos pelo caminhão da Prefeitura. A contravenção às normas de proteção ambiental, patrocinada pelo próprio Estado que deveria zelar por seu cumprimento, é a resultante do mercado restrito, sem alternativas habitacionais, além de ser a confissão de uma Prefeitura que não assume o direito à moradia como direito social. Isso tudo nos remete à idéia de espaço-mercadoria inserido na sociedade de consumo e regido por ela. A movimentação financeira que a operação representou, com a reinserção dos terrenos dos bairros no mercado, dá suporte a uma lógica que vai além da simples intervenção viária e da melhoria do fluxo. Ela reproduz o espaço urbano a partir da lógica do mercado imobiliário.

Casas e pontos de referência foram derrubados, bem como a Igreja Episcopal, o Colégio Palmares e o colégio Ceciliano Enes. Ruas foram alargadas e incorporadas ao traçado da avenida. A praça Dilson Funaro e a antiga favela JK foram totalmente absorvidas pela nova avenida e a antiga população foi expulsa. Na área da Berrini, a favela Jardim Edith também foi totalmente removida, mesmo nas partes onde a avenida não iria passar. Nas áreas lindeiras à avenida, a operação modificou o zoneamento urbano.

A mudança se refletiu imediatamente no uso. Foram atraídos pela nova avenida diversos investimentos: novos prédios de escritórios, dando continuidade à antiga apropriação da avenida Faria Lima e Luís Carlos Berrini, dois *shoppings*, alguns supermercados. As ruas lindeiras, com uma característica inicialmente residencial, também foram bastante afetadas. Surgiram novas ocupações pelo setor terciário e as antigas casas estão sendo desocupadas ou substituídas por prédios de apartamentos. Houve uma descaracterização e um desmantelamento das antigas práticas pela presença da avenida e pelo esgarçamento do tecido urbano resultante de sua implantação. É exemplar a denominação dada à Vila Olímpica pelos moradores: ela agora foi renomeada de Vila Olímpica de cima e Vila Olímpica de baixo.

As principais mudanças apontadas pelas entrevistas transcritas no livro de Ana Fani Carlos<sup>52</sup> são: o aumento do comércio e de serviços, não apenas nas regiões à margem da nova avenida, mas em todo o bairro; a dificuldade de mobilidade para o pedestre dentro dos próprios bairros, o que o leva a sair menos, a se relacionar menos com a vizinhança e a utilizar mais o carro; a

criação, pela avenida, de uma barreira tanto física quanto psicológica (o termo “para lá da avenida” é sempre usado); a maior dificuldade de usar o carro, já que aumentaram os retornos, a velocidade e o fluxo atraído pelos novos serviços e comércio; a maior frequência das mudanças de usos (“é sempre possível ver uma placa de breve uma loja”); a diminuição da identidade e dos vínculos afetivos com os bairros (“eu não reconheço mais a minha rua”).

É importante ressaltar como as propriedades mudaram de mãos e como essa troca é determinante na construção desses novos usos. Os vínculos de posse do solo urbano, que permitiam a apropriação do espaço principalmente por residências, foram alterados à medida que os terrenos se valorizavam com o aumento do potencial construtivo. A valorização territorial trouxe consigo a mudança da propriedade do solo urbano que, ao se tornar mais caro, ficou menos acessível para os moradores e mais interessante para o setor terciário. Isso provocou um aumento na negociação dos terrenos, que antes quase não mudavam de mãos. A movimentação do setor fundiário e imobiliário criou situações bastante diversas da antiga sedimentação da propriedade, alcançada em vários anos de consolidação dos bairros residenciais envolvidos.

Ana Fani Carlos chama a substituição, a fragmentação e a diluição das relações na vida cotidiana dos moradores do Itaim, Vila Olímpica e Pinheiros de “processo de implosão” dos bairros. A vida se desloca para espaços privados ou para espaços de consumo semi-públicos, como os *shoppings* que se instalaram ao longo da avenida. Agora, o lugar de identificação, criado pela familiaridade e pelo uso, é cada vez mais definido fora do bairro. Para a geógrafa,

a familiaridade é dada de “fora” – a identidade se constrói por elementos conferidos aos signos de “bem-estar” e felicidade definida por parâmetros que compõe a cotidianidade. [...] Com isso o esvaziamento do espaço do bairro, substituído pelo espaço semipúblico, dominado pela reprodução econômica, que se baseia na constituição de novos valores sociais, aponta a mudança que marca a nova coesão social a medida que a marca impressa no objeto é agora o elemento definidor da relação social.<sup>53</sup>

As transformações impostas à vida cotidiana pelo processo de planejamento, que a princípio se baseia e se justifica na transformação viária e na diluição de engarrafamentos, imprime uma nova dinâmica e uma reorganização do espaço urbano. Ela se reflete numa forma de produção e reprodução da cidade, baseada em valores econômicos e em novos valores sociais

---

<sup>52</sup> CARLOS, 2001, p. 265 - 278.

<sup>53</sup> CARLOS, 2001, p. 263.

constituídos por práticas socioespaciais esvaziadas de sentido e identidade e que se tornam cada vez mais impessoais, descartáveis e baseadas no consumo.

Na Operação Urbana Faria Lima, a ação do Estado se baseia na melhoria do trânsito da metrópole, na condição de criar um “bem-estar” comum a todos e uma imagem de cidade moderna com obras monumentais, tão caras ao então prefeito Paulo Maluf. No Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) elaborado para a aprovação do projeto, fica evidente a concordância da instância conceitualmente responsável pela análise crítica da operação com os termos do projeto. Os dados levantados são na maioria relacionados à melhoria do trânsito e ao conseqüente aumento do “bem-estar” da população, atribuído a um deslocamento mais fácil. Ana Fani Carlos ressalta a ausência de análise de dados sociais e as conclusões simplistas (como a de que a operação é válida por não contrariar a constituição).

É importante notar, nessa crítica ao RIMA, como nele aparece a cidade e desaparece o cidadão. São usados sempre termos como "bem estar", "qualidade de vida", sem que se discuta o que realmente significam para os cidadãos afetados e quais são os possíveis conflitos gerados no confronto de conceitos diversos de bem estar e qualidade de vida. Os conceitos tomam o lugar do objeto e seu poder de abstração ajuda a apagar esses conflitos e a reduzir os problemas e as contradições que uma intervenção como essa gera na cidade real. Os conceitos são instrumentos para aplainar a realidade, empregados pelo Estado no macroplanejamento. Aplica-se a lei que, em sua racionalidade técnica, é constituída genericamente sem pressupostos críticos. As particularidades dos locais da intervenção desaparecem. O discurso que legitima a intervenção glorifica sua importância na melhoria do tráfego da cidade. Apela-se para o bem comum. O homem se transforma, assim, em ser genérico, sem corpo ou necessidades particulares. O contato que se estabelece no cotidiano, as identidades que são criadas nesses relacionamentos homem, lugar e tempo não são importantes nesse jogo.

Entendido o contexto das transformações acarretadas pela Operação Urbana Faria Lima no uso, na morfologia, nas práticas socioespaciais, cabe questionar como a intervenção de tráfego criou um contexto apropriado para o mercado imobiliário (tanto por inserir infra-estrutura que valoriza os terrenos quanto por forçar a troca de usos e inserir terrenos novamente no mercado) e como o discurso de legitimação e a ação do Estado, que glorifica as intervenções viárias como um bem público a ser perseguido, colaboram com essa especulação e são, na verdade, seu verdadeiro fim. Ana Fani Carlos ressalta que, enquanto projeto viário, a

Operação Urbana nasce de uma necessidade ligada à abolição das distâncias entre regiões da metrópole, operada pelo controle da velocidade a partir da construção de vias de tráfego rápido. Mariana Fix desmonta a operação e desvenda sua real intenção: a criação de novos centros de negócios em regiões consideradas deterioradas e a inserção dos terrenos novamente no mercado.<sup>54</sup>

Desde o final dos anos setenta, a região da marginal do Rio Pinheiros vem se transformando num grande eixo de negócios e consumo atraindo mais investimentos ao local. Entretanto essa região era cercada por bairros residenciais de uso consolidado há muito tempo. A preexistência de propriedade privada de uso não-capitalista consolidada – pequenos comerciantes antigos e, também, antigos moradores – como ocorria na área atingida pela Operação Urbana Faria Lima, dificultava a expansão da lógica do capital no solo urbano da região. Luiz Ribeiro demonstra como a lógica do capital baseia-se em aproveitar toda possibilidade de “sobrelucro” decorrente da localização.<sup>55</sup> Para isso, essa lógica precisa produzir equipamentos e infra-estrutura com necessária articulação espacial, o que requer grandes extensões contínuas de terra, como meio de alcançar valores de uso complexos (que valorizam um determinado local). Essa propriedade privada dos bairros é anterior à produção capitalista do espaço e, portanto, não segue as suas regras: a de que o preço da terra se faz pelo “sobrelucro” que é possível auferir dela. Pode-se notar como os proprietários, nos bairros atingidos, não estavam dispostos a vender seus terrenos antes da operação, porque a localização lhes garantia um tipo de sobrevivência autônoma que eles não teriam em outras circunstâncias ou porque representava valores afetivos e de conforto não redutíveis a preço. Assim, a existência da propriedade privada de uso não-capitalista também representava uma barreira extra-econômica para que o capital obtivesse controle sobre o uso de certas porções do solo urbano.<sup>56</sup> Como realidades econômicas tão díspares estavam localizadas lado a lado, um dos poucos recursos possíveis para fazer os proprietários não-capitalistas mudarem de idéia foi a Operação Urbana Faria Lima. Essa operação, como foi anteriormente descrito, alterou radicalmente as características do lugar e, assim, anulou os benefícios e as possibilidades de sobrevivência que os antigos proprietários tinham ali.

A Operação Urbana trata de confiar à iniciativa privada, tida como mais eficiente, uma larga fatia do planejamento e da administração de espaços públicos. Todavia, essa iniciativa não

---

<sup>54</sup> FIX, 2001, p. 7.

<sup>55</sup> RIBEIRO, 1997, p. 47.

<sup>56</sup> RIBEIRO, 1997, p. 49.

abre mão de incentivos estatais nem visa a interesses que não os próprios. De certa forma, trata-se de uma privatização ou de um loteamento dos espaços públicos.

A partir desse aspecto, pode-se afirmar que grandes obras de trânsito, focadas no automóvel particular, não apenas têm por objetivo melhorar a circulação, ou mesmo gerar obras de infraestrutura que constituem possibilidades de lucro para o capital da construção civil, mas, mais do que isso, são expedientes para forçar que porções cada vez maiores do solo urbano entrem na lógica do mercado. Portanto, o fato de uma operação como a da Faria Lima desorganizar e reorganizar os bairros, por exemplo, não seria um efeito colateral indesejado, seria justamente um dos principais objetivos da operação toda.

## **2.5 Intervenções no trânsito de Belo Horizonte: o projeto PACE 97**

Exemplificando o planejamento da circulação pretensamente "integrado" e, ao mesmo tempo, trazendo a discussão para a ação da BHTRANS em Belo Horizonte, será analisado brevemente o caso do projeto PACE 97 (Plano de Circulação da Área Central de 1997). (Fig. 05) O enfoque será dado às intervenções que ocorreram com a formação do binário da Rua Professor Moraes e da Rua Rio Grande do Norte e, também, no projeto da Avenida Nossa Senhora do Carmo, principalmente nas mudanças da Rua Rio Verde, implantadas para complementação da criação do binário. Esse projeto foi aqui escolhido como exemplo porque gerou um vasto material de levantamentos e diagnósticos e até um relatório de monitoração, diferentemente da maioria dos outros em arquivo na BHTRANS, que contam apenas com projetos geométricos. Isso torna o PACE 97 atípico dentro das rotinas da empresa, podendo sinalizar avanços em seus procedimentos.

Trata-se de um projeto nascido como forma de cumprir os objetivos traçados no Plano Diretor de 1996 para o sistema viário: diminuir o tráfego de passagem no centro da cidade. O projeto PACE 97 está inserido na região central de Belo Horizonte, que apresenta características peculiares em sua conformação viária, pois nasceu como um local de passagem e principal articulador viário, devido ao plano radio-concêntrico da capital já mencionado anteriormente. Mesmo antes de ser ocupado, o centro apresentava trânsito intenso para a época, tendo sofrido muitas intervenções para adequar e direcionar a circulação na região. Assim, o projeto PACE 97 atua em uma área consolidada da metrópole, mas em constante processo de mutação e com

uma ocupação que sofre as conseqüências da morfologia urbana. Além disso, o Plano de Classificação Viária, aprovado com o Plano Diretor de 1996, classifica como arteriais todas as vias da área interna ao anel da avenida do Contorno. Esse fato torna o Plano de Classificação Viária sem especificidade quanto ao direcionamento do trânsito e seus rebatimentos na região central, pois, a princípio, todos os usos e fluxos nas vias são permitidos, tornando o PACE 97 significativo.

A metodologia do PACE 97 diverge das metodologias de intervenções de grande porte até então utilizadas em Belo Horizonte,<sup>57</sup> cuja finalidade mais evidente era a melhoria do trânsito, mas que acarretaram modificações drásticas na cidade e fomentaram o mercado imobiliário como no exemplo acima citado. Eis o caso, por exemplo, da criação da Via Expressa Leste-Oeste em 1977, que se aproxima da Operação Urbana Faria Lima: ela liberou terrenos para a especulação imobiliária, alterou profundamente a morfologia e os usos de bairros como Carlos Prates, Padre Eustáquio e praticamente acabou com a Vila Oeste em Belo Horizonte, a despeito dos protestos da população. A diferença da abordagem do PACE 97 em relação a esse tipo de intervenção pode ser percebida de forma evidente no folheto explicativo distribuído pela BHTRANS à população: “Essas obras fazem parte do PACE – Plano de Circulação da Área Central, e foram executadas com a utilização de modernas técnicas de engenharia de tráfego, procurando solucionar problemas de trânsito, sem agredir a cidade com trincheiras e viadutos.”<sup>58</sup> O Plano deve também ir “além do enfoque puramente da engenharia de tráfego”<sup>59</sup> e propor “atuação a nível de (*sic*) desenvolvimento urbano”.<sup>60</sup>

O projeto PACE 97, no que diz respeito ao trânsito, tem como objetivos explicitados no diagnóstico: reduzir o tráfego de passagem no centro, priorizar a circulação de pedestres, racionalizar a circulação do tráfego geral. O projeto também pretende melhorar o transporte coletivo e dar-lhe mais importância, o que vem sendo uma postura crescente dentro da BHTRANS, mas que não será aqui enfocada. Várias alternativas para o transporte coletivo estão sendo criadas como, por exemplo, o programa BHBUS e os micro-ônibus para vilas e

---

<sup>57</sup> Recentemente a BHRANS está implantando novamente intervenções de grande porte como a criação da trincheira da Avenida Antônio Carlos bem como seu alargamento no trecho que vai do centro ao viaduto São Francisco. Dessa forma a empresa está novamente retomando procedimentos já abandonados e classificados como negativos pelo próprio diagnóstico do PACE 97.

<sup>58</sup> Este texto foi retirado do folheto distribuído aos motoristas e pedestres pela BHTRANS para explicar e justificar as mudanças ocorridas na Rua Professor Moraes com a criação do binário Professor Moraes e Rio Grande do Norte.

<sup>59</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. BHTRANS. *Relatório para primeira conferência de política urbana de Belo Horizonte: Plano de Circulação da Área Central de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1998. p. 11.

<sup>60</sup> Belo Horizonte, 1998, p. 11.

favelas. As intervenções no trânsito deveriam promover a redução do caráter de principal articuladora do sistema viário da Área Central. O projeto PACE 97 buscou ainda, baseado na teoria do *traffic calming*,<sup>61</sup> criar áreas ambientais no Hipercentro (Fig. 06), como forma de recuperação do centro da capital e de integração com o planejamento urbano como um todo.

As propostas de *traffic calming*, de moderação do tráfego, visam a resolver principalmente os conflitos entre carros e pedestres. Suas soluções, implantadas em várias cidades da Inglaterra e algumas da Alemanha, preconizam uma diminuição drástica da velocidade e do volume do tráfego, incentivando o transporte público ou não motorizado. Essa visão de planejamento de transporte e trânsito intenta impedir radicalmente o uso do carro em centros urbanos, criando zonas de tranqüilidade. Elas podem representar a sistematização de ações radicais de vanguarda, como a atuação de grupos que lutam contra a ocupação da rua pelo automóvel e contra a privatização do espaço da rua, como o *Critical Mass*<sup>62</sup> e o *Reclaim the Streets*,<sup>63</sup> precedidos, já no início da década de 1950, pelo Provos<sup>64</sup>. Esses movimentos propõem que o uso da rua seja realmente democrático, isto é, que o uso público não seja constrangido pela apropriação privada do espaço urbano pelo carro particular. Incorporar realmente as propostas desses movimentos aos projetos de planejamento da circulação podem garantir que esse planejamento não seja afastado do espaço social cotidiano e mais integrado a outros fatores.

Se as intenções iniciais do projeto PACE 97 tivessem sido realizadas, talvez tivéssemos, hoje, uma aplicação desses conceitos em Belo Horizonte, com uma recuperação urbanística da área central. No entanto, o PACE 97 não pôs em prática o plano das áreas ambientais e essas áreas também não surgiram a partir das mudanças de trânsito até então efetuadas na primeira fase do projeto, tampouco se fez uso dos cuidadosos diagnósticos nas propostas efetivamente executadas. O que ocorreu de fato foi uma implantação apenas parcial do projeto (a primeira fase), concentrada naquelas medidas benéficas ao trânsito propriamente dito, no que diz respeito ao aumento de fluidez, velocidade e volume.. Tanto é que o Relatório de Monitoração, proposto para avaliar o projeto, já se limita a esses dados e não mais inclui os

---

<sup>61</sup> PHAROAH, Tim. *Traffic calming: Progress and Potential*. London: South Bank Polytechnic, 1991.

<sup>62</sup> CRITICAL MASS. *Como criar uma Massa Crítica: Lições e idéias da experiência de São Francisco*. 1994. Libreto de protesto produzido coletivamente pelo movimento. In: LUDD, Ned. (Org.) *Apocalipse Motorizado: as tiranias do automóvel em um planeta poluído*. Trad. Leo Vinícius. São Paulo: Conrad Editora do Brasil. 2004. (Coleção Baderna)

<sup>63</sup> Ver: *Homepage do Reclaim the Streets* em <<http://www.hrc.wmin.ac.uk/campaigns/rts.html>>.

<sup>64</sup> Movimento criado por anarquistas, ex-situacionistas e outros ativistas urbanos da década de 70 com objetivo de por em prática diversas ações das vanguardas libertárias do século XX. Destaco o “plano das bicicletas brancas” em Amsterdam como exemplar. Ver: GUARNACCIA, Matteo. *PROVOS: Amsterdam e o nascimento da contracultura*. Trad. Lígia de Souza Mendes. São Paulo: Conrad Editora do Brasil. 2001. (Coleção Baderna)

outros fatores urbanísticos, contemplados na fase de diagnóstico. Essa tradução mal adaptada da teoria do *traffic calming* no projeto PACE 97 demonstra o quanto é problemática a importação de modelos sem se observar o contexto onde este será inserido ou implantado. A sistematização de normas de moderação de tráfego deve partir da realidade local, sob pena de se transformar em apenas mais uma solução técnica desvinculada da realidade.

Analisando-se mais detalhadamente o projeto, pode-se notar que, na execução do binário da Rua Professor Moraes e da Rua Rio Grande do Norte, as motivações da implantação do projeto (que constam das análises das alternativas de circulação e do relatório de monitoramento) mudam o foco de integração do planejamento proposto no diagnóstico. Elas deixam de considerar as implicações das intervenções nesses locais e são direcionadas exclusivamente para a melhoria do trânsito. O binário “foi implantado como forma de melhorar o acesso à Av. Afonso Pena [...] contribuindo para a redução do fluxo na Av. Cristóvão Colombo.”<sup>65</sup> (Fig. 07)

A proposta consistiu na implantação de mão única na Rua Professor Moraes, no sentido da Av. do Contorno para a Av. Afonso Pena, como forma de se atingir o objetivo citado. Para tanto, a Rua Rio Grande do Norte recebe todo o fluxo com destino à Av. Nossa Senhora do Carmo. Foram retirados os acréscimos de passeio nos cruzamentos da Rua Rio Grande do Norte para implementação de mais uma pista de rolamento. Com isso, houve aumento substancial do volume e da velocidade no trânsito na Rua Rio Grande do Norte: a contagem volumétrica de carros no pico da manhã, que antes era de 767 no cruzamento com a Rua Santa Rita Durão e de 861 no cruzamento com a Avenida Getúlio Vargas, passou para 2206, no primeiro cruzamento, e 1728, no segundo.<sup>66</sup>

Esse acréscimo implicou, de imediato, o aumento do nível de ruído e uma dificuldade para travessia de pedestres, principalmente no cruzamento com a Rua Gonçalves Dias. Algum tempo depois, começaram a surgir as conseqüências indiretas do processo, sinalizadas nas principais reclamações registradas pela BHTRANS<sup>67</sup> sobre o trecho: aumento do número de imóveis residenciais e comerciais vazios, aumento no número de acidentes envolvendo pedestres, grande rotatividade de aluguéis.

---

<sup>65</sup> BELO HORIZONTE. BHTRANS. *Relatório de Monitoração: Plano de Circulação da Área Central de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1998b. p. 11.

<sup>66</sup> BELO HORIZONTE. BHTRANS, 1998B, p. 49-50.

<sup>67</sup> BELO HORIZONTE. BHTRANS, 1998B, p. 49-50.

No projeto da Avenida Nossa Senhora do Carmo, que complementou a criação do binário, a Rua Rio Verde recebeu o tráfego de entrada para o bairro Carmo-Sion. (Fig. 08) A mudança representou um aumento significativo no volume de tráfego ao qual estava sujeita. Isso transformou o uso da via, que antes era essencialmente local, com grande concentração de casas, em uma via coletora, resultando no aumento imediato do número de estabelecimentos comerciais e, mais recentemente, na sua gradativa verticalização. A justificativa da mudança apresentada na "Análise da Alternativa de Circulação da Avenida Nossa Senhora do Carmo", também se restringe apenas ao trânsito e é a seguinte:

Os atrasos nos tempos de viagem que vem sendo impostos aos motoristas que hoje transitam ao longo da avenida, em ambos os sentidos, bem como nas aproximações das vias transversais, estão atingindo níveis indesejáveis. Se for considerado o fato de que a demanda de veículos naquela região é crescente, em função do adensamento urbano da zona sul (implantação do Belvedere 3 e outros) constata-se que a avenida exige intervenções que possam garantir sua vida útil operacional por mais alguns anos.<sup>68</sup>

Essas duas intervenções analisadas inserem-se no planejamento da circulação, abrangendo problemas da cidade de Belo Horizonte – o aumento do potencial construtivo no bairro Belvedere 3 e o tráfego de passagem no Centro da capital – e um problema metropolitano – a ocupação de condomínios fechados na região ao sul da capital principalmente em Nova Lima.

Nos dois casos citados, a prática socioespacial do local envolvido diretamente na implantação do projeto se modificou junto com o espaço. Pode-se observar ocorrer ali, de forma mais lenta e gradual, o que ocorreu, de maneira drástica, na Operação Urbana Faria Lima: a inserção dos terrenos novamente no mercado imobiliário e o seu benefício após as intervenções. Esses benefícios decorrentes dos ganhos de localização, valorizados por um acesso mais fácil e rápido, não se apresentaram apenas nos locais da intervenção, mas, principalmente, em outras áreas, como o bairro Belvedere 3 e os condomínios de Nova Lima. No fim, os problemas antes mais característicos do Hipercentro, que o PACE 97 propunha resolver (como o conflito de carros e pedestres, a diminuição do uso residencial e o tráfego de passagem), foram como que alastrados para as regiões de intervenção.

Na prática, o planejamento urbano de Belo Horizonte, analisado a partir do projeto PACE 97 continua não integrando as questões da cidade, olhando-as de um ângulo só de cada vez. Ao

contrário do urbanismo moderno, adepto das grandes intervenções, o planejamento da circulação pós-moderno se tornou capaz de criar modificações abrangentes no espaço urbano, a partir de pequenas requalificações pontuais. Ao isolar a circulação do ambiente construído e da vida ligada a essa circulação, o pragmatismo técnico se torna incapaz de compreender a natureza do movimento contínuo que participa do processo de produção da cidade. No entanto, como diz Vasconcelos,

[...] as políticas de transporte e trânsito constituem instrumentos muito importantes para a definição das condições de vida na cidade. É preciso vê-las com uma perspectiva predominantemente social e política, segundo a qual a questão central passa a ser quem tem direito ao uso da cidade e em quais condições.<sup>69</sup>

Vasconcelos também ressalta o que o projeto PACE 97 demonstra: as metodologias de transporte e trânsito são baseadas em análises predominantemente quantitativas, dissociadas de qualquer outro fator, e apresentam um caráter conservador na medida em que não questionam a realidade da cidade preferindo concentrar-se na busca de soluções técnicas para o problema do tráfego urbano.<sup>70</sup>

O Estado, ao priorizar o trânsito pelo trânsito, age de maneira a privilegiar interesses econômicos. O seu mecanismo é simplificar os conflitos existentes entre a macroescala e a microescala (que devem ser considerados em intervenções na cidade), por meio de conceitos abstratos como bem-estar e qualidade de vida. Assim, após as interferências viárias concebidas nessa metodologia, as ruas se degradam e as práticas socioespaciais se tornam impessoais e descartáveis. Pela lógica do mercado imobiliário, esse é o ambiente urbano mais promissor. Além disso, o privilégio dado à circulação está ligado historicamente à distribuição de mercadorias. É possível, e fácil, que o cidadão e seu lugar cotidiano desapareçam em função da cidade, quando resolvemos problemas urbanos reorganizando práticas espaciais sem considerá-las, alterando os usos consolidados sem sequer conhecê-los. Assim, nosso urbanismo se afasta da realidade da cidade que pretende planejar e as propostas se afastam do seu objetivo: as pessoas e os lugares.

---

<sup>68</sup> BELO HORIZONTE. BHTRANS. *Análise da alternativa de circulação da Av. Nossa Senhora do Carmo*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1998c. p. 8.

<sup>69</sup> VASCONCELOS, Eduardo A. *Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Annablume, 2001. p. 12.

<sup>70</sup> VASCONCELOS, 2001, p. 11-12.

Com base nessa discussão, e para além dela, é preciso entender que as alterações viárias não dizem respeito apenas à fluidez e à velocidade do tráfego. Elas têm potencial para reorganizar o espaço urbano e devem ser tratadas como tais no planejamento das cidades.

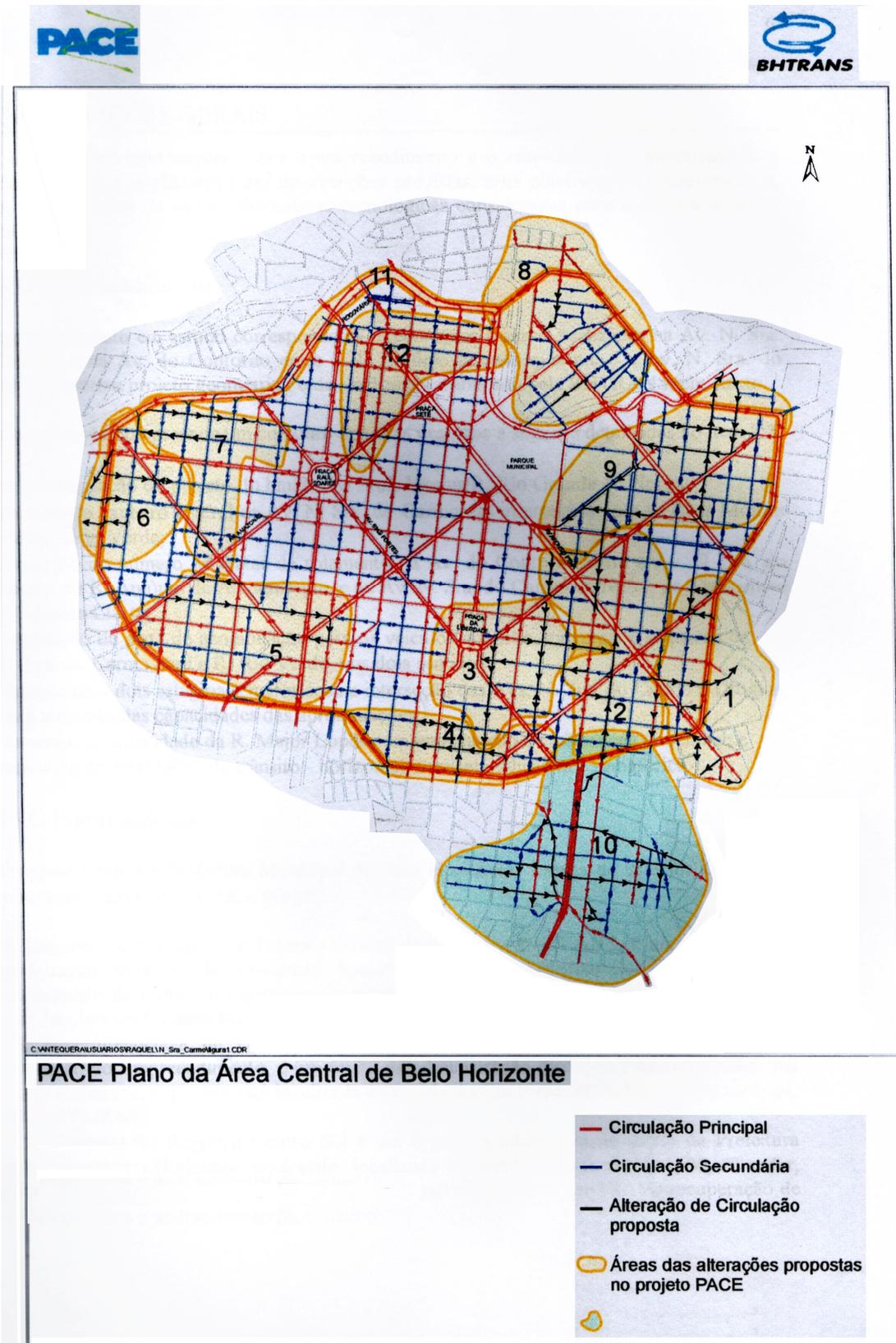
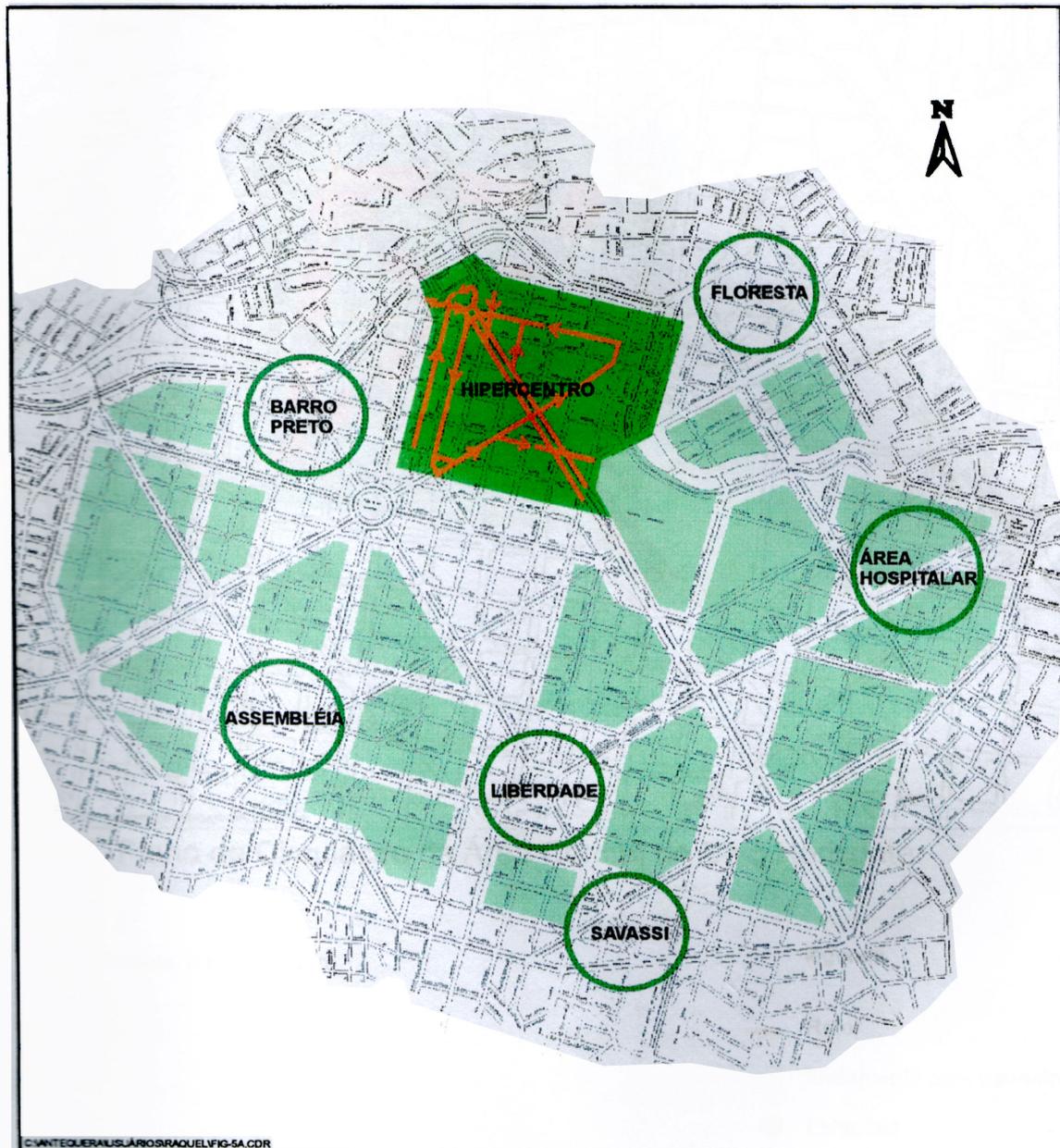


Figura 5 – Projeto PACE 97 – Intervenções propostas. Fonte: BELO HORIZONTE. BHTRANS, 1998, p.11.



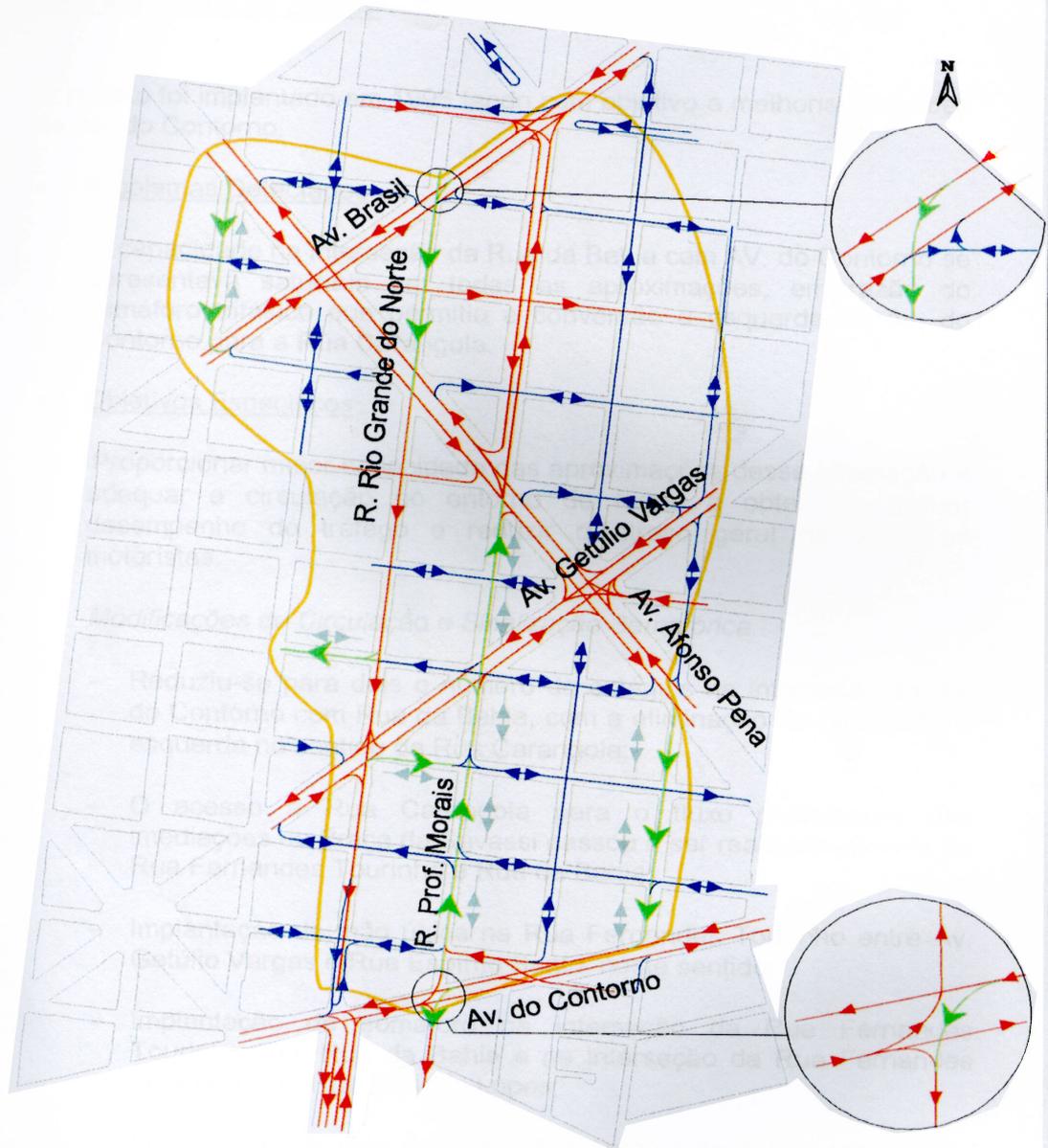
### PACE Plano de Circulação da Área Central de Belo Horizonte

Áreas Ambientais

legenda

-  Área Ambiental do Hipercentro
-  Área Ambiental
-  Áreas Comerciais/Serviços/Institucional
-  Tratamento prioritário ao transporte coletivo

Figura 6 – Projeto PACE 97 – Áreas Ambientais. Fonte: BELO HORIZONTE. BHTRANS, 1998, p. 9.



C:\CABLER\ALUSJARIOS\FATMAPACE\AREA2\CDR

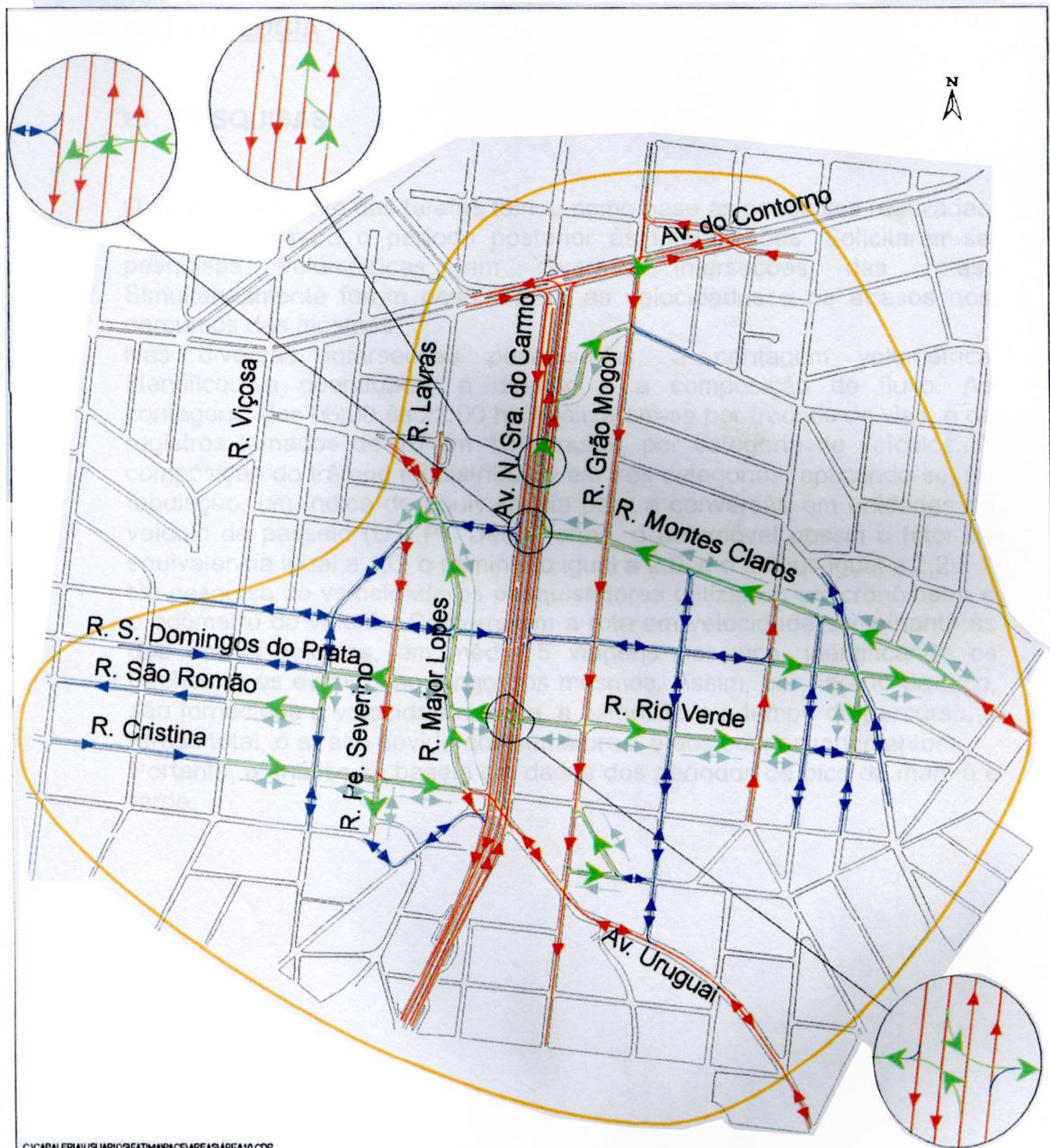
**PACE Plano da Área Central de Belo Horizonte**

**Área 2 - Binário Prof. Moraes - Rio Grande do Norte**

**Modificações propostas**

-  Circulação proposta
-  Circulação alterada
- Circulação a ser mantida:**
-  principal
-  secundária

**Figura 7** – Projeto PACE 97 – Binário Professor Moraes / Rio Grande do Norte. Fonte: BELO HORIZONTE. BHTRANS, 1998B, p. 12.



C:\CABALERIA\USUARIO\SFATIMA\PAPELA\AREA10.CDR

**PACE Plano da Área Central de Belo Horizonte**

**Área 10 - Nossa Senhora do Carmo**

**Modificações propostas**

-  Circulação proposta
-  Circulação alterada
- Circulação a ser mantida:
  -  principal
  -  secundária

**Figura 8** – Projeto PACE 97 – Av. Nossa Senhora do Carmo. Fonte: BELO HORIZONTE. BHTRANS, 1998B, p. 22.

## 2.6 A Situação-problema

Como mostram os exemplos apresentados, a desintegração do planejamento e a prioridade dada ao trânsito e a projetos que beneficiam setores econômicos, em detrimento da realidade local, contribuem para a situação-problema diagnosticada, que será sintetizada em seguida.

Pode-se destacar, como primeiro problema enfrentado em Belo Horizonte, a aplicação setorial do planejamento facilitando a desintegração entre os órgãos da Prefeitura criando uma dificuldade de propor formas integradas na aplicação do planejamento. O planejamento é aplicado algumas vezes de maneira setorial, como foi evidenciado nos projetos apresentados. As descentralizações propostas para a administração da cidade, dando mais poder às Regionais, agora chamadas de SCONGERS, apontam para uma superação desse problema. Mas, para isso, uma autonomia efetiva deve ser perseguida e a presença dos órgãos de política urbana nas regionais deve ser subordinada às questões locais tratadas, não o contrário. Os representantes da BHTRANS junto às Regionais, por exemplo, não são exclusivos de cada uma delas, porém assistem várias ao mesmo tempo, de modo que tendem sempre a dar mais atenção às metas da própria empresa do que aos problemas locais de cada SCONGER.

Além do problema identificado acima, outro aspecto contribui para a possível fragmentação entre as diversas secretarias, departamentos e autarquias que compõem o organograma da administração pública. Muitas vezes essas divisões obedecem à lógica das alianças político-partidárias, que se estabelecem na busca por governabilidade. Parte da máquina administrativa e do orçamento são destinados aos grupos de aliados dos governantes em questão. Assim, é muito comum secretarias que deveriam atuar conjuntamente atuarem em oposição uma à outra por razões partidárias.

A fragmentação da administração da Prefeitura facilita a abordagem da circulação como uma função isolada, mas não constitui, por si só, uma explicação satisfatória para a preponderância da circulação entre as funções urbanas e para a sua força na privatização do espaço público. Um problema encontrado é que as possibilidades mais abrangentes da circulação – de privilegiar pedestres, transporte coletivo e transportes não motorizados – são relegadas ao segundo plano em favor de intervenções viárias. Ao se tornar um fim em si mesma e ao privilegiar o carro particular, a circulação passa a atuar como um vetor de dissolução da vida

urbana, rompendo os vínculos tradicionalmente estabelecidos entre homem e cidade, além de favorecer interesses econômicos.<sup>71</sup>

Nos casos abordados, a cidade vai se transformando em meio para transitar e os lugares, que deveriam ser um fim, perdem suas características e seu sentido de ser. Enfim, os lugares pioram para quem? Pioram, na maioria das vezes, para os moradores que têm suas práticas socioespaciais esvaziadas e suas casas perturbadas pelo barulho e pela poluição do trânsito, bem como para os pequenos comerciantes. Melhora para a indústria automobilística, para o mercado imobiliário. Melhora também para os carros, a princípio. O aumento de oferta de área de via para os carros particulares tende a aumentar a demanda e, em muitos casos, a via se esgota mais rapidamente do que se esgotaria sem mudança, piorando as condições até mesmo para os carros depois de algum tempo.<sup>72</sup>

O que torna o problema ainda mais complexo é que esse tipo de intervenção beneficia a especulação imobiliária, o capitalismo flexível. Para a especulação, é vantajoso que as ruas se degradem, que sejam construídas novas ruas genéricas e homogeneizadas, a partir de modelos e formas estabelecidas pela industrialização do espaço, e que os seus terrenos sejam novamente lançados no mercado. Esse tipo de investimento também é muito valorizado pelo mercado imobiliário que assume a facilidade da circulação como um valor a ser disputado no mercado da terra urbana. A concentração da propriedade privada do automóvel expressa, ao mesmo tempo em que acentua, as desigualdades sociais e econômicas na cidade. Além disso, o planejamento financia, com dinheiro público, a infra-estrutura para suportar essa concentração. Prover um lugar de infra-estrutura também aumenta seu valor comercial. Enquanto os benefícios resultantes da utilização do automóvel são apropriados pela minoria que os possui, as conseqüências são compartilhadas por todos.

Hoje, 27,8% da população de Belo Horizonte utiliza veículo particular para sua locomoção habitual, 2% usam táxis, 2,1%, motocicletas. O restante da população encontra-se distribuída da seguinte forma: 47,7% são atendidos habitualmente por ônibus municipais; 14,6% por ônibus metropolitanos; 14% por metrô; 4,6% pelas bicicletas; 22% se deslocam a pé.<sup>73</sup> É

---

<sup>71</sup> DUARTE, 2002, p. 56.

<sup>72</sup> PHAROAH, 1991, p. 152.

<sup>73</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e das Mobilidade Urbana. *Motivações que regem o novo perfil de deslocamento da população urbana brasileira: pesquisa de imagem e opinião sobre os transportes urbanos. Relatório final*. Brasília: Ministério das Cidades, 2002. p. 36. Foram utilizados os dados que indicam o uso habitual, ou seja, aquele que se dá três vezes ou mais em uma única semana e num período de pelo menos três meses consecutivos.

evidente o privilégio dado a uma minoria que utiliza carros particulares mesmo que eles sejam muitos. Em Belo Horizonte circula um veículo para cada 3 habitantes.<sup>74</sup> Assim, além de agir piorando os locais de intervenção para as pessoas, esse tipo de política de planejamento da circulação, desvinculada do espaço e de outros fatores, contribui para aumentar o número de investimentos na cidade legal, concentrando recursos onde eles já são abundantes.

O prejuízo causado pelo número de acidentes, a grande emissão de poluentes, o alto consumo de combustíveis, o tempo gasto nos deslocamentos são resultados das políticas de transporte e trânsito centradas no automóvel. Essas políticas têm gerado grandes distorções que, no entender de autores como Vasconcelos,<sup>75</sup> são “deseconomias” urbanas. Isso já seria suficiente para a condenação do modelo.

A transformação dos usos nos locais que sofreram intervenções viárias expressam, portanto, o avanço da transformação do espaço urbano em espaço abstrato ou dos valores de troca. As relações espaço-temporais do sistema capitalista são impostas aos ritmos cotidianos para desmontá-los e cooptá-los para sua lógica. Para Lefebvre,

a fim de dominar o espaço, a tecnologia introduz uma nova forma dentro do espaço existente – geralmente uma forma retilínea ou retangular, como uma malha ou um tabuleiro de xadrez. Uma rodovia brutaliza o campo e o território, cortando através do espaço como uma grande faca. O espaço dominado é normalmente fechado, esterilizado, esvaziado.<sup>76</sup>

A interferência do Estado no espaço da cidade, via planejamento urbano, nos casos estudados, contribui para confrontar, de um lado, o espaço abstrato, homogeneizado e hierarquizado das práticas econômicas e políticas do capitalismo e, de outro, o espaço da vida cotidiana, dos conflitos e da interação dos diversos agentes sociais. Assim,

um momento da compreensão das contradições do espaço, como agora se configuram, é o da resistência representada pelas formas de uso do espaço, consolidadas historicamente, contrapondo-se à homogeneização e a generalização de materiais, desenhos, maneiras de viver impostas pela industrialização do espaço. A dimensão aqui

---

<sup>74</sup> Número fornecido pela BHTRANS.

<sup>75</sup> VASCONCELOS, 2001, p. 21 – 22.

<sup>76</sup> LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1993. p.165. “In order to dominate space, technology introduces a new form into a pre-existing space – generally a rectilinear or rectangular form such as a meshwork or chequerwork. A motorway brutalizes the countryside and the land, slicing through space like a great knife. Dominated space is usually closed, sterilized, emptied out.” (tradução minha)

aventada remete ao significado da produção do espaço no processo reprodutivo.<sup>77</sup>

Essa contradição abre possibilidades para o planejamento incentivar os valores de uso das particularidades intra-urbanas, que não se traduzem em linguagem econômica, mas provêm de relações afetivas e culturais. Apesar da supremacia cada vez maior do espaço abstrato, os valores de uso não foram totalmente subjugados a ponto de desaparecerem.

Desse modo, o espaço abstrato avança sobre o dos valores de uso a partir do tipo de planejamento destacado. Para os propósitos buscados nesta dissertação, esse avanço significa que o lugar piorou ao ter seu valor de uso cada vez mais enfraquecido e resumido aos propósitos do capital. Esse é o tipo de ação de planejamento exercida pelo Estado, tão criticado pela esquerda, do qual esta dissertação se quer afastar.

As elaborações das propostas de planejamento da circulação apontadas como exemplo, portanto, desconsideram os agentes sociais e seu cotidiano na sua elaboração. A perspectiva das populações imediatamente envolvidas e suas particularidades não são importantes. Isso cria um descompasso entre essas propostas de planejamento que como o exemplo escolhido prioriza as intervenções viárias e as micronarrativas urbanas, fazendo com que as especificidades que compõem os lugares sejam homogeneizadas pelas propostas de planejamento.

A racionalidade estreita e instrumental do planejamento urbano focada na circulação, ou em qualquer outra função, aponta para a disponibilização dos meios para um fim pretendido. Entretanto, pode-se notar uma banalização, encobrimento ou mistificação desse fim que diz respeito, essencialmente, à reprodução do próprio sistema e das desigualdades que ele acarreta. Circulação nada tem a ver, na verdade, com a melhoria dos lugares ou com os agentes sociais. Além disso, a razão invocada tem o pretexto de ser atemporal, universal, imparcial, supondo um conjunto homogêneo de cidadãos. O planejamento não é nem pode ser neutro, uma vez que lida com a relação de forças conflitantes.

No macroplanejamento desintegrado, busca-se a ação eficaz, entendida como a ação que produz o efeito esperado. Tal como definida por Santos,<sup>78</sup> essa seria a ação verticalizada e

---

<sup>77</sup> DAMIANI, Amélia Luiza. As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço. In: DAMIANI, Amélia Luiza; CARLOS, Ana Fani Alessandri; LIMA, Odete Carvalho de. (Org.). *O espaço no fim do século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 2001. p. 49.

instrumental ou aquela capaz de fluir livre de qualquer ruído, acaso ou impedimento que a afaste de sua intenção original, sendo a medida de sua eficácia inversamente proporcional ao número de respostas encontradas. Ação essa comandada à distância por planejadores e caracterizada pela indiferença para com o lugar onde se atua e direcionada a um objetivo único definido a priori.

No outro extremo estaria a ação eficiente, ou aquela para a qual a interação produzida na cidade é parte dos objetivos, redefinindo o próprio curso e a natureza da ação inicial. A cada ação corresponderá não apenas uma, mas um elenco de respostas. Essa ação horizontalizada e solidária, sem deixar de ser conflituosa, aproxima-se dos objetivos desta dissertação na medida em que possui uma ligação com os objetivos localmente definidos e se contrapõe e resiste à eficácia instrumental da racionalidade técnica.

Daí surge a importante questão: o que pode ser feito para que as intervenções urbanas, como, o exemplo da circulação citado, não piorem os locais em que se instalam e para que o planejamento, inclusive o da circulação, seja uma ferramenta de inclusão? E, principalmente, o que pode ser feito para que esse instrumento poderoso de aplicação do planejamento urbano seja utilizado em prol da coletividade concreta, composta de pessoas e não de instituições econômicas? Esse é o horizonte a ser perseguido aqui, mesmo sabendo-se que nenhum planejamento é capaz de assegurar integralmente tal possibilidade. A busca será no sentido de aumentar sempre a possibilidade da manifestação e da autonomia das particularidades intra-urbanas (onde se manifestam os conflitos, minorias, interações imediatas, apropriações e atribuições de valores e uso) sobre as deliberações acerca do seu espaço, além de potencializar e não restringir a apropriação cotidiana dos diferentes espaços.

---

<sup>78</sup> SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 228.

### **Microplanejamento Integrado: conceitos estruturadores**

---

Como exposto no capítulo anterior, o planejamento da cidade de Belo Horizonte dá-se, várias vezes, de maneira desintegrada, com o privilégio do órgão de transporte e trânsito, a BHTRANS. Isso abre caminho para que se pense na introdução de um outro tipo de planejamento, adaptado ao habitante, para o qual o lugar da cidade seja mais importante do que a passagem pela cidade, o trânsito seja integrado aos demais fatores e seja possível adequar as intervenções às novas variáveis que se apresentam com o passar do tempo. Que planejamento é esse?

Essa pergunta provocou a formulação da hipótese de um “Microplanejamento Integrado”. O termo “micro” indica a consideração prioritária das micronarrativas autônomas a partir de suas próprias características. Já o termo “integrado” indica a consideração de todas as instâncias do planejamento, desde os usos públicos e privados, passando por meio ambiente, economia local, morfologia e incluindo, evidentemente, também o próprio trânsito. O Microplanejamento Integrado deve ser definido e aplicado a partir de processos de participação popular.

A hipótese do Microplanejamento Integrado fundamenta-se no fato de que a legislação urbana existente já contempla as diretrizes gerais de uma possível integração e descentralização do planejamento, incluindo a participação popular, crucial para esse tipo de procedimento. O planejamento que aborda o "pequeno" a partir de suas próprias opiniões pode se inserir no contexto de produção do espaço de Belo Horizonte, aproximando as intervenções públicas da realidade e da mudança do cotidiano da cidade em toda as suas instâncias. Além disso, pode representar um contraponto do local nos processos gerais, que são comumente usados como base do planejamento e que dizem respeito à totalidade da cidade.

A seguir, serão detalhados os conceitos estruturadores, as características e as diretrizes que determinam o Microplanejamento Integrado, apontando-se para cada uma delas a pertinência, a definição e os problemas a serem superados. Primeiro, serão analisadas as bases legais que fundamentam as propostas posteriormente explicitadas: a escala micro, as possibilidades da participação popular, as possibilidades de integração do planejamento e a reconfiguração nas relações de produção do espaço da cidade.

### **3.1 Bases legais para um Microplanejamento Integrado**

A base legal já constituída abre possibilidades concretas para a proposta de um Microplanejamento Integrado, embora evidentemente não garanta a sua existência. A busca dessa base legal dá-se sob a seguinte perspectiva: nenhum instrumento é adequado em si, mas depende da finalidade e do modo pelo qual é aplicado. Além disso, nenhuma virtualidade técnica ou legal substitui o controle social sobre a prática. Entretanto, a existência de uma legislação pertinente às questões levantadas aponta para uma tendência e um ambiente propício às novas propostas.

#### **3.1.1 Constituição de 1988**

O período anterior à Constituição de 1988, que teve início no Estado Novo, é cunhado pelo modelo central-desenvolvimentista, que orientou a legislação e a atuação do poder público sobre as cidades. Segundo Bonduki, esse modelo caracterizou-se por:

- 1) autoritarismo;
- 2) centralização da gestão;
- 3) ausência de participação – em qualquer nível – dos usuários e da sociedade em geral;
- 4) desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural numa lógica em que predominou o mito da modernidade como sinônimo da transformação urbana sem compromissos com o ambiente e os valores culturais;
- 5) desarticulação das políticas setoriais;
- 6) priorização do transporte individual;
- 7) preferência pelas grandes obras, às vezes desnecessárias, canalizando recursos públicos para empreiteiras e relegando a segundo plano as iniciativas na área social.<sup>79</sup>

Somente a partir da atuação dos movimentos sociais, da abertura política e da Constituição de 1988, surge uma postura diferente frente à questão urbana. Essa postura está baseada em descentralização, na participação popular, na parceria com organizações não governamentais e na busca do direito à cidade, o que representa um novo caminho, ainda por ser desenvolvido, para construção de cidades menos desiguais e mais humanas. A grande

---

<sup>79</sup> BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. p. 20

conquista resultante das mobilizações sociais que marcaram os anos 80, no que se refere à política urbana, foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988.<sup>80</sup>

O principal avanço alcançado com a promulgação da Constituição da República de 1988 e que é importante para a fundamentação do Microplanejamento Integrado foi a descentralização do Estado. Os municípios passaram a ser tratados como entes federativos e instauraram-se condições, institucionais e políticas, para que houvesse um planejamento mais democrático no âmbito local, com municípios fortalecidos, tanto política quanto economicamente (bem menos nesse ponto), permitindo a participação popular direta nas escolhas públicas. Essa participação é um dos resultados esperados da descentralização, já que “não havendo participação, dificilmente os benefícios da descentralização seriam alcançados.”<sup>81</sup> O Orçamento Participativo de Belo Horizonte insere-se nesse contexto como uma política que permite a extensão da participação popular ao processo orçamentário.

O processo de descentralização previsto na Constituição e seu desenvolvimento conduzem, no entanto, a conclusões contraditórias, como alerta Maricato. “Dificilmente poderíamos reconhecê-lo como descentralização autônoma.” Ela se dá “de fato, por ausência tendo em vista o recuo do poder central devido à sua falta de autonomia na condução das políticas nacionais.”<sup>82</sup> Essa situação nos leva a relativizar a autonomia do poder local na solução de

---

<sup>80</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>81</sup> GREMAUD, Amaury P. Descentralização: conceitos básicos, requisitos e problemas – e estado das artes e a experiência internacional. In: *Curso de gestão urbana e de cidades*. Fundação João Pinheiro. IPEA. ESAF. WBI. 2002. p. 2.

<sup>82</sup> MARICATO, 2001, p. 64.

problemas estruturais e apontar distorções como, por exemplo, a guerra fiscal (competição entre as cidades por uma empresa), que acaba beneficiando mais a esfera privada do que a pública.

Especialmente o tratamento dado à função social da propriedade dificultou muito sua implementação. A vitória da proposta defendida pelo bloco conservador (o chamado Centrão) condicionou, nos moldes do §4º do artigo 182 da Constituição Brasileira, a efetivação da função social da propriedade à existência de uma lei federal e do plano diretor. Essa obrigatoriedade continua produzindo efeitos desfavoráveis no sentido de promover os interesses do capital imobiliário.<sup>83</sup> Como vimos, a presença e o favorecimento desses agentes tornam as propostas de planejamento democrático mais difíceis de serem implantadas, distorcendo o foco das propostas públicas a seu favor.

### **3.1.2 Estatuto da cidade**

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o senador Pompeu de Souza apresentou o Projeto de Lei n.º 5.788/90, do Estatuto da Cidade, visando a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição. A tramitação desse projeto foi extremamente morosa. Apesar do crescimento dos problemas urbanos, sua aprovação deu-se apenas mais de uma década depois, em 10 de julho de 2001, sob a liderança do senador Mauro Miranda. O substitutivo aprovado, a Lei n.º 10.257, partiu do projeto original n.º 5.788/90 somado a outros dezessete projetos de lei. A seguir, serão apontados os principais itens que apresentam possíveis implicações para a proposta do Microplanejamento Integrado, analisando-se seus problemas e potencialidades.

Podem-se salientar no Capítulo I, Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade, os seguintes aspectos:

Artigo 2º, II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Artigo 2º, XIII – Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implementação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos

---

<sup>83</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson apud MARICATO, 2001, p.101.

sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Falta a esses artigos a definição do peso da opinião da população sobre as deliberações acerca do assunto discutido. Trata-se ainda de princípios gerais. O grau de abertura para a participação popular pode ir desde situações de não-participação real, como a coerção e a manipulação, passando pela pseudoparticipação, como informação, consulta e cooptação, até a participação autêntica representada pela delegação de poder e pela autogestão.<sup>84</sup> A participação precisa ser definida de forma objetiva e transparente para se tornar efetiva. Entretanto, nessa definição geral cabem tanto as propostas de participação autêntica quanto quaisquer outras.

Mesmo que não haja conseqüências para o desenrolar dos efeitos dessas audiências e apesar de o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o EIV (Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança), definidos no cap. II, seção I, art. 4º, VI, não constituírem inovações, estamos diante de uma novidade quanto à participação da população interessada em casos que extrapolam a condição legal da edificação no lote ou gleba, como ressalta Maricato.<sup>85</sup> A implementação dessa lei pode dar início a um processo de embate político, opondo moradores e promotores imobiliários em casos de implantação, por exemplo, de projetos viários por Operações Urbanas ou apenas pela iniciativa pública. Ela também abre possibilidades para que projetos propostos para o espaço urbano tenham, necessariamente, em sua concepção e elaboração, a participação da população envolvida.

No Capítulo I, Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, pode-se salientar ainda:

Artigo 2º, IX – justa distribuição dos investimentos e ônus decorrentes do processo de urbanização;

Esse artigo é muito elucidativo se não se perderem de vista as situações explicitadas nos exemplos da Operação Urbana<sup>86</sup> Faria Lima e no Projeto PACE 97. A justa distribuição do ônus decorrentes desses projetos, um direito assegurado pela lei, não foi alcançada. Os

---

<sup>84</sup> Ver a definição desses graus de participação nas páginas 76-83.

<sup>85</sup> MARICATO, 2001, p. 104.

<sup>86</sup> A Operação Urbana, um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público com a participação dos usuários, moradores e investidores para transformar uma área, é um dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade. Dependendo de sua aplicação, pode significar um avanço social ou a captura do poder público por interesses privados a partir da possibilidade de venda de uma exceção à lei de zoneamento. No caso da Faria Lima, a segunda opção se concretizou. O texto da lei não garante a opção.

projetos foram implantados utilizando como justificativa o termo “bem-estar”, apoiado na melhoria do trânsito que, como vimos, privilegia uma minoria. Essa justa distribuição deveria ter passado pela definição conjunta do significado do termo justiça para ser aplicada. Uma “sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta.”<sup>87</sup>

Sobre a gestão democrática da cidade, definida no Capítulo IV, está evidenciada no texto da lei uma preocupação com a participação social em todos os processos através de instrumentos definidos no artigo 43:

- I - órgãos colegiados de política urbana em níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos urbanos nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, projetos ou programas de desenvolvimento urbano;

O orçamento participativo torna-se, assim, condição possível para a aprovação do orçamento pela Câmara Municipal pelo artigo 44. A lei determina:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

As propostas do Estatuto da Cidade dão condições para uma mudança no planejamento urbano de forma a torná-lo mais próximo do cidadão. Contudo, os instrumentos que constam de seu texto podem também ser usados para alimentar a dinâmica do mercado excludente ou podem ser ignorados (o Brasil possui um longo histórico de leis que “não pegaram”). Para sua real efetividade todas essas conquistas devem ser regulamentadas pelo Plano Diretor de cada cidade. Conseqüentemente, o Plano Diretor acaba por se tornar uma figura central e decisiva da política urbana como já foi dito no item 2.2.

A aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal requer que os legisladores se posicionem contra os interesses dos proprietários fundiários, da especulação imobiliária e dos grupos que detêm poder local. Certamente, essa não é uma tarefa pequena e muitos Planos

---

<sup>87</sup> CASTORIADIS, Cornelius apud SOUZA, 2004, p. 186.

podem ficar aquém do que é possível a partir do Estatuto da Cidade no sentido de democratizar a produção do espaço urbano. E, mesmo que o Plano Diretor seja bem sucedido nesse aspecto, ainda é preciso implementá-lo. As políticas públicas são essenciais nessa empreitada.

### **3.1.3 Plano Diretor de Belo Horizonte**

O Plano Diretor de Belo Horizonte foi aprovado em 27 de agosto de 1996, quase cinco anos antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Ele contempla vários assuntos definidos na lei federal, mas deixa excluídos outros igualmente importantes. Também aqui serão analisadas as diretrizes traçadas pelo Plano Diretor de 1996 que podem embasar a proposta do Microplanejamento Integrado.

Já no Capítulo I – Da Conceituação e dos Objetivos –, o artigo 3º define como um dos objetivos do plano “promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado.” No Capítulo II – Dos Objetivos Estratégica –, o artigo 7º inclui “a participação popular na gestão do município.” Portanto, é evidenciada a necessidade de integração e de aproximação do planejamento e da gestão das pessoas que fazem a cidade.

Outra diretriz desse plano: fazer o planejamento de Belo Horizonte para uma “gestão compartilhada” na qual os diversos agentes estejam presentes. Também é considerada a distância que há entre a legislação e a gestão local e definido como estratégico para o desenvolvimento da cidade o respeito às especificidades locais. Para tanto, todo o Capítulo I do título VI - Da Gestão Urbana - é dedicado à participação popular. Observe-se o exemplo do artigo 77:

Para a implementação de programas urbanísticos de políticas setoriais, devem ser criados mecanismos que permitam a participação dos agentes envolvidos em todas as fases do processo, desde a elaboração até a implantação e a gestão dos projetos a serem aprovados.

Portanto, está garantido o poder de decisão dos cidadãos, no que diz respeito aos projetos a serem implantados no seu espaço. Entretanto, nesse capítulo, como no Estatuto da Cidade, trata-se ainda de princípios gerais e falta a definição do peso e das conseqüências da opinião

dessa população sobre as deliberações acerca do assunto discutido. Além disso, os graus de participação abrangem desde a cooptação até a participação efetiva.<sup>88</sup>

O plano define, também, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs). Ambas exigem a implementação de políticas específicas, a serem definidas de acordo com o local, para que se garantam ao Poder Público melhores instrumentos de gestão urbana. Para as favelas, o Plano Diretor exige o encaminhamento de um projeto de lei contendo o plano global de urbanização (artigo 41).

Esses instrumentos, que garantem o reconhecimento das especificidades locais, aplicam-se apenas a determinadas áreas – ZEISs e ADEs – mesmo que a cidade incorpore, em todo o seu território, características específicas que a tornam diferenciada. O próprio Plano Diretor reconhece que há uma distância entre o planejamento e a gestão devido a essas diferenças. Seria, portanto, possível estender a cada território essa "possibilidade" diferenciada de planejamento que respeitasse as especificidades locais e se baseasse em processos participativos, porém, estamos numa economia capitalista. O capital precisa, para alcançar pelo menos a taxa média de lucro do mercado, organizar suas atividades produtivas à maneira da racionalização instrumental. A gestão democrática requer um processo produtivo mais lento do que o alcançado por uma organização racionalizada de cima. Conseqüentemente, ela leva a um lucro menor. Na verdade, acostumados a associar capitalismo e democracia (por uma circunstância histórica que não cabe discutir aqui), esquecemos que esse modo de produção não favorece a gestão realmente democrática incorporada ao planejamento urbano.

As ZEISs são áreas em que, agora, a lógica do capital já não consegue operar. Portanto, em relação a elas, o capital não tem nada a perder e, por isso, é possível inserir o MPI nesses espaços. Contudo, tornar a gestão enfaticamente democrática em toda a cidade significaria processos produtivos muito mais lentos e dispendiosos, também naquele território que hoje está disponível à racionalização instrumentalizada.

Uma gestão realmente democrática do espaço, no entanto, pode significar um verdadeiro contraponto ao domínio da racionalidade econômica sobre todo o resto.

### **3.1.4 Decretos**

---

<sup>88</sup> Ver definição dos graus de participação, p. 76 e discussão semelhante para o Estatuto da Cidade, p.64.

Dentro do escopo da legislação municipal, existe ainda um decreto, proferido pelo prefeito e sancionado na Câmara Municipal, que cria um fórum de discussão regional sobre a ação da Prefeitura. Esse fórum pode ser utilizado como via para as ações do Microplanejamento Integrado. O Decreto n.º 10.685, de 6 de junho de 2001, cria o Regimento Geral dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular e dispõe sobre sua aplicação. A definição dos Conselhos Regionais Populares – CRPs – apresentada pela Prefeitura é a seguinte:

A Prefeitura de Belo Horizonte criou o Conselho Regional Popular – CRP que é um mecanismo que promove e incentiva a participação da população na administração da cidade. Idealizado na reforma administrativa, ele foi implantado em todas as regionais da cidade.

No Conselho Regional, as entidades representativas da região, juntamente com o poder público, vão poder fiscalizar, acompanhar, apoiar e sugerir ações da Prefeitura na sua região.

Em cada regional foi criado um CRP formado por oito representantes da população, eleitos na plenária popular e oito representantes do poder público, sendo quatro indicados pela Prefeitura de Belo Horizonte e quatro pela Câmara Municipal.

Em cada mês o CRP se reunirá com o Secretário Regional e, eventualmente, com o Prefeito. Durante o encontro seus integrantes trabalharão para viabilizar a implantação das sugestões formuladas pela plenária popular e pelos integrantes do conselho. Além das reuniões mensais do CRP, a cada três meses os representantes das entidades, previamente cadastradas nas regionais irão se reunir para discutir as ações de cada região e acompanhar o trabalho que vem sendo feito pela Prefeitura. Nesses encontros serão definidos os temas que nortearão a atuação de cada CRP.

Composto de duas instâncias – reuniões mensais do CRP e as Plenárias Populares de periodicidade trimestral – os Conselhos proporcionam, no âmbito regional, uma maior aproximação do cidadão e as esferas administrativas de execução dos serviços.<sup>89</sup>

Embora o decreto não garanta diretamente que as sugestões e resoluções tomadas pelos CRPs sejam acatadas ou aplicadas (o que pode resultar em pseudoparticipação, como será descrito posteriormente), a existência e o funcionamento desses conselhos representa um canal já aberto entre prefeitura e assuntos regionais. Isso posto, o foco do planejamento começa a mudar, se voltando para as realidades cotidianas e o relacionamento direto com as pessoas. A partir desses conselhos, as propostas elaboradas pelo Microplanejamento Integrado podem ser

---

<sup>89</sup> Texto de apresentação do CRPs no Portal da PBH. Disponível em <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em 23/01/2005.

encaminhadas diretamente. Além disso, podem também ser discutidos, nessa instância, os possíveis conflitos entre o planejamento urbano proposto no nível central e as microrealidades intra-urbanas.

### **3.2 Escala**

Ao se traçar uma estratégia de microplanejamento, é evidente a precedência da escala local como primordial para o planejamento. O termo “micro” indica a consideração do lugar enquanto tal e sua prioridade sobre a cidade enquanto macro-sistema de produção. Definirei em seguida o significado e os critérios para escolha da escala “micro” de análise de situações e planejamento de intervenções.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que um Microplanejamento Integrado requer respaldo de políticas metropolitanas e municipais. Dependendo do nível do impacto das políticas gerais, o poder local não pode dar respostas adequadas às demandas e pode até desviar a atenção de problemas graves. Da mesma forma, uma política pública municipal está fortemente vinculada ao contexto regional e a sua inserção na macroeconomia. Decisões tomadas apenas no âmbito municipal dificilmente têm a capacidade de mudar estruturalmente um contexto desfavorável. A principal objeção genérica a qualquer hipótese de microplanejamento é o fato de que pedaços de cidade não representam a cidade inteira. Uma metrópole não é composta da justaposição de uma série de cidades pequenas, portanto não basta dividi-la. É preciso, portanto, que as propostas do Microplanejamento Integrado sejam respaldadas por propostas para a cidade como um todo.

É importante também deixar claro que as escalas não são imutáveis ou naturais. Elas são, antes de tudo, produto dos modos de organização humana, da luta política e das mudanças tecnológicas.<sup>90</sup> A partir dessa constatação, as classes de quantidade e magnitudes métricas não são os principais parâmetros a serem utilizados. O que define a escala são os próprios processos envolvidos e a vivência individual e coletiva das realidades socioespaciais.

Entretanto o entendimento das cidades enquanto *locus* delimitado dos processos sociais tem sua significação erodida pela expansão das relações econômicas, dos meios de comunicação e transporte a partir da Modernidade. Esses processos ganham, cada vez mais, abrangência para

---

<sup>90</sup> HARVEY, David Apud SOUZA, 2004. p. 105.

além dos limites físicos dos territórios políticos dos bairros, cidades, municípios, estados e países. Por conseguinte, a inserção dos indivíduos também se ampliou e não se restringe mais apenas aos limites territoriais cotidianamente percebidos. Cada indivíduo pode ser visto como parte integrante de um abrangente sistema globalizado. Paralelamente, o nível perceptível imediato, experimentado na vida cotidiana, permanece. Como também permanece a natureza biológica do homem, que evoluiu e se adaptou ao planeta Terra e, como espécie humana, possui necessidades biológicas a serem satisfeitas de maneira palpável numa escala vivida diretamente. Assim, esses processos encontram-se cada vez mais ligados a uma multiplicidade de escalas e graus de complexidade.

No que se refere ao planejamento urbano, cada contexto pode se associar a uma variada gama de processos sociais como uma rede que pode, então, estender-se de ligações locais a regionais e/ou mundiais. Portanto, pela complexidade dos fenômenos sociais que abriga, também a realidade urbana é ligada a diferentes escalas que, muitas vezes, ultrapassam a questão territorial. Então, qual a pertinência de uma abordagem de planejamento que se foca na escala micro das realidades intra-urbanas?

Em primeiro lugar, como demonstra Freitas, é preciso reconhecer que mesmo os processos que ultrapassam a escala do território possuem suas facetas localizadas, “só que integradas verticalmente com escalas hierarquicamente mais abrangentes.”<sup>91</sup> Além disso, existem os processos sociais intrinsecamente localizados. Esses dois tipos de processos se influenciam mutuamente na escala micro e constituem os processos associados à vida cotidiana em comunidade, envolvendo questões relacionadas à vizinhança, às formas de habitar e coabitar, à qualidade do espaço público compartilhado, aos elos afetivos que ligam lugares e pessoas, aos aspectos culturais particulares. Tudo isso torna único cada microcontexto específico; daí a importância de considerá-lo primordial.

Como foi analisado na Operação Urbana Faria Lima e no projeto PACE 97, a consideração prioritária dos ganhos imobiliários mascarados sob os argumentos técnicos de melhoria do trânsito são exemplos que demonstram o avanço sobre essas micro-realidades do planejamento enquanto torna efetivo o “espaço abstrato”. Para Lefebvre,<sup>92</sup> o espaço abstrato é estabelecido pela prática espacial que se instalou a partir do modo de produção capitalista. Esse espaço corresponde ao espaço da acumulação e produção de riquezas, ao espaço da

---

<sup>91</sup> FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. *Perspectivas do planejamento contemporâneo: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG, 1996. p.100.

violência que, para se tornar meio de produção ou mercadoria, vai sendo dominado e homogeneizado.

O planejamento da circulação, desvinculado do espaço da cidade, inserido nesse contexto desempenha um papel específico: o de reprodução contínua do espaço abstrato. Ele sinaliza a imposição de uma forma de conteúdos reduzidos estrategicamente, como demonstra Damiani baseada em Lefebvre.<sup>93</sup> A forma proposta é aquela que adere a poucos conteúdos sociais e os afirma, tornando-se, assim, um filtro e repelindo outros conteúdos. São lugares neutralizados, higiênicos e funcionais, como as avenidas e ruas voltadas para a circulação do automóvel. Essas soluções lógicas no planejamento urbano são, na realidade, versões políticas importantes e impositivas de um modo de vida no qual o consumo tem um papel fundamental.

O domínio do espaço, além de ser um meio, é, ao mesmo tempo, aquele que revela as contradições. Sobre essas contradições deve se focar o Microplanejamento Integrado como forma de contraplanejamento (entendido e efetuado como o planejamento rumo ao espaço abstrato), dando visibilidade e respaldo aos conflitos advindos dessas contradições entre planejamento e vida cotidiana. Segundo Lefebvre, a superação do espaço abstrato se tornaria possível a partir de uma nova concepção espaço-temporal: o “espaço diferencial”. Esse espaço nasceria ao se acentuarem as diferenças a partir da explicitação dos conflitos e das contradições inerentes ao espaço abstrato e sua produção.

Configura-se um conflito e uma diferença: há espaços dominados e espaços apropriados. A vida contraditória e diferenciada, apesar de toda “lógica”, imprevista, invade e perturba a racionalidade redutora imposta. Nesse momento, mesmo que residualmente, existe apropriação.<sup>94</sup>

Os valores de uso, apesar da hegemonia dos valores de troca, aparecem através das diversas formas de apropriação do espaço, indissociáveis das experiências da vida cotidiana.

Apesar da suposta hegemonia do espaço abstrato e do planejamento lógico, desvinculado do espaço real da cidade, como o planejamento da circulação, o espaço não é homogêneo e tampouco o seu planejamento deve sê-lo. Ele é também o espaço fragmentado, dividido para a comercialização. Contudo, o espaço fragmentado é, também, o espaço da vida cotidiana e dos

---

<sup>92</sup> LEVEBvre, 1993, p. 87.

<sup>93</sup> DAMIANI, Amélia Luiza. *As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço*. In: O espaço no fim do século: a nova raridade. Amélia Luisa Damiani, Ana Fani Alessandri Carlos, Odete Carvalho de Lima (org.). São Paulo: Contexto, 2001. p. 51-52.

microcontextos intra-urbanos, onde convivem relações sociais produtivas e não-produtivas. “Trata-se também do espaço compartilhado pelas necessidades objetivas e pelos desejos subjetivos, assim como do espaço particularizado, diversificado e múltiplo.”<sup>95</sup> Desse modo, os valores conferidos às terras, imóveis e objetos não se traduzem apenas em linguagem econômica, mas provêm de relações afetivas, emocionais, culturais, ligadas à memória.

Como forma de valer-se dessas contradições, a consideração da existência de processos específicos particularizados é primordial. E esses processos são apreendidos na escala dos microcontextos intra-urbanos, daí sua importância prioritária. Além disso, essa é a escala em que a ação real sobre o espaço, que o transforma diretamente a partir de uma vontade do próprio sujeito, é possível. O exercício do planejamento nessa escala “coincide com o espaço da vida diária e conseqüentemente com demandas particularizadas, que [...] podem vir carregadas de valores de uso.”<sup>96</sup> Quando tais processos são amplamente apoiados por uma comunidade e se traduzem em propostas efetivas de planejamento, eles podem se transformar em real desafio ao poder central estabelecido. Isso se dá, com efeito, ao se propor tornar mais importante essas propostas surgidas das demandas e dos conflitos na escala micro que o planejamento para o espaço abstrato.

A realidade da cidade não é acabada ou definitiva. A mudança ocorre cada vez mais forte e rapidamente. As propostas de planejamento definitivas ou fechadas que são colocadas acima do contexto urbano não se adaptam a essa realidade mutante. A escala micro possui também outra vantagem: a partir dela as mudanças no planejamento são mais fáceis de serem incorporadas, possibilitando ao planejamento uma complementaridade pela gestão.

A escala micro corresponde a recortes territoriais de tamanhos diversos, todos tendo em comum o fato de se referirem a processos passíveis de serem experimentados intensa e diretamente no cotidiano. Podem ser feitos vários recortes espaciais que expressem essa possibilidade de uma vivência pessoal intensa do espaço e a formação de identidades socioespaciais sobre a base dessa vivência.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> DAMIANI, 2001, p. 54.

<sup>95</sup> FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. *Perspectivas do planejamento contemporâneo: Reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG, 1996. p.105.

<sup>96</sup> FREITAS, 1996, p. 108.

<sup>97</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de . *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 106.

Alguns recortes territoriais definidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte têm potencial para se relacionar diretamente ao Microplanejamento Integrado. Esses recortes e suas possíveis relações com o planejamento proposto são os seguintes:

- as regionais ou SCONGERs, que hoje têm o objetivo de aplicação e fiscalização do planejamento, são as unidades nas quais se definem as obras do Orçamento Participativo. Essas regiões sofrem, muitas vezes, a imposição de planos gerais e monofuncionais, definidos nas secretarias, autarquias e empresas. Têm potencial para funcionar como unidade gerencial dos diversos Microplanejamentos propostos e canalizá-los para a integração setorial e ligação com o planejamento da cidade e da região metropolitana. As SCONGERs contam com corpo técnico composto de um membro originado de cada secretaria e autarquia. Como já foi dito, a BHTRANS não disponibiliza um profissional exclusivo para cada regional, dificultando a integração do transporte e trânsito no nível local. O corpo técnico das SCONGERs é o que lida diretamente com a gestão dos problemas urbanos. É ele que acompanha a implantação de projetos e opera costumeiramente com os conflitos gerados a partir deles. Esses técnicos trabalham na ponta do serviço público, em contato direto com a população, e vivem diretamente as situações locais acumulando conhecimento sobre os espaços. Esses técnicos, por sua experiência prática de gestão, podem operar nas propostas de Microplanejamento Integrado como os condutores do planejamento.

- as Unidades de Planejamento são as escalas referenciais do Orçamento Participativo. Elas foram definidas a partir do agrupamento de setores censitários – que são definidos por quarteirões e limitados pelo número médio de domicílios – buscando agrupá-los através da homogeneidade no padrão de ocupação do solo, limites das administrações regionais e das grandes barreiras físicas naturais ou construídas. A utilização do setor censitário na sua definição favorece a análise dos dados do IBGE, proporcionando fácil acesso às informações para se calcularem os índices de qualidade de vida urbana (IQVU) e de vulnerabilidade social (IVS), balizadores do OP. Nessas unidades são formados os núcleos associativos para reivindicações no OP. Por contar com uma associação social em torno de um objetivo comum já estabelecida representam um importante recorte. Esse recorte pode ser usado ao se associarem as dinâmicas de participação do Microplanejamento Integrado às dinâmicas já existentes do OP. Esse tipo de associação pode ser usado para que não ocorra um desgaste dos

canais de participação abertos, para que não haja expectativas exageradas quanto a eles,<sup>98</sup> além de manter o relacionamento íntimo entre o planejamento e a gestão. Essa escala será, portanto, a escala inicial de abordagem do Microplanejamento Integrado. Essa configuração não representa, no entanto, necessariamente, os processos sociais envolvidos e pode ser alterada – subdividida ou ampliada. Essas unidades, como dito anteriormente, podem se formar a partir de várias abrangências espaciais, dependendo dos processos sociais que abrigam.

O que realmente interessa são os microcontextos intra-urbanos, que podem tanto coincidir quanto escapar aos recortes territoriais acima apontados. Mas principalmente as Unidades de Planejamento são a base inicial para a abordagem do Microplanejamento Integrado. Essas unidades podem ser redivididas ou expandidas de acordo com os processos a serem abordados.

Para essas microlocalidades, com características específicas, não existe planejamento ou ele não é focado diretamente no microcontexto em questão, e é justamente aí que se configuram as relações cotidianas significativas tão importantes para a qualidade das cidades. É, nessa unidade e em seu relacionamento com as regionais, com o Plano Diretor e as secretarias e autarquias, que o Microplanejamento Integrado se insere.

Se microcontextos intra-urbanos não representam a cidade como um todo, eles contêm e representam as relações cotidianas e as práticas socioespaciais que configuram essa cidade, como foi demonstrado. Elas são os elementos mais próximos do habitante, que podem permitir e direcionar um urbanismo mais adaptado a esse habitante e que considere enfaticamente as suas ações e reivindicações. Isso significa um alto grau de indeterminação, mobilidade e adaptabilidade no planejamento, mas que, paradoxalmente, servem à estabilidade social dos espaços urbanos, possibilitando a preservação de vínculos quando desejada pelos cidadãos.

Nesse sentido, a importância da escala micro para o planejamento e a gestão se afirma ao ser a escala na qual a genuína participação direta da população pode ocorrer. É nessa escala que os indivíduos em processos participativos poderão constituir instâncias de tomada de decisão, de

---

<sup>98</sup> O desgaste nos canais participativos devido ao grande número de reuniões e a demora na execução das propostas foi um dos problemas de maior relevância encontrado numa pesquisa realizada pelos técnicos do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP para o programa Bairro Legal. Para melhorar esse problema houve a recomendação de associação de processos participativos e de criação de rotinas de reuniões com intervalos constantes. LABHAB. *Programa Bairro Legal*. São Paulo: FAUUSP, 2003.

elaboração de propostas e de implantação. É também nessa escala que as conseqüências dos planejamentos, descolados da realidade urbana, são sofridas diretamente e uma reação contrária potente pode surgir.

### **3.3 Integração**

Ao se usar o termo "integrado" para definir o planejamento proposto, persegue-se a cooperação intensa e coordenada dos diversos enfoques disciplinares para uma finalidade comum. Nesse sentido, a integração almejada aproxima-se da interdisciplinaridade. No entanto, a prática real de "Macroplanejamento Desintegrado", como nas intervenções de trânsito aqui analisadas, demonstra a distância de que se está da resolução dos problemas. O que ocorre normalmente é a total fragmentação do planejamento em instâncias dissonantes ou, na melhor das hipóteses, uma pluridisciplinaridade (justaposição de conhecimentos diversos, agrupados de modo a evidenciar a relação entre eles.)<sup>99</sup> Nenhuma tentativa de intervenção no espaço urbano pode prescindir dessa integração, pois o esquadramento da realidade socioespacial em partes não consegue dar conta dos processos que desencadeiam a produção desse espaço, que é antes de tudo produto das práticas cotidianas.

A estratégia principal de integração é a consideração do microcontexto intra-urbano a partir de suas próprias características, que são indissociáveis. O Microplanejamento Integrado não abordará, por exemplo, o trânsito de uma dada localidade, mas a localidade em si.

A presença dos técnicos, ligados às secretarias e autarquias, que atuam nas regionais, na assessoria de construção das propostas de Microplanejamento Integrado, também é uma forma de garantir várias abordagens na constituição das propostas.

### **3.4 Da não-participação à participação autêntica**

A expressão "participação popular" ganhou destaque e está em voga entre as administrações públicas. Ter como um de seus procedimentos processos participativos virou sinônimo de governo aberto e democrático e vem trazendo sucesso para essas administrações. Além disso,

---

<sup>99</sup> SOUZA, 2004. cap. 5, parte 1.

o discurso participativo pode servir de respaldo frente à crítica para atividades e projetos que, na verdade, são decididos e montados pela administração pública no nível central.

Participação popular significa, em princípio, que o povo toma parte nos planos, decisões e deliberações do governo. Isso pode ocorrer tanto por deliberação de poder aos representantes eleitos ou por uma participação direta. Ao definir um planejamento baseado na participação popular, uma investigação acerca do seu significado e suas diferentes possibilidades se faz necessária. O que realmente ela significa? Como e em que graus essa participação pode estar presente? Para se responder a essas perguntas, a escala de avaliação proposta por Souza será tomada como base.<sup>100</sup>

Souza define três situações gerais de participação: situações de não-participação (tipos 1 e 2), situações de pseudoparticipação (tipos 3, 4 e 5) e situações de participação autêntica (tipos 6, 7 e 8). O grau de abertura vai aumentando em cada uma delas e sua classificação se dá em oito níveis, que são:

1. coerção: situações em que o Estado age sem nenhuma participação popular. Podemos citar o exemplo da remoção das antigas favelas JK e Jardim Edith na Operação Urbana Faria Lima com uma posterior remoção dos moradores para lugares periféricos. Assim, esse nível

representa uma situação em que, freqüentemente, nem sequer as aparências são salvas, como remoção de favelas, [...] algo comum no Brasil urbano durante o regime militar, especialmente entre os fins dos anos 60 e começo dos anos 70. Normalmente, situações de clara coerção são encontradas em regimes de exceção (ditatoriais ou, mesmo, totalitários), nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir.<sup>101</sup>

O caso da remoção das famílias das favelas JK e Jardim Edith nos leva a rever a época e o regime definidos por Souza. Nos dias de hoje e em um regime de direitos civis constituídos, situações de coerção continuam ocorrendo, principalmente quando grupos com poderes bastante desiguais se enfrentam, como, por exemplo de um lado populações sem voz ativa e com poucos recursos para se defender e de outro o Estado aliado a fortes grupos econômicos. O caso exposto no capítulo anterior ilustra essa possibilidade: de um lado os moradores das favelas JK e Jardim Edith e do outro a Prefeitura de São Paulo

---

<sup>100</sup> SOUZA, 2004, p. 202 - 207.

aliada ao capital imobiliário. Os empresários, grandes beneficiários da operação, fizeram uma “vaquinha” para remover a favela. Fix narra passo a passo a coerção sofrida pelos moradores,<sup>102</sup> que tiveram pouca ou nenhuma chance de se contrapor à avenida, apesar das tentativas e da ilegalidade de sua remoção.

2. manipulação: situações nas quais a população envolvida aceita uma intervenção por meio de indução, através de vários mecanismos como, por exemplo, o uso maciço de propaganda. Desse modo,

o Estado não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo (sequer informando diretamente a população), e muito menos criar canais de participação; apenas busca restringir ao máximo o uso da força bruta, valendo-se de outros recursos para viabilizar a dada intervenção. Políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, com objetivo imediato de dar a impressão de que os governos estão “fazendo a sua parte” e via de regra, com o objetivo mediato de ganhar eleições, ilustram essa categoria.<sup>103</sup>

3. informação: esse caso se dá quando o Estado disponibiliza as informações necessárias para a compreensão das intervenções planejadas. Souza ressalta que, dependendo do grau de transparência do jogo político e da cultura política dos envolvidos, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais “ideologizadas”.

4. consulta: nesse caso a população não é simplesmente informada, por meio de acesso aos projetos, mas consultada pelo Estado. O processo de consulta pode ser bem organizado e conseguir constituir uma base de informações importante para o balizamento da atividade de planejamento. Dessa maneira,

o problema é que não há qualquer garantia (ou mesmo um compromisso explícito e acordado) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Na prática, mesmo em democracias representativas “maduras”, como na Europa e nos EUA, argumentos técnicos são muitas vezes invocados de maneira exagerada e tendenciosa, para justificar a não incorporação das sugestões da população.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> SOUZA, 2004, p. 203.

<sup>102</sup> FIX, 2001. Ver principalmente o capítulo “Tratores não pedem passagem” e a reportagem da revista *Veja*, São Paulo, 5 jul. 1995, p. 44.

<sup>103</sup> SOUZA, 2004, p. 203.

<sup>104</sup> SOUZA, 2004, p. 204.

5. cooptação: a cooptação de uma coletividade pode ocorrer de várias maneiras. Souza faz referência, em sentido mais específico, à cooptação de indivíduos – os elementos-chave dentro dos movimentos, como líderes populares e agentes ativos – ou dos segmentos mais ativos, convidados a integrarem postos da administração ou aderirem a determinados canais ou instâncias participativas. Essa cooptação individual, ou de um segmento estratégico da sociedade, possibilita, menos ou mais intencionalmente, a cooptação de uma coletividade mais ampla. Assim,

a população por meio de líderes selecionados e/ou dos canais “participativos” permanentes criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação não é, a rigor, deliberativa. A diferença em relação a consulta é que, nesse caso, instâncias permanentes são criadas, não se limitando o Estado a promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. A institucionalização de canais e instâncias permanentes de participação pode parecer (e, de certo modo, é) um avanço em comparação com a mera consulta. No entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório (o que pressupõe um mínimo de independência político-institucional e financeira), nessa situação se aninha um risco: o de domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil.<sup>105</sup>

Não há como presumir, sempre, uma intenção por parte do governo em desmontar os movimentos ao desmobilizá-los a partir de seus líderes ou pontos-chave (“não se trata, afinal, de promover uma interpretação conspiratória do processo histórico.”)<sup>106</sup> Mas, na prática, a cooptação pode mostrar-se vantajosa para indivíduos ou mesmo grupos que se beneficiam diretamente do relacionamento próximo com o Estado ou com o poder econômico, mas para a coletividade, no longo prazo, ela tende a ser antes um problema do que uma solução. A partir disso, e da mesma forma que a informação e a consulta, a cooptação não passa de uma forma ilusória de participação ou uma pseudoparticipação.

6. parceria: a parceria corresponde ao primeiro grau de participação autêntica. O Estado e a sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou a viabilização de uma intervenção. Estado e sociedade constroem, lado a lado, tanto uma definição de fins de interesse comum quanto a forma de sua viabilização.

---

<sup>105</sup> SOUZA, 2004, p. 204.

<sup>106</sup> SOUZA, 2004, p. 205.

7. delegação de poder: a delegação de poder vai além da parceria. O Estado abdica de toda uma gama de atribuições (definição de prioridades, projetos, políticas, etc.) antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. “Os elementos da democracia direta são evidentes, ainda que os marcos gerais continuem a ser os da democracia representativa.”<sup>107</sup> A parceria e a delegação de poder consistem em situações de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.
8. autogestão: para Souza, na prática, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa. Para se ir além disso,

[...] ou seja, implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade (Estado), a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido – pressupõe, a rigor, um macrocontexto social diferente: pressupõe uma sociedade basicamente autônoma.<sup>108</sup>

Essa necessidade de uma sociedade autônoma para o real desenvolvimento da autogestão não elimina, entretanto, a possibilidade e a importância de experiências de autogestão. Essas experiências ocorrem à margem das políticas públicas do Estado ou com sua anuência e até incentivo, mas tendo sua escala controlada. Elas têm lugar, mais ou menos efemeramente e com maior ou menor impacto político-pedagógico, nas bordas do sistema heterônomo. A autogestão, e talvez o próprio MPI, são tolerados em nichos do sistema econômico; nichos que de toda forma se integram mal a ele ou representam pontos de conflito, negatividades. Com a autogestão, além de dar minimamente conta desses problemas, o Estado ainda pode alimentar a imagem de que, no fim das contas, a lógica econômica não é implacável. Isso aliás é uma contradição recorrente para qualquer ação, evento ou projeto emancipatório hoje: ele sempre pode ser creditado à formação social existente como se fosse uma de suas virtudes e não um ponto de oposição ou resistência. Mas, acredito que a implementação e o crescimento dessas experiências pode significar um aumento gradativo da possibilidade de mudanças no próprio sistema da democracia representativa e do capitalismo. Entretanto isso não ocorrerá sem que muitas lutas tenham que ser travadas. Como exemplo dessas experiências podemos citar: os programas habitacionais com mutirões autogeridos promovidos pela Prefeitura de São Paulo na

---

<sup>107</sup> SOUZA, 2004, p. 205.

<sup>108</sup> SOUZA, 2004, p. 205.

gestão de Erundina e a experiência da autogestão em Ipatinga que baseou-se na de São Paulo.<sup>109</sup>

As duas categorias inferiores ou de não-participação (coerção e manipulação) representam a prevalência dos discursos do Estado, muitas vezes baseados em argumentos técnicos e/ou em ligações com interesses econômicos. A população fica submetida às decisões tomadas sem que seja sequer considerada, ou então é tomada como um obstáculo a ser transposto. É o primado da arrogância e do discurso competente, no qual os técnicos e o poder público tomam as decisões sozinhos de acordo com interesses variados e, não raro, dos que têm mais poder.

As situações representadas pelas categorias intermediárias – informação, consulta e cooptação – diferem daquelas representadas pelas categorias inferiores mais pela forma que pelo conteúdo. A ilusão de participação e as concessões limitadas, como demonstra Souza, são manifestações evidentes de políticas compensatórias de manipulação, usadas para garantir tanto uma estabilidade social quanto uma imagem mais palatável, por exemplo em época de eleições, manifestações evidentes de uma sociedade heterônoma. As decisões continuam a ser tomadas pelos técnicos e pelo poder público, mas com uma falsa roupagem participativa.

A partir da explicitação das categorias de participação torna-se evidente que somente as categorias superiores – parceria, delegação de poder e obviamente autogestão – correspondem à participação efetiva e a marcos político-institucionais em que se podem, com efeito, encontrar as soluções de planejamento e gestão aqui buscadas. Ou seja, um planejamento fortemente democrático e que promova a autonomia das pessoas sobre as deliberações acerca de seu espaço.

Mas é preciso admitir que a autogestão, no sentido amplo de suas possibilidades traçado por Souza<sup>110</sup>, exige muito mais que uma transformação política na escala local. O que não exclui

a possibilidade de se alcançar grandes ganhos de autonomia mesmo no interior de uma sociedade capitalista, desde que, a despeito das tensões daí decorrentes, elementos da democracia direta sejam

---

<sup>109</sup> Para um maior aprofundamento no assunto, consultar: BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000 e CONTI, Alfio. *A experiência da autogestão em Ipatinga: uma busca pelo conceito*. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2000.

<sup>110</sup> Para Souza, a autogestão só é possível plenamente em uma sociedade autônoma. Ele baseia seu conceito de autonomia no filósofo Cornelius Castoriadis para o qual a sociedade autônoma não é aquela “perfeita” do comunismo preconizada pelo marxismo ou a sociedade harmônica e sem poder e conflitos do anarquismo. Uma sociedade basicamente autônoma significa aquela na qual a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi abolida. Dá-se, assim, a oportunidade para o surgimento “de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes responsáveis e participantes.” ( SOUZA, 2002, p. 175.)

consistentemente combinados com os mecanismos convencionais da democracia representativa.<sup>111</sup>

Em uma democracia representativa ou em um governo representativo, a autoridade, o direito e a legitimidade para a tomada de decisões ou prática de uma ação, como por exemplo de planejamento, são delegadas aos dirigentes, através da autorização do corpo político, escolhidos por meio do voto. Os defensores da representação partem do pressuposto de que é inviável que todos tenham o direito de participar diretamente da tomada de decisões. Eles argumentam que essa participação não seria desejável sob o ponto de vista da eficiência, uma vez que, no Executivo, apenas os técnicos seriam capazes de deliberar racionalmente e com isenção a respeito da administração. Um exemplo claro disso foi a objeção levantada por parte de muitos técnicos de planejamento urbano, principalmente os da SUDECAP, à criação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Eles se sentiam os únicos capazes de comandar a gestão urbana.<sup>112</sup>

Entretanto, esses políticos e os técnicos por eles comandados não detêm, de fato, um consenso de todos os indivíduos por eles representados acerca do significado do bem comum, muitas vezes utilizado como meta do planejamento. Esse consenso pressuporia uma universalidade da racionalidade dos indivíduos. Avritzer<sup>113</sup> afirma, diante da impossibilidade da unidade da vontade geral, a pluralidade de vontades a partir das quais se pode, no máximo, chegar a um acordo sobre procedimentos comuns para a resolução de divergências. Restam as alternativas de fazer valer a maioria (o que também é, em última instância, uma abstração) ou fazer valerem os interesses de algum grupo. Abre-se, então, o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social.

Nesse ponto, uma combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa, que pode englobar tanto o planejamento quanto os projetos e a gestão urbana participativos, significa uma oportunidade de colocar no debate do planejamento e da gestão elementos diversos com possibilidades reais de deliberação e um processo contínuo de interação e reflexão entre o povo e os representantes.<sup>114</sup> Boaventura Souza Santos defende que a

---

<sup>111</sup> SOUZA, 2004, p. 206.

<sup>112</sup> Essa objeção foi relatada pela Gerente de planejamento do Orçamento Participativo, Maria Inês de Souza em entrevista realizada por mim sobre a criação do OP em 26/10/2004.

<sup>113</sup> AVRITZER, Leonardo. *Democracia Antiga e Moderna*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org.br>>. Acesso em: 12/10/2004.

<sup>114</sup> AVRITZER, Leonardo. *A democracia moderna representativa e a efetividade da participação ampliada*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org.br>>. Acesso em: 12/10/2004.

incorporação de elementos da democracia participativa é uma alternativa para o planejamento e gestão urbanos se afastarem de uma submissão acrítica ao mercado.<sup>115</sup>

Para o planejamento urbano, a participação pode significar a deliberação por parte de todas e quaisquer micronarrativas autônomas, no sentido de fazer valerem suas particularidades diretamente, apontando para a superação de vários dos problemas do planejamento apontados na primeira parte. Para que essas deliberações sejam realmente efetivas e traçadas de maneira autônoma, o Microplanejamento Integrado deve ser constituído de maneira que não sofra o controle por parte do Estado. É preciso assegurar que as decisões tomadas nos microcontextos não sejam suplantadas por outras decisões, tomadas por parte da administração pública. Portanto, ele deve constituir uma instância de definição autônoma a partir da qual é possível intermediar e negociar propostas de planejamento com o Estado, como representante da cidade como um todo. Isso significa uma reorganização nas relações de produção do espaço da cidade.

### **3.5 Reorganizando as relações de produção do espaço**

A produção do espaço urbano se dá de maneira complexa, envolvendo vários agentes. Identificarei inicialmente esses agentes principais que hoje participam da produção do espaço urbano e a forma com que o fazem. Esses agentes serão agrupados a partir dos objetivos que os levam a tomar parte nessa produção.

O primeiro agente identificado é o Estado. Esse agente, em tese, visa ao bem-estar social ou à conciliação de todos os que disputam o espaço. Utiliza o planejamento para a produção do espaço, juntamente com os processos de gestão e intervenção. O Estado compõe-se de forma complexa incluindo técnicos, administradores profissionais, políticos (que representam os mais diversos segmentos da população) e instâncias de participação direta. Embora cada um desses componentes possa ser relacionado a outros grupos diferentes, fora do Estado, este continua sendo um agente único.

Desde a legislação urbana (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Plano Diretor), passando pelas propostas das empresas, secretarias e autarquias até os Planos Globais

---

<sup>115</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Introdução.

Específicos, a administração pública elabora, coordena, intermedeia e implanta as ações de planejamento oficial que produzem diretamente ou condicionam a produção do espaço formal. Sua ação se concentra, principalmente, na produção desse espaço formal, mesmo que em alguns de seus projetos apareçam intervenções e ações sobre o espaço informal. Quando intervém no espaço informal, age, na maioria das vezes, para torná-lo o mais formal possível. O Estado, como se pode observar nos exemplos citados nos capítulos anteriores, produz o espaço urbano considerando a escala macro (escala em que se desenvolvem a legislação urbana, os grandes projetos e os projetos de circulação citados anteriormente que dizem respeito à cidade como um todo ou a grandes partes dela). Embora a escala micro compareça constantemente em seus discursos e suas intenções, ele não consegue acessá-la efetivamente porque atua visando a um bem público coletivo (embora ele seja inalcançável) o mais abrangente possível e não a um bem “individualizado”.

No entanto, existem possibilidades de participação direta da população nas atividades de planejamento, com menor ou maior abrangência. É a partir dessas possibilidades que o Estado tenta acessar a escala micro e incorporá-la ao planejamento. Como exemplo pode-se citar a Conferência Municipal de Política Urbana, na qual a população é ouvida numa avaliação sobre crescimento urbano e inclusão; distribuição das atividades e centros urbanos; mobilidade, transporte e trânsito; espaços públicos e patrimônio cultural; condições ambientais. Entretanto, essa conferência se enquadra na categoria de consulta, pois não fornece garantias de que, a partir das avaliações traçadas, haja alguma reformulação no planejamento já exercido. O mesmo vale para o tipo de participação contemplado pela metodologia do Plano Global Específico. É na gestão dos recursos destinados às SCONGERS que se encontra o mecanismo mais eficaz e abrangente de gestão urbana participativa da Prefeitura e que possibilita um maior contato com a escala micro: o Orçamento Participativo.<sup>116</sup> Contudo, a parcela dos recursos destinados ao OP ainda é muito pequena: R\$74.650.004,00<sup>117</sup> ou por volta de 4% do orçamento global, e não representa uma reconfiguração contundente no direcionamento dos recursos públicos e na produção do espaço urbano. Segundo o Gerente Regional do Orçamento Participativo da SCONGER Centro-Sul,

---

<sup>116</sup> Embora o orçamento público possua uma dimensão de planejamento, sua escala temporal de prazo médio (máximo um ano) e a sua dinâmica de constantes atualizações fazem dele mais um instrumento de gestão como ela foi a princípio aqui definida.

<sup>117</sup> Montante de recurso para os anos 2003/2004. Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Plano regional de empreendimentos : orçamento participativo 2003/2004*. Belo Horizonte: PBH, 2004. p. 09.

Welton Petriolo,<sup>118</sup> o montante de recursos destinados às votações apenas cumpre uma demanda de manutenção dos espaços e serviços públicos já existentes, deixando poucas possibilidades para novas proposições. As inserções do Estado na escala micro, portanto, fazem-se de maneira muito tênue no que se refere à sua incorporação ou ao montante de valores envolvidos. Desse modo a escala micro e suas demandas não são incorporadas ao planejamento de fato, com possibilidades reais de reconfigurar a produção do espaço urbano.

O Estado lida com a produção do espaço de maneira consensual, ou seja, para produzir um espaço, a princípio, aceito por todos e representante do bem comum. Resta, no entanto, o problema da democracia representativa apresentado anteriormente. Ao tentar alcançar a unidade da vontade geral através do planejamento, o Estado reduz possíveis diferenças e conflitos para poder operar, sintetizando metas e propondo ações sobre o espaço sem que uma real discussão e participação efetiva determinem o rumo a ser tomado. Assim, ele cria um objetivo único de sua ação – em tese geral, consensual e não conflituosa – e se afasta da escala micro, na qual as diversidades e os conflitos se manifestam com maior ênfase, concentrando-se na escala macro, na qual as generalizações são possíveis. Ao se concentrar na escala macro o Estado tem a alternativa de fazer valer a maioria que é abstrata ou fazer valer os interesses de algum grupo como foi levantado anteriormente.

O segundo agente identificado é a população. A população enquanto agente produtor do espaço urbano visa ao seu próprio bem-estar, sua sobrevivência, seus valores de uso e de consumo. Apropria-se do espaço na escala micro e assim também o produz. Via de regra, não planeja, apenas age de acordo com suas necessidades especiais e o faz independentemente do planejamento ou até contradizendo-o. É o que acontece, por exemplo, com a produção das favelas ou assentamentos informais, a apropriação do espaço das calçadas pelos camelôs e as relações socioespaciais constituídas cotidianamente. Dessa independência surge um embate diário entre as necessidades da população e o espaço urbano formalizado de acordo com propostas de planejamento identificadas com outros agentes. Muitas vezes, o Estado ou está pouco presente, como é o caso das favelas e assentamentos informais, ou numa posição oposta, como é o caso dos moradores e comerciantes das ruas Rio Grande do Norte e Rio Verde, que tiveram seu fluxo de carros aumentado com o projeto PACE 97. Se a ação micro somada alcançar um patamar quantitativo ou qualitativo relevante, acaba desencadeando uma

---

<sup>118</sup> Essa colocação foi relatada pelo Gerente Regional do Orçamento Participativo da SCONGER Centro-Sul, Welton Petriolo, em entrevista realizada por mim sobre o OP em 02/11/2004.

reação (planejada) por parte do Estado (como é o caso das favelas ou dos camelôs). A população não se preocupa com a escala macro e, mesmo que se preocupasse com ela, não conseguiria acessá-la com facilidade, embora a atinja algumas vezes.

O terceiro agente identificado é o capital ou o mercado. Esse agente visa ao lucro e determina a produção do espaço tanto ou mais do que os outros dois. Também usa planejamento, mas de tipo diferente do Estado. Esse agente tem a possibilidade de ocupar-se tanto da escala micro quanto da macro, ou seja, é um agente capaz de acessar as duas escalas com eficiência. Tanto é que ele tenta, de um lado, agir sobre as decisões de planejamento do Estado, por exemplo, quando uma grande empresa negocia impostos para se instalar nessa ou naquela cidade, quando faz *lobby* para conseguir certo tipo de uso numa região, como foi o caso do Belvedere 3, quando investe em projetos urbanos para transformar o espaço para seu proveito como foi o caso da Operação Urbana Faria Lima, ou mesmo quando investe em campanhas políticas para ter aliados nas instâncias de decisão. Age, também, sobre a ação e apropriação da população, de outro lado, quando, por exemplo, compra uma pequena propriedade de uso não-capitalista e a transforma de acordo com seus interesses de maneira a conformar essa apropriação ou elabora planos de venda adaptado às possibilidades de aquisição popular e os aproxima do cotidiano colocando um ponto de comercialização próximo a um ponto de ônibus no centro da cidade.<sup>119</sup>

O agente-população parece ser o elo mais fraco nessas relações justamente porque não consegue organizar as suas ações em torno de um plano ou planejamento ou de uma ação articulada. O agente-capital faz isso com muita facilidade, porque não precisa ser democrático e tem um objetivo consensual já traçado anteriormente: obter o maior lucro possível. O agente-estado faz isso com menos facilidade do que o agente-capital, porque passa por instâncias democráticas, o que torna o processo mais moroso e menos racionalizado em relação a um objetivo (ele precisa construir compromissos e objetivos múltiplos). O Microplanejamento Integrado será ainda mais moroso e difícil, já que pretende se instalar na escala micro, lidar diretamente com o conflito e utilizar a participação efetiva. No entanto, a dificuldade no planejamento pode ser compensada por uma aplicação/implementação mais fácil, mais rápida, com menos obstáculos e resistências, pois já é criação coletiva em sua essência.

---

<sup>119</sup> Essa é uma estratégia usada pela construtora MRV na cidade de Belo Horizonte.

A questão crucial levantada nesta dissertação diz respeito ao planejamento contradizendo e desmantelando as possibilidades particulares de apropriação do espaço urbano por parte da população residente na cidade e que não se identifica com os grandes agentes produtores do espaço: o mercado e o Estado. Essa questão possibilita pensar-se numa nova condição de planejamento para que haja um redesenho das possibilidades de acesso a esse instrumento. Um novo contexto de condições só pode ser proporcionado por uma articulação nas relações de poder sobre a produção do espaço exercida formalmente pelo planejamento que proporcione a essa população autonomia e voz ativa na decisão sobre as intervenções e possibilidade de competir de igual para igual pelos recursos públicos. Para tal é preciso que a população deixe de ser objeto e se torne um sujeito do planejamento e de sua espacialização, através de sua inserção direta numa instância de planejamento: o Microplanejamento Integrado.

As diretrizes, propostas dentro da dinâmica de funcionamento do Estado, que abrirão a possibilidade de criação e operação dessa instância e que representam uma reconfiguração nas possibilidades de acesso ao planejamento serão descritas a seguir:

Primeira diretriz: qualquer instância da Prefeitura, ou mesmo fora dela, pode propor ações de planejamento. Pela atual estrutura organizacional da Prefeitura, o planejamento oficial é elaborado pelas empresas, secretarias temáticas e autarquias. Esse planejamento é coordenado pela Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental (SCOMURB). As Secretarias Municipais da Coordenação da Gestão Regional (SCONGERs) não propõem ações de planejamento de maior alcance, ficando responsáveis pela gestão. Elas podem elaborar projetos de acordo com as diretrizes traçadas pelas empresas, secretarias e autarquias, elaboram muitos dos projetos demandados no OP e são responsáveis pela implantação dos projetos juntamente com os executores (empreiteiros externos ou SUDECAP). As Unidades de Planejamento apenas propõem e discutem demandas no âmbito do Orçamento Participativo. Dessa forma, as ações de planejamento mais abrangentes surgem exclusivamente das instâncias superiores, portanto, de cima para baixo. Existe, assim, uma distância, dentro dos órgãos públicos municipais, entre os que pensam a cidade e os que executam as tarefas operacionais e a população organizada nas UPs. No outro extremo, existem, também, poucas iniciativas de planejamento metropolitano que discutem o município dentro de seu contexto mais amplo e de seu relacionamento com outros municípios.

Segunda diretriz: as decisões devem ser repartidas de acordo com sua escala de abrangência espacial. Ou seja, as instâncias que não são diretamente afetadas por uma determinada decisão de planejamento não precisam necessariamente participar dela. Embora essa diretriz possa parecer trivial, suponho que já elimine uma série de trâmites completamente desnecessários e inúteis. Entre os defeitos do atual planejamento e da legislação urbana, está o fato de a instância macro ser a principal articuladora do planejamento, inclusive em assuntos que não fazem nenhuma diferença para a coletividade mais abrangente. Dessa forma, os interesses localizados podem ser decididos em suas próprias instâncias, sem necessitar do apoio ou da anuência das instâncias superiores ou mais abrangentes.

Terceira diretriz: as decisões de planejamento serão tanto melhores quanto mais fechadas em relação às escalas superiores e quanto mais abertas em relação às escalas inferiores. Isso é o oposto do que acontece agora, no planejamento "de cima para baixo". Por exemplo, quando uma regional discute um problema de circulação entre o ponto A e o ponto B, dentro da região, a decisão final para a resolução desse problema não deveria ficar nas mãos de uma escala superior – no caso, a Prefeitura Municipal representada por uma de suas secretarias ou autarquias. Segundo entendo, a Prefeitura não precisaria interferir, uma vez que o problema está circunscrito ao âmbito regional. Ao mesmo tempo, a decisão seria aberta em relação às UPs, já que a regional não pode definir detalhes como o fluxo de circulação, o desenho das vias para abrigá-lo e/ou as desapropriações exigidas, para citar apenas alguns exemplos. As UPs entre os dois pontos A e B decidiriam como realizar esse propósito comum, tornando-o útil aos seus propósitos locais. O plano de cada parte seria elaborado dentro da escala micro à qual diz respeito – eventualmente com compatibilizações e ajustes posteriores. Assim, é mais provável que as decisões de planejamento não comprometam a escala micro imediatamente inferior, já que essa tem a oportunidade de se manifestar e conformar a proposta de acordo com seus interesses próprios, a partir de projetos propostos conjuntamente nas instâncias de Microplanejamento Integrado. Essa elaboração do planejamento tem uma diferença crucial em relação às propostas elaboradas hoje: o projeto não é pensado para beneficiar apenas a coletividade ou os agentes fora do microcontexto envolvido, mas é pensado a partir desse microcontexto. O lugar passa de obstáculo ao planejamento para elemento chave e agente principal.

Isso pode funcionar, no mínimo, para tudo aquilo que, a escala micro e macro, não estiverem disputando acerca das mesmas decisões. Ou seja, quando for possível uma conciliação entre os interesses.

O problema maior aparece quando há agentes que disputam as mesmas decisões ou que disputam concretamente o mesmo espaço. Isso acontece sobretudo quando entram em cena o capital ou o mercado, pois esse agente opera em todas as escalas. Afinal, a valorização e a comercialização do solo urbano, além de sua configuração focada na circulação, vão ao encontro de algumas de suas possibilidades de lucro. Como foi mostrado nos exemplos, para o mercado, o desmantelamento dos bairros não é um efeito colateral indesejado do planejamento, mas sim um dos seus principais objetivos. Nesse sentido, um Microplanejamento Integrado, tal como foi proposto, pode contrapor-se frontalmente à lógica do agente capital. Entretanto, é preciso ressaltar que nem sempre a participação da população contrapõe-se à lógica do capital. Os desejos e valores de parte das camadas da população de alta e média renda podem não se contrapor a essa lógica coincidindo com a mesma. O agente capital também não é monolítico, o capital produtivo pode também contrapor-se ao imobiliário por exemplo. Talvez, as propostas que levam em conta a participação direta da população nas decisões sobre o espaço e os projetos elaborados a partir dos microcontextos acabem se realizando somente naquelas porções de terra nas quais o capital ainda não se instalou ou que já não consegue operar, como é o caso das favelas ou das áreas definidas no Plano Diretor como ZEISs, mesmo que o MPI inicialmente seja pensado para a cidade como um todo. Em relação a elas, o capital tem menos a perder e a participação é menos assimilada a medida em que a classe social aumenta.<sup>120</sup>

O agente mercado influencia várias das decisões de planejamento e é, sem dúvida, como já foi dito, um dos agentes mais poderosos. Diante dos problemas levantados nos exemplos citados no Capítulo 2 e resumidos no parágrafo anterior, torna-se necessária uma outra forma de raciocinar sobre a possibilidade de acesso ao planejamento para os microcontextos, principalmente quando não existe colaboração entre a escala macro e micro (uma vez que seus interesses são contraditórios). Nesse caso, é interessante tentar imaginar de que maneira isso poderia ser feito. Vamos a isso.

De acordo com a perspectiva desta dissertação, se o Estado fizesse um planejamento para uma determinada área da cidade – de acordo com suas prioridades e interesses econômicos – a instância do Microplanejamento poderia propor, seguindo o mesmo raciocínio das “contrapropostas” comerciais, um “contraplanejamento”, que levasse em conta os interesses da escala micro. Em seguida, certamente haveria uma negociação, que talvez não atendesse de

---

<sup>120</sup> LABHAB, 2003, p. 7.

forma completa nem a uma instância nem à outra, dada a pluralidade de interesses envolvidos. No entanto, talvez já se pudesse chegar a um acordo sobre procedimentos comuns para a resolução de divergências.

A elaboração do contraplanejamento poderia subsidiar discussões com a PMBH sobre as propostas inicialmente apresentadas. De posse de objetivos já elaborados e com a consciência de sua realidade local, o posicionamento da população poderia ser mais efetivo e dar suporte a uma discussão que levasse em conta seus objetivos localizados, frente às demandas da cidade. Essa forma de negociar tornaria possível explicitar os conflitos entre as escalas macro e micro e colocá-los em questão. Os conflitos deixariam de ser obstáculos para se tornar a base para uma proposta de planejamento – que não se daria, então, de cima para baixo, mas poderia lidar com os conflitos urbanos de maneira a torná-los importantes, relevantes e construtivos. A elaboração do contraplanejamento poderia ser estudada e negociada como parte do Relatório de Impacto de Vizinhança, proposto no Estatuto das Cidades. Os Conselhos Regionais Populares e o Conselho Municipal de Política Urbana poderiam ser usados para efetivar essas discussões. Finalmente, poderiam existir ainda propostas elaboradas pelo Micoplanejamento Integrado que viessem a sofrer alterações a partir da sua confrontação com o planejamento feito para a macroescala.

Em outras palavras, as propostas e reivindicações que surgissem nos microcontextos teriam mais poder e abrangência – dada a sua capacidade de aglutinação em torno de interesses das comunidades – e teriam mais independência frente a outros interesses, que não os do grupo. Dessa forma, tanto a elaboração de uma proposta quanto a de uma contraproposta poderiam ser uma oportunidade única de os microcontextos se manifestarem, buscando uma representatividade ativa e visível frente ao Macroplanejamento e tornando-se capazes tanto de propor quanto de negociar.

Para isso, é preciso que o Micoplanejamento Integrado constitua-se como uma instância autônoma. Embora a instituição do MPI possa se dar dentro de Estado de maneira autônoma essa não será minha opção. É provável que o MPI, gerido ou institucionalizado pelo Estado, se contamine com os mesmos problemas desse último e acabe se tornando apenas mais uma instância burocrática do planejamento convencional. Portanto, ele não é derivação do Estado embora possa ser financiado por este. Dito de outro modo, é uma instância de decisão de planejamento que, mesmo ligada ao Estado, não é submetida a ele. A figura jurídica que

permite tal associação é a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.<sup>121</sup> A utilização da OSCIP representa uma opção pelo terceiro setor. Entre os estudos sobre o terceiro setor Gohn<sup>122</sup>, destaca duas linhas de pesquisa. A primeira vê neste setor, uma forma de contribuição para o desenvolvimento de novas formas de associativismo. O terceiro setor, ou as ONGs funcionariam como mediadores das políticas públicas. O principal argumento deste grupo é que “o Estado deve se ocupar das questões macros e, como não consegue penetrar nas microesferas da sociedade, este espaço seria então, ocupado pelas entidades que o compõem. Nisso residiria a novidade do terceiro setor”. A segunda linha, de estudos e pesquisas, aponta os efeitos nefastos deste setor na organização dos trabalhadores. Destaca-se, principalmente, o fato dele se apresentar como uma forma de exploração da força de trabalho, uma resposta das elites à organização popular e sindical dos anos 80. Para esse grupo as ONGs, entre elas as OSCIPs, e/ou terceiro setor se inserem nas estratégias neoliberais para desobrigar o Estado de atuar na área social. Fico na dissertação, como hipótese inicial para o MPI, com a primeira opção sem perder de vista os problemas apontados pela segunda.

A Lei n.º 9790, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, foi regulamentada por intermédio do Decreto n.º 3.100, de 30 de junho de 1999, instituindo e disciplinando o Termo de Parceria. Através dessa Lei “pela primeira vez, o Estado reconhece publicamente a existência de uma esfera que é pública, não pela sua origem, mas pela sua finalidade: é pública, embora não estatal.”<sup>123</sup> (grifou meu) Através do Termo de Parceria é possível firmar entre o Poder público e as OSCIPs, portanto entre as instâncias de MPI, um vínculo de cooperação para o fomento e a execução das atividades de planejamento vinculadas às Unidades de Planejamento. A assembléia geral dos sócios que mantêm a organização pode ser formada tanto por técnicos quanto pelos moradores das UPs que juntos, em regime de autogestão, definem os projetos e gerem o dinheiro. Pelo texto da lei não fica claro o grau de autonomia dado aos membros das OSCIPs quanto às decisões tomadas (no caso, decisões de planejamento urbano). Por outro lado, o rompimento do termo de compromisso por parte do órgão estatal será permitido apenas em casos de má gestão do dinheiro público. Portanto, um posicionamento de enfrentamento das decisões do Estado, desde que mantido o objetivo

---

<sup>121</sup> As OSCIPs funcionam hoje, em associação com o Estado, para os Conselhos de Saúde que regem os programas de Saúde da Família.

<sup>122</sup> GOHN, Maria da Glória. *Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2000. p 60.

<sup>123</sup> FRANCO, Augusto. As novidades da nova lei do terceiro setor. *Agir*, São Paulo, n.º 8, mar/abr. 1999. p.1.

original que motivou a fundação da OSCIP, não é razão para o rompimento do termo de parceria embora possa, de maneira indireta, levar a isso. As UPs podem também procurar financiamento fora do Estado, tanto para propor o planejamento, quanto para efetivá-lo. Isso pode se dar através de Programas de Responsabilidade Social traçados nas grandes empresas ou Leis de Incentivo Fiscal entre outros.

Todas essas ações aqui apontadas, que tem potencial para reorganizar as relações de produção do espaço, via planejamento, representam uma redistribuição do poder sobre a produção do espaço com maior ou menor abrangência. Seria ingênuo acreditar que uma delegação de poder à população, com tamanha extensão e capacidade transformadora sobre o espaço urbano, seria facilmente aceita pelo poder econômico ou até pelo poder público. Mesmo que a plena extensão e efetividade do Microplanejamento Integrado não sejam alcançadas num primeiro momento, sua existência autônoma e seu poder de aglutinação podem gerar um embate de forças. Ele tornaria evidente que o planejamento até então empreendido, na maioria das vezes, desconsidera os conflitos da situação urbana. Ao dar voz ativa para as micronarrativas cria-se um espaço de debate democrático, pois esses conflitos ganham visibilidade.

Para se efetivarem processos de planejamento diferentes e realmente participativos é importante dar ao agente população informações e acesso às decisões, capacitando-o para promover enfrentamentos e rupturas. Entre os grupos sociais que compõem esse agente, há interesses conflituosos que normalmente não entram em acordo com os interesses ditos “hegemônicos”. Nesse sentido, não há justificativa para planos que se dizem portadores dos interesses da maioria, uma vez que essa maioria abriga interesses coletivos e individuais com os mais variados matizes e complexidades. Um planejamento urbano que se pretenda democrático deve ser entendido principalmente como um mediador de conflitos. A idéia é contrapor os vários segmentos envolvidos no debate e explicitar seus impasses, reforçando a necessidade de uma negociação contínua e não de um consenso forçado. Isso nos faz ver a cidade – sua produção, manutenção, funcionamento e fruição – como um campo de lutas e conquistas. A instituição do Microplanejamento Integrado vem se aliar aos agentes que hoje têm menos acesso ao planejamento e grandes possibilidades propositivas.

### **Microplanejamento Integrado: conceitos estruturadores**

---

Como exposto no capítulo anterior, o planejamento da cidade de Belo Horizonte dá-se, várias vezes, de maneira desintegrada, com o privilégio do órgão de transporte e trânsito, a BHTRANS. Isso abre caminho para que se pense na introdução de um outro tipo de planejamento, adaptado ao habitante, para o qual o lugar da cidade seja mais importante do que a passagem pela cidade, o trânsito seja integrado aos demais fatores e seja possível adequar as intervenções às novas variáveis que se apresentam com o passar do tempo. Que planejamento é esse?

Essa pergunta provocou a formulação da hipótese de um “Microplanejamento Integrado”. O termo “micro” indica a consideração prioritária das micronarrativas autônomas a partir de suas próprias características. Já o termo “integrado” indica a consideração de todas as instâncias do planejamento, desde os usos públicos e privados, passando por meio ambiente, economia local, morfologia e incluindo, evidentemente, também o próprio trânsito. O Microplanejamento Integrado deve ser definido e aplicado a partir de processos de participação popular.

A hipótese do Microplanejamento Integrado fundamenta-se no fato de que a legislação urbana existente já contempla as diretrizes gerais de uma possível integração e descentralização do planejamento, incluindo a participação popular, crucial para esse tipo de procedimento. O planejamento que aborda o "pequeno" a partir de suas próprias opiniões pode se inserir no contexto de produção do espaço de Belo Horizonte, aproximando as intervenções públicas da realidade e da mudança do cotidiano da cidade em toda as suas instâncias. Além disso, pode representar um contraponto do local nos processos gerais, que são comumente usados como base do planejamento e que dizem respeito à totalidade da cidade.

A seguir, serão detalhados os conceitos estruturadores, as características e as diretrizes que determinam o Microplanejamento Integrado, apontando-se para cada uma delas a pertinência, a definição e os problemas a serem superados. Primeiro, serão analisadas as bases legais que fundamentam as propostas posteriormente explicitadas: a escala micro, as possibilidades da participação popular, as possibilidades de integração do planejamento e a reconfiguração nas relações de produção do espaço da cidade.

### **3.1 Bases legais para um Microplanejamento Integrado**

A base legal já constituída abre possibilidades concretas para a proposta de um Microplanejamento Integrado, embora evidentemente não garanta a sua existência. A busca dessa base legal dá-se sob a seguinte perspectiva: nenhum instrumento é adequado em si, mas depende da finalidade e do modo pelo qual é aplicado. Além disso, nenhuma virtualidade técnica ou legal substitui o controle social sobre a prática. Entretanto, a existência de uma legislação pertinente às questões levantadas aponta para uma tendência e um ambiente propício às novas propostas.

#### **3.1.1 Constituição de 1988**

O período anterior à Constituição de 1988, que teve início no Estado Novo, é cunhado pelo modelo central-desenvolvimentista, que orientou a legislação e a atuação do poder público sobre as cidades. Segundo Bonduki, esse modelo caracterizou-se por:

- 1) autoritarismo;
- 2) centralização da gestão;
- 3) ausência de participação – em qualquer nível – dos usuários e da sociedade em geral;
- 4) desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural numa lógica em que predominou o mito da modernidade como sinônimo da transformação urbana sem compromissos com o ambiente e os valores culturais;
- 5) desarticulação das políticas setoriais;
- 6) priorização do transporte individual;
- 7) preferência pelas grandes obras, às vezes desnecessárias, canalizando recursos públicos para empreiteiras e relegando a segundo plano as iniciativas na área social.<sup>124</sup>

Somente a partir da atuação dos movimentos sociais, da abertura política e da Constituição de 1988, surge uma postura diferente frente à questão urbana. Essa postura está baseada em descentralização, na participação popular, na parceria com organizações não governamentais e na busca do direito à cidade, o que representa um novo caminho, ainda por ser desenvolvido, para construção de cidades menos desiguais e mais humanas. A grande

---

<sup>124</sup> BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. p. 20

conquista resultante das mobilizações sociais que marcaram os anos 80, no que se refere à política urbana, foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988.<sup>125</sup>

O principal avanço alcançado com a promulgação da Constituição da República de 1988 e que é importante para a fundamentação do Microplanejamento Integrado foi a descentralização do Estado. Os municípios passaram a ser tratados como entes federativos e instauraram-se condições, institucionais e políticas, para que houvesse um planejamento mais democrático no âmbito local, com municípios fortalecidos, tanto política quanto economicamente (bem menos nesse ponto), permitindo a participação popular direta nas escolhas públicas. Essa participação é um dos resultados esperados da descentralização, já que “não havendo participação, dificilmente os benefícios da descentralização seriam alcançados.”<sup>126</sup> O Orçamento Participativo de Belo Horizonte insere-se nesse contexto como uma política que permite a extensão da participação popular ao processo orçamentário.

O processo de descentralização previsto na Constituição e seu desenvolvimento conduzem, no entanto, a conclusões contraditórias, como alerta Maricato. “Dificilmente poderíamos reconhecê-lo como descentralização autônoma.” Ela se dá “de fato, por ausência tendo em vista o recuo do poder central devido à sua falta de autonomia na condução das políticas nacionais.”<sup>127</sup> Essa situação nos leva a relativizar a autonomia do poder local na solução de

---

<sup>125</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>126</sup> GREMAUD, Amaury P. Descentralização: conceitos básicos, requisitos e problemas – e estado das artes e a experiência internacional. In: *Curso de gestão urbana e de cidades*. Fundação João Pinheiro. IPEA. ESAF. WBI. 2002. p. 2.

<sup>127</sup> MARICATO, 2001, p. 64.

problemas estruturais e apontar distorções como, por exemplo, a guerra fiscal (competição entre as cidades por uma empresa), que acaba beneficiando mais a esfera privada do que a pública.

Especialmente o tratamento dado à função social da propriedade dificultou muito sua implementação. A vitória da proposta defendida pelo bloco conservador (o chamado Centrão) condicionou, nos moldes do §4º do artigo 182 da Constituição Brasileira, a efetivação da função social da propriedade à existência de uma lei federal e do plano diretor. Essa obrigatoriedade continua produzindo efeitos desfavoráveis no sentido de promover os interesses do capital imobiliário.<sup>128</sup> Como vimos, a presença e o favorecimento desses agentes tornam as propostas de planejamento democrático mais difíceis de serem implantadas, distorcendo o foco das propostas públicas a seu favor.

### **3.1.2 Estatuto da cidade**

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o senador Pompeu de Souza apresentou o Projeto de Lei n.º 5.788/90, do Estatuto da Cidade, visando a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição. A tramitação desse projeto foi extremamente morosa. Apesar do crescimento dos problemas urbanos, sua aprovação deu-se apenas mais de uma década depois, em 10 de julho de 2001, sob a liderança do senador Mauro Miranda. O substitutivo aprovado, a Lei n.º 10.257, partiu do projeto original n.º 5.788/90 somado a outros dezessete projetos de lei. A seguir, serão apontados os principais itens que apresentam possíveis implicações para a proposta do Microplanejamento Integrado, analisando-se seus problemas e potencialidades.

Podem-se salientar no Capítulo I, Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade, os seguintes aspectos:

Artigo 2º, II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Artigo 2º, XIII – Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implementação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos

---

<sup>128</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson apud MARICATO, 2001, p.101.

sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Falta a esses artigos a definição do peso da opinião da população sobre as deliberações acerca do assunto discutido. Trata-se ainda de princípios gerais. O grau de abertura para a participação popular pode ir desde situações de não-participação real, como a coerção e a manipulação, passando pela pseudoparticipação, como informação, consulta e cooptação, até a participação autêntica representada pela delegação de poder e pela autogestão.<sup>129</sup> A participação precisa ser definida de forma objetiva e transparente para se tornar efetiva. Entretanto, nessa definição geral cabem tanto as propostas de participação autêntica quanto quaisquer outras.

Mesmo que não haja conseqüências para o desenrolar dos efeitos dessas audiências e apesar de o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o EIV (Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança), definidos no cap. II, seção I, art. 4º, VI, não constituírem inovações, estamos diante de uma novidade quanto à participação da população interessada em casos que extrapolam a condição legal da edificação no lote ou gleba, como ressalta Maricato.<sup>130</sup> A implementação dessa lei pode dar início a um processo de embate político, opondo moradores e promotores imobiliários em casos de implantação, por exemplo, de projetos viários por Operações Urbanas ou apenas pela iniciativa pública. Ela também abre possibilidades para que projetos propostos para o espaço urbano tenham, necessariamente, em sua concepção e elaboração, a participação da população envolvida.

No Capítulo I, Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, pode-se salientar ainda:

Artigo 2º, IX – justa distribuição dos investimentos e ônus decorrentes do processo de urbanização;

Esse artigo é muito elucidativo se não se perderem de vista as situações explicitadas nos exemplos da Operação Urbana<sup>131</sup> Faria Lima e no Projeto PACE 97. A justa distribuição do ônus decorrentes desses projetos, um direito assegurado pela lei, não foi alcançada. Os

---

<sup>129</sup> Ver a definição desses graus de participação nas páginas 76-83.

<sup>130</sup> MARICATO, 2001, p. 104.

<sup>131</sup> A Operação Urbana, um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público com a participação dos usuários, moradores e investidores para transformar uma área, é um dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade. Dependendo de sua aplicação, pode significar um avanço social ou a captura do poder público por interesses privados a partir da possibilidade de venda de uma exceção à lei de zoneamento. No caso da Faria Lima, a segunda opção se concretizou. O texto da lei não garante a opção.

projetos foram implantados utilizando como justificativa o termo “bem-estar”, apoiado na melhoria do trânsito que, como vimos, privilegia uma minoria. Essa justa distribuição deveria ter passado pela definição conjunta do significado do termo justiça para ser aplicada. Uma “sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta.”<sup>132</sup>

Sobre a gestão democrática da cidade, definida no Capítulo IV, está evidenciada no texto da lei uma preocupação com a participação social em todos os processos através de instrumentos definidos no artigo 43:

- I - órgãos colegiados de política urbana em níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos urbanos nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, projetos ou programas de desenvolvimento urbano;

O orçamento participativo torna-se, assim, condição possível para a aprovação do orçamento pela Câmara Municipal pelo artigo 44. A lei determina:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

As propostas do Estatuto da Cidade dão condições para uma mudança no planejamento urbano de forma a torná-lo mais próximo do cidadão. Contudo, os instrumentos que constam de seu texto podem também ser usados para alimentar a dinâmica do mercado excludente ou podem ser ignorados (o Brasil possui um longo histórico de leis que “não pegaram”). Para sua real efetividade todas essas conquistas devem ser regulamentadas pelo Plano Diretor de cada cidade. Conseqüentemente, o Plano Diretor acaba por se tornar uma figura central e decisiva da política urbana como já foi dito no item 2.2.

A aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal requer que os legisladores se posicionem contra os interesses dos proprietários fundiários, da especulação imobiliária e dos grupos que detêm poder local. Certamente, essa não é uma tarefa pequena e muitos Planos

---

<sup>132</sup> CASTORIADIS, Cornelius apud SOUZA, 2004, p. 186.

podem ficar aquém do que é possível a partir do Estatuto da Cidade no sentido de democratizar a produção do espaço urbano. E, mesmo que o Plano Diretor seja bem sucedido nesse aspecto, ainda é preciso implementá-lo. As políticas públicas são essenciais nessa empreitada.

### **3.1.3 Plano Diretor de Belo Horizonte**

O Plano Diretor de Belo Horizonte foi aprovado em 27 de agosto de 1996, quase cinco anos antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Ele contempla vários assuntos definidos na lei federal, mas deixa excluídos outros igualmente importantes. Também aqui serão analisadas as diretrizes traçadas pelo Plano Diretor de 1996 que podem embasar a proposta do Microplanejamento Integrado.

Já no Capítulo I – Da Conceituação e dos Objetivos –, o artigo 3º define como um dos objetivos do plano “promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado.” No Capítulo II – Dos Objetivos Estratégica –, o artigo 7º inclui “a participação popular na gestão do município.” Portanto, é evidenciada a necessidade de integração e de aproximação do planejamento e da gestão das pessoas que fazem a cidade.

Outra diretriz desse plano: fazer o planejamento de Belo Horizonte para uma “gestão compartilhada” na qual os diversos agentes estejam presentes. Também é considerada a distância que há entre a legislação e a gestão local e definido como estratégico para o desenvolvimento da cidade o respeito às especificidades locais. Para tanto, todo o Capítulo I do título VI - Da Gestão Urbana - é dedicado à participação popular. Observe-se o exemplo do artigo 77:

Para a implementação de programas urbanísticos de políticas setoriais, devem ser criados mecanismos que permitam a participação dos agentes envolvidos em todas as fases do processo, desde a elaboração até a implantação e a gestão dos projetos a serem aprovados.

Portanto, está garantido o poder de decisão dos cidadãos, no que diz respeito aos projetos a serem implantados no seu espaço. Entretanto, nesse capítulo, como no Estatuto da Cidade, trata-se ainda de princípios gerais e falta a definição do peso e das conseqüências da opinião

dessa população sobre as deliberações acerca do assunto discutido. Além disso, os graus de participação abrangem desde a cooptação até a participação efetiva.<sup>133</sup>

O plano define, também, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs). Ambas exigem a implementação de políticas específicas, a serem definidas de acordo com o local, para que se garantam ao Poder Público melhores instrumentos de gestão urbana. Para as favelas, o Plano Diretor exige o encaminhamento de um projeto de lei contendo o plano global de urbanização (artigo 41).

Esses instrumentos, que garantem o reconhecimento das especificidades locais, aplicam-se apenas a determinadas áreas – ZEISs e ADEs – mesmo que a cidade incorpore, em todo o seu território, características específicas que a tornam diferenciada. O próprio Plano Diretor reconhece que há uma distância entre o planejamento e a gestão devido a essas diferenças. Seria, portanto, possível estender a cada território essa "possibilidade" diferenciada de planejamento que respeitasse as especificidades locais e se baseasse em processos participativos, porém, estamos numa economia capitalista. O capital precisa, para alcançar pelo menos a taxa média de lucro do mercado, organizar suas atividades produtivas à maneira da racionalização instrumental. A gestão democrática requer um processo produtivo mais lento do que o alcançado por uma organização racionalizada de cima. Conseqüentemente, ela leva a um lucro menor. Na verdade, acostumados a associar capitalismo e democracia (por uma circunstância histórica que não cabe discutir aqui), esquecemos que esse modo de produção não favorece a gestão realmente democrática incorporada ao planejamento urbano.

As ZEISs são áreas em que, agora, a lógica do capital já não consegue operar. Portanto, em relação a elas, o capital não tem nada a perder e, por isso, é possível inserir o MPI nesses espaços. Contudo, tornar a gestão enfaticamente democrática em toda a cidade significaria processos produtivos muito mais lentos e dispendiosos, também naquele território que hoje está disponível à racionalização instrumentalizada.

Uma gestão realmente democrática do espaço, no entanto, pode significar um verdadeiro contraponto ao domínio da racionalidade econômica sobre todo o resto.

### **3.1.4 Decretos**

---

<sup>133</sup> Ver definição dos graus de participação, p. 76 e discussão semelhante para o Estatuto da Cidade, p.64.

Dentro do escopo da legislação municipal, existe ainda um decreto, proferido pelo prefeito e sancionado na Câmara Municipal, que cria um fórum de discussão regional sobre a ação da Prefeitura. Esse fórum pode ser utilizado como via para as ações do Microplanejamento Integrado. O Decreto n.º 10.685, de 6 de junho de 2001, cria o Regimento Geral dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular e dispõe sobre sua aplicação. A definição dos Conselhos Regionais Populares – CRPs – apresentada pela Prefeitura é a seguinte:

A Prefeitura de Belo Horizonte criou o Conselho Regional Popular – CRP que é um mecanismo que promove e incentiva a participação da população na administração da cidade. Idealizado na reforma administrativa, ele foi implantado em todas as regionais da cidade.

No Conselho Regional, as entidades representativas da região, juntamente com o poder público, vão poder fiscalizar, acompanhar, apoiar e sugerir ações da Prefeitura na sua região.

Em cada regional foi criado um CRP formado por oito representantes da população, eleitos na plenária popular e oito representantes do poder público, sendo quatro indicados pela Prefeitura de Belo Horizonte e quatro pela Câmara Municipal.

Em cada mês o CRP se reunirá com o Secretário Regional e, eventualmente, com o Prefeito. Durante o encontro seus integrantes trabalharão para viabilizar a implantação das sugestões formuladas pela plenária popular e pelos integrantes do conselho. Além das reuniões mensais do CRP, a cada três meses os representantes das entidades, previamente cadastradas nas regionais irão se reunir para discutir as ações de cada região e acompanhar o trabalho que vem sendo feito pela Prefeitura. Nesses encontros serão definidos os temas que nortearão a atuação de cada CRP.

Composto de duas instâncias – reuniões mensais do CRP e as Plenárias Populares de periodicidade trimestral – os Conselhos proporcionam, no âmbito regional, uma maior aproximação do cidadão e as esferas administrativas de execução dos serviços.<sup>134</sup>

Embora o decreto não garanta diretamente que as sugestões e resoluções tomadas pelos CRPs sejam acatadas ou aplicadas (o que pode resultar em pseudoparticipação, como será descrito posteriormente), a existência e o funcionamento desses conselhos representa um canal já aberto entre prefeitura e assuntos regionais. Isso posto, o foco do planejamento começa a mudar, se voltando para as realidades cotidianas e o relacionamento direto com as pessoas. A partir desses conselhos, as propostas elaboradas pelo Microplanejamento Integrado podem ser

---

<sup>134</sup> Texto de apresentação do CRPs no Portal da PBH. Disponível em <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em 23/01/2005.

encaminhadas diretamente. Além disso, podem também ser discutidos, nessa instância, os possíveis conflitos entre o planejamento urbano proposto no nível central e as microrealidades intra-urbanas.

### 3.2 Escala

Ao se traçar uma estratégia de microplanejamento, é evidente a precedência da escala local como primordial para o planejamento. O termo “micro” indica a consideração do lugar enquanto tal e sua prioridade sobre a cidade enquanto macro-sistema de produção. Definirei em seguida o significado e os critérios para escolha da escala “micro” de análise de situações e planejamento de intervenções.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que um Microplanejamento Integrado requer respaldo de políticas metropolitanas e municipais. Dependendo do nível do impacto das políticas gerais, o poder local não pode dar respostas adequadas às demandas e pode até desviar a atenção de problemas graves. Da mesma forma, uma política pública municipal está fortemente vinculada ao contexto regional e a sua inserção na macroeconomia. Decisões tomadas apenas no âmbito municipal dificilmente têm a capacidade de mudar estruturalmente um contexto desfavorável. A principal objeção genérica a qualquer hipótese de microplanejamento é o fato de que pedaços de cidade não representam a cidade inteira. Uma metrópole não é composta da justaposição de uma série de cidades pequenas, portanto não basta dividi-la. É preciso, portanto, que as propostas do Microplanejamento Integrado sejam respaldadas por propostas para a cidade como um todo.

É importante também deixar claro que as escalas não são imutáveis ou naturais. Elas são, antes de tudo, produto dos modos de organização humana, da luta política e das mudanças tecnológicas.<sup>135</sup> A partir dessa constatação, as classes de quantidade e magnitudes métricas não são os principais parâmetros a serem utilizados. O que define a escala são os próprios processos envolvidos e a vivência individual e coletiva das realidades socioespaciais.

Entretanto o entendimento das cidades enquanto *locus* delimitado dos processos sociais tem sua significação erodida pela expansão das relações econômicas, dos meios de comunicação e transporte a partir da Modernidade. Esses processos ganham, cada vez mais, abrangência para

---

<sup>135</sup> HARVEY, David Apud SOUZA, 2004. p. 105.

além dos limites físicos dos territórios políticos dos bairros, cidades, municípios, estados e países. Por conseguinte, a inserção dos indivíduos também se ampliou e não se restringe mais apenas aos limites territoriais cotidianamente percebidos. Cada indivíduo pode ser visto como parte integrante de um abrangente sistema globalizado. Paralelamente, o nível perceptível imediato, experimentado na vida cotidiana, permanece. Como também permanece a natureza biológica do homem, que evoluiu e se adaptou ao planeta Terra e, como espécie humana, possui necessidades biológicas a serem satisfeitas de maneira palpável numa escala vivida diretamente. Assim, esses processos encontram-se cada vez mais ligados a uma multiplicidade de escalas e graus de complexidade.

No que se refere ao planejamento urbano, cada contexto pode se associar a uma variada gama de processos sociais como uma rede que pode, então, estender-se de ligações locais a regionais e/ou mundiais. Portanto, pela complexidade dos fenômenos sociais que abriga, também a realidade urbana é ligada a diferentes escalas que, muitas vezes, ultrapassam a questão territorial. Então, qual a pertinência de uma abordagem de planejamento que se foca na escala micro das realidades intra-urbanas?

Em primeiro lugar, como demonstra Freitas, é preciso reconhecer que mesmo os processos que ultrapassam a escala do território possuem suas facetas localizadas, “só que integradas verticalmente com escalas hierarquicamente mais abrangentes.”<sup>136</sup> Além disso, existem os processos sociais intrinsecamente localizados. Esses dois tipos de processos se influenciam mutuamente na escala micro e constituem os processos associados à vida cotidiana em comunidade, envolvendo questões relacionadas à vizinhança, às formas de habitar e coabitar, à qualidade do espaço público compartilhado, aos elos afetivos que ligam lugares e pessoas, aos aspectos culturais particulares. Tudo isso torna único cada microcontexto específico; daí a importância de considerá-lo primordial.

Como foi analisado na Operação Urbana Faria Lima e no projeto PACE 97, a consideração prioritária dos ganhos imobiliários mascarados sob os argumentos técnicos de melhoria do trânsito são exemplos que demonstram o avanço sobre essas micro-realidades do planejamento enquanto torna efetivo o “espaço abstrato”. Para Lefebvre,<sup>137</sup> o espaço abstrato é estabelecido pela prática espacial que se instalou a partir do modo de produção capitalista. Esse espaço corresponde ao espaço da acumulação e produção de riquezas, ao espaço da

---

<sup>136</sup> FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. *Perspectivas do planejamento contemporâneo: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG, 1996. p.100.

violência que, para se tornar meio de produção ou mercadoria, vai sendo dominado e homogeneizado.

O planejamento da circulação, desvinculado do espaço da cidade, inserido nesse contexto desempenha um papel específico: o de reprodução contínua do espaço abstrato. Ele sinaliza a imposição de uma forma de conteúdos reduzidos estrategicamente, como demonstra Damiani baseada em Lefebvre.<sup>138</sup> A forma proposta é aquela que adere a poucos conteúdos sociais e os afirma, tornando-se, assim, um filtro e repelindo outros conteúdos. São lugares neutralizados, higiênicos e funcionais, como as avenidas e ruas voltadas para a circulação do automóvel. Essas soluções lógicas no planejamento urbano são, na realidade, versões políticas importantes e impositivas de um modo de vida no qual o consumo tem um papel fundamental.

O domínio do espaço, além de ser um meio, é, ao mesmo tempo, aquele que revela as contradições. Sobre essas contradições deve se focar o Microplanejamento Integrado como forma de contraplanejamento (entendido e efetuado como o planejamento rumo ao espaço abstrato), dando visibilidade e respaldo aos conflitos advindos dessas contradições entre planejamento e vida cotidiana. Segundo Lefebvre, a superação do espaço abstrato se tornaria possível a partir de uma nova concepção espaço-temporal: o “espaço diferencial”. Esse espaço nasceria ao se acentuarem as diferenças a partir da explicitação dos conflitos e das contradições inerentes ao espaço abstrato e sua produção.

Configura-se um conflito e uma diferença: há espaços dominados e espaços apropriados. A vida contraditória e diferenciada, apesar de toda “lógica”, imprevista, invade e perturba a racionalidade redutora imposta. Nesse momento, mesmo que residualmente, existe apropriação.<sup>139</sup>

Os valores de uso, apesar da hegemonia dos valores de troca, aparecem através das diversas formas de apropriação do espaço, indissociáveis das experiências da vida cotidiana.

Apesar da suposta hegemonia do espaço abstrato e do planejamento lógico, desvinculado do espaço real da cidade, como o planejamento da circulação, o espaço não é homogêneo e tampouco o seu planejamento deve sê-lo. Ele é também o espaço fragmentado, dividido para a comercialização. Contudo, o espaço fragmentado é, também, o espaço da vida cotidiana e dos

---

<sup>137</sup> LEVEBvre, 1993, p. 87.

<sup>138</sup> DAMIANI, Amélia Luiza. *As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço*. In: O espaço no fim do século: a nova raridade. Amélia Luisa Damiani, Ana Fani Alessandri Carlos, Odete Carvalho de Lima (org.). São Paulo: Contexto, 2001. p. 51-52.

microcontextos intra-urbanos, onde convivem relações sociais produtivas e não-produtivas. “Trata-se também do espaço compartilhado pelas necessidades objetivas e pelos desejos subjetivos, assim como do espaço particularizado, diversificado e múltiplo.”<sup>140</sup> Desse modo, os valores conferidos às terras, imóveis e objetos não se traduzem apenas em linguagem econômica, mas provêm de relações afetivas, emocionais, culturais, ligadas à memória.

Como forma de valer-se dessas contradições, a consideração da existência de processos específicos particularizados é primordial. E esses processos são apreendidos na escala dos microcontextos intra-urbanos, daí sua importância prioritária. Além disso, essa é a escala em que a ação real sobre o espaço, que o transforma diretamente a partir de uma vontade do próprio sujeito, é possível. O exercício do planejamento nessa escala “coincide com o espaço da vida diária e conseqüentemente com demandas particularizadas, que [...] podem vir carregadas de valores de uso.”<sup>141</sup> Quando tais processos são amplamente apoiados por uma comunidade e se traduzem em propostas efetivas de planejamento, eles podem se transformar em real desafio ao poder central estabelecido. Isso se dá, com efeito, ao se propor tornar mais importante essas propostas surgidas das demandas e dos conflitos na escala micro que o planejamento para o espaço abstrato.

A realidade da cidade não é acabada ou definitiva. A mudança ocorre cada vez mais forte e rapidamente. As propostas de planejamento definitivas ou fechadas que são colocadas acima do contexto urbano não se adaptam a essa realidade mutante. A escala micro possui também outra vantagem: a partir dela as mudanças no planejamento são mais fáceis de serem incorporadas, possibilitando ao planejamento uma complementaridade pela gestão.

A escala micro corresponde a recortes territoriais de tamanhos diversos, todos tendo em comum o fato de se referirem a processos passíveis de serem experimentados intensa e diretamente no cotidiano. Podem ser feitos vários recortes espaciais que expressem essa possibilidade de uma vivência pessoal intensa do espaço e a formação de identidades socioespaciais sobre a base dessa vivência.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> DAMIANI, 2001, p. 54.

<sup>140</sup> FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. *Perspectivas do planejamento contemporâneo: Reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG, 1996. p.105.

<sup>141</sup> FREITAS, 1996, p. 108.

<sup>142</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 106.

Alguns recortes territoriais definidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte têm potencial para se relacionar diretamente ao Microplanejamento Integrado. Esses recortes e suas possíveis relações com o planejamento proposto são os seguintes:

- as regionais ou SCONGERs, que hoje têm o objetivo de aplicação e fiscalização do planejamento, são as unidades nas quais se definem as obras do Orçamento Participativo. Essas regiões sofrem, muitas vezes, a imposição de planos gerais e monofuncionais, definidos nas secretarias, autarquias e empresas. Têm potencial para funcionar como unidade gerencial dos diversos Microplanejamentos propostos e canalizá-los para a integração setorial e ligação com o planejamento da cidade e da região metropolitana. As SCONGERs contam com corpo técnico composto de um membro originado de cada secretaria e autarquia. Como já foi dito, a BHTRANS não disponibiliza um profissional exclusivo para cada regional, dificultando a integração do transporte e trânsito no nível local. O corpo técnico das SCONGERs é o que lida diretamente com a gestão dos problemas urbanos. É ele que acompanha a implantação de projetos e opera costumeiramente com os conflitos gerados a partir deles. Esses técnicos trabalham na ponta do serviço público, em contato direto com a população, e vivem diretamente as situações locais acumulando conhecimento sobre os espaços. Esses técnicos, por sua experiência prática de gestão, podem operar nas propostas de Microplanejamento Integrado como os condutores do planejamento.

- as Unidades de Planejamento são as escalas referenciais do Orçamento Participativo. Elas foram definidas a partir do agrupamento de setores censitários – que são definidos por quarteirões e limitados pelo número médio de domicílios – buscando agrupá-los através da homogeneidade no padrão de ocupação do solo, limites das administrações regionais e das grandes barreiras físicas naturais ou construídas. A utilização do setor censitário na sua definição favorece a análise dos dados do IBGE, proporcionando fácil acesso às informações para se calcularem os índices de qualidade de vida urbana (IQVU) e de vulnerabilidade social (IVS), balizadores do OP. Nessas unidades são formados os núcleos associativos para reivindicações no OP. Por contar com uma associação social em torno de um objetivo comum já estabelecida representam um importante recorte. Esse recorte pode ser usado ao se associarem as dinâmicas de participação do Microplanejamento Integrado às dinâmicas já existentes do OP. Esse tipo de associação pode ser usado para que não ocorra um desgaste dos

canais de participação abertos, para que não haja expectativas exageradas quanto a eles,<sup>143</sup> além de manter o relacionamento íntimo entre o planejamento e a gestão. Essa escala será, portanto, a escala inicial de abordagem do Microplanejamento Integrado. Essa configuração não representa, no entanto, necessariamente, os processos sociais envolvidos e pode ser alterada – subdividida ou ampliada. Essas unidades, como dito anteriormente, podem se formar a partir de várias abrangências espaciais, dependendo dos processos sociais que abrigam.

O que realmente interessa são os microcontextos intra-urbanos, que podem tanto coincidir quanto escapar aos recortes territoriais acima apontados. Mas principalmente as Unidades de Planejamento são a base inicial para a abordagem do Microplanejamento Integrado. Essas unidades podem ser redivididas ou expandidas de acordo com os processos a serem abordados.

Para essas microlocalidades, com características específicas, não existe planejamento ou ele não é focado diretamente no microcontexto em questão, e é justamente aí que se configuram as relações cotidianas significativas tão importantes para a qualidade das cidades. É, nessa unidade e em seu relacionamento com as regionais, com o Plano Diretor e as secretarias e autarquias, que o Microplanejamento Integrado se insere.

Se microcontextos intra-urbanos não representam a cidade como um todo, eles contêm e representam as relações cotidianas e as práticas socioespaciais que configuram essa cidade, como foi demonstrado. Elas são os elementos mais próximos do habitante, que podem permitir e direcionar um urbanismo mais adaptado a esse habitante e que considere enfaticamente as suas ações e reivindicações. Isso significa um alto grau de indeterminação, mobilidade e adaptabilidade no planejamento, mas que, paradoxalmente, servem à estabilidade social dos espaços urbanos, possibilitando a preservação de vínculos quando desejada pelos cidadãos.

Nesse sentido, a importância da escala micro para o planejamento e a gestão se afirma ao ser a escala na qual a genuína participação direta da população pode ocorrer. É nessa escala que os indivíduos em processos participativos poderão constituir instâncias de tomada de decisão, de

---

<sup>143</sup> O desgaste nos canais participativos devido ao grande número de reuniões e a demora na execução das propostas foi um dos problemas de maior relevância encontrado numa pesquisa realizada pelos técnicos do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP para o programa Bairro Legal. Para melhorar esse problema houve a recomendação de associação de processos participativos e de criação de rotinas de reuniões com intervalos constantes. LABHAB. *Programa Bairro Legal*. São Paulo: FAUUSP, 2003.

elaboração de propostas e de implantação. É também nessa escala que as conseqüências dos planejamentos, descolados da realidade urbana, são sofridas diretamente e uma reação contrária potente pode surgir.

### **3.3 Integração**

Ao se usar o termo "integrado" para definir o planejamento proposto, persegue-se a cooperação intensa e coordenada dos diversos enfoques disciplinares para uma finalidade comum. Nesse sentido, a integração almejada aproxima-se da interdisciplinaridade. No entanto, a prática real de "Macroplanejamento Desintegrado", como nas intervenções de trânsito aqui analisadas, demonstra a distância de que se está da resolução dos problemas. O que ocorre normalmente é a total fragmentação do planejamento em instâncias dissonantes ou, na melhor das hipóteses, uma pluridisciplinaridade (justaposição de conhecimentos diversos, agrupados de modo a evidenciar a relação entre eles.)<sup>144</sup> Nenhuma tentativa de intervenção no espaço urbano pode prescindir dessa integração, pois o esquiteamento da realidade socioespacial em partes não consegue dar conta dos processos que desencadeiam a produção desse espaço, que é antes de tudo produto das práticas cotidianas.

A estratégia principal de integração é a consideração do microcontexto intra-urbano a partir de suas próprias características, que são indissociáveis. O Microplanejamento Integrado não abordará, por exemplo, o trânsito de uma dada localidade, mas a localidade em si.

A presença dos técnicos, ligados às secretarias e autarquias, que atuam nas regionais, na assessoria de construção das propostas de Microplanejamento Integrado, também é uma forma de garantir várias abordagens na constituição das propostas.

### **3.4 Da não-participação à participação autêntica**

A expressão "participação popular" ganhou destaque e está em voga entre as administrações públicas. Ter como um de seus procedimentos processos participativos virou sinônimo de governo aberto e democrático e vem trazendo sucesso para essas administrações. Além disso,

---

<sup>144</sup> SOUZA, 2004. cap. 5, parte 1.

o discurso participativo pode servir de respaldo frente à crítica para atividades e projetos que, na verdade, são decididos e montados pela administração pública no nível central.

Participação popular significa, em princípio, que o povo toma parte nos planos, decisões e deliberações do governo. Isso pode ocorrer tanto por deliberação de poder aos representantes eleitos ou por uma participação direta. Ao definir um planejamento baseado na participação popular, uma investigação acerca do seu significado e suas diferentes possibilidades se faz necessária. O que realmente ela significa? Como e em que graus essa participação pode estar presente? Para se responder a essas perguntas, a escala de avaliação proposta por Souza será tomada como base.<sup>145</sup>

Souza define três situações gerais de participação: situações de não-participação (tipos 1 e 2), situações de pseudoparticipação (tipos 3, 4 e 5) e situações de participação autêntica (tipos 6, 7 e 8). O grau de abertura vai aumentando em cada uma delas e sua classificação se dá em oito níveis, que são:

9. coerção: situações em que o Estado age sem nenhuma participação popular. Podemos citar o exemplo da remoção das antigas favelas JK e Jardim Edith na Operação Urbana Faria Lima com uma posterior remoção dos moradores para lugares periféricos. Assim, esse nível

representa uma situação em que, freqüentemente, nem sequer as aparências são salvas, como remoção de favelas, [...] algo comum no Brasil urbano durante o regime militar, especialmente entre os fins dos anos 60 e começo dos anos 70. Normalmente, situações de clara coerção são encontradas em regimes de exceção (ditatoriais ou, mesmo, totalitários), nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir.<sup>146</sup>

O caso da remoção das famílias das favelas JK e Jardim Edith nos leva a rever a época e o regime definidos por Souza. Nos dias de hoje e em um regime de direitos civis constituídos, situações de coerção continuam ocorrendo, principalmente quando grupos com poderes bastante desiguais se enfrentam, como, por exemplo de um lado populações sem voz ativa e com poucos recursos para se defender e de outro o Estado aliado a fortes grupos econômicos. O caso exposto no capítulo anterior ilustra essa possibilidade: de um lado os moradores das favelas JK e Jardim Edith e do outro a Prefeitura de São Paulo

---

<sup>145</sup> SOUZA, 2004, p. 202 - 207.

aliada ao capital imobiliário. Os empresários, grandes beneficiários da operação, fizeram uma “vaquinha” para remover a favela. Fix narra passo a passo a coerção sofrida pelos moradores,<sup>147</sup> que tiveram pouca ou nenhuma chance de se contrapor à avenida, apesar das tentativas e da ilegalidade de sua remoção.

10. manipulação: situações nas quais a população envolvida aceita uma intervenção por meio de indução, através de vários mecanismos como, por exemplo, o uso maciço de propaganda. Desse modo,

o Estado não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo (sequer informando diretamente a população), e muito menos criar canais de participação; apenas busca restringir ao máximo o uso da força bruta, valendo-se de outros recursos para viabilizar a dada intervenção. Políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, com objetivo imediato de dar a impressão de que os governos estão “fazendo a sua parte” e via de regra, com o objetivo mediato de ganhar eleições, ilustram essa categoria.<sup>148</sup>

11. informação: esse caso se dá quando o Estado disponibiliza as informações necessárias para a compreensão das intervenções planejadas. Souza ressalta que, dependendo do grau de transparência do jogo político e da cultura política dos envolvidos, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais “ideologizadas”.

12. consulta: nesse caso a população não é simplesmente informada, por meio de acesso aos projetos, mas consultada pelo Estado. O processo de consulta pode ser bem organizado e conseguir constituir uma base de informações importante para o balizamento da atividade de planejamento. Dessa maneira,

o problema é que não há qualquer garantia (ou mesmo um compromisso explícito e acordado) de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Na prática, mesmo em democracias representativas “maduras”, como na Europa e nos EUA, argumentos técnicos são muitas vezes invocados de maneira exagerada e tendenciosa, para justificar a não incorporação das sugestões da população.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> SOUZA, 2004, p. 203.

<sup>147</sup> FIX, 2001. Ver principalmente o capítulo “Tratores não pedem passagem” e a reportagem da revista *Veja*, São Paulo, 5 jul. 1995, p. 44.

<sup>148</sup> SOUZA, 2004, p. 203.

<sup>149</sup> SOUZA, 2004, p. 204.

13. cooptação: a cooptação de uma coletividade pode ocorrer de várias maneiras. Souza faz referência, em sentido mais específico, à cooptação de indivíduos – os elementos-chave dentro dos movimentos, como líderes populares e agentes ativos – ou dos segmentos mais ativos, convidados a integrarem postos da administração ou aderirem a determinados canais ou instâncias participativas. Essa cooptação individual, ou de um segmento estratégico da sociedade, possibilita, menos ou mais intencionalmente, a cooptação de uma coletividade mais ampla. Assim,

a população por meio de líderes selecionados e/ou dos canais “participativos” permanentes criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação não é, a rigor, deliberativa. A diferença em relação a consulta é que, nesse caso, instâncias permanentes são criadas, não se limitando o Estado a promover pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares. A institucionalização de canais e instâncias permanentes de participação pode parecer (e, de certo modo, é) um avanço em comparação com a mera consulta. No entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório (o que pressupõe um mínimo de independência político-institucional e financeira), nessa situação se aninha um risco: o de domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil.<sup>150</sup>

Não há como presumir, sempre, uma intenção por parte do governo em desmontar os movimentos ao desmobilizá-los a partir de seus líderes ou pontos-chave (“não se trata, afinal, de promover uma interpretação conspiratória do processo histórico.”)<sup>151</sup> Mas, na prática, a cooptação pode mostrar-se vantajosa para indivíduos ou mesmo grupos que se beneficiam diretamente do relacionamento próximo com o Estado ou com o poder econômico, mas para a coletividade, no longo prazo, ela tende a ser antes um problema do que uma solução. A partir disso, e da mesma forma que a informação e a consulta, a cooptação não passa de uma forma ilusória de participação ou uma pseudoparticipação.

14. parceria: a parceria corresponde ao primeiro grau de participação autêntica. O Estado e a sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou a viabilização de uma intervenção. Estado e sociedade constroem, lado a lado, tanto uma definição de fins de interesse comum quanto a forma de sua viabilização.

---

<sup>150</sup> SOUZA, 2004, p. 204.

<sup>151</sup> SOUZA, 2004, p. 205.

15. delegação de poder: a delegação de poder vai além da parceria. O Estado abdica de toda uma gama de atribuições (definição de prioridades, projetos, políticas, etc.) antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. “Os elementos da democracia direta são evidentes, ainda que os marcos gerais continuem a ser os da democracia representativa.”<sup>152</sup> A parceria e a delegação de poder consistem em situações de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.
16. autogestão: para Souza, na prática, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa. Para se ir além disso,

[...] ou seja, implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade (Estado), a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido – pressupõe, a rigor, um macrocontexto social diferente: pressupõe uma sociedade basicamente autônoma.<sup>153</sup>

Essa necessidade de uma sociedade autônoma para o real desenvolvimento da autogestão não elimina, entretanto, a possibilidade e a importância de experiências de autogestão. Essas experiências ocorrem à margem das políticas públicas do Estado ou com sua anuência e até incentivo, mas tendo sua escala controlada. Elas têm lugar, mais ou menos efemeramente e com maior ou menor impacto político-pedagógico, nas bordas do sistema heterônomo. A autogestão, e talvez o próprio MPI, são tolerados em nichos do sistema econômico; nichos que de toda forma se integram mal a ele ou representam pontos de conflito, negatividades. Com a autogestão, além de dar minimamente conta desses problemas, o Estado ainda pode alimentar a imagem de que, no fim das contas, a lógica econômica não é implacável. Isso aliás é uma contradição recorrente para qualquer ação, evento ou projeto emancipatório hoje: ele sempre pode ser creditado à formação social existente como se fosse uma de suas virtudes e não um ponto de oposição ou resistência. Mas, acredito que a implementação e o crescimento dessas experiências pode significar um aumento gradativo da possibilidade de mudanças no próprio sistema da democracia representativa e do capitalismo. Entretanto isso não ocorrerá sem que muitas lutas tenham que ser travadas. Como exemplo dessas experiências podemos citar: os programas habitacionais com mutirões autogeridos promovidos pela Prefeitura de São Paulo na

---

<sup>152</sup> SOUZA, 2004, p. 205.

<sup>153</sup> SOUZA, 2004, p. 205.

gestão de Erundina e a experiência da autogestão em Ipatinga que baseou-se na de São Paulo.<sup>154</sup>

As duas categorias inferiores ou de não-participação (coerção e manipulação) representam a prevalência dos discursos do Estado, muitas vezes baseados em argumentos técnicos e/ou em ligações com interesses econômicos. A população fica submetida às decisões tomadas sem que seja sequer considerada, ou então é tomada como um obstáculo a ser transposto. É o primado da arrogância e do discurso competente, no qual os técnicos e o poder público tomam as decisões sozinhos de acordo com interesses variados e, não raro, dos que têm mais poder.

As situações representadas pelas categorias intermediárias – informação, consulta e cooptação – diferem daquelas representadas pelas categorias inferiores mais pela forma que pelo conteúdo. A ilusão de participação e as concessões limitadas, como demonstra Souza, são manifestações evidentes de políticas compensatórias de manipulação, usadas para garantir tanto uma estabilidade social quanto uma imagem mais palatável, por exemplo em época de eleições, manifestações evidentes de uma sociedade heterônoma. As decisões continuam a ser tomadas pelos técnicos e pelo poder público, mas com uma falsa roupagem participativa.

A partir da explicitação das categorias de participação torna-se evidente que somente as categorias superiores – parceria, delegação de poder e obviamente autogestão – correspondem à participação efetiva e a marcos político-institucionais em que se podem, com efeito, encontrar as soluções de planejamento e gestão aqui buscadas. Ou seja, um planejamento fortemente democrático e que promova a autonomia das pessoas sobre as deliberações acerca de seu espaço.

Mas é preciso admitir que a autogestão, no sentido amplo de suas possibilidades traçado por Souza<sup>155</sup>, exige muito mais que uma transformação política na escala local. O que não exclui

a possibilidade de se alcançar grandes ganhos de autonomia mesmo no interior de uma sociedade capitalista, desde que, a despeito das tensões daí decorrentes, elementos da democracia direta sejam

---

<sup>154</sup> Para um maior aprofundamento no assunto, consultar: BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000 e CONTI, Alfio. *A experiência da autogestão em Ipatinga: uma busca pelo conceito*. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2000.

<sup>155</sup> Para Souza, a autogestão só é possível plenamente em uma sociedade autônoma. Ele baseia seu conceito de autonomia no filósofo Cornelius Castoriadis para o qual a sociedade autônoma não é aquela “perfeita” do comunismo preconizada pelo marxismo ou a sociedade harmônica e sem poder e conflitos do anarquismo. Uma sociedade basicamente autônoma significa aquela na qual a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi abolida. Dá-se, assim, a oportunidade para o surgimento “de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes responsáveis e participantes.” (SOUZA, 2002, p. 175.)

consistentemente combinados com os mecanismos convencionais da democracia representativa.<sup>156</sup>

Em uma democracia representativa ou em um governo representativo, a autoridade, o direito e a legitimidade para a tomada de decisões ou prática de uma ação, como por exemplo de planejamento, são delegadas aos dirigentes, através da autorização do corpo político, escolhidos por meio do voto. Os defensores da representação partem do pressuposto de que é inviável que todos tenham o direito de participar diretamente da tomada de decisões. Eles argumentam que essa participação não seria desejável sob o ponto de vista da eficiência, uma vez que, no Executivo, apenas os técnicos seriam capazes de deliberar racionalmente e com isenção a respeito da administração. Um exemplo claro disso foi a objeção levantada por parte de muitos técnicos de planejamento urbano, principalmente os da SUDECAP, à criação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Eles se sentiam os únicos capazes de comandar a gestão urbana.<sup>157</sup>

Entretanto, esses políticos e os técnicos por eles comandados não detêm, de fato, um consenso de todos os indivíduos por eles representados acerca do significado do bem comum, muitas vezes utilizado como meta do planejamento. Esse consenso pressuporia uma universalidade da racionalidade dos indivíduos. Avritzer<sup>158</sup> afirma, diante da impossibilidade da unidade da vontade geral, a pluralidade de vontades a partir das quais se pode, no máximo, chegar a um acordo sobre procedimentos comuns para a resolução de divergências. Restam as alternativas de fazer valer a maioria (o que também é, em última instância, uma abstração) ou fazer valerem os interesses de algum grupo. Abre-se, então, o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social.

Nesse ponto, uma combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa, que pode englobar tanto o planejamento quanto os projetos e a gestão urbana participativos, significa uma oportunidade de colocar no debate do planejamento e da gestão elementos diversos com possibilidades reais de deliberação e um processo contínuo de interação e reflexão entre o povo e os representantes.<sup>159</sup> Boaventura Souza Santos defende que a

---

<sup>156</sup> SOUZA, 2004, p. 206.

<sup>157</sup> Essa objeção foi relatada pela Gerente de planejamento do Orçamento Participativo, Maria Inês de Souza em entrevista realizada por mim sobre a criação do OP em 26/10/2004.

<sup>158</sup> AVRITZER, Leonardo. *Democracia Antiga e Moderna*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org.br>>. Acesso em: 12/10/2004.

<sup>159</sup> AVRITZER, Leonardo. *A democracia moderna representativa e a efetividade da participação ampliada*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org.br>>. Acesso em: 12/10/2004.

incorporação de elementos da democracia participativa é uma alternativa para o planejamento e gestão urbanos se afastarem de uma submissão acrítica ao mercado.<sup>160</sup>

Para o planejamento urbano, a participação pode significar a deliberação por parte de todas e quaisquer micronarrativas autônomas, no sentido de fazer valerem suas particularidades diretamente, apontando para a superação de vários dos problemas do planejamento apontados na primeira parte. Para que essas deliberações sejam realmente efetivas e traçadas de maneira autônoma, o Microplanejamento Integrado deve ser constituído de maneira que não sofra o controle por parte do Estado. É preciso assegurar que as decisões tomadas nos microcontextos não sejam suplantadas por outras decisões, tomadas por parte da administração pública. Portanto, ele deve constituir uma instância de definição autônoma a partir da qual é possível intermediar e negociar propostas de planejamento com o Estado, como representante da cidade como um todo. Isso significa uma reorganização nas relações de produção do espaço da cidade.

### **3.5 Reorganizando as relações de produção do espaço**

A produção do espaço urbano se dá de maneira complexa, envolvendo vários agentes. Identificarei inicialmente esses agentes principais que hoje participam da produção do espaço urbano e a forma com que o fazem. Esses agentes serão agrupados a partir dos objetivos que os levam a tomar parte nessa produção.

O primeiro agente identificado é o Estado. Esse agente, em tese, visa ao bem-estar social ou à conciliação de todos os que disputam o espaço. Utiliza o planejamento para a produção do espaço, juntamente com os processos de gestão e intervenção. O Estado compõe-se de forma complexa incluindo técnicos, administradores profissionais, políticos (que representam os mais diversos segmentos da população) e instâncias de participação direta. Embora cada um desses componentes possa ser relacionado a outros grupos diferentes, fora do Estado, este continua sendo um agente único.

Desde a legislação urbana (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Plano Diretor), passando pelas propostas das empresas, secretarias e autarquias até os Planos Globais

---

<sup>160</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Introdução.

Específicos, a administração pública elabora, coordena, intermedeia e implanta as ações de planejamento oficial que produzem diretamente ou condicionam a produção do espaço formal. Sua ação se concentra, principalmente, na produção desse espaço formal, mesmo que em alguns de seus projetos apareçam intervenções e ações sobre o espaço informal. Quando intervém no espaço informal, age, na maioria das vezes, para torná-lo o mais formal possível. O Estado, como se pode observar nos exemplos citados nos capítulos anteriores, produz o espaço urbano considerando a escala macro (escala em que se desenvolvem a legislação urbana, os grandes projetos e os projetos de circulação citados anteriormente que dizem respeito à cidade como um todo ou a grandes partes dela). Embora a escala micro compareça constantemente em seus discursos e suas intenções, ele não consegue acessá-la efetivamente porque atua visando a um bem público coletivo (embora ele seja inalcançável) o mais abrangente possível e não a um bem “individualizado”.

No entanto, existem possibilidades de participação direta da população nas atividades de planejamento, com menor ou maior abrangência. É a partir dessas possibilidades que o Estado tenta acessar a escala micro e incorporá-la ao planejamento. Como exemplo pode-se citar a Conferência Municipal de Política Urbana, na qual a população é ouvida numa avaliação sobre crescimento urbano e inclusão; distribuição das atividades e centros urbanos; mobilidade, transporte e trânsito; espaços públicos e patrimônio cultural; condições ambientais. Entretanto, essa conferência se enquadra na categoria de consulta, pois não fornece garantias de que, a partir das avaliações traçadas, haja alguma reformulação no planejamento já exercido. O mesmo vale para o tipo de participação contemplado pela metodologia do Plano Global Específico. É na gestão dos recursos destinados às SCONGERS que se encontra o mecanismo mais eficaz e abrangente de gestão urbana participativa da Prefeitura e que possibilita um maior contato com a escala micro: o Orçamento Participativo.<sup>161</sup> Contudo, a parcela dos recursos destinados ao OP ainda é muito pequena: R\$74.650.004,00<sup>162</sup> ou por volta de 4% do orçamento global, e não representa uma reconfiguração contundente no direcionamento dos recursos públicos e na produção do espaço urbano. Segundo o Gerente Regional do Orçamento Participativo da SCONGER Centro-Sul,

---

<sup>161</sup> Embora o orçamento público possua uma dimensão de planejamento, sua escala temporal de prazo médio (máximo um ano) e a sua dinâmica de constantes atualizações fazem dele mais um instrumento de gestão como ela foi a princípio aqui definida.

<sup>162</sup> Montante de recurso para os anos 2003/2004. Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Plano regional de empreendimentos : orçamento participativo 2003/2004*. Belo Horizonte: PBH, 2004. p. 09.

Welton Petriolo,<sup>163</sup> o montante de recursos destinados às votações apenas cumpre uma demanda de manutenção dos espaços e serviços públicos já existentes, deixando poucas possibilidades para novas proposições. As inserções do Estado na escala micro, portanto, fazem-se de maneira muito tênue no que se refere à sua incorporação ou ao montante de valores envolvidos. Desse modo a escala micro e suas demandas não são incorporadas ao planejamento de fato, com possibilidades reais de reconfigurar a produção do espaço urbano.

O Estado lida com a produção do espaço de maneira consensual, ou seja, para produzir um espaço, a princípio, aceito por todos e representante do bem comum. Resta, no entanto, o problema da democracia representativa apresentado anteriormente. Ao tentar alcançar a unidade da vontade geral através do planejamento, o Estado reduz possíveis diferenças e conflitos para poder operar, sintetizando metas e propondo ações sobre o espaço sem que uma real discussão e participação efetiva determinem o rumo a ser tomado. Assim, ele cria um objetivo único de sua ação – em tese geral, consensual e não conflituosa – e se afasta da escala micro, na qual as diversidades e os conflitos se manifestam com maior ênfase, concentrando-se na escala macro, na qual as generalizações são possíveis. Ao se concentrar na escala macro o Estado tem a alternativa de fazer valer a maioria que é abstrata ou fazer valer os interesses de algum grupo como foi levantado anteriormente.

O segundo agente identificado é a população. A população enquanto agente produtor do espaço urbano visa ao seu próprio bem-estar, sua sobrevivência, seus valores de uso e de consumo. Apropria-se do espaço na escala micro e assim também o produz. Via de regra, não planeja, apenas age de acordo com suas necessidades especiais e o faz independentemente do planejamento ou até contradizendo-o. É o que acontece, por exemplo, com a produção das favelas ou assentamentos informais, a apropriação do espaço das calçadas pelos camelôs e as relações socioespaciais constituídas cotidianamente. Dessa independência surge um embate diário entre as necessidades da população e o espaço urbano formalizado de acordo com propostas de planejamento identificadas com outros agentes. Muitas vezes, o Estado ou está pouco presente, como é o caso das favelas e assentamentos informais, ou numa posição oposta, como é o caso dos moradores e comerciantes das ruas Rio Grande do Norte e Rio Verde, que tiveram seu fluxo de carros aumentado com o projeto PACE 97. Se a ação micro somada alcançar um patamar quantitativo ou qualitativo relevante, acaba desencadeando uma

---

<sup>163</sup> Essa colocação foi relatada pelo Gerente Regional do Orçamento Participativo da SCONGER Centro-Sul, Welton Petriolo, em entrevista realizada por mim sobre o OP em 02/11/2004.

reação (planejada) por parte do Estado (como é o caso das favelas ou dos camelôs). A população não se preocupa com a escala macro e, mesmo que se preocupasse com ela, não conseguiria acessá-la com facilidade, embora a atinja algumas vezes.

O terceiro agente identificado é o capital ou o mercado. Esse agente visa ao lucro e determina a produção do espaço tanto ou mais do que os outros dois. Também usa planejamento, mas de tipo diferente do Estado. Esse agente tem a possibilidade de ocupar-se tanto da escala micro quanto da macro, ou seja, é um agente capaz de acessar as duas escalas com eficiência. Tanto é que ele tenta, de um lado, agir sobre as decisões de planejamento do Estado, por exemplo, quando uma grande empresa negocia impostos para se instalar nessa ou naquela cidade, quando faz *lobby* para conseguir certo tipo de uso numa região, como foi o caso do Belvedere 3, quando investe em projetos urbanos para transformar o espaço para seu proveito como foi o caso da Operação Urbana Faria Lima, ou mesmo quando investe em campanhas políticas para ter aliados nas instâncias de decisão. Age, também, sobre a ação e apropriação da população, de outro lado, quando, por exemplo, compra uma pequena propriedade de uso não-capitalista e a transforma de acordo com seus interesses de maneira a conformar essa apropriação ou elabora planos de venda adaptado às possibilidades de aquisição popular e os aproxima do cotidiano colocando um ponto de comercialização próximo a um ponto de ônibus no centro da cidade.<sup>164</sup>

O agente-população parece ser o elo mais fraco nessas relações justamente porque não consegue organizar as suas ações em torno de um plano ou planejamento ou de uma ação articulada. O agente-capital faz isso com muita facilidade, porque não precisa ser democrático e tem um objetivo consensual já traçado anteriormente: obter o maior lucro possível. O agente-estado faz isso com menos facilidade do que o agente-capital, porque passa por instâncias democráticas, o que torna o processo mais moroso e menos racionalizado em relação a um objetivo (ele precisa construir compromissos e objetivos múltiplos). O Microplanejamento Integrado será ainda mais moroso e difícil, já que pretende se instalar na escala micro, lidar diretamente com o conflito e utilizar a participação efetiva. No entanto, a dificuldade no planejamento pode ser compensada por uma aplicação/implementação mais fácil, mais rápida, com menos obstáculos e resistências, pois já é criação coletiva em sua essência.

---

<sup>164</sup> Essa é uma estratégia usada pela construtora MRV na cidade de Belo Horizonte.

A questão crucial levantada nesta dissertação diz respeito ao planejamento contradizendo e desmantelando as possibilidades particulares de apropriação do espaço urbano por parte da população residente na cidade e que não se identifica com os grandes agentes produtores do espaço: o mercado e o Estado. Essa questão possibilita pensar-se numa nova condição de planejamento para que haja um redesenho das possibilidades de acesso a esse instrumento. Um novo contexto de condições só pode ser proporcionado por uma articulação nas relações de poder sobre a produção do espaço exercida formalmente pelo planejamento que proporcione a essa população autonomia e voz ativa na decisão sobre as intervenções e possibilidade de competir de igual para igual pelos recursos públicos. Para tal é preciso que a população deixe de ser objeto e se torne um sujeito do planejamento e de sua espacialização, através de sua inserção direta numa instância de planejamento: o Microplanejamento Integrado.

As diretrizes, propostas dentro da dinâmica de funcionamento do Estado, que abrirão a possibilidade de criação e operação dessa instância e que representam uma reconfiguração nas possibilidades de acesso ao planejamento serão descritas a seguir:

Primeira diretriz: qualquer instância da Prefeitura, ou mesmo fora dela, pode propor ações de planejamento. Pela atual estrutura organizacional da Prefeitura, o planejamento oficial é elaborado pelas empresas, secretarias temáticas e autarquias. Esse planejamento é coordenado pela Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental (SCOMURB). As Secretarias Municipais da Coordenação da Gestão Regional (SCONGERs) não propõem ações de planejamento de maior alcance, ficando responsáveis pela gestão. Elas podem elaborar projetos de acordo com as diretrizes traçadas pelas empresas, secretarias e autarquias, elaboram muitos dos projetos demandados no OP e são responsáveis pela implantação dos projetos juntamente com os executores (empreiteiros externos ou SUDECAP). As Unidades de Planejamento apenas propõem e discutem demandas no âmbito do Orçamento Participativo. Dessa forma, as ações de planejamento mais abrangentes surgem exclusivamente das instâncias superiores, portanto, de cima para baixo. Existe, assim, uma distância, dentro dos órgãos públicos municipais, entre os que pensam a cidade e os que executam as tarefas operacionais e a população organizada nas UPs. No outro extremo, existem, também, poucas iniciativas de planejamento metropolitano que discutem o município dentro de seu contexto mais amplo e de seu relacionamento com outros municípios.

Segunda diretriz: as decisões devem ser repartidas de acordo com sua escala de abrangência espacial. Ou seja, as instâncias que não são diretamente afetadas por uma determinada decisão de planejamento não precisam necessariamente participar dela. Embora essa diretriz possa parecer trivial, suponho que já elimine uma série de trâmites completamente desnecessários e inúteis. Entre os defeitos do atual planejamento e da legislação urbana, está o fato de a instância macro ser a principal articuladora do planejamento, inclusive em assuntos que não fazem nenhuma diferença para a coletividade mais abrangente. Dessa forma, os interesses localizados podem ser decididos em suas próprias instâncias, sem necessitar do apoio ou da anuência das instâncias superiores ou mais abrangentes.

Terceira diretriz: as decisões de planejamento serão tanto melhores quanto mais fechadas em relação às escalas superiores e quanto mais abertas em relação às escalas inferiores. Isso é o oposto do que acontece agora, no planejamento "de cima para baixo". Por exemplo, quando uma regional discute um problema de circulação entre o ponto A e o ponto B, dentro da região, a decisão final para a resolução desse problema não deveria ficar nas mãos de uma escala superior – no caso, a Prefeitura Municipal representada por uma de suas secretarias ou autarquias. Segundo entendo, a Prefeitura não precisaria interferir, uma vez que o problema está circunscrito ao âmbito regional. Ao mesmo tempo, a decisão seria aberta em relação às UPs, já que a regional não pode definir detalhes como o fluxo de circulação, o desenho das vias para abrigá-lo e/ou as desapropriações exigidas, para citar apenas alguns exemplos. As UPs entre os dois pontos A e B decidiriam como realizar esse propósito comum, tornando-o útil aos seus propósitos locais. O plano de cada parte seria elaborado dentro da escala micro à qual diz respeito – eventualmente com compatibilizações e ajustes posteriores. Assim, é mais provável que as decisões de planejamento não comprometam a escala micro imediatamente inferior, já que essa tem a oportunidade de se manifestar e conformar a proposta de acordo com seus interesses próprios, a partir de projetos propostos conjuntamente nas instâncias de Microplanejamento Integrado. Essa elaboração do planejamento tem uma diferença crucial em relação às propostas elaboradas hoje: o projeto não é pensado para beneficiar apenas a coletividade ou os agentes fora do microcontexto envolvido, mas é pensado a partir desse microcontexto. O lugar passa de obstáculo ao planejamento para elemento chave e agente principal.

Isso pode funcionar, no mínimo, para tudo aquilo que, a escala micro e macro, não estiverem disputando acerca das mesmas decisões. Ou seja, quando for possível uma conciliação entre os interesses.

O problema maior aparece quando há agentes que disputam as mesmas decisões ou que disputam concretamente o mesmo espaço. Isso acontece sobretudo quando entram em cena o capital ou o mercado, pois esse agente opera em todas as escalas. Afinal, a valorização e a comercialização do solo urbano, além de sua configuração focada na circulação, vão ao encontro de algumas de suas possibilidades de lucro. Como foi mostrado nos exemplos, para o mercado, o desmantelamento dos bairros não é um efeito colateral indesejado do planejamento, mas sim um dos seus principais objetivos. Nesse sentido, um Microplanejamento Integrado, tal como foi proposto, pode contrapor-se frontalmente à lógica do agente capital. Entretanto, é preciso ressaltar que nem sempre a participação da população contrapõe-se à lógica do capital. Os desejos e valores de parte das camadas da população de alta e média renda podem não se contrapor a essa lógica coincidindo com a mesma. O agente capital também não é monolítico, o capital produtivo pode também contrapor-se ao imobiliário por exemplo. Talvez, as propostas que levam em conta a participação direta da população nas decisões sobre o espaço e os projetos elaborados a partir dos microcontextos acabem se realizando somente naquelas porções de terra nas quais o capital ainda não se instalou ou que já não consegue operar, como é o caso das favelas ou das áreas definidas no Plano Diretor como ZEISs, mesmo que o MPI inicialmente seja pensado para a cidade como um todo. Em relação a elas, o capital tem menos a perder e a participação é menos assimilada a medida em que a classe social aumenta.<sup>165</sup>

O agente mercado influencia várias das decisões de planejamento e é, sem dúvida, como já foi dito, um dos agentes mais poderosos. Diante dos problemas levantados nos exemplos citados no Capítulo 2 e resumidos no parágrafo anterior, torna-se necessária uma outra forma de raciocinar sobre a possibilidade de acesso ao planejamento para os microcontextos, principalmente quando não existe colaboração entre a escala macro e micro (uma vez que seus interesses são contraditórios). Nesse caso, é interessante tentar imaginar de que maneira isso poderia ser feito. Vamos a isso.

De acordo com a perspectiva desta dissertação, se o Estado fizesse um planejamento para uma determinada área da cidade – de acordo com suas prioridades e interesses econômicos – a instância do Microplanejamento poderia propor, seguindo o mesmo raciocínio das “contrapropostas” comerciais, um “contraplanejamento”, que levasse em conta os interesses da escala micro. Em seguida, certamente haveria uma negociação, que talvez não atendesse de

---

<sup>165</sup> LABHAB, 2003, p. 7.

forma completa nem a uma instância nem à outra, dada a pluralidade de interesses envolvidos. No entanto, talvez já se pudesse chegar a um acordo sobre procedimentos comuns para a resolução de divergências.

A elaboração do contraplanejamento poderia subsidiar discussões com a PMBH sobre as propostas inicialmente apresentadas. De posse de objetivos já elaborados e com a consciência de sua realidade local, o posicionamento da população poderia ser mais efetivo e dar suporte a uma discussão que levasse em conta seus objetivos localizados, frente às demandas da cidade. Essa forma de negociar tornaria possível explicitar os conflitos entre as escalas macro e micro e colocá-los em questão. Os conflitos deixariam de ser obstáculos para se tornar a base para uma proposta de planejamento – que não se daria, então, de cima para baixo, mas poderia lidar com os conflitos urbanos de maneira a torná-los importantes, relevantes e construtivos. A elaboração do contraplanejamento poderia ser estudada e negociada como parte do Relatório de Impacto de Vizinhança, proposto no Estatuto das Cidades. Os Conselhos Regionais Populares e o Conselho Municipal de Política Urbana poderiam ser usados para efetivar essas discussões. Finalmente, poderiam existir ainda propostas elaboradas pelo Micoplanejamento Integrado que viessem a sofrer alterações a partir da sua confrontação com o planejamento feito para a macroescala.

Em outras palavras, as propostas e reivindicações que surgissem nos microcontextos teriam mais poder e abrangência – dada a sua capacidade de aglutinação em torno de interesses das comunidades – e teriam mais independência frente a outros interesses, que não os do grupo. Dessa forma, tanto a elaboração de uma proposta quanto a de uma contraproposta poderiam ser uma oportunidade única de os microcontextos se manifestarem, buscando uma representatividade ativa e visível frente ao Macroplanejamento e tornando-se capazes tanto de propor quanto de negociar.

Para isso, é preciso que o Micoplanejamento Integrado constitua-se como uma instância autônoma. Embora a instituição do MPI possa se dar dentro de Estado de maneira autônoma essa não será minha opção. É provável que o MPI, gerido ou institucionalizado pelo Estado, se contamine com os mesmos problemas desse último e acabe se tornando apenas mais uma instância burocrática do planejamento convencional. Portanto, ele não é derivação do Estado embora possa ser financiado por este. Dito de outro modo, é uma instância de decisão de planejamento que, mesmo ligada ao Estado, não é submetida a ele. A figura jurídica que

permite tal associação é a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.<sup>166</sup> A utilização da OSCIP representa uma opção pelo terceiro setor. Entre os estudos sobre o terceiro setor Gohn<sup>167</sup>, destaca duas linhas de pesquisa. A primeira vê neste setor, uma forma de contribuição para o desenvolvimento de novas formas de associativismo. O terceiro setor, ou as ONGs funcionariam como mediadores das políticas públicas. O principal argumento deste grupo é que “o Estado deve se ocupar das questões macros e, como não consegue penetrar nas microesferas da sociedade, este espaço seria então, ocupado pelas entidades que o compõem. Nisso residiria a novidade do terceiro setor”. A segunda linha, de estudos e pesquisas, aponta os efeitos nefastos deste setor na organização dos trabalhadores. Destaca-se, principalmente, o fato dele se apresentar como uma forma de exploração da força de trabalho, uma resposta das elites à organização popular e sindical dos anos 80. Para esse grupo as ONGs, entre elas as OSCIPs, e/ou terceiro setor se inserem nas estratégias neoliberais para desobrigar o Estado de atuar na área social. Fico na dissertação, como hipótese inicial para o MPI, com a primeira opção sem perder de vista os problemas apontados pela segunda.

A Lei n.º 9790, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, foi regulamentada por intermédio do Decreto n.º 3.100, de 30 de junho de 1999, instituindo e disciplinando o Termo de Parceria. Através dessa Lei “pela primeira vez, o Estado reconhece publicamente a existência de uma esfera que é pública, não pela sua origem, mas pela sua finalidade: é pública, embora não estatal.”<sup>168</sup> (grifou meu) Através do Termo de Parceria é possível firmar entre o Poder público e as OSCIPs, portanto entre as instâncias de MPI, um vínculo de cooperação para o fomento e a execução das atividades de planejamento vinculadas às Unidades de Planejamento. A assembléia geral dos sócios que mantêm a organização pode ser formada tanto por técnicos quanto pelos moradores das UPs que juntos, em regime de autogestão, definem os projetos e gerem o dinheiro. Pelo texto da lei não fica claro o grau de autonomia dado aos membros das OSCIPs quanto às decisões tomadas (no caso, decisões de planejamento urbano). Por outro lado, o rompimento do termo de compromisso por parte do órgão estatal será permitido apenas em casos de má gestão do dinheiro público. Portanto, um posicionamento de enfrentamento das decisões do Estado, desde que mantido o objetivo

---

<sup>166</sup> As OSCIPs funcionam hoje, em associação com o Estado, para os Conselhos de Saúde que regem os programas de Saúde da Família.

<sup>167</sup> GOHN, Maria da Glória. *Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2000. p 60.

<sup>168</sup> FRANCO, Augusto. As novidades da nova lei do terceiro setor. *Agir*, São Paulo, n.º 8, mar/abr. 1999. p.1.

original que motivou a fundação da OSCIP, não é razão para o rompimento do termo de parceria embora possa, de maneira indireta, levar a isso. As UPs podem também procurar financiamento fora do Estado, tanto para propor o planejamento, quanto para efetivá-lo. Isso pode se dar através de Programas de Responsabilidade Social traçados nas grandes empresas ou Leis de Incentivo Fiscal entre outros.

Todas essas ações aqui apontadas, que tem potencial para reorganizar as relações de produção do espaço, via planejamento, representam uma redistribuição do poder sobre a produção do espaço com maior ou menor abrangência. Seria ingênuo acreditar que uma delegação de poder à população, com tamanha extensão e capacidade transformadora sobre o espaço urbano, seria facilmente aceita pelo poder econômico ou até pelo poder público. Mesmo que a plena extensão e efetividade do Microplanejamento Integrado não sejam alcançadas num primeiro momento, sua existência autônoma e seu poder de aglutinação podem gerar um embate de forças. Ele tornaria evidente que o planejamento até então empreendido, na maioria das vezes, desconsidera os conflitos da situação urbana. Ao dar voz ativa para as micronarrativas cria-se um espaço de debate democrático, pois esses conflitos ganham visibilidade.

Para se efetivarem processos de planejamento diferentes e realmente participativos é importante dar ao agente população informações e acesso às decisões, capacitando-o para promover enfrentamentos e rupturas. Entre os grupos sociais que compõem esse agente, há interesses conflituosos que normalmente não entram em acordo com os interesses ditos “hegemônicos”. Nesse sentido, não há justificativa para planos que se dizem portadores dos interesses da maioria, uma vez que essa maioria abriga interesses coletivos e individuais com os mais variados matizes e complexidades. Um planejamento urbano que se pretenda democrático deve ser entendido principalmente como um mediador de conflitos. A idéia é contrapor os vários segmentos envolvidos no debate e explicitar seus impasses, reforçando a necessidade de uma negociação contínua e não de um consenso forçado. Isso nos faz ver a cidade – sua produção, manutenção, funcionamento e fruição – como um campo de lutas e conquistas. A instituição do Microplanejamento Integrado vem se aliar aos agentes que hoje têm menos acesso ao planejamento e grandes possibilidades propositivas.

### **Microplanejamento Integrado: táticas de ação**

---

Compreendidos os conceitos estruturadores do Microplanejamento Integrado, parto para a proposição de táticas de ação para o alcance dos objetivos citados. Essas etapas não serão testadas e se basearão, quando possível, em procedimentos já existentes, porém recontextualizados. Restará, ainda, ir além das definições e dos planos aqui traçados, criando-se e mantendo-se espaços de liberdade para se aplicarem os procedimentos levantados – ações sobre o espaço que envolvam a gestão, o planejamento urbano e o Urbanismo –, o que não é nada fácil. A criação e a manutenção de uma instância de planejamento ligada diretamente aos microcontextos urbanos são os pontos principais que serão propostos.

Para se definirem os procedimentos a serem adotados pelo Microplanejamento Integrado, primeiro será analisada criticamente a evolução metodológica do Orçamento Participativo e a introdução do Plano Global Específico e sua metodologia com base nas propostas para o Aglomerado Santa Lúcia. O local foi escolhido, porque se insere na mesma região dos projetos já estudados e as intervenções de trânsito propostas comungam do mesmo objetivo: melhorar o acesso à capital pela parte sul. A regional Centro-sul apresenta um contraste socioeconômico e espacial muito grande: é a que abriga em seu território as Unidades de Planejamento de maior e menor Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Esse fato mostra como os conflitos são presentes e fortes na regional. Além disso, trabalhei por quase dois anos na região e possuo alguma vivência tanto dos problemas por ela enfrentados quanto do modo como o planejamento é proposto.

Quanto aos procedimentos, foram escolhidos, porque o OP tem seu foco voltado para a participação popular deliberativa, portanto efetiva, possibilitando a formação de associativismo urbano em torno de um problema comum. O OP é um instrumento de gestão que lida diretamente com a explicitação e a resolução de conflitos e demandas, aproximando-se, dessa forma, das micronarrativas autônomas. O PGE aborda um lugar específico, como é proposto para o MPI, em todos os seus aspectos evitando generalizações e fragmentação. O PGE também propõe que os moradores dos locais sejam capazes de se articular para buscar meios de financiar e consolidar as propostas contidas no plano. Além disso, juntos, o OP e o PGE formam uma associação a partir da qual há um relacionamento íntimo entre o planejamento e a gestão. Resta saber como se procede esse relacionamento: se há uma

sobrevalorização do planejamento ou da gestão; se há rebatimento mútuo de objetivos e procedimentos fazendo com que um sirva de base ao outro; se efetivamente tanto os planos como a gestão contêm propostas intimamente relacionadas aos microcontextos e se os espaços gerados correspondem aos objetivos localizados. Dessa forma, trata-se de saber se a Prefeitura de Belo Horizonte já aplica, a partir desse par, de algum modo, os conceitos acima definidos. Novamente, as intervenções propostas para a circulação serão utilizadas como apoio à argumentação.

#### **4.1 O par Orçamento Participativo/Plano Global Específico**

##### **4.1.1 O Orçamento Participativo: instrumento de gestão participativa**

O orçamento público no Brasil é um documento, em geral aprovado anualmente, com a finalidade de evidenciar, quantitativa e qualitativamente, o programa de trabalho do governo. O processo orçamentário constitui um instrumento de planejamento em curto prazo, ou seja, de gestão, agregando metas e os recursos financeiros disponíveis para atingi-las. Assim o orçamento municipal expressa a forma como a administração municipal pretende lidar com suas funções e competências.<sup>169</sup> Delegar parte das decisões sobre esse orçamento à população envolvida é, pois, envolver essa população na decisão direta sobre o trabalho de gestão do governo. Como os investimentos em obras de infra-estrutura discutidas no Orçamento Participativo, embora ainda em pequenas escalas e com pouca possibilidade de reconfiguração do espaço urbano, conferem renda aos proprietários fundiários e imobiliários, a disputa por esses investimentos públicos nas cidades é crucial. A terra urbanizada é um elemento chave na política urbana e deliberar sobre sua expansão e melhoria é um privilégio.

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte foi implantado em 1993 e teve sua primeira edição em 1994. Foi destinado a essa primeira edição um recurso equivalente a 5% da receita do município.<sup>170</sup> O caráter deliberativo da participação foi a grande novidade e o avanço alcançado. Esse caráter perdura até hoje, entretanto, com menor amplitude, como veremos.

---

<sup>169</sup> PIRES, Roberto Rocha Coelho. Orçamento participativo e gestão Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação Getúlio Vargas. 2001. p. 12-13.

<sup>170</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. *Planejar BH: Orçamento participativo – 8 anos de história*. Belo Horizonte: PBH, 2002. p 06.

O formato inicial do OP, utilizado em 1994, foi o seguinte: opção por começar com as discussões de obras; destinação de recursos para investimentos regionalizados em obras e equipamentos urbanos; levantamento e decisão direta pelos moradores do Plano Regional de Empreendimentos a partir de sub-regiões; recursos distribuídos de acordo com a população e a renda da região numa razão direta com o primeiro fator e inversa com o segundo; ênfase na participação direta combinada com a participação de representantes de associações de moradores e entidades associativas; plenárias públicas regionalizadas; criação da Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização – COMFORÇA.<sup>171</sup>

O processo de execução foi dividido em seis etapas:

- 1) Primeira Rodada do OP: esclarecimento sobre o orçamento municipal e sobre o seu funcionamento. Essa fase requereu um esforço conjunto das Secretarias da Fazenda e do Planejamento, além das Administrações Regionais, para tornar inteligível o quadro do orçamento municipal.
- 2) Segunda Rodada: debate com cada região sobre sua realidade. Foram apresentados os equipamentos públicos existentes, os recursos disponíveis e foram distribuídos os formulários para levantamento das demandas.
- 3) Terceira Rodada: entrega dos formulários para levantamento das demandas preenchidos e eleição de três investimentos por sub-região.<sup>172</sup> Esses investimentos foram encaminhados à Superintendência de Desenvolvimento da capital (SUDECAP) e à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), para que se fizessem estimativas de custo. Foram eleitos também os delegados que participariam do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.
- 4) Caravana das Prioridades: os delegados eleitos visitaram os locais das obras demandadas na etapa anterior. A finalidade dessas visitas era proporcionar, aos delegados, conhecimento adequado das demandas que se localizam fora de sua região específica. Dessa forma, proporcionou-se uma visão mais abrangente dos problemas da região e da cidade, diminuindo a tendência à escolha de demandas excessivamente localizadas e atomizadas.

---

<sup>171</sup> Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em: 12/01/2005.

<sup>172</sup> Nessa primeira edição do Orçamento Participativo, as regiões administrativas foram divididas em 37 sub-regiões no total. Essa divisão foi mais tarde refeita a partir dos setores censitários e da formação de Unidades de Planejamento.

- 5) Fóruns de Prioridades Orçamentárias: os delegados eleitos discutiram sobre as prioridades e votaram nas obras que compuseram os Planos de Obras Regionais. Foram também eleitos nessa etapa os membros dos COMFORÇAs.
- 6) Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias: o prefeito entregou aos representantes os Planos de Obras Regionais e se comprometeu com sua realização.

Segundo a Gerente de planejamento do Orçamento Participativo, Maria Inês de Souza,<sup>173</sup> os delegados têm votado cada vez mais nas demandas realmente emergenciais, ao contrário do que se podia supor a princípio. Um exemplo disso foi a união de todos os delegados da Regional Centro-Sul em torno das demandas da favela da Serra, ocorridas após uma inundação no ano de 1995. A gerente também apontou problemas, como a condução do OP por vereadores e até por diretores de escola. No terceiro ano de funcionamento do OP, alguns diretores de escola passaram a mobilizar os alunos para votarem nas plenárias do OP, conseguindo a aquisição de quadras de esporte e microcomputadores para as escolas municipais. Essas demandas, segundo ela, embora reais, nem de longe podem ser consideradas prioritárias frente às carências de infra-estrutura urbana na cidade. Contudo, o trabalho dos técnicos que participam da execução do OP é constante para se evitar um corporativismo territorial. Entretanto lidar com as micronarrativas pressupõe esse tipo de situação.

Em sua primeira edição, e em outras subseqüentes, principalmente na fase de implantação, o OP enfrentou problemas como: a deficiência da Prefeitura em trabalhar de forma programada; a estimativa de valores menores para as obras que seu custo real; demora na execução das prioridades; incapacidade de envolvimento dos setores médios e altos no processo de participação, resistência dos técnicos, principalmente da SUDECAP, em trabalhar em conjunto com setores da população e a escolha de obras sem que algum critério técnico fosse considerado. Também houve conquistas importantes: a criação de um canal de participação direta da população; a participação com caráter deliberativo; investimento em benefício de segmentos menos favorecidos; a ampliação do controle social sobre a ação do governo.<sup>174</sup> Além disso, o aumento do poder de decisão das administrações Regionais, respaldadas pela população mobilizada no âmbito do OP, representou um avanço importante no sentido da descentralização administrativa.

Em 1995, utilizou-se a mesma dinâmica do ano anterior com algumas alterações. Foram introduzidas reuniões preparatórias com os funcionários das Secretarias de Saúde, Educação, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e Recursos Humanos, para que esses se manifestassem quanto às prioridades orçamentárias para o ano e se preparassem para dar suporte às obras demandadas no OP. Foram introduzidos, também, Fóruns Setoriais que reuniram 990 pessoas, em geral ligadas a entidades interessadas nos temas específicos em questão. Esses fóruns constituíram-se como espaços de discussão de políticas setoriais já previamente elaboradas, assumindo um caráter de informação ou consulta diferente do caráter deliberativo do OP Regional. As secretarias afins também foram convidadas a se posicionar quanto à necessidade e ao custeio das obras demandadas, numa iniciativa que tentava aglutinar, em torno do OP, os diversos setores da administração pública. Por fim, elaborou-se um novo formulário para as demandas e, na Primeira Etapa, introduziu-se a prestação de contas da execução das obras do ano anterior.

No segundo Fórum Municipal das Prioridades Orçamentárias, os técnicos da Prefeitura apresentaram as obras estruturantes propostas no Plano Plurianual de Ação Governamental. As obras viárias são um exemplo de obras estruturantes, isto é, aquelas que realmente interferem na produção do espaço urbano com capacidade para redirecioná-lo. Mas tais obras não foram decididas no âmbito do OP ou de qualquer outro canal de participação. Nota-se que aos presentes foi feita apenas uma apresentação das propostas, sem que a eles coubesse qualquer deliberação a respeito. Nesse sentido, a participação da população nas decisões acerca das obras estruturantes, que efetiva e de forma abrangente conferem valor ao solo urbano e direcionam, com maior intensidade, a produção do espaço urbano via planejamento, não passou de pseudoparticipação.

Em 1996, a dinâmica do Orçamento Participativo sofreu várias mudanças. As primeiras etapas foram realizadas de maneira unificada, e não mais por sub-regiões, com a presença do prefeito, de seu secretariado e de membros da Câmara Municipal. Essa nova forma foi desenvolvida como estratégia de integração setorial em torno do OP, envolvendo toda a administração pública no processo. A prestação de contas sobre as obras passou a ser feita através do jornal Horizonte Aberto Especial. Optou-se, também, pela não realização dos Fóruns Setoriais promovidos anteriormente e avaliados como pouco eficazes.

---

<sup>173</sup> Essa colocação foi relatada pela Gerente de Planejamento do Orçamento Participativo, Maria Inês de Souza em entrevista realizada por mim sobre a criação do OP em 26/10/2004.

<sup>174</sup> Fonte Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em 12/01/2005

Nesse mesmo ano, o OP foi desmembrado para atender a uma demanda do Conselho Municipal da Habitação. O predomínio das demandas por habitação nas plenárias do Orçamento Participativo, a organização dos membros das associações dos sem-casa e a sua presença efetiva nos canais de participação e discussão de política urbana fizeram com que a Prefeitura criasse um fórum especial para esse assunto: o Orçamento Participativo da Habitação. Os fóruns do OP habitação se dão sob a coordenação da URBEL, com recursos próprios destinados à resolução dessa questão. Essa criação significou, todavia, a fragmentação da discussão urbana empreendida nos fóruns do Orçamento Participativo em dois pólos – habitação e infra-estrutura – assuntos a princípio complementares.

Buscou-se também, com a ajuda dos delegados dos COMFORÇAs, consolidar o princípio de que as obras escolhidas deveriam atender a um maior número possível de pessoas da região. Para tanto foi elaborada, pelos técnicos da Prefeitura em conjunto com os delegados eleitos, uma pauta de investimentos para o desenvolvimento regional, levantando e organizando objetivos comuns e freqüentemente citados, a partir de cinco obras levantadas nas edições anteriores do OP. Essa pauta foi apresentada, em forma de diretrizes com descrição dos empreendimentos e justificativa, na Segunda Rodada de Assembléias Populares juntamente com as novas demandas para serem votadas. Esse tipo de ação de planejamento que se alimenta das próprias demandas levantadas pela população será uma estratégia utilizada pelo Micro Planejamento Integrado.<sup>175</sup> Houve também, nesse sentido, o aumento dos recursos disponíveis e a limitação do número de demandas, no máximo dez, fazendo com que as intervenções tendessem a ser de médio porte e com incidência regionalizada.

Em 1997, manteve-se a estrutura do OP de 1996 e criou-se o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo, composto por titulares da SUDECAP, URBEL, Secretaria de Planejamento e Secretaria de Governo. Nesse mesmo ano foi realizado o primeiro Fórum da Cidade, com o qual a Prefeitura objetivava ampliar o debate sobre a cidade, inserir a população no planejamento estratégico então elaborado, além de discutir o Plano Diretor e o Centenário de

---

<sup>175</sup> Para que tal ação se torne realmente efetiva, é importante que se melhore a forma de catalogar, guardar e disponibilizar todos os questionários e as demandas apresentadas nas rodadas do Orçamento Participativo. Para essa pesquisa, empreendi uma busca pelos questionários de demandas do OP que diziam respeito à Unidade de Planejamento da Barragem Santa Lúcia. Não foi uma tarefa fácil ter acesso a todas essas demandas, o que consegui apenas parcialmente. Meu acesso às demandas reprimidas foi limitado, quase nunca com acesso direto aos questionários originais. Os dados foram obtidos através da Gerência da Regional Centro-Sul. Esses questionários e demandas deveriam estar disponíveis para consulta de qualquer um, como forma de garantir a transparência no processo decisório, evitando manipulações. Tornar públicos os dados do OP, além de ser conceitualmente fundamental para o processo, é também uma forma de disponibilizar aos planejadores informações reais e atualizadas sobre as expectativas da população no que concerne às ações sobre o seu espaço.

Belo Horizonte. O material examinado não esclarece o grau de participação da população nesse fórum, mas a análise dos dados contidos na revista *Planejar BH*<sup>176</sup> e do *Anuário Estatístico de Belo Horizonte 2000*<sup>177</sup> leva a supor-se que essa participação se limitou a uma consulta, sem a garantia de deliberação por parte dos participantes.

A continuidade do processo de participação mediante o Orçamento Participativo foi garantida na nova administração (1997-2000) da Prefeitura Municipal. Através da Portaria n.º 3533, de 15 de abril de 1997, instituiu-se a Comissão Municipal do Orçamento Participativo (CMOP), formada por três membros de cada COMFORÇA – totalizando 30 representantes – e 25 representantes do governo. Além de propor e aprovar o Plano de Obras, como nas edições anteriores, “essa comissão participou, juntamente com as secretarias e autarquias da organização dos Fóruns Municipais de Prioridades Orçamentárias para apreciar a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e o PPA – Plano Plurianual de Ação Governamental.”<sup>178</sup> Nos Fóruns de Prioridades Orçamentárias, a comissão teve papel realmente decisório, mas não houve participação efetiva no que diz respeito às decisões de planejamento.

O Orçamento Participativo de 1998 teve a mesma dinâmica de realização de plenárias do ano anterior. Um maior período de tempo entre as escolhas das demandas e as caravanas foi estabelecido, para que fossem vistoriadas e orçadas, com maior precisão, as demandas requeridas. Um dos maiores problemas colocado pela PMBH no processo do OP era a avaliação equivocada dos custos das obras.

A grande mudança introduzida em 1998 foi a obrigatoriedade da elaboração do Plano Global Específico (PGE) para as vilas e favelas. Para que suas demandas pudessem ser votadas no OP, essas áreas deveriam primeiro conquistar a elaboração do PGE em uma plenária do OP para, só na edição seguinte, proceder ao atendimento propriamente dito. As demandas que estivessem determinadas no PGE receberiam pontuação extra, tornando sua escolha mais provável. Para se cumprir esse critério, a maioria das demandas apresentadas no Orçamento Participativo de 1998 foi de fato a elaboração do PGE para as vilas e favelas. Como poderá ser observado, o resultado disso é que o Orçamento Participativo vem se transformando em mero expediente de implantação paulatina dos Planos Globais Específicos, perdendo muito do seu caráter inicial de instância democrática.

---

<sup>176</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. *Planejar BH: Orçamento participativo – 8 anos de história*. Belo Horizonte: PMBH, 2002.

<sup>177</sup> Fonte Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2005.

A obrigatoriedade do PGE vem cumprir a lei definida na Seção IV – das Favelas – do Plano Diretor de 1996. Segundo o Artigo 41, o Executivo deve encaminhar à Câmara Municipal, no prazo de 18 meses, projeto de lei contendo o plano global de urbanização das favelas do município. Segundo o Artigo 43, para o cumprimento dos objetivos previstos na supracitada seção, o Executivo deveria fazer uso dos instrumentos de política urbana previstos no próprio Plano Diretor,<sup>179</sup> em especial do Convênio Urbanístico de Interesse Social. Entretanto foram utilizados, para o cumprimento dessa lei, os recursos destinados ao Orçamento Participativo.

A justificativa dada pela Prefeitura Municipal, através do órgão responsável pela contratação e fiscalização dos PGEs, a URBEL, para sua elaboração e vinculação ao Orçamento Participativo é a seguinte: a partir do PGE busca-se “uma maior eficácia e organização na aplicação dos recursos, evitando desperdícios como acontece em ações isoladas que não trabalham o problema de forma global”,<sup>180</sup> além de ele “facilitar o envolvimento da comunidade no processo de urbanização e regularização, pois ela participa da definição do que quer para o seu núcleo e em que ordem de prioridade.”<sup>181</sup> Parece que se está diante de um instrumento de participação efetiva: uma parceria entre Estado e população para a proposição do planejamento. Essas justificativas são pertinentes se pensarmos que a vinculação de um instrumento de planejamento, o PGE, a um instrumento de gestão, o OP, pode trazer benefícios a ambos, o que significa um avanço nas formas de fazer planejamento e gestão urbana. Além disso, o Plano Global Específico introduz uma variável importante na discussão empreendida no âmbito do Orçamento Participativo: a variável espacial. Através da elaboração do PGE, podem ser discutidas as formalizações dos problemas propostos no OP, de modo a permitir a participação popular viabilizada também a partir da concepção do espaço.

No ano de 1999 foi introduzida a bianualidade no processo do Orçamento Participativo, a adoção de critérios de planejamento na seleção das obras e a discussão de políticas setoriais no OP. O OP Cidade tem por objetivo tornar possível à população deliberar sobre as políticas sociais e urbanas da PMBH. A participação no OP Cidade foi intercalada com a participação no OP Regional e no OP Habitação.

---

<sup>178</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. *Planejar BH: Orçamento participativo – 8 anos de história*. Belo Horizonte: PMBH, 2002, p. 10.

<sup>179</sup> Os instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor de Belo Horizonte 1996 são os seguintes: Transferência do Direito de Construir, Operação Urbana, Convênio Urbanístico de Interesse Social, Intervenção Urbana.

<sup>180</sup> Fonte Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em: 12/01/2005.

<sup>181</sup> Fonte Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em: 12/01/2005.

Para a condução das discussões do OP Cidade, os órgãos da Prefeitura foram divididos em três macrosetores: Administrativo, Urbano e Social. “Esta divisão exigiu certa arbitrariedade, mas organizou os órgãos pelo predomínio da natureza de sua intervenção na cidade.”<sup>182</sup> A metodologia de condução do OP Cidade foi baseada no conceito de Planejamento Estratégico para definir as estratégias de longo, médio e curto prazos e de Gerenciamento pelas Diretrizes para transformar essas diretrizes em realidade. Os planos estratégicos setoriais foram apresentados, aprovados e hierarquizados. É importante considerar as críticas de Vainer<sup>183</sup> ao tipo de participação incluída nos planos estratégicos: uma participação esvaziada e que ocorre para dar caráter consensual através da “aprovação popular” aos projetos do governo. Não é interesse desta dissertação avaliar o OP Cidade, entretanto, sua existência parece indicar uma tentativa de ampliar a participação para a discussão da cidade como um todo, mesmo que essa participação ainda seja uma pseudoparticipação.

No OP 2001-2002, adotou-se a divisão da cidade em 81 áreas, denominadas Unidades de Planejamento (UP). Foi adotado, também, o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), como forma de distribuição mais justa dos recursos entre as várias regiões. O IQVU é calculado a partir de dados do censo de 2000 e são considerados 54 indicadores, agregados em 10 aspectos relativos à oferta de bens e serviços urbanos: abastecimento, cultura, educação, esportes, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana.

As edições OP 2003-2004 e OP 2005-2006 apresentam a mesma metodologia utilizada em 2001-2002. Foi introduzido o conceito de sub-regiões especiais, que incluem as UPs com maior IQVU, como forma de incluir os setores médios nas discussões do OP. Para essas regiões, são destinados recursos próprios, que não são disputados pelas demais sub-regiões, ficando assegurada a conquista de empreendimentos que anteriormente não eram eleitos pela pouca organização desses grupos e pela premência de outras intervenções na cidade, afastando ainda mais esse público.

A metodologia atual utilizada pelo Orçamento Participativo Regional é a que interessa aos propósitos da pesquisa. (Fig. 09) Apenas um possível problema é identificado na atual

---

<sup>182</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. *Planejar BH: Orçamento participativo – 8 anos de história*. Belo Horizonte: PMBH, 2002. p. 15.

<sup>183</sup> VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos B., MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

estrutura do OP: a sua submissão acrítica às deliberações contidas no Plano Global Específico. As identificações de demandas no âmbito do OP obedecem a uma lógica circunstancial, que acompanha a evolução da comunidade e os interesses específicos de cada grupo requerente (já que, para uma demanda ser aceita, são necessárias apenas 10 assinaturas). A limitação dessas demandas (nas ZEIS) por meio do PGE leva a um congelamento e a um controle das manifestações populares. Embora seja necessário agregar ao OP um instrumento de planejamento, esse instrumento deve seguir a mesma lógica do OP, aberta a proposições e mudanças.

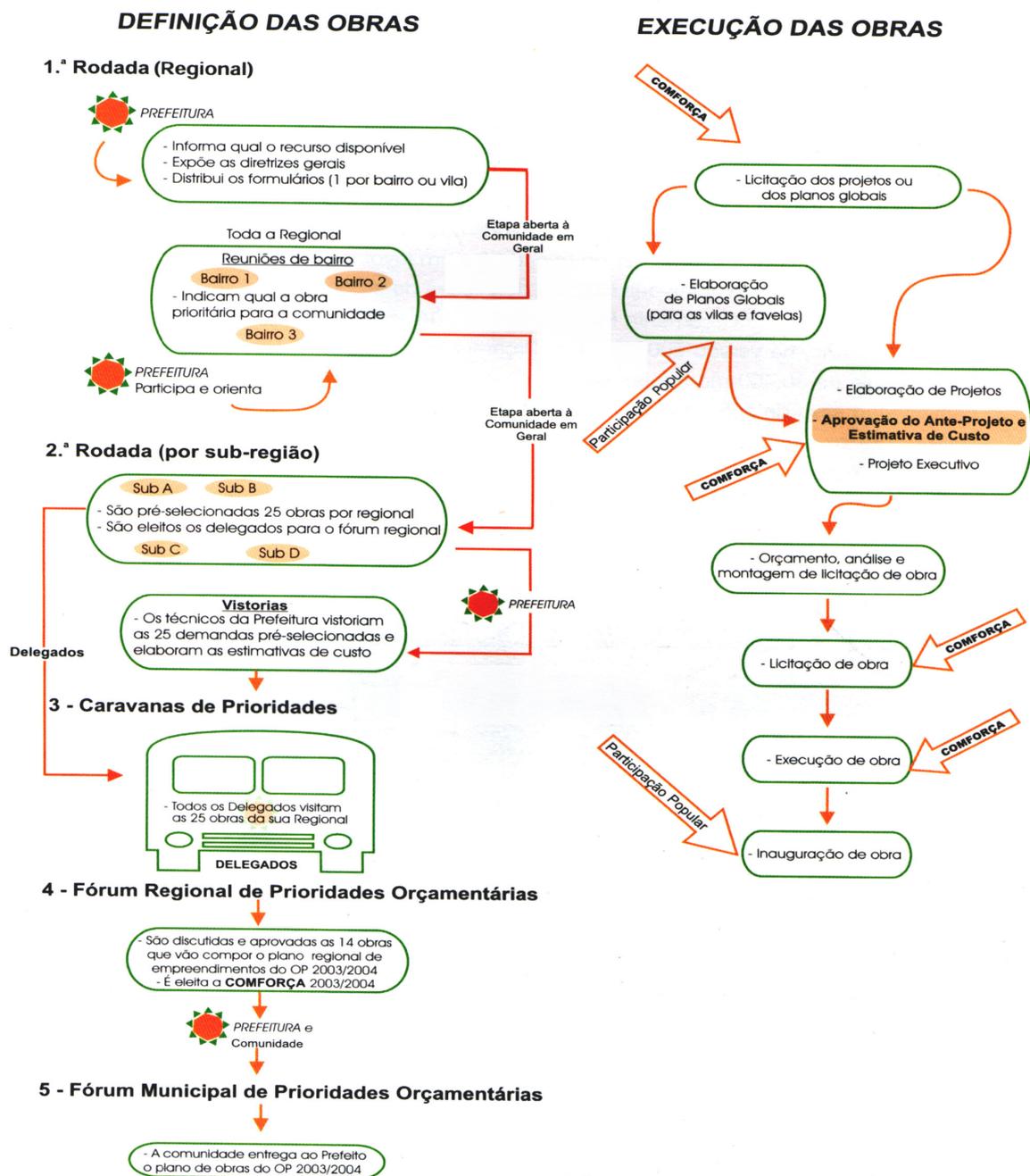


Figura 09 – Metodologia atual do OP. Fonte: BELO HORIZONTE, 2003, p. 5.

#### 4.1.2 - Plano Global Específico: planejamento do espaço no âmbito do Orçamento Participativo

Os Planos Globais Específicos foram elaborados com o objetivo de auxiliar o poder público e a comunidade na tomada de decisões sobre como, quando e onde investir. Eles são elaborados para todas as áreas classificadas na LPUOS de 1996 como Zonas de Interesse Social (ZEIS; sendo ZEIS 1 correspondente às favelas, ZEIS 2 às áreas de Interesse Ambiental e ZEIS 3 aos conjuntos habitacionais). Esse instrumento de planejamento possibilita a captação de recursos pela comunidade junto a instâncias municipais, como o Orçamento Participativo, ou junto a instâncias externas à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. O propósito do PGE “é criar uma fonte de referência no contexto de uma política de investimentos progressivos, visando a consolidação definitiva dos núcleos e a superação das fases de intervenções pontuais desarticuladas.”<sup>184</sup> Dado que as demais localidades, que integram o tecido da cidade formal, já seriam abordadas pela legislação urbana existente, a PBH não considera necessário um planejamento específico para elas.

A estrutura metodológica de desenvolvimento dos PGEs considera “a abordagem integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo das comunidades, objetivando uma intervenção estrutural nos núcleos.”<sup>185</sup> A opção da equipe de fiscalização da URBEL foi promover o fracionamento do produto final em três macro-etapas: levantamento de dados, diagnóstico e propostas. Cada macro-etapa foi dividida em quatro sub-etapas: avaliação da base cartográfica, levantamento de dados setoriais e integrados, pesquisa cartográfica e propostas com hierarquização e custos. A secretaria entende que cada etapa forneceria produtos próprios, que subsidiariam as etapas subsequentes. A relação de documentos a serem entregues em cada etapa do Plano Global Específico e sua seqüência metodológica é a seguinte:<sup>186</sup>

Etapas	Documentos a serem entregues
1ª Etapa: Atualização da Base Cartográfica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema viário nomeado e atualizado planimetricamente</li><li>• Registro fotográfico</li><li>• Locação de edificações novas que não constam na base original / altimetria do aerofotogramétrico</li></ul>

<sup>184</sup> Seminário de avaliação de projetos IPT. Disponível em: <<http://www.habitare.org.br/ArquivosConteudo/54.pdf>>. Acesso em: 28/01/2005.

<sup>185</sup> Seminário de avaliação de projetos IPT. Disponível em <http://www.habitare.org.br/ArquivosConteudo/54.pdf>. Acesso em 28/01/2005.

<sup>186</sup> Fonte: GEGLO/SMHAB- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

2ª Etapa: Levantamento de dados	<p>Estrutura sociorganizativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contagem censitária de domicílios – volume de croquis</li> <li>• Relatório com histórico de ocupação e pesquisa secundária</li> <li>• Pesquisa amostral com textos, planilhas e diagramas</li> <li>• Pesquisa qualitativa em textos</li> </ul> <p>Estrutura urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterização do entorno (localização, legislação e articulação)</li> <li>• Estrutura do assentamento (setores, quadras, domicílios, acessos, equipamentos e elementos naturais)</li> <li>• Sistema de espaços públicos (usos e tipologias)</li> <li>• Sistema de espaços privados (usos e tipologias)</li> <li>• Tecidos: padrões consolidáveis/deteriorados (padrões)</li> <li>• Expansão do assentamento (vertical, horizontal e limites)</li> <li>• Atendimento pelo transporte coletivo</li> <li>• Telefonia e iluminação pública – mapa da situação atual</li> </ul> <p>Estrutura de saneamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Drenagem – mapa da situação existente/estudo hidrológico</li> <li>• Abastecimento de água – mapa da situação existente</li> <li>• Esgoto sanitário – mapa da situação existente</li> <li>• Coleta de lixo – mapa da situação existente</li> </ul> <p>Estrutura geológico-geotécnica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterização geológico-geotécnica: mapas dos níveis de risco geológico iminente alto, médio e baixo</li> </ul>
3ª Etapa: pesquisa Cartorária	<p>Estrutura jurídica-legal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento de propriedade da área e do entorno imediato</li> <li>• Levantamento de parcelamentos aprovados e não aprovados</li> <li>• Levantamento de possíveis ações judiciais e fiscais</li> <li>• Pesquisa de legislação urbanística (municipal, estadual e federal) que interfira na implantação do PGE</li> <li>• Mapeamento da superposições: CP x situação atual Tempo de ocupação dos domicílios</li> </ul>
4ª Etapa: Diagnósticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Setorial urbanístico-ambiental</li> <li>• Setorial jurídico-legal (mapear CP x situação atual x propriedade)</li> <li>• Setorial socioeconômico-organizativo</li> <li>• Diagnóstico integrado – diretrizes de intervenção</li> </ul>
5ª Etapa: Proposta de intervenção	<p><u>Estudos Integrados</u></p> <p>Planos urbanísticos preliminares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano urbanístico-ambiental / estudos geométricos</li> <li>• Planos de saneamento</li> <li>• Consolidação geotécnica / mapa de contenções</li> <li>• Estratégia de remoções e reassentamentos</li> <li>• Partido urbanístico (novo desenho urbano para o núcleo)</li> <li>• Plano de ação socioeconômico-organizativo</li> <li>• Estratégia de regularização fundiária</li> <li>• Estimativa de custos diretos e indiretos</li> <li>• Hierarquia e priorização de intervenções.</li> </ul>

A metodologia de participação utilizada é a seguinte: convoca-se uma assembléia geral na qual são escolhidos de 20 a 25 representantes da população, formando o Grupo de Referência.

A escolha se dá por indicação da população presente na assembléia e pela representatividade dos candidatos na comunidade (membros de associações, ONGs). Primeiro são apresentados aos membros desse grupo os mapas e os números produzidos nas etapas de diagnóstico e análise, para que eles se familiarizem com os levantamentos e com os termos técnicos. Seguem-se discussões temáticas entre técnicos e membros do grupo, abordando os eixos do PGE: físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo. Depois são apresentadas, em etapas, as propostas elaboradas para que sejam aprovadas pelo Grupo de Referência. Por fim, é feita uma síntese das propostas do PGE, apresentada a toda a comunidade para sua aprovação integral.

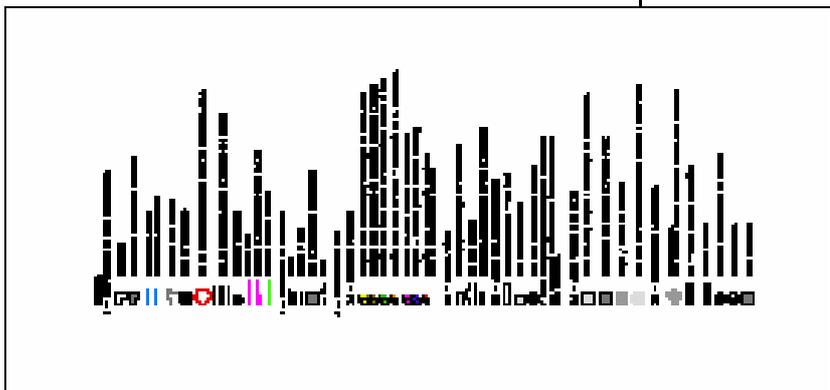
Como se pode observar, o PGE tem seqüências metodológicas lineares: diagnóstico, interpretação, proposição. A interpretação do espaço a partir unicamente de mapas, números e estatísticas, como é proposto na sua metodologia, respeita uma lógica que se vale da objetividade como instrumento para a construção de uma imagem consensual do que é real. Mesmo que os levantamentos procedidos sejam muito importantes para qualquer abordagem, principalmente numa região em que são escassas as referências (cartográficas, numéricas, jurídicas), eles não são o único meio para se penetrar na realidade local. O diagnóstico baseado apenas nos dados e em sua posterior análise dá a falsa noção de controle e compreensão do que acontece no espaço em questão. O vivenciado deixa de ser considerado, assim como as particularidades que não são redutíveis a mapas e números e que poderiam ser incorporadas pelos questionários do OP. A partir desse consenso produzido artificialmente, formula-se a proposta, depois aprovada pelo Grupo de Referência num consenso também questionável.

A metodologia do PGE, apesar da sua abordagem integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo das comunidades, é menos avançada do que eu supunha a princípio. A participação do grupo de referência não é deliberativa, apenas consultiva e passível de cooptação. As propostas externas são pouco incorporadas. Há uma tentativa de persuasão da população, por parte dos técnicos, de que o plano é bom e de que não serão possíveis outras medidas que não as nele contidas. Dessa forma, o PGE tende a promover, mais uma vez, um controle técnico centralizado sobre a produção do espaço. Se, em princípio, ele pode representar um instrumento de planejamento importante na luta por uma melhor infra-estrutura urbana nas áreas das vilas e favelas, a análise mais detalhada evidencia diversas contradições.

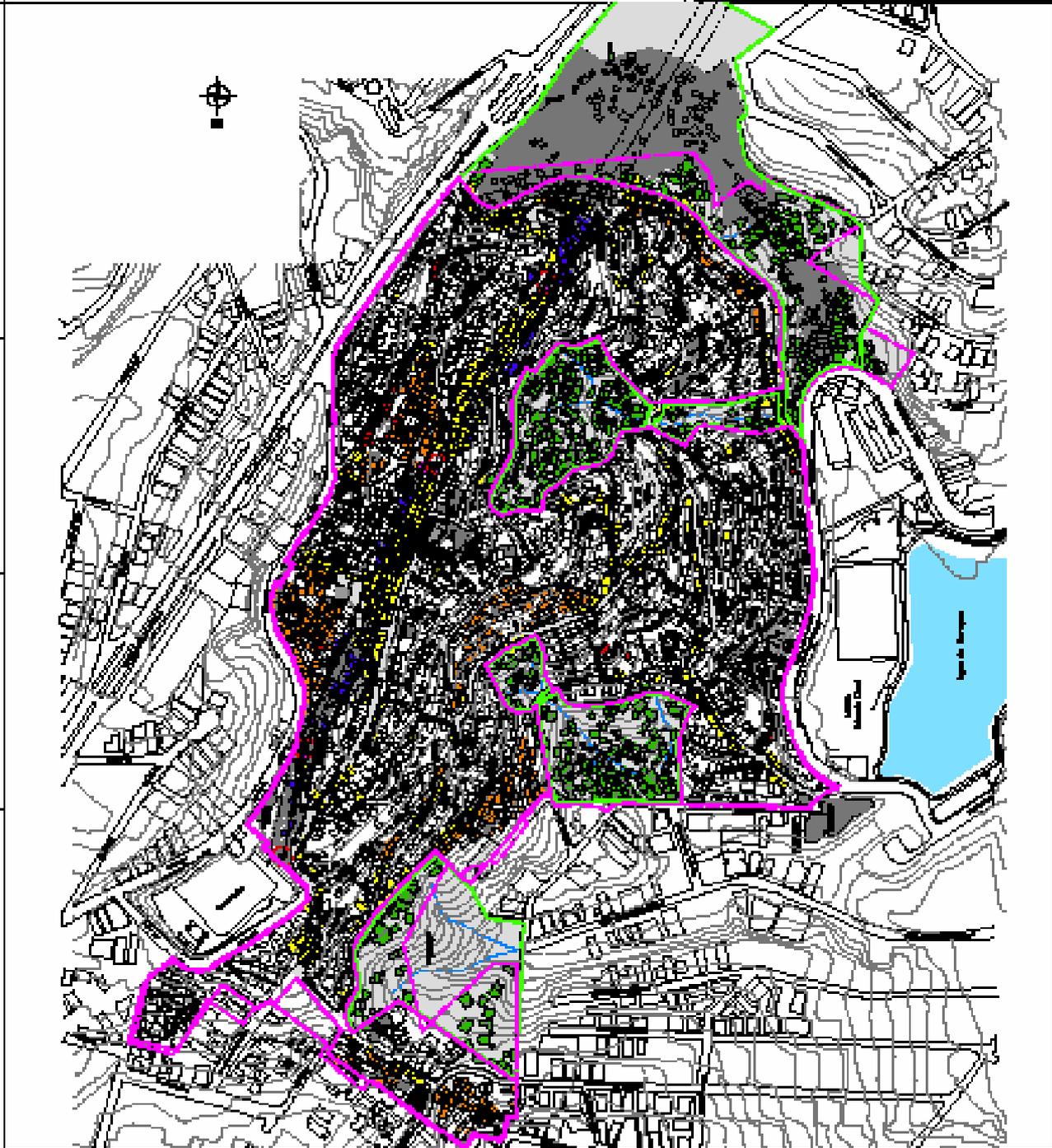








<p>Project Name: [Redacted]</p> <p>Scale: 1:5000</p> <p>Map No: [Redacted]</p>	<p>Author: [Redacted]</p> <p>Date: [Redacted]</p>
--	---



### 4.1.3 Contradições no Plano Global Específico do Aglomerado Santa Lúcia

O Plano urbanístico-ambiental proposto para a Barragem Santa Lúcia aponta para alguns desses problemas, como a consulta e a cooptação da população, em lugar de sua real participação na elaboração das propostas. Segundo o Supervisor do PGE, Daniel Poyanco Bravo,<sup>187</sup> o PGE é apenas uma referência e, na sua implantação, podem ser propostas alterações a partir de colocações externas. Entretanto, o próprio diagnóstico cita como negativa, por exemplo, a interferência do Padre Mauro, pároco atuante no Centro Catequético do Bicão, que vem trabalhando na elaboração de projetos físicos para a área e planeja a construção de um centro social com verba da arquidiocese. Para a equipe do PGE, essa não é uma atitude bem vista que pode ser discutida e incorporada como contribuição. Não há espaço para mudanças desse tipo.

Esse fato está dividindo ainda mais a opinião da comunidade, uma vez que sempre foi dito que qualquer intervenção física na Vila deveria partir das diretrizes do Plano Global Específico. Vê-se que ações desse tipo fazem com que a comunidade não leve a sério a metodologia utilizada, uma vez que intervenções físicas podem acontecer mesmo que não seja pré-requisito a elaboração do Plano Global Específico.<sup>188</sup>

Percebe-se claramente nessa colocação o retorno a uma crença excessiva no plano como direcionador único da produção do espaço além de sua concepção fechada e alheia às mudanças e propostas externas a ele. Esse foi um dos problemas do planejamento apontados anteriormente.

As propostas de intervenção contidas no relatório de Propostas e Hierarquização “foram elaboradas e discutidas em reuniões da URBEL com as empresas contratadas, ORBIS e HIDROS. [...] A proposta foi também apresentada à comunidade do aglomerado que aprovou seu conteúdo.”<sup>189</sup> Segundo o mesmo relatório, as empresas contratadas fizeram ainda “consultas à CEMIG, à BHTRANS, à Secretaria de Meio Ambiente e Saneamento Urbano, ao COMPUR, ao COMAM, à Secretaria de Regulação Urbana, ao DRENURBS / SMEU e à COPASA.”<sup>190</sup> E, sendo assim, as “propostas para a reestruturação do aglomerado Santa Lúcia

---

<sup>187</sup> Colocação feita em entrevista realizada por mim sobre a metodologia do PGE no dia 04/05/2005.

<sup>188</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. URBEL. *Plano global específico Aglomerado Santa Lúcia: diagnóstico sócio-econômico organizativo*. Belo Horizonte: PBH, 2002. p. 79.

<sup>189</sup> BELO HORIZONTE, 2002, p. 1.

<sup>190</sup> BELO HORIZONTE, 2002, p. 1.

ficaram submetidas a diretrizes específicas de cada órgão”<sup>191</sup> (grifou meu) como preconizado pela metodologia do PGE.

Portanto, as propostas contempladas no PGE não foram pensadas prioritariamente a partir dos microcontextos, a população não participou efetivamente de sua elaboração, nem se apresentaram inovações ou possibilidades de enfrentamento e discussão das políticas globais e setoriais traçadas na Prefeitura Municipal. As propostas representam, na verdade, a efetivação das políticas globais na escala local. Essa postura será explicitada a seguir a partir do exemplo das mudanças propostas para a circulação.

As propostas para o sistema viário se baseiam no plano funcional do Acesso Sul, desenvolvido pela BHTRANS e se submetem às suas deliberações como foi ressaltado anteriormente. O plano tem por objetivo promover e melhorar o acesso de Belo Horizonte pela porção Sul da cidade, desafogar os acessos da Av. Nossa Senhora do Carmo e fazer conexões viárias dessa avenida com outras vias. O objetivo específico da reestruturação do sistema viário do aglomerado é “a descaracterização do Aglomerado Santa Lúcia como uma barreira urbana”<sup>192</sup> (grifo meu). Portanto, o plano não se foca nas características peculiares do bairro, ou na diretriz principal de dotar o aglomerado de urbanização completa. mas, pelo contrário, tem como objetivo tornar o aglomerado um bairro integrado, para que possa funcionar como articulador viário. A circulação tem um papel fundamental nessa tarefa.

Tais objetivos levaram às seguintes propostas: inserção no projeto da via veicular de mão dupla com 7m de caixa (Via do Bicão), que liga a Av. Nossa Senhora do Carmo à Av. Artur Bernardes, facilitando o acesso à Av. Prudente de Moraes; alargamento da via veicular Rua São Tomás de Aquino e sua transformação em uma avenida de mão dupla com quatro pistas de rolamento e um canteiro central além de área de estacionamento; implantação da Rua Sabará com quatro pistas de mão dupla para dar continuidade à R. São Tomás de Aquino e ligá-la ao bairro São Pedro; alargamento da Rua Principal. As propostas para o sistema viário não buscam criar um sistema de deslocamento alternativo, focado nos veículos não motorizados e no transporte coletivo, o que seria a principal necessidade da vila. O deslocamento que é priorizado a partir do espaço produzido é o dos carros particulares. Pelo desenho das vias o transporte coletivo só é considerado na Av. Principal com a criação de recuos para parada dos micro-ônibus que servem às favelas. Será feito, também, o tratamento

---

<sup>191</sup> BELO HORIZONTE, 2002, p. 1.

das vias de pedestres existentes e o tratamento das vias de tráfego local para melhorar as condições de circulação no interior do aglomerado mas essas não são as obras principais. (Fig. 10 e 11)

As intervenções urbanístico-ambientais propostas para o Aglomerado Santa Lúcia deram origem a dois cenários de intervenções, diferenciados pelo local e pelo número de relocações de famílias. No Cenário 1, foram escolhidas áreas de assentamento externas ao aglomerado; no Cenário 2, foram privilegiadas áreas no interior das vilas para promover o reassentamento possibilitado por uma troca de tecido.

A implantação e a reestruturação do sistema viário resultarão na remoção de 724,33 domicílios diretos.<sup>193</sup> O reassentamento das famílias removidas, quando feito dentro e fora do aglomerado (cenário 1), resultará em 180,80 remoções para troca de tecido; quando feito apenas no aglomerado (cenário 2), resultará em 420,36 remoções para troca de tecido. É importante ressaltar que grande parte das remoções é na R. São Tomas de Aquino. Essa rua, uma das únicas mais planas do aglomerado, representa um dos núcleos mais antigos com comércio intenso e edificações de bom padrão construtivo dotadas de infra-estrutura básica. As outras remoções serão feitas para: tratamento de fundos de vale com risco de desabamento e inundação (812,47), erradicação de risco elétrico (135,6), risco geológico (35,03), saneamento (15,82) e implantação de equipamentos comunitários (16,78). No total, serão removidos 1921 (41%) domicílios no cenário 1 e 2152 (46%) no cenário 2, perfazendo um total de 4939 domicílios do aglomerado.<sup>194</sup> Esse número de remoções significará uma reestruturação brutal no tecido urbano do aglomerado. Esse é justamente o objetivo do plano, que busca “impactar a estrutura do aglomerado para reestruturar seu sistema de referências”.<sup>195</sup> (Fig. 12 e 13)

A análise das propostas para o aglomerado Santa Lúcia demonstra que o que se pretende com o Plano Global é tornar o tecido urbano da favela o mais próximo possível do espaço formal que a circunda. A apropriação espacial do aglomerado é por essência congestionada e conflituosa, criada pela proximidade dos bairros de classe média e média alta, por uma

---

<sup>192</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. URBEL. *Plano global específico Aglomerado Santa Lúcia: propostas e hierarquização*. Belo Horizonte: PBH, 2002. p. 13.

<sup>193</sup> Para se calcular o número de domicílios a serem removidos, foi utilizada a média fornecida pela URBEL de 1,13 domicílios por edificação.

<sup>194</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. URBEL. *Plano global específico Aglomerado Santa Lúcia: propostas e hierarquização*. Belo Horizonte: PBH, 2002. p. 18-20.

<sup>195</sup> BELO HORIZONTE, 2002, p. 5.

ocupação informal e uma superposição de usos, por vezes contraditórios, no espaço. Essa conformação peculiar, que traz justamente a caracterização do aglomerado, é compreendida no plano como problema a ser resolvido, a partir da perspectiva da circulação, e não como espaço dialético em produção pelos eventos que o definem. A introdução das vias de ligação cria também uma situação perversa: ao se introduzir uma melhoria da infra-estrutura algumas pessoas podem ser tentadas a deixar o local por não serem mais capazes de se manter ali.

As propostas para a relocação dos domicílios na área da favela lançam mão de edifícios multifamiliares tipo “H” e tipo “fita” que são posicionados nos limites da favela com os bairros formais nos dois cenários. (Fig. 10 e 11) Esses edifícios formam uma barreira ou uma transição entre o aglomerado e esses bairros, como forma de isolar a favela ou de diminuir o conflito. Não são utilizados nem os modos de ocupação da favela, nem dos bairros de fronteira (São Bento e Santo Antônio), mas um padrão espacial genérico muito comum em conjuntos habitacionais, principalmente da década de 1970. O tecido urbano é reconfigurado nas áreas de relocação e assume uma conformação altamente modernista: edifícios dispostos em uma área vazia (ou um jardim) circundados por eixos viários.<sup>196</sup>

Diferentemente do que se supunha no início da pesquisa que originou esta dissertação, a introdução do Plano Global Específico fez a dinâmica do Orçamento Participativo retroceder a um problema levantado na primeira parte: a produção de projetos que, mesmo baseados em diagnósticos precisos e que contam com uma consulta à população, têm concepções elaboradas *a priori* de forma fechada, voltadas para a reprodução capitalista, que se anuncia no privilégio dado a circulação de veículos em detrimento do transporte coletivo e a veículos não motorizados, em prejuízo da realidade local da cidade. Não significa que a favela deva estar a margem da cidade formal: sem infra-estrutura e benefícios ponto que é contemplado de certa forma pelo PGE. Como consta da justificativa apresentada pela URBEL, busca-se a eficácia, ou seja: uma resposta única para o problema urbano que produza o efeito esperado, portanto, que produza um espaço homogêneo ou, como definiu Lefebvre, um espaço abstrato. Um dos principais problemas metodológicos encontrados é que as intervenções não correspondem prioritariamente aos objetivos e às ambientações localizadas principalmente se tomarmos o exemplo da circulação.

---

<sup>196</sup> Sobre as críticas ao modernismo e aos conjuntos habitacionais, ver: JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Outro problema metodológico evidente é que não há interação multilateral dos dois instrumentos: planejamento e gestão. O planejamento influi de maneira decisiva na gestão, direcionando-a. Mas a gestão, não obstante sua proximidade com os problemas reais, as mudanças da cidade e o desejo direto da população, não modifica o planejamento, que é fechado em relação à gestão e a quaisquer mudanças no sentido de atualizá-lo.

O dado mais perverso encontrado é que o Orçamento Participativo, que abria possibilidades de atualização do planejamento a partir das reivindicações da população, está, paulatinamente, transformando-se em mera implantação do Plano Global Específico. Embora o PGE tenha uma função importante de diminuir os investimentos perdidos com projetos mal elaborados e dar uma dimensão de planejamento ao OP, ele está inibindo as manifestações dos conflitos urbanos da forma como é proposto e está engessando a dinâmica do OP.

#### **4.2 Um novo par Orçamento Participativo – Microplanejamento Integrado**

Diante do contexto apresentado anteriormente, uma nova associação entre o planejamento e a gestão se faz necessária, para que haja interação multilateral dos dois instrumentos e para que se atenda a objetivos prioritariamente locais. Nesse sentido, propõe-se aqui um novo par Microplanejamento Integrado – Orçamento Participativo, cujas táticas iniciais de ação são definidas a seguir. Os procedimentos de planejamento propostos se baseiam no PGE: seja para utilizar seus procedimentos ou para superar os problemas encontrados. Esses procedimentos não puderam ser testados no âmbito da pesquisa de mestrado, de forma que resta consolidar, aprimorar ou revisar a metodologia aqui descrita mediante sua aplicação prática.

As propostas visam prioritariamente ao contexto em questão, o aglomerado da Barragem Santa Lúcia, já que uma das características essenciais do MPI é o foco num espaço delimitado da cidade. A existência desse foco permite vínculos mais estreitos entre planejamento e gestão e a implementação de propostas conectadas à realidade local, com uma participação ampliada e que possibilita a manifestação das micronarrativas autônomas. Além disso, o MPI tem o potencial de ser uma referência de dados e de planejamento tanto para a comunidade abrangida quanto para a cidade como um todo. Esses projetos podem ser, como o PGE, a base para auxiliar o poder público e a comunidade abrangida na tomada de decisões sobre como,

quando e onde investir. Esse instrumento de planejamento possibilita também, como no PGE, a captação de recursos pela comunidade por meio de fontes municipais como o Orçamento Participativo e também por meio fontes externas à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Além disso, a elaboração do MPI pode subsidiar discussões com a PBH sobre a política urbana nos Conselhos Regionais Populares e no Conselho Municipal de Política Urbana com base em projetos intrinsecamente localizados. De posse de objetivos já elaborados e com a consciência de sua realidade local, as reivindicações da população podem ser mais efetivas. Mesmo assim não se entende o produto do MPI como uma proposta de planejamento acabada e sim como uma proposta em constante elaboração. Quando alguma diretriz traçada for executada, essa instância se dedicará ao seu detalhamento para a elaboração do projeto executivo. A ênfase dada por esse projeto são os debates sobre a realidade local.

Na prática, o MPI se instala no local através da formação de uma OSCIP. A OSCIP que gere o MPI é fundada pelos moradores, organizados em uma assembléia para o início dos trabalhos. Já na fundação são eleitos os diretores, conselheiros e tesoureiro que gerenciam o convênio firmado com a PBH e o desenvolvimento do planejamento. Por definição, os gestores das OSCIPs e os participantes do processo podem ser remunerados. Após sua fundação, são contratados um ou mais planejadores para fundar um escritório-base, localizado na UP.

A primeira etapa metodológica do MPI é a construção de um banco de dados, elaborado e gerenciado pelo escritório-base. Inicialmente, trata-se de um levantamento de dados técnicos com atualização de bases cartográficas, tal como já ocorre no PGE. Porém, à diferença do PGE, esses dados são atualizados continuamente pelo escritório-base, pelos agentes de planejamento e pelos próprios moradores. Durante o desenvolvimento dos trabalhos, ele retroalimenta as propostas, mediante a inserção dos formulários do OP, de fotos e histórias sobre os locais, de dados vivenciados coletados a partir das dinâmicas participativas propostas ou de inserções por iniciativa individual. Para isso, o banco de dados é acessível também via *web* para consulta e *input* de sugestões, reclamações e expectativas quanto ao planejamento, além de ser disponível no escritório base.

A segunda etapa do MPI se desenvolve juntamente com a Primeira Rodada do OP Regional. Hoje, na primeira reunião aberta a toda a comunidade, o prefeito e os planejadores informam o recurso disponível ao OP, expõem suas diretrizes gerais de funcionamento e distribuem os questionários. Na versão ampliada aqui proposta, os técnicos do MPI também introduziriam

problemas e desafios do planejamento urbano e dados da realidade local já constantes do banco de dados. Na primeira reunião após a criação da instância do MPI, essa discussão se daria forçosamente sem o embasamento do planejamento, mas, nos anos seguintes, os resultados do MPI podem subsidiar a escolha de demandas a serem apresentadas no OP. Quanto ao questionário padrão, hoje limitado a um por bairro ou vila da UP, propõe-se a distribuição mais ampla de um formulário (também passível de preenchimento via *web*) em que pudessem ser registradas todas as ações esperadas do planejamento, além de críticas e comentários sobre as propostas do MPI, quando já apresentadas.

Dessa forma, o orçamento público não será o único objeto das discussões durante a Primeira Rodada do OP. Contudo, como destaca Souza,<sup>197</sup> a elaboração do orçamento deverá ser posta em primeiro plano, pois sua capacidade de despertar o interesse dos cidadãos para participação é quase insuperável. “Funcionando também como chamariz, a discussão orçamentária colaborará para atrair os cidadãos também para outros tipos de debate, concernentes ao planejamento pelos quais eles, de outro modo, talvez não se interessassem.”<sup>198</sup>

A terceira etapa do MPI está vinculada à Segunda Rodada do OP. Atualmente, essa Segunda Rodada, também aberta a toda a comunidade, seleciona 25 obras por regional e elege os delegados para o fórum regional.<sup>199</sup> No contexto do MPI, forma-se a partir disso um grupo de trabalho, que pode ser renovado total ou parcialmente a cada dois anos (ou a cada nova etapa do OP Regional). Tal grupo é integrado pelos respectivos delegados do OP, pelos membros da COMFORÇA de cada UP, por representantes das entidades da sociedade civil e pelos os chamados agentes de planejamento, além dos planejadores independentes do escritório antena e de técnicos das gerências regionais. Vejamos algumas características desses diferentes atores no grupo.

Quanto aos delegados do OP, vale lembrar que o sistema da delegação difere do sistema de representação pela proximidade e pelo vínculo que se estabelece entre o delegado e a base social. Segundo Souza,

---

<sup>197</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de . *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004. p. 369.

<sup>198</sup> SOUZA, 2004, p. 369.

<sup>199</sup> Os delegados são escolhidos da seguinte forma: 1 delegado representante da associação comunitária legalmente estabelecida e delegados em função da presença. O critério de escolha pela presença é o seguinte: 1 delegado para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores; mais 1 delegado para cada 15 presentes no intervalo de 201 a 400 presentes e mais 1 delegado para cada 20 presentes acima de 400 presentes.

[...] a delegação não significa, porém, que a coletividade não participa diretamente das decisões; afinal, o princípio da delegação não significa que ela está alienando poder decisório em favor de outrem. O mandato do delegado é um mandato imperativo; o delegado é um porta-voz da base social, sem capacidade para decidir independentemente e em nome da coletividade (excetuando-se, é claro, coisas triviais e de rotina). Se perder a confiança daqueles que lhe outorgaram um mandato, o mesmo poderá ser retirado sem delongas.<sup>200</sup>

Quanto aos técnicos das gerências regionais, sua função é a de aconselhamento técnico e fornecimento de informações oficiais. Contrapondo-se à prática de elaboração de planos independentemente da gestão, o MPI é promovido pelos órgãos ligados à execução. O seu processo de elaboração se baseia na realidade de gestão da Prefeitura e em visões multidisciplinares, asseguradas pelo fato de esses técnicos que atuam nas regionais provirem das diversas secretarias, empresas ou autarquias.

Quanto aos planejadores independentes, do escritório-base da UP, eles se responsabilizam por discutir e fornecer alternativas às propostas oficiais, evitando a indução das decisões dos participantes por parte do executivo, além de manter um canal sempre aberto no próprio escritório-base. Esses técnicos atuam constantemente garantido a continuidade do processo de planejamento e uma ligação cada vez mais íntima entre o técnico e a localidade na qual ele atua. Esse pode ser um procedimento a ser incentivado também nos técnicos do OP e das Regionais. Sobre a atuação dos técnicos nas assessorias de projetos autogeridos, Pedro Arantes pondera que não se trata apenas de estar ao lado do povo. A partir das experiências dos mutirões autogeridos em São Paulo, ele afirma que não basta acompanhá-lo e tornar-se um instrumento técnico em suas mãos. Segundo esse autor, os movimentos sociais urbanos posicionaram-se

[...] de maneira ambígua diante das possibilidades de mudanças mais profundas, satisfazendo-se muitas vezes com o atendimento de reivindicações isoladas. [...] Daí a necessidade de sujeitos que colaborem para restituir a política, a consciência de classe, que ajudem a problematizar a vontade de integração e reprodução ideológica, e que não sejam apenas as tradicionais lideranças, mas também, a seu modo, os arquitetos que assessoram os movimentos.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> SOUZA, 2004, p. 379.

<sup>201</sup> ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura nova*: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefebvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo: Editora 34, 2002. p. 185-186.

Arantes, baseado em Paulo Freire, afirma que o papel do arquiteto não é repetir o que o povo diz, mas atuar como uma “contradição não antagônica”. Ele deve atuar questionando idéias pré-concebidas, instaurando dúvidas e abrindo possibilidades. Entretanto, ele deve fazê-lo “sem se opor, antagonizar, uma vez que também é participante na luta pela mesma causa”.<sup>202</sup>

O Orçamento Participativo opera a partir do atendimento de demandas imediatas escolhidas pela população. Isso torna essa população mais satisfeita e portanto menos crítica de sua condição. Já o MPI insere o atendimento das demandas imediatas numa dinâmica de planejamento na qual uma reflexão crítica acerca dessas mesmas demandas e da condição urbana existente se faz necessária, criando um espaço político de discussão e prospecção. O planejamento dá a oportunidade de se ir além das demandas imediatas que são levantadas nos procedimentos do OP e a possibilidade de ser propositivo também nas instâncias micro. Nesse contexto, os técnicos, principalmente os que atuam como uma contradição não antagônica, são fundamentais para o desenvolvimento dos projetos de MPI. Essa importância se consolida na medida em que eles são instância crítica das propostas pré-concebidas tanto por parte da Prefeitura quanto por parte dos próprios moradores. Os valores e as formas do espaço abstrato estão tão difundidos, que mesmo os próprios moradores podem apontá-los como solução a despeito de seu cotidiano e de seus valores de uso. Se o exemplo do projeto desenvolvido para o PGE do Aglomerado Santa Lúcia for retomado, é possível perceber como foram propostas intervenções, por parte dos técnicos da Prefeitura, que proporcionavam um espaço cada vez mais homogêneo a partir das intervenções na circulação. Cabe aos técnicos independentes, em contraposição, promover o espaço diferencial ligado ao cotidiano e aos valores locais.

Quanto aos agentes de planejamento, trata-se de uma idéia derivada do Programa de Saúde da Família, com seus agentes de saúde. Os agentes de saúde foram integrados na proposta Plano de Ação Habitacional e Urbana para o Jardim Ângela, elaborado pelo LabHab-FAU/USP, juntamente com os professores da rede pública e com as entidades da sociedade civil, apenas como forma de se obter informações sobre a população. Entretanto eu acredito que sua ação pode ser estendida como será descrito a seguir. Esses agentes são pessoas da própria comunidade, que recebem formação para difundir o conhecimento técnico básico sobre saúde e higiene e cadastrar cada família para proceder a um acompanhamento sistemático. Eles representaram um significativo avanço qualitativo e quantitativo das políticas públicas de

---

<sup>202</sup> ARANTES, 2002, p.186.

saúde básica, pois, com um vocabulário acessível, têm grande penetração nas comunidades, aumentando a efetividade de ações simples (notadamente tanto maior quanto menor o nível de renda da comunidade). No MPI, os agentes de planejamento têm como tarefas principais difundir a consciência do espaço e do planejamento, levar à população as informações sobre o processo em andamento no MPI, incentivá-la a participar e colher dados, opiniões e problemas, alimentando um sistema de informações focado em cada família. Possivelmente, os próprios agentes de saúde se tornem também agentes de planejamento, a partir de um curso de capacitação sem prejuízo para sua função inicial. (Tal possibilidade, no entanto, merece uma investigação aprofundada que não foi empreendida durante as pesquisas para esta dissertação).

Um vez formado, o grupo de trabalho do MPI dará início ao desenvolvimento do planejamento continuado, elaborando um diagnóstico propositivo com eleição de prioridades e definição de diretrizes. O diagnóstico deve apresentar claramente, para cada assunto tratado, as principais diretrizes do que se espera desenvolver, apontando caminhos e obstáculos que já podem ser previstos. A cada dois anos (ciclo do OP) essas propostas devem ser reavaliadas a partir das demandas do OP, dos dados acrescidos ao banco de dados e das sugestões recebidas.

O primeiro passo dos trabalhos é dividir os participantes em grupos menores (de 8 a 10 participantes), os mais heterogêneos possíveis, para que as discussões sejam mais frutíferas do que em grandes assembléias com centenas de pessoas. Nesses grupos, os dados já levantados são apresentados pelos técnicos independentes e pelos técnicos da Prefeitura. Já na primeira reunião introduz-se a metodologia participativa para a construção de propostas espaciais, enfatizando o processo em vez do produto, relacionamentos em vez de objetos isolados. Essa ênfase no processo e não nos produtos sugere que deve haver educação para o desenho de ambientações e essa deve ser reflexiva e baseada no contexto em questão.

Como ferramenta metodológica para a elaboração dos planos em processo participativo, pode ser adotada a técnica de Biomapas Comunitários, embora convenha testar também outras ferramentas de acordo com cada realidade local, desde que resguardado o caráter deliberativo da participação. A técnica de Biomapas Comunitários foi desenvolvida e apresentada no Brasil por professores da Universidade Canadense da Columbia Britânica, tendo sido aplicada na Vila de Paranapiacaba, no âmbito da cooperação Canadense com o município de Santo André. A técnica foi utilizada posteriormente pelo Centro de Estudos, Pesquisa e

Documentação sobre Cidades da USP nos municípios de Bertioga, Lins e Ribeira com o objetivo principal de subsidiar o processo de participação da população na elaboração / revisão dos respectivos Planos Diretores. A técnica foi também utilizada pelo LabHab (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU/USP) na elaboração do Plano de Ação Habitacional e Urbana para o Jardim Ângela.<sup>203</sup> A proposição dessa dinâmica no MPI se baseia nos procedimentos e resultados dessa experiência.

Segundo seus idealizadores, “o objetivo da oficina de Biomapas Comunitários é introduzir os cidadãos participantes e os planejadores locais na utilização da técnica de elaboração de mapas comunitários”.<sup>204</sup> A idéia central é que a população agrupada nos grupos de trabalho construa mapas temáticos de seu interesse a partir dos dados fornecidos sobre a UP, também disposto em mapas, e do conhecimento de que já dispõe. Ao final do processo, os mapas mostram claramente o conhecimento que a comunidade tem de seu ambiente e as propostas que ambiciona ver desenvolvidas. A importância dessa técnica para os propósitos do MPI é que ela proporciona um levantamento de dados vivenciados já dispostos de maneira espacial, adicional aos dados técnicos. Além disso, ela auxilia na proposição de soluções também já espacializadas. A técnica proporciona uma participação efetiva na medida em que faz da comunidade o próprio autor das propostas, aumentando o “empoderamento” de seus membros através da inserção do conhecimento local nos processos de planejamento.

Para a oficina o material necessário é o seguinte: uma base cartográfica que contenha referências (ruas, praças, edifícios reconhecíveis), entes espaciais (sugiro usar a foto aérea do local, plotada em escala no formato A0, como base cartográfica, pois apresenta uma identificação mais fácil que a planta técnica), jogos de canetas, giz de cera e lápis coloridos, etiquetas, folhas para anotações das informações levantadas. No caso do Jardim Ângela, foi proposta uma legenda comum a todos os grupos para os mapas de diagnóstico e de proposta como forma de facilitar a leitura e a produção de sínteses. É importante que haja a presença dos técnicos para acompanhar os grupos. Essa etapa se inicia com a discussão em cada grupo sobre as características, os problemas, as potencialidades e as possíveis soluções. Depois eles devem espacializar as informações nos mapas, utilizando cores conforme a legenda, etiquetas, desenhos, colagens.

---

<sup>203</sup> Os resultados da aplicação da técnica podem ser encontrados em: LabHab. *Plano de ação habitacional e urbana para o Jardim Ângela*. São Paulo: FAUUSP, 2003.

<sup>204</sup> LabHab. *Plano de ação habitacional e urbana para o Jardim Ângela*. São Paulo: FAUUSP, 2003. p.64.

As oficinas no Jardim Ângela ocorreram durante uma semana, segundo as seguintes etapas: identificação de problemas e potencialidades; apontamento das propostas nos mapas; apresentação para todo o grupo dos mapas produzidos por representantes de cada equipe; construção de um mapa de propostas comum aos grupos; discussão apoiada por palestras técnicas; discussão sobre as possibilidades de execução das propostas e continuidade da participação popular. Nos primeiros dias, foram construídos mapas diagnósticos e nos dias finais mapas propositivos.

Segundo a equipe do LabHab que utilizou a técnica, a avaliação preliminar que se tem do uso dessa técnica tem mostrado

[...] o uso da ferramenta base de mapas e a proposta de que os participantes identifiquem espacialmente onde estão localizados os aspectos importantes de cada localidade, os problemas e as potencialidades, tem facilitado a identificação de soluções para os problemas locais, têm garantido o apoio e a implicação da população nos projetos desenvolvidos a partir dessa experiência melhorando a efetividade e a eficiência do planejamento local.<sup>205</sup>

Além disso, os mapas de propostas servem para consolidar o objetivo e o caminho do planejamento a partir de decisões tomadas coletivamente.

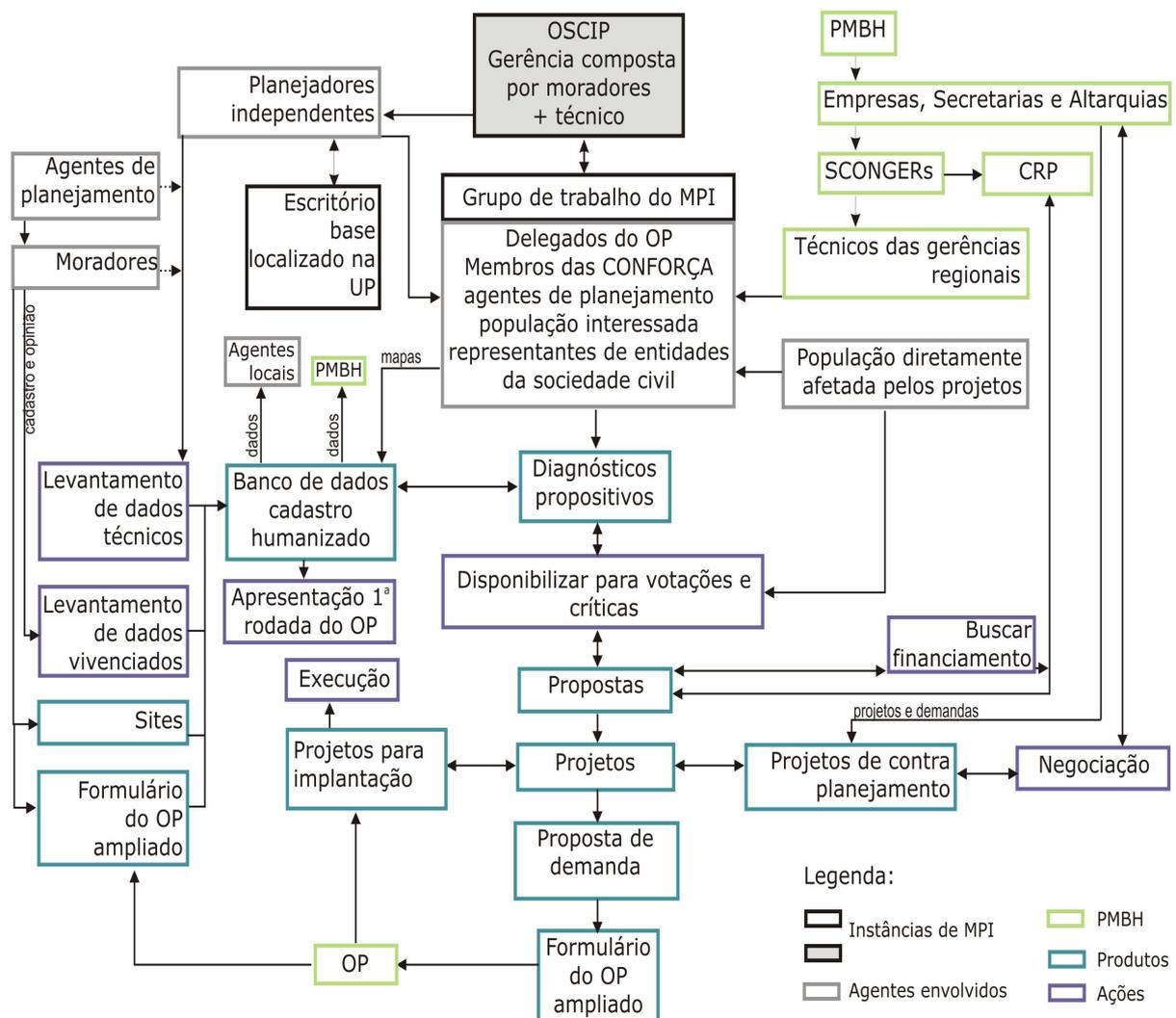
Esses mapas resultantes das oficinas, com suas informações e propostas, tornar-se-ão os elementos estruturadores do diagnóstico propositivo. Após a realização da oficina, a equipe técnica elabora um mapa síntese técnico em função das propostas definidas nas oficinas com os temas centrais, as demandas e sua pertinência e as estratégias para alcançar os objetivos. Além disso, como no PGE, a população, de posse de todas as propostas deve eleger as prioridades, criando uma hierarquização de propostas. Se possível, é importante que seja também elaborada uma estimativa de custo a partir de informações da Prefeitura (tabelas da SUDECAP) sobre o custo de obras semelhantes. Essa informação facilita as negociações para a implantação.

As ações descritas dizem respeito a demandas locais, de interesse interno da comunidade. No entanto, também é possível, seguindo basicamente a mesma técnica, o desenvolvimento de propostas de planejamento e contraplanejamento para demandas da cidade como um todo sobre o recorte espacial em questão. Podemos defini-las como planejamento se houver a

---

<sup>205</sup> LabHab, 2003. p. 64.

possibilidade de entendimento entre as partes e não houver disputas entre as escalas micro e macro acerca das mesmas decisões. Caso esse entendimento não seja possível, devido a interesses contraditórios entre as escalas micro e macro, são elaborados projetos de contraplanejamento. Eles servem de instrumento de negociação dos microcontextos. A elaboração do contraplanejamento pode ser estudada e negociada como parte do Relatório de Impacto de Vizinhança, proposto no Estatuto das Cidades. É importante que as pessoas diretamente afetadas pelas propostas da Prefeitura (remoções, aumento do volume de tráfego, mudança no potencial construtivo, etc) sejam incorporadas aos grupos de trabalho. No caso da elaboração de projetos executivos, eles devem se basear nos mapas propostos e seu conteúdo deve ser aprovado pelo grupo de trabalho. (Fig. 14)



**Figura 14** - Metodologia Microplanejamento Integrado – Fluxograma

Como foi explicitado, principalmente na primeira parte desta dissertação, o planejamento urbano, por meio do planejamento da circulação, tem contribuído para a disseminação do espaço abstrato ou dos valores de troca e para um planejamento afastado do moradores das cidades. A fragmentação administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e a conseqüente desintegração do planejamento e sua aplicação setorializada facilitam a atuação do planejamento da circulação. Esse tipo de planejamento exercido concentra investimentos urbanos em locais já providos de infra-estrutura, com aumento da concentração de renda e da segregação territorial. Além disso, ao se tornar um fim e si mesma, a circulação passa a atuar como um fator de dissolução da vida urbana rompendo vínculos tradicionalmente estabelecidos e favorecendo interesses econômicos. Esse favorecimento torna o problema de mais difícil solução.

A hipótese levantada para se superarem os problemas apontados é a introdução de um Microplanejamento Integrado. O MPI tem sua maior vantagem na possibilidade de um planejamento urbano a partir da participação popular devido à sua escala de atuação, que lida diretamente com as micronarrativas autônomas. O MPI busca uma associação íntima entre o planejamento e a gestão, pois, juntos, esses instrumentos são meios para se alcançar um maior desenvolvimento socioespacial das cidades. Não acredito, entretanto, que o desenvolvimento urbano possa ser alcançado mediante uma interferência apenas local. A escala micro aqui aventada não se pretende única, pois existe uma necessidade de ações em escalas supralocais. A consideração da escala local, no entanto, que quase não existe em Belo Horizonte hoje em dia, é essencial ao planejamento urbano.

A gestão realmente democrática da cidade requer um processo produtivo mais lento do que o alcançado por uma organização racionalizada de cima para baixo e não está voltada para a obtenção de lucro financeiro. O Microplanejamento Integrado propõe essa gestão democrática, incorporada ao planejamento urbano. Dessa forma, o pleno funcionamento do MPI será difícil de alcançar pela confrontação com os objetivos capitalistas de produção do espaço. Mesmo assim, sua existência em lugares não disputados pelo capital representaria um verdadeiro contraste ao domínio da racionalidade econômica sobre a cidade e um real ganho de autonomia dos moradores em relação às intervenções no seu espaço.

O planejamento urbano deve ser exercido de maneira participativa e incluyente como foi defendido através de parcerias, delegação de poder e autogestão. Uma combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa pode significar uma oportunidade de colocar em debate a gestão e o planejamento urbano. A incorporação da democracia participativa, além de aproximar o planejamento e a gestão dos cidadãos e dos reais problemas da cidade, é uma alternativa para que o planejamento e a gestão urbana se afastem da submissão acrítica ao mercado.

Principalmente para a arquitetura, cuidar dos projetos de Microplanejamento Integrado requer uma atenção às formas propostas. Assim como a apropriação e os conteúdos sociais influenciam o espaço, essa conformação física do espaço influencia esses conteúdos e sua possibilidade de apropriação. A construção de espaços diferenciais, relacionados aos contextos nos quais estão inseridos, é uma necessidade frente à homogeneização das formas produzidas pela arquitetura. É importante lembrar o que afirma Souza: “a preocupação do planejador crítico é com a autonomia do sujeito, e não, em si e de per se, com a ação estatal mais eficaz e eficiente.”<sup>206</sup> A ação do Estado só será valorizada pelos planejadores críticos na medida em que ela puder ser veículo de avanços no sentido do ganho da autonomia.

Os procedimentos levantados não foram testados. Dessa forma sua confrontação com a realidade é essencial para uma definição mais precisa e pode acarretar mudanças nesses procedimentos aqui propostos. O Microplanejamento Integrado foi definido principalmente na sua estrutura de funcionamento e nos princípios a serem seguidos. A proposta do MPI traz também consigo várias outras propostas que merecem ser melhor desenvolvidas: o Banco de dados, o *site*, os Agentes de Planejamento. Essas possibilidades se abrem a outros pesquisadores como continuidade do trabalho aqui iniciado.

---

<sup>206</sup> SOUZA, 2004, p. 524.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura nova*: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefebvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo: Editora 34, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia Antiga e Moderna*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org.br>>. Acesso em: 12/10/2004.

\_\_\_\_\_. *A democracia moderna representativa e a efetividade da participação ampliada*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org.br>>. Acesso em: 12/10/2004.

BARBOSA, H. M., GOUVÊA, R. G. *Manual de Medidas Moderadoras do Tráfego - Traffic Calming*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BELO HORIZONTE. PLAMBEL. *Programa EBTU/BIRD*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1978.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. *Lei Municipal n.º 5.953*. Sancionada em 31 de julho de 1991. Disponível em: <<http://bhz5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/40ce585798c982fa0325679e004ae61f?OpenDocument>>. Acesso em: 06/04/2005.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. BHTRANS. *Estatuto BHTRANS*. Belo Horizonte, 1991b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. BHTRANS. *Diagnóstico: projeto PACE 97*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1995.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Belo Horizonte; Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo: lei nº 7165*. Sancionada em 27 de agosto de 1996. Belo Horizonte: PMBH, 1996.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. BHTRANS. *Síntese dos estudos e proposições: projeto PACE 97*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1996b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. BHTRANS. *Relatório para primeira conferência de política urbana de Belo Horizonte: Plano de Circulação da Área Central de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1998.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. BHTRANS. *Relatório de Monitoração: Plano de Circulação da Área Central de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1998b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. BHTRANS. *Análise da alternativa de circulação da Av. Nossa Senhora do Carmo*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1998c.

\_\_\_\_\_. BHTRANS. *Análise da alternativa de circulação do binário Professor Moraes – Rio Grande do Norte*. Belo Horizonte: BHTRANS, 1998d.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. *Lei Municipal n.º 8146*. Sancionada em dezembro de 2000. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <<http://bh5.pbh.gov.br/legislacao.nsf>> Acesso em: 06/04/2005.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. *Planejar BH: Orçamento participativo – 8 anos de história*. Belo Horizonte: PMBH, 2002.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. URBEL. *Plano global específico Aglomerado Santa Lúcia: levantamento de dados*. Belo Horizonte: URBEL, 2002b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. URBEL. *Plano global específico Aglomerado Santa Lúcia: diagnóstico sócio-econômico organizativo*. Belo Horizonte: URBEL, 2002c.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. URBEL. *Plano global específico Aglomerado Santa Lúcia: propostas e hierarquização*. Belo Horizonte: URBEL, 2002d.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. *OP 10 anos*. Belo Horizonte: PBH, 2003.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. *Metodologia: orçamento participativo 2003/2004*. Belo Horizonte: PBH, 2003b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. *Plano regional de empreendimentos: orçamento participativo 2003/2004*. Belo Horizonte: PBH, 2004.

\_\_\_\_\_. *Portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte*. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em: 12/01/2005.

\_\_\_\_\_. *Texto de apresentação do CRPs*. Disponível em <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em 23/01/2005.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. URBEL. *Plano Global Específico*: um instrumento de planejamento urbano em assentamentos subnormais . Seminário de avaliação de projetos IPT. Disponível em: <[http://www.habitare.org.br/ ArquivosConteudo/54.pdf](http://www.habitare.org.br/ArquivosConteudo/54.pdf)>. Acesso em: 28/01/2005.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. São Paulo: Perspectiva, 1993.

\_\_\_\_\_. *História da Arquitetura Moderna*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BEY, Hakim. *TAZ: zona autônoma temporária*. Trad. Renato Resende. São Paulo: Conrad editora do Brasil, 2004. (Coleção Baderna)

BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. p. 20

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos deputados, 1988.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Estatuto das cidades: lei nº 10257*. Sancionada em 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e das Mobilidade Urbana. *Motivações que regem o novo perfil de deslocamento da população urbana brasileira: pesquisa de imagem e opinião sobre os transportes urbanos. Relatório final*. Brasília: Ministério das Cidades, 2002.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-Tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades uma antologia*. Trad. Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 2000.

CONTI, Alfio. *A experiência da autogestão em Ipatinga: uma busca pelo conceito*. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2000.

CRITICAL MASS. *Como criar uma Massa Crítica: Lições e idéias da experiência de São Francisco*. 1994. Libreto de protesto produzido coletivamente pelo movimento. In: LUDD,

Ned. (Org.) *Apocalipse Motorizado: as tiranias do automóvel em um planeta poluído*. Trad. Leo Vinícius. São Paulo: Conrad Editora do Brasil. 2004. (Coleção Baderna)

DAMIANI, Amélia Luiza; CARLOS, Ana Fani Alessandri; LIMA, Odete Carvalho de. (Org.). *O espaço no fim do século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 2001.

DUARTE, Cristóvão Fernandes. *Circulação e cidade: do movimento da forma à forma do movimento*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2002.

FILHO, Candido Malta Campos. *Reinvente seu bairro*. São Paulo: Editora 34, 2003.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRANCO, Augusto. As novidades da nova lei do terceiro setor. *Agir*, São Paulo, n.º 8, mar/abr. 1999.

FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. *Perspectivas do planejamento contemporâneo: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG, 1996.

GUARNACCIA, Matteo. *PROVOS: Amsterdam e o nascimento da contracultura*. Trad. Lígia de Souza Mendes. São Paulo: Conrad Editora do Brasil. 2001. (Coleção Baderna)

GREMAUD, Amaury P. Descentralização: conceitos básicos, requisitos e problemas – e estado das artes e a experiência internacional. In: *Curso de gestão urbana e de cidades*. Fundação João Pinheiro. IPEA. ESAF. WBI. 2002.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.

HOLSTON, James. Espaços da cidadania insurgente. *Revista do patrimônio histórico e artístico nacional*. n. 24, p. 243-254, 1996.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KAPP, Silke. *Teoria, Praxis, Conceito, Mimesis*. 2001. Revista eletrônica Interpretar Arquitetura. Disponível em <<http://www.arq.ufmg.br/ia/teoriapaxisconcmimesisOK.html>>. Acesso em: 10/05/2004.

LABHAB. *Programa Bairro Legal*. São Paulo: FAUUSP, 2003.

\_\_\_\_\_. *Plano de ação habitacional e urbana para o Jardim Ângela*. São Paulo: FAUUSP, 2003.

LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1993.

LUDD, Ned. (Org.) *Apocalypse Motorizado: as tiranias do automóvel em um planeta poluído*. Trad. Leo Vinícius. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2004. (Coleção Baderna)

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

MARTINS, José de Souza. (Org.) Henri Lefebvre e o retorno à dialética. São Paulo: Hucitec, 1993.

MONTE-MOR, Roberto Luiz de M. *Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1981.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Orçamento participativo e gestão Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação Getúlio Vargas, 2001.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos? FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *Estatuto da Cidade*. Centro de Pesquisas de Administração Municipal. São Paulo, p. 113-119, 2001.

PAMPLONA, Telmo; MAUTNER, Yvone; MARICATO, Erminia. *A apoteose dos contrastes*. São Paulo: FAUUSP, 2000.

PHAROAH, Tim. *Traffic calming: Progress and Potential*. London: South Bank Polytechnic, 1991.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Introdução.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, São Paulo, n.15, p. 39-58, 2000.

\_\_\_\_\_. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SENNETT, Richard. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. Trad. Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

\_\_\_\_\_. *Carne e pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental*. Trad. Marcos Aarão Reis. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Orçamento Participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2000.

VASCONCELOS, Eduardo A. *Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Annablume, 2001.

VIRILIO, Paul. *O espaço crítico*. Trad. Roberto Pires. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

\_\_\_\_\_. *Velocidade e política*. Trad. Celso Mauro Paciornick. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

## **LISTA DAS ENTREVISTAS**

Bravo, Daniel Poyanco. Funcionário da URBEL, coordenador dos Planos Globais Específicos e supervisor do PGE da Barragem Santa Lúcia. Depoimento: 04/05/2005, Belo Horizonte.

Pessoa, Fernando de Oliveira. Engenheiro da Gerência de Desenvolvimento (GEDES) da BHTRANS, um dos responsáveis pela coordenação do projeto PACE 97. Depoimento: 12/02/2004, Belo Horizonte.

Petrilo, Welton. Atual Gerente Regional do Orçamento Participativo da SCONGER Centro-Sul. Depoimento: 02/11/2004, Belo Horizonte.

Pires, Mônica Álvares. Engenheira Sanitarista e técnica responsável pelo PGE da Barragem Santa Lúcia na URBEL. Depoimento: 04/05/2005, Belo Horizonte.

Souza, Maria Inês de. Atual Gerente de Planejamento do Orçamento Participativo, integra a equipe do OP desde a sua elaboração. Depoimento: 26/10/2004, Belo Horizonte.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)