

**PATRÍCIA GARCIA GONÇALVES**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO:  
uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal  
de Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Organização do Espaço

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Magela Costa

**Belo Horizonte**

---

**Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais**

**2008**

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

Dissertação defendida e aprovada, em 24 de junho de 2008, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Geraldo Magela Costa

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Otávio Soares Dulci

## AGRADECIMENTOS

---

Diante de um desafio, mais do que a tarefa em si, o que mais nos angustia talvez seja a solidão. Se a solidão, essência da própria vida, é inevitável, a ajuda e o carinho de pessoas, ao longo de qualquer jornada, têm o poder de torná-la mais leve.

Felizmente, no caso desta dissertação, estive cercada de tantas pessoas que, mesmo nos momentos mais obscuros senti-me amparada. Seria impossível mencioná-las uma a uma. Algumas, porém, precisam ser reveladas pela importância que tiveram, por terem partilhado angústia e ansiedade e por terem contribuído, de alguma forma, para dissipá-las.

Agradeço primeiro aos meus pais por partilharem comigo cada passo e cada conquista. A eles, o meu obrigado especial pelo constante incentivo ao estudo.

Às minhas irmãs, sobrinhos e cunhados, agradeço a companhia alegre e divertida nos encontros de domingo, momentos de refazer-se. De modo especial, agradeço à Valéria Garcia Gonçalves pelo minucioso e competente trabalho de revisão gramatical e lingüística.

Às minhas filhas, Beatriz e Ana Clara, preciso agradecer os desenhos e bilhetes, os sorrisos e as interrupções que insistiam em lembrar-me de que há vida criativa para além de uma dissertação. Foram muito compreensivas com essa mãe rodeada por livros e mergulhada em reflexões.

Ao Anselmo, meu marido, agradeço o estímulo, o carinho, o amor e, acima de tudo, a paciência em ouvir-me com interesse. Muitas das questões e considerações contidas no trabalho foram iluminadas por nossas conversas.

Aos meus colegas da Câmara Municipal, sou grata pela amizade e companheirismo que marcam nossa convivência diária. Em especial, agradeço à Denise Pires Bacha, responsável pela Seção de Pesquisa, pela presteza e

interesse em ajudar-me, quando necessitei. Também não posso deixar de mencionar Cássia Aparecida Ferreira Arruda que, à frente da Seção de Registro Normativo, facilitou o acesso à documentação de que precisava com imensa boa vontade e confiança.

Aos vereadores entrevistados – Luzia Ferreira, Neusinha Santos, Anselmo José Domingos e Tarcísio Caixeta - e ao João Bosco Senra, agradeço a contribuição generosa e a disponibilidade em tempos de agendas lotadas e correria cotidiana.

Á Helena Machissoti, então Gerente Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana, agradeço a maneira gentil com que facilitou o acesso aos documentos do Conselho.

Aos meus professores do IGC, sou grata pela acolhida e pelos ensinamentos. Em especial agradeço as sugestões e os comentários da Professora Heloísa Soares de Moura Costa (IGC) e do Professor Otávio Soares Dulci (FAFICH) no Seminário de Dissertação. Eles ampliaram meu olhar e trouxeram novas reflexões, o que foi de grande valia no desenvolvimento do trabalho.

Enfim, agradeço de forma especial ao meu orientador, Professor Geraldo Magela Costa, por confiantemente permitir que eu encontrasse o caminho sob o seu olhar atento, guiada por seus comentários precisos e lúcidos. Percorri todo o trajeto com a confortável certeza de que, nos momentos de escuridão, ele estaria a postos para ajudar-me a clareá-los.

A todas essas pessoas e a tantas outras, a minha gratidão e o meu carinho por acompanharem essa trajetória. Foi essencial contar com vocês!

## RESUMO

---

O debate acerca da construção da democracia e seus desafios ocupou posição central durante todo o século XX. Nas últimas décadas, as críticas à democracia representativa e a valorização da democracia participativa parecem sugerir que a realização democrática passa pelo enfraquecimento da primeira e pelo fortalecimento da segunda.

Nesse contexto, o planejamento urbano ressurgiu no Brasil, traduzindo-se como um processo politizado e de construção coletiva e se apresentando como uma possibilidade de ampliação da democracia política e social. A partir dessa nova concepção, diversas instâncias de discussão de políticas públicas, constituídas de representantes do poder público e da sociedade civil, foram institucionalizadas.

Tal situação vem exigindo uma reflexão sobre a crise da democracia representativa e sobre os dilemas da democracia participativa, bem como sobre a necessidade de articulação entre essas práticas democráticas.

Escolheu-se a Câmara Municipal de Belo Horizonte como fonte de investigação para esta pesquisa, entendendo-se que o Poder Legislativo - campo de disputas e espaço privilegiado de debate sobre as questões urbanas - precisa ser avaliado enquanto um espaço da política.

Esta dissertação procura refletir sobre a democracia, sobre seus fundamentos e sobre os desafios de sua efetivação, por meio do resgate da trajetória do planejamento urbano praticado em Belo Horizonte, da análise da legislação urbanística produzida no Município e da investigação da atuação parlamentar ao discutir e aprovar tal legislação. Busca-se identificar possíveis avanços democráticos no planejamento urbano.

O objetivo final é identificar os limites e as possibilidades do Poder Legislativo Municipal contribuir para a produção de um espaço urbano mais democrático.

## ABSTRACT

---

The discussion involving the democracy construction and its challenges got into central position during all the XX century. Since the last decades, the critics concerning the representative democracy and the valorization of the participative democracy seemed to suggest that the democracy process passes through the weakening of the first and the endurance of the second.

In this context, the urban planning reappears in Brazil as a planned process of collective construction and presenting itself as a possibility of political and social democracy improvement. Since these new conceptions, many new discussions around public policies appeared, formed by public and civil power.

This situation demands a whole reflection about the representative democracy and about the dilemmas caused by the participative democracy, as well as the necessity of articulation between these democratic practices.

The Municipal Legislature of Belo Horizonte is therefore a source for this present research. We must understand the Parliament as the privileged place for debates concerning urban questions that must be evaluated as a political space.

This study aims to reflect about the democracy, its basis and the challenges for its effectiveness, through the rescue of the urban planning trajectory practiced in Belo Horizonte, the urbanistic legislation produced by the city and of the parliament action in discussing and approving those laws. We aim to identify possible democratic improvements in urban planning.

The final objective is identifying the limits and the possibilities of the Municipal Parliament in producing a more democratic urban space.

# SUMÁRIO

---

<b>- INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>- Capítulo 1 – POLÍTICA E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA.....</b>	<b>23</b>
<b>1-1 - INTERFACES ENTRE A TEORIA DEMOCRÁTICA E A TEORIA SOCIAL .....</b>	<b>24</b>
1.1.1 – Esfera pública: conceito chave para a democracia .....	24
1.1.2 – Sociedade civil: a terceira esfera .....	32
1.1.3 – Espaço público: arenas de autonomia ou instâncias institucionalizadas de participação? .....	40
1.1.4 – Breves considerações .....	44
<b>1-2 – DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>44</b>
1.2.1 – As críticas à democracia representativa e os dilemas da democracia participativa .....	47
1.2.2 – Diante da encruzilhada: “legitimidades rivais” ou complementares.....	52
1.2.3 – Uma democracia radical: a busca da autonomia e as armadilhas da heteronomia .....	56
<b>- Capítulo 2 – PLANEJAMENTO URBANO E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA EM BELO HORIZONTE .....</b>	<b>63</b>
<b>2-1 – PLANEJAMENTO URBANO E LUTA PELA REFORMA URBANA NO BRASIL: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>64</b>
2.1.1 – A busca de um novo paradigma para o planejamento urbano: nasce um movimento .....	64
2.1.2 – Reforma urbana e Constituição-Cidadã: as primeiras conquistas.....	68



2.1.3 – Reforma urbana após a Constituição de 1988 .....	74
<b>2-2 – CAMINHOS E DESCAMINHOS RUMO À DEMOCRACIA: A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO EM BELO HORIZONTE SOB A ÓTICA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA E DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR .....</b>	<b>80</b>
2.2.1 - Reminiscências de um passado recente: o planejamento antes do clamor democrático .....	82
2.2.1.1 – Lei nº 2.662, de 29 de novembro de 1976 .....	83
2.2.1.2 – Lei nº 4.034, de 25 de março de 1985 .....	86
2.2.2 – Horizontes democráticos para o planejamento urbano em Belo Horizonte .....	90
2.2.2.1 - Lei Orgânica Municipal .....	90
2.2.2.2 – Plano Diretor BH 2010 .....	98
2.2.2.3 – As alterações de zoneamento na ordem do dia: para onde foi o planejamento urbano e seus ideais democráticos? .....	103
2.2.2.4 - Plano Diretor e nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo .....	105
2.2.3 – Breves considerações .....	112
<b>- Capítulo 3 – PLANEJAMENTO URBANO E DEMOCRACIA: AVANÇOS, PERMANÊNCIAS E RETROCESSOS .....</b>	<b>115</b>
<b>3-1 – INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E PLANEJAMENTO URBANO EM BELO HORIZONTE APÓS 1996 .....</b>	<b>117</b>
3.1.1 – O caminho da representação: a Câmara Municipal de Belo Horizonte .....	118
3.1.1.1 – O processo de produção da lei .....	118
3.1.1.2 – Independentes e harmônicos... .....	127
3.1.2 – O caminho da participação: o Conselho Municipal de Política Urbana e a Conferência Municipal de Política Urbana .....	131
3.1.2.1 – O poder da participação .....	132

3.1.2.2 – A distância entre o poder da participação e o poder da decisão .....	138
<b>3.2 – A PRODUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA APÓS 1996....</b>	<b>145</b>
3.2.1 – Velhos e novos atores institucionais: o Executivo, o Legislativo e o COMPUR contracenam .....	147
3.2.2 – Panorama da legislação: considerações sobre o conteúdo das leis .....	153
3.2.3 – A atuação parlamentar: considerações sobre o processo de produção das leis .....	164
3.2.3.1 – Possibilidades de inclusão de novos atores: o Legislativo como espaço do debate .....	166
3.2.3.2 – Obstáculos aos princípios democráticos: transparência e publicidade em xeque .....	172
<b>3.3 – DEMOCRACIA, GOVERNABILIDADE OU MIRAGEM NO HORIZONTE? .....</b>	<b>177</b>
<b>- Últimas Considerações – IDENTIFICANDO LIMITES E DESVENDANDO POSSIBILIDADES .....</b>	<b>183</b>
<b>- REFERÊNCIAS.....</b>	<b>191</b>
<b>- ANEXO I – Classificação da legislação urbanística por tema.....</b>	<b>205</b>
<b>- ANEXO II – Leis originárias de projetos de lei cujas minutas foram submetidas à análise do COMPUR .....</b>	<b>220</b>
<b>- ANEXO III - Relação de vereadores e ex-vereadores entrevistados.....</b>	<b>229</b>

*A estratégia do conhecimento não pode ficar isolada. Ela visa à prática, ou seja, em primeiro lugar, uma confrontação incessante com a experiência, e, em segundo lugar, visa à constituição de uma prática global, coerente, a prática da sociedade urbana (a prática da apropriação, pelo ser humano, do tempo e do espaço, modalidade superior da liberdade).*

*Entretanto, até nova ordem, a prática social encontra-se submetida aos políticos. Eles apoderam-se dela através das instituições e dos aparelhos. Mais exatamente, os políticos especializados, como todos os “especialistas”, barram o caminho à constituição de uma racionalidade superior, a da democracia urbana. Eles se movimentam no interior de marcos institucionais e ideológicos, quando se trata, precisamente, de transpô-los. O que torna a situação mais difícil. A estratégia do conhecimento encontra-se diante de uma dupla obrigação. Ela não pode desconsiderar as estratégias políticas. Ela precisa conhecê-las. Como poderia, então, afastar do conhecimento esses “objetos” e esses “sujeitos”, esses sistemas e esse domínio? A sociologia política e a análise institucional, a da administração e a da burocracia, têm, a esse respeito, muito a dizer. Entre as ações estratégicas, cabem proposições aos políticos, homens de Estado, tendências, partidos. Isso em nada significa que o conhecimento crítico possa confiar em tais políticos especializados e renunciar em favor deles. Ao contrário. Como apresentar-lhes projetos e programas sem renunciar à análise crítica de suas ideologias e realizações? Como persuadi-los ou impeli-los, respondendo a suas pressões através de pressões opostas? Certamente isso não é fácil. No entanto, o abandono pelo conhecimento de seu direito de crítica sobre as decisões e sobre as instituições ser-lhe-ia fatal. Um processo dificilmente reversível põe-se em curso após cada renúncia. É a democracia que renuncia e não apenas a ciência ou as instituições científicas (LEFEBVRE, 2004, p. 131).*

## **INTRODUÇÃO**

No século XX, é inegável a centralidade assumida pela democracia no campo político. No debate teórico ou como demanda social, a construção da democracia vem atraindo a atenção dos mais diversos segmentos da sociedade.

Ao mesmo tempo, nas últimas décadas, outra grande certeza parece ter-se instalado: o capitalismo. No âmbito do capitalismo, apesar das inúmeras e insistentes críticas, prevalece em curso a ideologia neoliberal, talvez expressando muito mais a crise de confiança no Estado e nas instituições públicas, do que a genuína esperança no mercado.

Frente a uma realidade econômica inexorável - sistema capitalista e neoliberalismo -, já que aparentemente desprovida de alternativa, e a uma necessidade política e social - realização democrática -, as fronteiras entre as diferentes colorações e correntes políticas precisam ser repensadas.

No Brasil, como bem sintetiza Maria Célia Paoli (2003),

Cidadania e solidariedade são demandadas, então, exatamente no momento em que os governos dos anos 90 eram impelidos, pelo modelo econômico neoliberal adotado, a livrar-se do investimento em obrigações públicas de proteção e garantia eficazes dos direitos sociais. Também as elites se convenciam, nas palavras de Francisco de Oliveira, da “desnecessidade do público” diante de um Estado em crise financeira e obrigado a endividar-se junto ao setor privado, criando nestas elites a ilusão de que são politicamente auto-suficientes. As classes médias, por sua vez, seduziam-se pelas idéias de estabilidade monetária e individualismo meritocrático. Além de tudo, a referência estatal em relação a políticas distributivas, apesar de solidamente estabelecida na cultura política do país, aparecia apenas pelo seu histórico lado autoritário, burocrático e ineficaz (PAOLI, 2003, p. 377-378).

Em um grande paradoxo, elites, classe média e Estado apostam no projeto neoliberal, ao mesmo tempo em que palavras de ordem como cidadania e solidariedade ganham espaço no discurso e no texto<sup>1</sup>.

Como, então, conciliar convicções que trazem ideais tão distantes ou mesmo contraditórios? Se a palavra liberdade encontra-se na base de ambos os projetos - democrático e neoliberal - ela, em cada um, apresenta significados totalmente controversos, pois se, no primeiro, designa emancipação social e

---

<sup>1</sup> Referindo-se aos paradoxos que marcam a atualidade política e teórica, Rancière (1996) enfatiza, “No momento em que nos dizem que os dados são inequívocos e que as escolhas se impõem por si mesmas, celebra-se ruidosamente o retorno do ator racional à cena social. Quanto menos coisas há a discutir, mais se celebra a ética da discussão, da razão comunicativa, como fundamento da política” (RANCIÈRE, 1996, p. 367).

percepção dos próprios direitos a partir dos direitos coletivos; no segundo, refere-se ao indivíduo, à faculdade “de decidir e agir, segundo determinação originária do próprio eu” e ao “acúmulo supra-social de poderes” (HISSA, 2006, p. 142-143).

Pode a democracia ser construída em um ambiente cujas palavras-chave são: concorrência, lei do mais forte, mais-valia e desilusão com o público? Não seria a democracia um projeto que exige a restauração e o fortalecimento do coletivo, do sentido do outro, da solidariedade e a vitória do interesse público sobre o interesse privado?

A convivência pacífica desses consensos, aparentemente antagônicos, tem indicado o quanto o discurso democrático é apropriado e ressignificado pelos interesses dominantes<sup>2</sup>.

Ao mesmo tempo em que recusam a mediação pública dos conflitos e a perspectiva de uma cidadania ampliada, os segmentos dominantes utilizam o universo semântico do campo da esquerda, deles se apropriando e processando o esvaziamento e a inversão de seus sentidos: sociedade civil é igualada/reduzida a mercado; política, a racionalidade técnico-administrativa; direitos, a autonomia privada de indivíduos empreendedores (quando se quer atribuir-lhe um sentido positivo) ou a privilégios (quando se quer atribuir-lhe um sentido negativo); cidadão, a consumidor ou filantropo; democracia, a governabilidade (VÉRAS, 2006, p. 113).

O que parece estar em vigor é uma democracia sem política, que tem o consenso como premissa e não como busca. No entanto o abandono do público e do coletivo e a negação do dissenso esbarram em um pressuposto elementar: a realização democrática depende da possibilidade de expressão da diversidade de interesses. Uma democracia que recusa o conflito e não acredita na política reduz-se a um discurso ideológico com grande chance de render-se ao populismo e se configurar como um “padrão de organização da dominação política” (AVRITZER, 2003, p. 563).

Sem dúvida, as críticas à democracia representativa indicam que a forma hegemônica de prática democrática, restrita ao procedimento eleitoral para formação de governos, tem mostrado sua fragilidade e sua incapacidade de corresponder aos ideais democráticos em sua plenitude.

---

<sup>2</sup> Santos (2006) destaca que “o desaparecimento da tensão entre democracia e capitalismo” reside no fato da democracia representativa ter perdido “as parcas virtualidades distributivas que alguma vez teve” (SANTOS, 2006, p. 372).

Santos (1994) ressalta que “a democracia representativa constituiu até agora o máximo de consciência política possível do capitalismo” (SANTOS, 2006, p. 232). Para o autor, porém, esse máximo não é uma quantidade fixa, mas uma relação social, podendo ser ampliado pela complementação ou o aprofundamento da democracia representativa por meio de outras formas de democracia. Nesse caso, ou o capitalismo adaptar-se-ia a essa nova configuração ou haveria uma ruptura que apontaria para uma nova ordem social pós-capitalista.

Para Santos (1994), a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa exige uma redefinição e uma ampliação do campo político, de modo que este deixe de ser uma dimensão setorial e especializada, confinada ao Estado. Sendo assim,

a nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará permitirá desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania. Esse novo campo político não é, contudo, um campo amorfo. Politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada (SANTOS, 1994, p. 233).

No entanto, ao invés de complementaridade entre diferentes práticas democráticas, as críticas à democracia representativa e a esperança nas formas mais diretas de democracia podem levar a crer que a construção democrática passa pelo enfraquecimento da primeira e pelo fortalecimento da segunda. Nesse sentido, a realização da democracia volta-se muito mais para a instituição de novos espaços de debate, nos quais se busca valorizar a participação da sociedade, do que para a avaliação e o aprimoramento dos espaços caracterizados pela representação já existentes. Em síntese, a descrença na democracia representativa e a valorização da democracia participativa é o cenário que se presencia, indicando a necessidade de tentar-se compreender as conseqüências dele decorrentes.

Cabe ressaltar, já de início, que esse quadro pode favorecer o desmantelamento do projeto de esfera pública, enquanto espaço onde grupos humanos dialogam, negociam e buscam chegar a algum entendimento sobre os assuntos de interesse comum, e promover a idéia de várias micro-esferas públicas, onde grupos sociais excluídos da esfera pública dominante exerceriam a

ação política em campo próprio. Tal situação, ao contrário de desocultar formas de opressão e de dominação, pode significar a consolidação e oficialização de desigualdades históricas (JOVCHELOVITCH, 2000).

Nesse contexto de construção da democracia, o planejamento urbano no Brasil ressurgiu e se apresenta como uma possibilidade de ampliação do campo político e do exercício da cidadania. O novo planejamento traduz-se como um processo politizado, participativo e construído coletivamente, contrapondo-se ao antigo planejamento centralizado, compreensivo e autoritário que marcou o período do regime militar e deixou lembranças bem concretas no espaço segregado e desigual que gerou.

A partir dessa concepção de planejamento, na década de 90, várias instâncias de discussão de políticas públicas, constituídas de representantes do poder público e da sociedade civil, foram institucionalizadas. Conselhos setoriais, orçamentos participativos, fóruns e conferências passaram a integrar o universo da política urbana.

A utopia democrática transparece, assim, como elemento essencial à consolidação de um novo paradigma para o planejamento urbano, que consiga fazer frente aos problemas sociais e ambientais que caracterizam as cidades brasileiras<sup>3</sup>. Almejar essa utopia é acreditar na possibilidade de que a democratização do direito aos benefícios urbanos saia do discurso e do texto e efetivamente se realize por meio de políticas públicas capazes de produzir um espaço urbano menos excludente e socialmente mais justo. A emergência da cidade conflituosa, lugar da diferença e da diversidade, é condição para essa cidade democrática almejada e se contrapõe à cidade dos consensos e da unanimidade<sup>4</sup>.

Associa-se à idéia de planejamento urbano participativo, uma percepção do espaço como espaço vivido ou social e não como o substrato material e simples

---

<sup>3</sup> Em palestra proferida na abertura de Seminário sobre Desenvolvimento Urbano e Áreas Centrais, promovido pela Secretaria Municipal de Políticas Urbanas da Prefeitura de Belo Horizonte, nos dias 10 e 11 de agosto de 2005, o Professor Carlos Vainer afirmou ser necessário, embora não suficiente, a busca de uma utopia pelo planejamento urbano. Assim, a utopia higienista esteve na base do planejamento sanitário, bem como a utopia funcionalista foi subjacente ao planejamento modernista. Atualmente, segundo Vainer, há que se falar na utopia democrática.

<sup>4</sup> A cidade do consenso é condição necessária para o chamado planejamento estratégico (modelo de planejamento urbano amplamente difundido e utilizado em várias cidades do mundo). O planejamento estratégico vê a cidade como uma empresa ou como uma mercadoria, negando-a, segundo alguns autores, enquanto espaço político (VAINER, 2000).



receptáculo das ações humanas. Como sintetiza Milton Santos (1996), o espaço é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação em permanente interação. Se o espaço é uma expressão da sociedade ou um produto das relações sociais, mas também condiciona tais relações, alterar relações espaciais implica em alterar relações sociais e vice-versa, numa relação dialética. Segundo Lefebvre (2004), “O espaço e a política do espaço ‘exprimem’ as relações sociais, mas reagem sobre elas” (LEFEBVRE, 2004, p. 26-27).

Um planejamento urbano que busca a utopia democrática, precisa compreender o processo de produção desse espaço/sociedade e tentar orientar as relações espaciais com base em princípios como justiça social e qualidade de vida. Nesse sentido, a dimensão política, e não somente a técnica, adquire grande relevância.

Lefebvre (2004), ao buscar estratégias para promover-se um novo urbano, enfatiza a importância do conhecimento não se isolar, mas, ao contrário, aproximar-se dos “políticos especializados”, objetivando entender suas estratégias e propor-lhes alternativas sem, porém, renunciar à análise crítica das instituições e decisões; das ideologias e ações. Só assim, segundo o filósofo francês, será possível transpor marcos institucionais e ideológicos<sup>5</sup>.

Com essa convicção, elege-se o parlamento municipal, arena institucionalizada do exercício da política, como fonte de investigação. Entende-se que o Poder Legislativo é um lugar, por excelência, onde os interesses em disputa, as reivindicações e anseios sociais devem manifestar-se. Ainda que não venha merecendo muita atenção e estudos, se comparado às novas instâncias de participação direta, o Poder Legislativo Municipal, bem ou mal, polariza as questões urbanas, das mais abrangentes às mais específicas, das mais polêmicas às mais consensuais. O parlamento é um dos espaços em que a política da vida cotidiana pode encontrar-se e se mesclar com a política profissional institucionalizada.

Busca-se, com esta pesquisa, identificar os limites e as possibilidades do Poder Legislativo de Belo Horizonte contribuir para a produção de um espaço urbano mais democrático. Para isso, realiza-se um resgate histórico do planejamento urbano praticado no município, por meio da análise da legislação

---

<sup>5</sup> Ver a epígrafe desta dissertação, na qual se reproduz trecho do livro *A Revolução Urbana*, de Henri Lefebvre.

urbanística produzida e, ainda, da investigação da atuação da Câmara Municipal na discussão e na elaboração dessa legislação<sup>6</sup>.

É, enfim, a cidade do conflito - pré-requisito para a cidade democrática - que se procura desvendar. Descobri-la é condição para analisar a construção da democracia e suas possibilidades de transformar o espaço urbano.

Cabe ressaltar algumas premissas que embasam este estudo.

Parte-se da idéia de que a democracia representativa passa por uma crise<sup>7</sup> de legitimidade, em virtude da descrença na política<sup>8</sup> e da desconfiança na representação como possibilidade de efetivação democrática.

No caso de Belo Horizonte, observa-se que a democracia representativa atravessa também uma crise de identidade, tendo em vista as novas e múltiplas instâncias de democracia participativa instituídas. No que se refere ao planejamento urbano, a aprovação do Plano Diretor do Município, em 1996, trazendo novos ambientes de discussão da política urbana, que propiciam a participação popular, como o Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR - e a Conferência Municipal de Política Urbana, vem exigindo uma avaliação do papel da democracia representativa. Além disso, esses novos fóruns de debate são regidos pelo Executivo, deslocando-se o espaço de debate, função típica do Legislativo, promovendo novos arranjos de poder e redefinindo a natureza do conflito entre as duas esferas.

Diante disso, pode-se dizer que o Poder Legislativo precisa repensar-se, enquanto também um espaço da política. Afinal, sua responsabilidade, frente ao anseio de democratização, não se esgota diante das críticas aos limites da representação, exigindo que seu papel seja discutido e redefinido e suas práticas sejam reformuladas. O descompasso entre essa necessidade de adaptação e a incapacidade de abandonar velhas fórmulas tem reflexos na atuação parlamentar e, portanto, na elaboração de políticas públicas e na produção da legislação urbanística.

---

<sup>6</sup> Cabe salientar que a legislação urbanística é um dos elementos, dentre tantos, que contribuem para a formação do espaço urbano. Além disso, analisar o processo de produção da lei pode revelar como vem ocorrendo a construção da democracia política, entendendo que esta pode conduzir à democratização do espaço.

<sup>7</sup> A crise a que se refere este texto diz respeito a um momento de avaliação, escolha e mudança.

<sup>8</sup> Bourdieu (1998), ao ressaltar a crise de confiança no Estado e nos políticos, afirma: "O que se descreve como uma crise do político, um antiparlamentarismo, é na realidade um desespero a propósito do Estado como responsável pelo interesse público" (BOURDIEU, 1998, p. 10-11).

Deve-se deixar claro que não há nenhuma intenção de negar ou diminuir a importância que a democracia participativa vem assumindo na sociedade brasileira contemporânea. Não há dúvidas que o fortalecimento e o aprimoramento das instâncias de participação popular precisam ser buscados. O que se almeja é analisar os reflexos desse cenário sobre a democracia representativa, entendendo-se que também essa precisa fortalecer-se e se aprimorar.

Caso não haja uma redefinição do papel e da atuação do parlamento, corre-se o risco do projeto democrático menosprezar esse espaço do pleno exercício da política, onde os diversos interesses possam ser confrontados (campo de lutas) na busca do interesse coletivo, optando por uma discussão diluída em micro-espacos, onde os interesses estariam pulverizados e, muitas vezes, previamente definidos.

Uma série de questões norteia a pesquisa que aqui se inicia. O planejamento urbano em Belo Horizonte tem caminhado em direção à utopia democrática? A elaboração e aprovação das leis urbanísticas têm ocorrido de forma democrática, ou seja, o processo de produção legislativa tem propiciado a emergência da cidade do conflito? Como caracterizar a crise da democracia representativa, os riscos dela decorrentes e seus reflexos sobre a produção do espaço? Quais os limites do Poder Legislativo Municipal na elaboração de políticas urbanas capazes de democratizar o direito à cidade? Qual o potencial do Poder Legislativo Municipal na busca da utopia democrática e de um novo paradigma para o planejamento e a gestão urbana?

Na busca de respostas para tantos questionamentos, considera-se importante, em um primeiro capítulo, apresentar uma revisão teórico-conceitual capaz de elucidar conceitos que deverão sustentar a reflexão que se pretende realizar. Esclarecer alguns conceitos da teoria social, que estão no centro do debate sobre a democracia, torna possível caracterizá-los como os alicerces da construção democrática.

Como parte dessa revisão, identifica-se, ainda, os desafios da construção democrática por meio de uma reflexão a respeito da democracia representativa e da democracia participativa, numa tentativa de vislumbrar as limitações e o potencial de ambas.

Neste capítulo inicial também se insere uma discussão a respeito das idéias de autonomia e heteronomia, pois uma verdadeira democracia só se efetiva ao pautar-se pelos princípios de liberdade e de emancipação social. A conquista da autonomia seria o ideal da democracia em sua plenitude, podendo, ao mesmo tempo, ser encarada como essencial para que o projeto democrático possa realizar-se. Portanto a autonomia pode ser vista, dialeticamente, como condição e como meta da verdadeira democracia.

O abrangente resgate bibliográfico e teórico apresentado mostra-se importante para a compreensão do objeto estudado e para o processo de reflexão proposto. Além do mais, garante a base para a aventura interdisciplinar exigida pela pesquisa.

O capítulo seguinte, já com o foco em Belo Horizonte, resgata a história do planejamento urbano no Município. Parte-se de uma retrospectiva da legislação urbanística municipal até o ano de 1996, procurando contextualizar tal produção e caracterizar a forma de atuação do Poder Legislativo ao apreciar e discutir essa legislação.

Em Belo Horizonte, a Lei Orgânica, aprovada em 1990, e o Plano Diretor e a nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, aprovados, simultaneamente, em 1996, apresentam-se como marcos simbólicos de uma nova lógica de pensar a cidade e suas questões. A ampla discussão que precedeu à aprovação das referidas leis também marca a história da construção da democracia no Município.

Antes, porém, de focar Belo Horizonte, procura-se, ainda no segundo capítulo, recuperar momentos relevantes da luta, que se travou no cenário nacional, pelos ideais de reforma urbana. Um primeiro passo foi dado com a inserção, no texto constitucional, de um capítulo específico dedicado à política urbana.

Além da ênfase na política urbana, a Constituição de 1988 trouxe a proposta de descentralização do poder. Os municípios passaram a deparar-se com novas atribuições e se viram confrontados por desafios inovadores. Sua competência legislativa expandiu-se e o Poder Legislativo Municipal teve suas prerrogativas e responsabilidades ampliadas. A política urbana ganhou destaque e passou a ser considerada de interesse local e, portanto, de responsabilidade municipal. As questões urbanas passaram, então, a ter lugar garantido na pauta

das câmaras municipais, seja pelo número significativo de proposições sobre o tema, seja pela complexidade técnica e política das matérias referentes ao mesmo.

O terceiro capítulo investiga avanços desejáveis e esperados na democratização do planejamento urbano, em Belo Horizonte, a partir de 1996.

Além de inaugurarem uma nova ordem determinante da ocupação e uso do solo, o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, instituíram novos instrumentos e mecanismos democráticos de gestão urbana participativa. Tais mudanças tiveram reflexos significativos na ação da Câmara Municipal e na produção da legislação relativa à política urbana.

A análise proposta baseia-se no levantamento da legislação urbanística e da atuação parlamentar municipal pós-1996.<sup>9</sup> Para atingir o objetivo almejado, são propostos dois tipos de análise. O primeiro, refere-se ao conteúdo das leis urbanísticas produzidas, numa tentativa de avaliar se a ampliação do universo jurídico tem traduzido os anseios e as esperanças de democratização do espaço urbano. O segundo tipo de análise relaciona-se ao processo de discussão e elaboração dessas leis, objetivando refletir sobre a forma de atuação do parlamento e sobre a construção da democracia política.

Considerando-se que a experiência de parlamentares contribuiria para enriquecer a pesquisa, foram realizadas entrevistas com alguns vereadores e ex-vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte<sup>10</sup>.

Além de avaliar a democracia representativa, analisa-se, ainda, sua relação com as práticas democráticas participativas voltadas para a discussão da política urbana, buscando-se identificar as limitações e as possibilidades de realização de um planejamento urbano movido pela utopia democrática. Nesse sentido, procura-se investigar a atuação do Conselho Municipal de Política Urbana -

---

<sup>9</sup> O universo de leis analisadas delimita-se a partir dos seguintes critérios: projetos de lei que tramitaram pela Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte, entre os anos de 1997 e 2007 (13º e 14º legislaturas e parte da 15º legislatura), e que se tornaram lei.

<sup>10</sup> A escolha dos parlamentares a serem entrevistados baseou-se no fato de estarem envolvidos em discussões relacionadas à política urbana. Alguns dos entrevistados participaram ativamente, como vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte, dos debates que precederam à aprovação da Lei Orgânica, do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Outros são, atualmente, membros da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana e da Comissão de Participação Popular da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

COMPUR - na discussão de minutas de projeto de lei que originaram leis e sua interface com a atuação parlamentar.

Três anexos fazem parte da pesquisa. O primeiro refere-se à classificação, por tema, da legislação urbanística pesquisada e pretende facilitar a análise das leis. O segundo, baseado nas atas de reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR -, apresenta uma síntese das discussões e das deliberações do Conselho a respeito de minutas de projetos de lei que se tornaram lei. O terceiro e último anexo visa a apresentar os vereadores e ex-vereadores entrevistados, de modo a caracterizar o envolvimento dos mesmos com o tema política urbana.

Como há sempre uma dimensão universal no particular, entende-se que a pesquisa, embora circunscrita a um município, pode evidenciar a necessidade de redefinição do parlamento e a importância de uma crítica permanente sobre o planejamento urbano diante da impressionante capacidade do capitalismo de adaptar-se a novos contextos e se apropriar do discurso que pretende originalmente combatê-lo.

Como diz Bourdieu (1998), “não há verdadeira democracia sem verdadeiro contra-poder crítico” (BOURDIEU, 1998, p. 17). Portanto, buscar uma democracia verdadeira exige constante mobilização e reflexão crítica.

Ao final, cabe ressaltar dois pontos considerados relevantes.

O primeiro refere-se à questão da proximidade do pesquisador com o objeto de pesquisa<sup>11</sup>. Santos (1987) adverte que

A distinção sujeito/objecto nunca foi tão pacífica nas ciências sociais quanto nas ciências naturais e a isso mesmo se atribuiu (...) o maior atraso das primeiras em relação às segundas. (...) A distinção epistemológica entre sujeito e objecto teve de se articular metodologicamente com a distância empírica entre sujeito e objecto (SANTOS, 1987, p. 50).

O autor, porém, enfatiza que, no paradigma emergente, “todo o conhecimento científico é auto-conhecimento” (SANTOS, 1987, p. 52), pois:

---

<sup>11</sup> A autora desta pesquisa trabalha, desde 1990, na Câmara Municipal de Belo Horizonte e, mais precisamente, desde 1993, com consultoria técnica em assuntos referentes à política urbana discutidos ou apreciados pela Instituição.

o caráter autobiográfico e auto-referenciável da ciência é plenamente assumido. A ciência moderna legou-nos um conhecimento funcional do mundo que alargou extraordinariamente as nossas perspectivas de sobrevivência. Hoje não se trata tanto de sobreviver como de saber viver. Para isso é necessária uma outra forma de conhecimento, um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos (SANTOS, 1987, p. 53).

Acredita-se, então, que a vivência e a proximidade com o objeto a ser investigado possibilita contemplá-lo e compreendê-lo mais profundamente, o que contribuirá para a construção do conhecimento.

O outro ponto a ser destacado diz respeito ao caráter interdisciplinar da pesquisa. Sociologia, ciência política e geografia necessariamente encontram-se e se interpenetram nas páginas que se seguem. Refletir sobre democracia e sobre planejamento urbano exige a dissolução de limites disciplinares e teóricos, transformando-os em fronteiras móveis, porosas e permeáveis<sup>12</sup>.

Segundo Hissa (2006),

a interdisciplinaridade poderia ser compreendida como um “estado de alerta” diante da inoperância dos projetos idealizados para a construção do conhecimento integrado e, da mesma forma, diante da perspectiva míope dos projetos científicos fragmentados. (...) O projeto interdisciplinar padece na disciplina, mas sobrevive, contudo, enquanto desejo de transformação (HISSA, 2006, p. 262-263).

A interdisciplinaridade é um sinal de reflexão a respeito da fragilidade do conhecimento disciplinar e da necessidade de criarem-se elos disciplinares. É um primeiro passo na direção da transdisciplinaridade, que seria o diálogo e a interpenetração de todas as formas de conhecimento. A transdisciplinaridade não rompe com a disciplina, mas a ultrapassa na busca de um conhecimento integrado e sem fronteiras; na busca do reencontro da ciência com o senso comum. Na verdade, ao pensar-se a democracia política e social é impossível ignorar a necessidade da democracia cognitiva e da absoluta integração de todos os saberes.

---

<sup>12</sup> Hissa (2006) ressalta que a fronteira diz respeito ao tênue, ao frágil; é zona de conflitos e de contatos; é limite provisório.

## **POLÍTICA E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA**



## **1-1– INTERFACES ENTRE A TEORIA DEMOCRÁTICA E A TEORIA SOCIAL**

Para o que se pretende neste trabalho - uma reflexão sobre a construção democrática - faz-se necessário compreender e analisar alguns conceitos da teoria social. Esclarecer o significado desses conceitos e analisar a transformação desse significado em diferentes contextos ao longo da história parece importante para reconhecer sua relevância e identificar sua centralidade no debate sobre a democracia vigente na sociedade contemporânea. Permite, ainda, caracterizar os caminhos e descaminhos da realização democrática no Brasil.

Como argumenta Gomes (2006), ao discutir o conceito de esfera pública, é importante “não perder, através de um uso descuidado da expressão, a possibilidade de se pensar com sutileza e fecundidade os fenômenos a que ela se refere” (GOMES, 2006, p. 56).

É com essa compreensão que se inicia a reflexão proposta evidenciando conceitos elementares como: esfera pública, sociedade civil e espaço público.

### **1.1.1 - Esfera pública: conceito chave para a democracia**

A idéia de esfera pública encontra-se na base do debate relacionado às possibilidades e aos limites da realização da democracia e do exercício da cidadania em sociedades contemporâneas (JOVCHELOVITCH, 2000). Para trazê-la à luz, a teoria de Jürgen Habermas e Hannah Arendt será buscada, bem como sua interpretação por autores como Sandra Jovchelovitch, Leonardo Avritzer, Sérgio Costa e Wilson Gomes.

Sendo a democracia “uma forma de dominação consentida” (COSTA, 2002, p. 15), ou seja, uma forma de governo cujas decisões precisam ser constantemente justificadas e, para serem implementadas, dependem da concordância da comunidade política, cabe à esfera pública posição de destaque, pois é nessa arena que acontece tanto a justificação das decisões, quanto a manifestação da vontade coletiva.

Freqüentemente, a noção de esfera pública acaba sendo reduzida à idéia do espaço físico onde se processa a conversa sobre os temas de interesse

comum. No entanto, cabe compreender que o termo esfera pública refere-se ao debate em si e não ao lugar onde ele ocorre (GOMES, 2006).

O conceito de esfera pública deve ser entendido em relação ao seu oposto, ou seja, a esfera privada. Esses dois domínios - o público e o privado - assumiram sentidos múltiplos em diferentes momentos históricos, mas sempre foram definidos como uma relação, o que indica que o significado da vida privada constitui-se pelo significado da vida pública e vice-versa. Como salienta Jovchelovitch (2000), a relação entre o público e o privado está presente em qualquer sociedade humana e se configura como uma construção social e histórica.

Habermas (1984) ressalta a variedade de significados concorrentes assumidos pelo uso corrente de “público” e “esfera pública” e esclarece que tais significados são originários de momentos históricos distintos. Arendt (2007) ressalta que a idéia de “público” envolve dois fenômenos: o da publicidade, no sentido de tornar público, e o de mundo comum.

Sem a intenção de esgotar o conceito de esfera pública ou de evidenciar detalhadamente sua transformação ao longo do tempo, o resgate de algumas definições que o termo assume, em diferentes momentos históricos, mostra-se importante como fonte de compreensão dos fundamentos do debate contemporâneo sobre a democracia.

A noção de esfera pública da cidade-estado grega é paradigmática e, nos dizeres de Habermas (1984), “partilha, desde a Renascença, como todo o assim chamado “clássico”, de autêntica força normativa - até os nossos dias” (HABERMAS, 1984, p. 16).

Na cidade-estado grega desenvolvida, a esfera da *polis* que é comum aos cidadãos livres (*koiné*) é rigorosamente separada da esfera do *oikos*, que é particular a cada indivíduo (*idia*). A vida pública, *bios politikos*, não é, no entanto, restrita a um local: o caráter público constitui-se na conversação (*lexis*), que também pode assumir a forma de conselho e de tribunal, bem com a de práxis comunitária (*práxis*), seja na guerra, seja nos jogos guerreiros (HABERMAS, 1984, p. 15).

Valendo-se da reflexão de Hannah Arendt, Jovchelovitch (2000) ressalta que o sentido da esfera pública grega é a convicção de que o que distingue o convívio da espécie humana do convívio de outras espécies animais é a

“capacidade de escapar do domínio da necessidade pura e entrar para um domínio completamente diferente - o domínio da ação, ou da política, onde as pessoas desenvolvem suas capacidades para o discurso e a ação” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 47). Portanto, dentre as atividades humanas, apenas a ação (*práxis*) e o discurso (*lexis*) são consideradas políticas. Assim, completa a autora, “a condição básica para o discurso e a ação é a pluralidade humana”, ou seja, as pessoas são diferentes, mas têm algo em comum, sendo “a vontade livre da ação e do discurso exercidos no reino da vida política que constituem a experiência genuinamente humana” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 48).

Para os gregos, as necessidades biológicas e de subsistência estavam ligadas à esfera privada, reino da transitoriedade - da vida e da morte - e da dependência, e não deviam ser exibidas aos outros, ao contrário, deviam ser escondidas com pudor. Já a esfera pública era o reino da liberdade e da continuidade; campo propício à distinção, ao reconhecimento das virtudes e à conquista da imortalidade (HABERMAS, 1984). A importância desse espaço político baseava-se na convicção de que “questões cruciais da vida humana exigem escolhas que só podem ser feitas considerando a negociação da diversidade” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 49). A esfera pública era, então, o domínio do enfrentamento e da elucidação do interesse coletivo.

Arendt (2007) salienta que,

Na opinião dos antigos, o caráter privativo da privacidade, implícito na própria palavra, era sumamente importante: significava literalmente um estado no qual o indivíduo se privava de alguma coisa, até mesmo das mais altas e mais humanas capacidades do homem. Quem quer que vivesse unicamente uma vida privada - o homem que, como o escravo, não podia participar da esfera pública ou que, como o bárbaro, não se desse ao trabalho de estabelecer tal esfera - não era inteiramente humano (ARENDR, 2007, p. 48).

O controle das necessidades da vida era, porém, requisito para participar da liberdade da polis<sup>13</sup>, onde as questões de interesse geral eram discutidas e decididas e onde a diversidade tinha espaço. O poder, nesse caso, não se

---

<sup>13</sup> A participação na vida pública dependia da autonomia privada dos indivíduos como senhores da casa. Daí mulheres e escravos não serem considerados cidadãos, sendo-lhes vedado atuar na vida pública.

relacionava à violência ou ao despotismo, residindo na capacidade e na habilidade de negociação e de convencimento por meio do discurso. Consistia, então, nos recursos utilizados no debate público.

Hoje, como salienta Arendt (2007), a palavra privatividade não remete à idéia de privação, o que parcialmente se deve ao fato da esfera privada ter passado por um enriquecimento decorrente do individualismo moderno.

Arendt (2007) destaca que

o fato histórico decisivo é que a privatividade moderna, em sua função mais relevante - proteger aquilo que é íntimo - foi descoberta não como o oposto da esfera política, mas da esfera social, com a qual, portanto, tem laços ainda mais estreitos e mais autênticos (ARENDR, 2007, p.48).

A autora salienta que a sociedade moderna espera de seus membros certo tipo de comportamento, conforme regras e normas, excluindo a possibilidade de ação espontânea<sup>14</sup>. Se “o comportamento substituiu a ação como principal forma de relação humana” (ARENDR, 2007, p. 51), a esfera pública perde força, enquanto esfera política, e fica restrita à esfera social.

Apesar do distanciamento entre o pensamento grego e o mundo moderno, os sentidos essenciais da esfera pública grega - experiência de pluralidade e diversidade, campo de debate e de busca de consenso na construção do interesse coletivo - mostram-se extremamente atuais e presentes no discurso contemporâneo referente ao projeto democrático.

Na Idade Média, segundo Habermas (1984), não se percebia a contraposição entre o público e o privado ou uma distinção entre esfera pública e esfera privada conforme o modelo clássico. Era a casa do senhor feudal o ponto central de todas as relações de dominação. O autor, porém, ressalta a idéia de representatividade pública. A representação de soberania, por meio de atributos, era apresentada publicamente como símbolo de autoridade e de poder.

A evolução da representatividade pública está ligada a atributos da pessoa: a insígnia (emblemas, armas), hábito (vestimenta, penteado), gesto (forma de saudar, comportamentos) e retórica (forma de falar, o discurso estilizado em geral), em suma: um rígido código de comportamento “nobre” (HABERMAS, 1984, p. 20).

---

<sup>14</sup> Arendt (2007) ressalta que o surgimento da sociedade de massas indica que “os vários grupos sociais foram absorvidos por uma sociedade única” (ARENDR, 2007, p. 50).

A esfera da representação pública não era, no entanto, uma esfera de comunicação política, restringindo-se a demarcar um status social.

Apenas por volta do final do século XVIII, foi que “as autoridades feudais (Igreja, os príncipes e a nobreza) se dividem em elementos públicos e privados. O poder da nobreza passa para órgãos da autoridade pública, parlamento e instituições legais” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 54). O público passou a ser o estado<sup>15</sup> e, em contraposição, o privado passou a significar tudo o que não se incluía no aparato estatal. Essa mudança surgiu a partir dos estados nacionais e foi decorrente das transformações em curso na sociedade - relações que surgiram da troca de mercadorias e de informação e emergência da luta da burguesia no sentido de afirmar-se como alternativa à ordem feudal (JOVCHELOVITCH, 2000).

Depreende-se, então, que a relação entre público e privado e a delimitação de uma esfera pública surge das relações sociais e políticas, tendo em vista a distribuição de poder.

Trazendo a definição de Habermas (1984):

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. O meio dessa discussão política não tem, de modo peculiar e histórico, um modelo anterior: a racionalização pública (HABERMAS, 1984, p. 42).

A esfera pública burguesa referia-se ao debate aberto e inclusivo, baseado na racionalidade argumentativa, objetivando decidir sobre as leis que governavam a vida civil. Tal debate submetia todos ao princípio do melhor argumento como base da legitimação da decisão. Essa nova concepção de esfera pública nasceu de uma série de elementos históricos: independência econômica em virtude da existência de proprietários de mercadorias, surgimento de uma imprensa livre, alfabetização de um grande número de pessoas e estímulo à reflexão crítica por meio da literatura (JOVCHELOVITCH, 2000).

---

<sup>15</sup> “O público, então, já não se referia à corte, representativa de um príncipe dotado de autoridade, mas a uma instituição regulada de acordo com competências: a um aparato dotado com o monopólio para o exercício legal da autoridade” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 54).

O debate, a partir de então, se pautava pela racionalidade dos argumentos o que representa uma novidade importante a ser ressaltada - a razão leva à verdade e ao conhecimento e, conseqüentemente, às melhores decisões.

Merece destaque também, nesse modelo liberal de esfera pública, a exigência de prestação de contas pelo estado e a sujeição do estado à opinião pública, “entendida como consenso alcançado através do debate livre sobre a vida em comum” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 57) e, posteriormente, como “única fonte legítima das leis<sup>16</sup>” (HABERMAS, 1984, p. 71). As idéias de publicidade e de transparência estavam, portanto, na base da relação entre o público e o privado. O exercício do poder precisava ser controlado e as decisões precisavam ser divulgadas, para que pudessem submeter-se ao escrutínio da opinião pública.

Habermas (1984) salienta que a burguesia, enquanto classe social em ascensão, não lutava para governar, ela lutava pelo poder; não questionava a concentração de poder, mas o princípio de dominação em vigor.

Da esfera privada, sem conexão com o aparato de estado, nasceu a esfera da sociedade civil, cuja função inicial era fazer oposição ao estado e controlá-lo em suas decisões. A esfera pública, portanto, passou a representar a mediação entre o Estado e a sociedade civil.

A vinculação da atividade do Estado a um sistema normativo (idéia burguesa de Estado de Direito<sup>17</sup>), legitimado pela opinião pública, pretendia eliminar o Estado como instrumento de dominação (HABERMAS, 1984)<sup>18</sup>. A expressão da esfera pública burguesa institucionalizou-se ideologicamente no Estado de Direito e no parlamento e estava fortemente ligada a questões como participação política e cidadania, como bem ressalta Jovchelovitch (2000).

O acesso à esfera pública liberal pressupunha a propriedade e a formação educacional. Partia-se do princípio de que todos os indivíduos, com esforço e sorte, tinham chances iguais de conquistar esse status (HABERMAS, 1984).

---

<sup>16</sup> A lei deveria ter um caráter geral e ser objetiva e racional. “Lei não é a vontade de uma ou de muitas pessoas, mas sim algo racional universal: não *voluntas*, mas *ratio*” (CARL SCHMITT apud HABERMAS, 1984, p. 101).

<sup>17</sup> “O Estado de Direito burguês pretende, à base da esfera pública em funcionamento, uma organização do poder público tal que garanta a sua subordinação às exigências de uma esfera privada que se pretende neutralizada quanto ao poder e emancipada quanto à dominação” (HABERMAS, 1984, p. 104).

<sup>18</sup> Tendo como base a opinião pública e a concordância racional, a legislação não poderia significar dominação. No entanto, Habermas (1984) ressalta que a competência para legislar envolve relações de poder.

Portanto, a participação ativa na vida política e pública tinha como requisito uma democracia social e cultural, que precederia à democracia política. Com o tempo, dada a impossibilidade de realização das promessas de igualdade apregoadas pelo liberalismo, passou-se a reivindicar a igualdade de direitos políticos. A conquista de influência política buscava compensar a violação da igualdade de oportunidades pelo setor econômico, se é que tal igualdade em algum momento foi real. Dessa forma, antagonismos econômicos traduziram-se em conflitos políticos, como salienta Habermas (1984).

Alguns liberais questionaram, a partir de então, o poder que emanava da opinião pública em virtude do princípio da publicidade<sup>19</sup>. A razão perdia seu poder perante as massas incultas e sem capacidade crítica, sujeitas ao senso comum, às crenças e às superstições. Segundo Habermas (1984), “a esfera pública parece perder a força de seu princípio, publicidade crítica, à medida que se amplia enquanto esfera” (HABERMAS, 1984, p. 168). O autor menciona a dissolução das fronteiras entre público e privado, a transformação do público em massa, o raciocínio convertido em consumo, a política sendo engolida pela mídia, a comunicação pública transformando-se em atos estereotipados e a crítica desfazendo-se. O ideal liberal de esfera pública perdia, assim, seu vigor.

No entanto, como ressalta Costa (2002), autores como Arato e Cohen combatem a idéia de que, na sociedade contemporânea, os cidadãos tornaram-se “massa de indivíduos atomizados e despolitizados, meros receptores das questões tratadas publicamente” e que a mídia comercial “teria destruído as interfaces entre a sociedade civil e o estado” (COSTA, 2002, p. 23). Tais formulações, segundo Costa (2002), coincidem com a argumentação mais recente do próprio Habermas ao revisar suas conclusões, relativizando a tese de que os cidadãos, na sociedade de massas, transformam-se em privatistas e meros consumidores de entretenimento, incapazes de potencial crítico e

---

<sup>19</sup> Liberais como John Stuart Mill e Aléxis de Tocqueville, que apoiavam a esfera pública em nome do princípio da publicidade, repudiavam seus efeitos com base no mesmo princípio por entenderem que este fazia da opinião pública a opinião dominante, conferindo-lhe um poder coercitivo muito mais ligado à conformidade que à crítica. A razão, síntese da verdade, do universal e do objetivo não era capaz de conter o poder das massas, expressão da mediocridade. Portanto, a opinião pública precisava ser filtrada por indivíduos competentes, por uma elite preparada e suficientemente esclarecida para não se deixar oprimir à vontade e às escuras (HABERMAS, 1984, p. 159-160).

seletivo.<sup>20</sup> A esfera pública, portanto, continuaria estabelecendo “uma órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político por outro” (COSTA, 2002, p. 24).

Não há dúvidas que elementos como pluralidade, diversidade, controle do poder por meio da participação e da exigência de publicidade são centrais na discussão acerca do projeto democrático contemporâneo, passando pela construção de uma esfera pública ampliada e acessível a todos. A desigualdade social, a assimetria de poder, a despolitização e a inversão do princípio crítico da publicidade, redefinida como manipulação das massas nas sociedades contemporâneas, são subjacentes a essa discussão, bem como o sentido de comunidade, de diálogo, de percepção do outro e de prevalência do interesse coletivo sobre o interesse individual. Enfim, a concepção de esfera pública mostra-se importante para pensar sobre a dimensão do “controle cognitivo e argumentativo da decisão política pela sociedade” (GOMES, 2006, p. 58) e para refletir a respeito da visibilidade pública das questões políticas. Envolve, assim, discussão e exposição.

No Brasil, o desencanto com a esfera pública decorre das frustrações diante da permanência e da gravidade dos problemas sociais e econômicos e da descrença nas instituições do Estado. Sem vislumbrar a possibilidade de um projeto social comum, parecem ganhar força a alienação social e política e o fatalismo e resignação diante do destino (JOVCHELOVITCH, 2000). A idéia que prevalece é que a história faz-se por si mesma, como se cumprisse uma profecia, sem a participação e a interferência dos sujeitos sociais. Além disso, as diferenças entre a esfera pública e a esfera privada não são claras, pois as representações sociais e a realidade distanciam-se e chegam a ser contraditórias. Daí o enorme desafio de sustentar-se uma esfera pública no Brasil sem resolver problemas estruturais da sociedade e sem compreender e considerar a matriz cultural subjacente à história brasileira.

---

<sup>20</sup> Tal revisão encontra-se em prefácio à reedição alemã de 1990 do livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, bem como em trabalhos posteriores do autor, segundo Costa (2002) e Costa e Avritzer (2006).



Apesar disso, a idéia de esfera pública

permanece uma idéia paradigmática para pensar a democracia e a possibilidade de um espaço para o exercício do diálogo na vida comum. É uma idéia que, necessariamente, traz à tona todos os problemas associados com a desigualdade e a distribuição do poder nas sociedades ocidentais. Mas, ao mesmo tempo, ela pode ser um canal para a promoção do diálogo, do entendimento e do sentido de comunidade (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 60).

### **1.1.2 - Sociedade civil: a terceira esfera<sup>21</sup>**

Apesar da sua crescente utilização pelo senso-comum, o conceito de sociedade civil apresenta-se como um dos conceitos mais obscuros na teoria política e social contemporânea (AVRITZER, 1994a). No entanto, Arato e Cohen (1994) defendem que tal conceito pode clarear as limitações e o potencial do projeto de construção da democracia. Brasil (2005) ressalta também a importância da reconstrução do conceito de sociedade civil para uma reflexão sobre as novas formas de organização e ação coletiva.

Para refletir sobre tal categoria, serão utilizados os trabalhos de Leonardo Avritzer, Sérgio Costa, Flávia Brasil, Andrew Arato e Jean Cohen. Todos esses autores têm como base a teoria habermasiana. Para delinear o surgimento da sociedade civil brasileira, busca-se ainda os escritos de Evelina Dagnino e do próprio Leonardo Avritzer.

Segundo Avritzer (1994b), o conceito de sociedade civil “encontra-se no cerne dos processos que levaram à emergência da modernidade ocidental”<sup>22</sup> (AVRITZER, 1994b, p. 276). O que se observa é que há uma estreita correspondência entre o conceito de sociedade civil e a busca da construção de formas modernas de solidariedade, numa tentativa de controlar e restringir a influência do mercado e do Estado sobre a organização social.

---

<sup>21</sup> Termo utilizado por Leonardo Avritzer para designar a esfera política distinta da esfera do mercado e do Estado - a esfera da sociedade civil. Cabe à democracia possibilitar a existência e garantir o peso dessa esfera nas decisões políticas.

<sup>22</sup> O conceito de sociedade civil relaciona-se “à incapacidade de se desenvolver formas de solidariedade a partir de estruturas de coordenação impessoal da ação” (AVRITZER, 1994b, p. 276). A questão é: como gerar formas de ação não individualistas em uma sociedade que já não conta mais com formas comunitárias de solidariedade, entendendo-se que o mercado não contribui para a geração de igualdade e de solidariedade?

Resgatando diferentes concepções do termo sociedade civil, Avritzer (1994a) destaca que “Hegel é (...) o primeiro autor moderno em cuja obra a idéia de sociedade civil cumpre um papel fundamental” (AVRITZER, 1994a, p. 32). Para Hegel, organismos intermediários deveriam desempenhar o papel de ligar o individualismo egoísta do mercado e formas de solidariedade societária. Tais organizações ou corporações introduziriam o indivíduo na vida ética - o que nem a família, nem o Estado, nem o mercado seriam capazes de fazer. Assim, para além das esferas pública e privada, uma outra esfera se constituiria com a função de ligação entre essas duas.

Já para Marx, a sociedade civil não faria a intermediação entre a família e o Estado, reduzindo-se à economia capitalista. Portanto, jamais contribuiria na construção de uma vida ética. “A solução marxiana, a abolição do mercado, não se coloca no sentido da diferenciação e sim, na perspectiva da fusão entre Estado e sociedade” (AVRITZER, 1994a, p. 33).

Prosseguindo no resgate histórico do termo sociedade civil, Avritzer (1994a) ressalta que Gramsci critica Hegel e Marx e entende a sociedade civil como lugar da organização da cultura, propondo uma compreensão multifacetária na qual a sociedade civil “deve ser entendida enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação” (AVRITZER, 1994a, p. 34).

A partir dos movimentos sociais no Leste europeu - de oposição ao socialismo real - e dos movimentos sociais no Ocidente, ambos os grupos objetivando dar um “novo vigor às formas societárias de organização”, (AVRITZER, 1994a, p. 36) surge a idéia de sociedade civil como “movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade negativa e positiva” (COHEN e ARATO apud AVRITZER, 1994a, p. 36). Foi, então, nos anos 80, quando “atores sociais e políticos identificaram a sua ação como parte da reação da sociedade civil ao Estado”, (AVRITZER, 1994b, p. 271) que a idéia de sociedade civil reapareceu no cenário teórico e político das sociedades ocidentais.

Segundo Avritzer (1994b), tal ressurgimento parece associado a três fenômenos: o esgotamento das formas de organização política baseadas na tradição marxista; o fortalecimento, nos países centrais do Ocidente, da crítica ao

desempenho do estado de bem-estar social e os processos de democratização em curso na América Latina e na Europa do Leste.

Associando a obra de Habermas ao conceito de sociedade civil, Arato e Cohen (1994) retomam a distinção entre sistema - que se diferencia em um subsistema econômico e um subsistema administrativo - e mundo da vida.

O mundo da vida, para Habermas, diz respeito a um reservatório de tradições culturais presentes na vida cotidiana e engloba três componentes estruturais: a cultura (tradição), a sociedade (normas reconhecidas) e a personalidade (identidade individual e social). O mundo da vida é, então, o campo de integração social cotidiana. “O conceito de integração sistêmica constitui uma primeira aproximação dos mecanismos pelos quais a economia capitalista e a administração burocrática moderna coordenam a ação” (ARATO e COHEN, 1994, p. 152-153).

A reprodução das dimensões do mundo da vida passa por processos de comunicação para transmissão cultural, de integração e de socialização. As instituições especializadas e próprias de cada sociedade (culturais, societárias e socializadoras), responsáveis por essa reprodução de tradições, solidariedades e identidades, correspondem ao conceito de sociedade civil. Essa pressupõe uma estrutura jurídica que garanta um conjunto de direitos. Tais direitos, apesar de legalizados pelo Estado, nascem de reivindicações de indivíduos ou de grupos sociais e estão na base da noção de cidadania. A conquista de direitos garante tanto a institucionalização da sociedade civil quanto a institucionalização de formas de controle sobre o Estado. O conceito habermasiano de mundo da vida possibilita caracterizar a sociedade civil como “uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõe, ao mesmo tempo em que a diferenciam das esferas da economia e do Estado” (ARATO e COHEN, 1994, p. 156).

Considerar a sociedade civil como uma dimensão do mundo da vida é entender que tal sociedade está sujeita ao questionamento, à crítica, à negociação e à redefinição de problemas, normas e tradições culturais por meio da ação comunicativa<sup>23</sup>. A comunicação e a reconstrução reflexiva não significam,

---

<sup>23</sup>Como enfatiza Brasil (2005), o ponto central da formulação habermasiana - concepção do mundo da vida como uma arena de integração social - é o pressuposto da comunicação como

porém, o rompimento com as tradições, mas a “dissolução de uma relação tradicionalista com a tradição” (ARATO e COHEN, 1994, p. 156-157). Permitem, portanto, novas identidades coletivas, novas formas de solidariedade e de reafirmação e ampliação da cidadania. O mundo da vida, como enfatiza Brasil (2005), é uma arena de permanente reflexão e reconstrução de fundamentos éticos e morais a serem endereçados ao sistema.

Arato e Cohen (1994) destacam, no entanto, que

A institucionalização unilateral dos potenciais cognitivo-instrumentais de racionalização prepara o campo (inicialmente, na comunidade científica e, mais tarde, nos dois subsistemas) para a penetração dos meios de controle - dinheiro e poder - em áreas de ação da sociedade civil que requerem a integração por meio de processos comunicativos. Indivíduos são subordinados aos imperativos de aparatos que se tornaram autônomos e que substituíram a ação comunicativa (ARATO e COHEN, 1994, p. 159).

Os autores salientam ainda que, ao distinguir Estado (subsistema), economia (subsistema) e sociedade civil (mundo da vida)<sup>24</sup>, Habermas alerta para os riscos da penetração do mundo da vida pela lógica sistêmica, o que ele denomina de colonização do mundo da vida<sup>25</sup>. Essa idéia revela a questão da negatividade da sociedade civil.

Esses autores enfatizam, porém, que, apesar do potencial para que tal colonização ocorra na conjuntura atual, a sociedade civil não pode ser reduzida à sua negatividade, ao entender-se que o mundo da vida modernizado possui recursos próprios, ou seja, a modernização cultural possibilita que “formas de associação, publicidade, solidariedade e identidade pós-tradicionais, pós-convencionais, igualitárias e democráticas” (ARATO e COHEN, 1994, p. 158) desenvolvam-se. Quando “associações são transformadas em organizações

---

elemento que possibilita acordos interpretativos a partir de argumentações, questionamentos e debates.

<sup>24</sup> Os modelos dicotômicos estabelecem uma correlação unívoca da sociedade civil com a economia, entendida como esfera privada, e com o Estado, entendido enquanto esfera pública. “O modelo tripartite, gera dois conjuntos de dicotomias entre público e privado: uma no nível dos subsistemas (estado/economia) e outro no nível da sociedade civil (formação da opinião pública/família)” (ARATO e COHEN, 1994, p. 162-163).

<sup>25</sup> “No caso da colonização do mundo da vida, o custo é o comprometimento da prática comunicativa de um mundo da vida já (parcialmente) modernizado e o bloqueio no aprofundamento da modernização da sociedade civil” (ARATO e COHEN, 1994, p. 162).

burocráticas, novas formas de associação, igualitárias e democráticas tendem a surgir” (ARATO e COHEN, 1994, p. 166).

Cabe à sociedade civil canalizar os fluxos comunicativos originários do mundo da vida para a esfera pública, buscando influenciar a lógica sistêmica. Os recursos da sociedade moderna - poder e dinheiro -, que substituem a ausência de integração e solidariedade, seriam confrontados pela “força sócio-integrativa da solidariedade, assente nos impulsos comunicativos do mundo da vida” (COSTA e AVRITZER, 2006, p. 69). Aos atores da sociedade civil compete, portanto, um papel duplo: manutenção e ampliação dos fluxos comunicativos do mundo da vida, por meio de micro-esferas públicas associadas à experiência cotidiana, e condução dos temas tratados no cotidiano à esfera pública (COSTA e AVRITZER, 2006).

Arato e Cohen (1994) ressaltam que Habermas “aborda a duplicidade das instituições da sociedade civil contemporânea” (ARATO e COHEN, 1994, p. 167). Do ponto de vista da legalidade, o direito pode funcionar como meio de controle, ou seja, veículo de colonização do mundo da vida, ou como uma instituição que garante as conquistas normativas no mundo da vida. Assim, a “dimensão potencializadora da regulamentação legal entra em conflito com a dimensão autoritária da intervenção burocrática implementada pela própria legislação” (ARATO e COHEN, 1994, p. 167). A institucionalização na esfera política, por sua vez, também apresenta dois lados:

Os princípios da legitimidade democrática e da representação implicam na livre discussão de todos os interesses envolvidos no interior de uma esfera pública institucionalizada (o parlamento) e a primazia do mundo da vida em relação aos dois subsistemas. Todavia, o desacoplamento entre a esfera pública e uma forma genuína de participação conduz à exclusão de uma gama de interesses e questões da agenda de discussão política (ARATO e COHEN, 1994, p. 168).

A construção da democracia pode ser entendida como a possibilidade de ampliar o fluxo comunicacional que se origina do mundo da vida e se destina ao sistema e, ao mesmo tempo, como a chance efetiva de que as questões originárias do mundo da vida repercutam nas decisões tomadas na esfera pública. Passa, portanto, pela democratização da democracia formal e pelo fortalecimento da sociedade civil.

Nesse sentido,

O horizonte utópico da sociedade civil consiste na preservação dos limites entre os diferentes subsistemas e o mundo da vida, junto com a preservação da influência das considerações normativas, baseadas nos imperativos para a reprodução do mundo da vida, em relação às esferas da ação organizadas formalmente. Desse modo, os contextos do mundo da vida liberados dos imperativos sistêmicos podem-se abrir para que seja possível a substituição de normas asseguradas tradicionalmente por normas estabelecidas comunicativamente (ARATO e COHEN, 1994, p. 171-172).

Depreende-se, então, que a sociedade civil só pode realizar-se plenamente por meio da autonomia de cada esfera em relação à outra e por meio da ampliação das práticas comunicativas e da expansão dos espaços públicos onde tais práticas ocorrem. Os autores ressaltam que

A natureza autolimitada dessa utopia está relacionada à restrição da coordenação comunicativa da ação ao núcleo institucional da sociedade civil, limitando-a, assim, a uma influência indireta nas outras esferas e deixando de advogar a extensão do princípio comunicativo de organização a todos os mecanismos coordenadores da ação societária (ARATO e COHEN, 1994, p. 172).

O maior desafio é conquistar a capacidade de interferir e influenciar o Estado e a economia e, ao mesmo tempo, assegurar “a institucionalização<sup>26</sup> dos ganhos dos movimentos sociais dentro do mundo da vida” (ARATO e COHEN, 1994, p.174). Isso significa garantir que os direitos ou benefícios conquistados sejam efetivamente sentidos na vida cotidiana e traduzidos na melhoria da qualidade de vida sem perder a identidade que caracteriza cada sociedade. Esse é um dos grandes dilemas a serem enfrentados pelo projeto democrático na sociedade contemporânea - a luta pelo entrelaçamento entre as associações de base do mundo da vida e as organizações com capacidade de penetrar e influenciar a lógica sistêmica.

---

<sup>26</sup> Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, institucionalização é o “ato ou efeito de transformar-se em instituição” e instituição diz respeito a “cada um dos costumes ou estruturas sociais, estabelecidas por lei ou consuetudinariamente, que vigoram num determinado Estado ou povo”. De acordo com a definição do Novo Dicionário Aurélio, instituição é “uma estrutura decorrente de necessidades sociais básicas, com caráter de relativa permanência, e identificável pelo valor de seus códigos de conduta, alguns deles expressos em leis”.

Em síntese, questiona-se se há a possibilidade de sair dos domínios do mundo da vida e de resistir à pressão imposta pelos subsistemas. A institucionalização conduz necessariamente à heteronomia? Aproximar-se do poder de modo a ter a possibilidade de conquistas é arriscar-se na heteronomia? Por outro lado, resistir em nome da garantia de autonomia é correr o risco de não conseguir intervir no sistema? A primeira opção traz consigo o risco da cooptação e do afastamento do mundo da vida; a segunda encerra o perigo do fundamentalismo. Arato e Cohen (1994) salientam que “elas [as teorias contemporâneas dos movimentos sociais] parecem divididas entre a ênfase na estratégia e na organização ou na identidade” (ARATO e COHEN, 1994, p. 175).

É nesse sentido que Costa e Avritzer (2006) destacam que Habermas “insiste na necessidade de autolimitação da influência dos atores da sociedade civil” (COSTA e AVRITZER, 2006, p.70), de modo que as associações não sejam dominadas pelos rituais burocráticos, distanciando-se da base, e não exerçam o poder administrativo, assumindo funções estatais.

Os autores argumentam também que os ganhos dos movimentos sociais devem ser compreendidos como “a democratização de valores, normas, instituições e identidades sociais enraizadas, em última instância, na cultura política” (COSTA e AVRITZER, 2006, p. 176). Cada novo direito conquistado representa a possibilidade do surgimento de novos movimentos e de transformação da cultura política, evitando a colonização do mundo da vida pelo sistema.

Como resultado de importantes experiências de aprendizado histórico, o sucesso dos movimentos sociais não é mais concebido enquanto inclusão no poder estatal (reforma) ou enquanto destruição do Estado (revolução). Os segmentos mais reflexivos dos movimentos sociais a vêem enquanto reconstrução da sociedade civil e o controle da economia de mercado e do Estado burocrático (ARATO e COHEN, 1994, p. 180).

Não se trata de reestruturar o Estado com base em um novo princípio, mas de redefinir as relações entre ele e a sociedade sob o ponto de vista dessa última (AVRITZER, 1994). Os movimentos sociais, portanto, fortalecem a sociedade em relação a ambos os subsistemas.

No caso brasileiro, a sociedade civil experimentou um ressurgimento a partir da década de 70, como ressaltado por Dagnino (2002a), no combate a um

Estado autoritário, e desempenhou importante papel no processo de transição democrática. Para alguns teóricos, como Avritzer (1994b), foi naquele momento que a sociedade civil brasileira foi efetivamente fundada, tendo em vista que períodos anteriores, onde se alternaram populismo e autoritarismo, caracterizaram-se por completa falta de autonomia da ação social em relação ao Estado<sup>27</sup>.

O que predominou nesse período [anterior a 70] foi um processo no qual modernização e modernidade foram considerados sinônimos e a implementação de formas impessoais de atividade econômica foi associada à criação de uma sociedade moderna (AVRITZER, 1994b, p. 282).

O autor ressalta os principais fenômenos aos quais associa o surgimento da sociedade civil brasileira: a emergência de novos atores sociais, em virtude do próprio processo de modernização<sup>28</sup>; a instituição de uma vertente crítica, que levou a formas de associativismo civil, favorecida pelo rompimento da igreja católica com o regime autoritário; o conflito entre sociedade civil e sociedade política e a institucionalização de estruturas público-legais.

Vale destacar, como salienta Dagnino (2002a), que

A luta unificada contra o autoritarismo, que reunia os mais diversos setores sociais (movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais (...), universidades, Igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, etc.), contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil (DAGNINO, 2002a, p. 9).

Porém a heterogeneidade da sociedade civil brasileira (e os diversos projetos políticos que a define) evidencia-se com o processo de construção democrática. Além disso, como as instituições formais básicas que caracterizam a democracia - eleição, liberdade partidária e de imprensa - mostram-se incapazes de solucionar a desigualdade e a injustiça social, torna-se premente radicalizar a noção de democracia, construindo uma nova cidadania e ampliando o controle do Estado pela sociedade. O direito de participar efetivamente da gestão dos

---

<sup>27</sup> O Estado empenhava-se em regular todas as formas de ação social, bem como a economia e a política. Assim, sindicatos, organizações partidárias e associações civis eram fortemente controlados pelo Estado.

<sup>28</sup> Esses novos atores originaram-se do aumento: do contingente de trabalhadores urbanos, da classe média e de profissionais ligados a atividades técnicas, científicas e culturais.



assuntos públicos passa a ser a reivindicação central no processo de construção da democracia. Como consequência, há uma proliferação de espaços públicos, objetivando reivindicar interesses excluídos da agenda pública ou visando a promover a democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002a). Tais espaços traduzem-se idealmente como esferas autônomas de negociação com os atores sistêmicos, trazendo à tona o horizonte utópico da sociedade civil e os desafios que essa utopia encerra.

### **1.1.3 - Espaço público: arenas da autonomia ou instâncias institucionalizadas de participação**

A expressão espaço público, na teoria social, aparece associado à noção de esfera pública. Brasil (2005) ressalta, porém, a importância de definir o contorno dos dois conceitos, tendo em vista seu emprego recorrente e, às vezes, ambíguo na literatura. Diante desse risco, opta-se por distinguir espaço público e esfera pública, tendo em vista a importância de tal diferenciação para a pesquisa.

Para refletir sobre a utilização do termo espaço público serão novamente utilizados os escritos de Sérgio Costa e de Leonardo Avritzer, de Sandra Jovchelovitch e ainda os textos de Flávia Brasil e de Evelina Dagnino.

Autores como Sérgio Costa e Leonardo Avritzer utilizam o conceito espaço público como sinônimo de esfera pública. Outros autores diferenciam os dois termos, a partir da idéia de heteronomia ou autonomia desses ambientes de debate. Eles definem os espaços públicos como arenas de interação social autônomas ou pouco institucionalizadas. Nos dizeres de Brasil (2004):

Os espaços públicos referem-se às instâncias autônomas de debates e negociações entre atores societários, podendo incluir a formulação de proposições a serem postas em circulação na esfera pública. As esferas públicas, por sua vez, assumem o papel de mediação entre os diferentes domínios, bem como de publicização das questões e problemas, correspondendo às estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia (BRASIL, 2004, p. 36).

Sem a intenção de discutir o mérito da conveniência de uma fusão de significados, como adotado por Costa e Avritzer, ou de vincular a utilização dos

termos à idéia de autonomia, como ressaltado por Brasil, pretende-se, nesta pesquisa, distinguir os dois conceitos - esfera pública e espaço público - utilizando-os para designar ambientes diferentes de debate público. A razão dessa escolha baseia-se na convicção da necessidade de caracterizar esses ambientes de forma diferenciada. Tal opção não tem a intenção de hierarquizar os espaços de debate, quanto à sua importância democrática, mas de diferenciá-los, quanto à sua natureza e abrangência. É, portanto, a amplitude e a generalidade do debate que os distingue e não sua relevância enquanto fóruns políticos.

Diante disso, entende-se que a esfera pública refere-se a uma arena institucionalizada de discussão de interesses gerais e comuns de uma sociedade; enquanto os espaços públicos são ambientes variados de negociação entre atores societários, cujas decisões serão levadas à esfera pública. Os espaços públicos surgem justamente pela incapacidade da esfera pública de incorporar o conjunto dos cidadãos, o que caracteriza um hiato entre os atores da esfera pública e o público.

A esfera pública, nos dizeres de Brasil (2004; 2005), opera como uma caixa de ressonância de todas as questões colocadas pela sociedade a serem debatidas politicamente em busca da vontade coletiva. Seu papel é de conferir ampla publicidade e visibilidade a tais questões e problemas e de mediar os interesses setoriais e de grupos. A esfera pública vincula-se ao Estado, por sua criação, composição e manutenção e não se restringe à presença da sociedade civil. Além de ser um campo de aglutinação da vontade coletiva, a esfera pública é também uma arena de justificação de decisões políticas (BRASIL, 2005).

Já os espaços públicos relacionam-se ao momento de formulação de tais questões e da delimitação dos interesses setoriais e de grupos a serem confrontados, posteriormente, numa discussão mais ampla. Têm, então, um papel fundamental de construção de significados e identidades. Brasil (2005) salienta que Habermas refere-se ao espaço público “como o terreno de ação comunicativa, constituído pela linguagem, remetendo ao caráter dos encontros que não se limitam à observação e remetem assim à co-presença em espaços concretos” (BRASIL, 2005, p. 6). A autonomia não parece ser condição para

considerá-los espaços públicos, visto que arenas institucionalizadas e com a presença marcante do Estado também vêm caracterizando-se como tal<sup>29</sup>.

Em um contexto de (re)democratização, que teve como marco formal a Constituição de 1988, observa-se no Brasil a emergência significativa de espaços de debate e de participação da sociedade, em âmbito local ou nacional, que se constituem

como esforços de controle social do Estado, visando à maior transparência e publicização das políticas públicas, assim como à participação efetiva na sua formulação de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão (DAGNINO, 2002a, p. 11).

Dagnino (2002a) ressalta que os anos 90 trouxeram a novidade de “uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta, de encontros entre o Estado e a sociedade civil” (DAGNINO, 2002a, p. 13).

Fóruns, conselhos, conferências, câmaras setoriais e orçamentos participativos surgiram, objetivando debater interesses diversos e buscando construir consensos a serem considerados pelo Estado na elaboração de políticas públicas. A natureza das relações em tais espaços é variada: em alguns, há uma formalização, inclusive legal; em outros, as relações são menos formalizadas, mais fluidas. Todos eles, porém, devem ser compreendidos como tentativas e experiências de construção de uma nova cidadania e estão substancialmente presentes no debate teórico sobre os desafios e as possibilidades da realização da democracia no Brasil.

É em virtude do surgimento dessa variedade de espaços de comunicação crítica, com capacidade de interferir nos âmbitos decisórios sistêmicos, que o conceito de espaço público adquire grande utilidade. Tais espaços podem produzir efeitos na esfera pública e nas práticas políticas tradicionais, afetando as discussões e as deliberações, ocorridas nos parlamentos, e o posicionamento dos partidos.

Cabe ressaltar, nessa discussão, as críticas à teoria habermasiana de esfera pública<sup>30</sup>. Algumas dessas críticas, como salienta Jovchelovitch (2000),

---

<sup>29</sup> Importante ressaltar a idéia de instituições híbridas - instâncias de debate onde se tem a participação do Estado e da sociedade civil (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

<sup>30</sup> Muitas críticas a Habermas relacionam-se à idealização da esfera pública burguesa, tendo em vista que essa nunca se concretizou. Diversos autores, citados por Jovchelovitch (2000), referem-

referem-se ao fato de Habermas não examinar esferas públicas, não liberais e não burguesas, em permanente competição e conflito com a esfera pública por ele idealizada. Nesse sentido, Costa e Avritzer (2006) mencionam que Arato e Cohen fazem referência ao surgimento dos chamados *new publics*, que seriam novos espaços de desenvolvimento de formas críticas de comunicação. Os autores também salientam que Fraser ressalta a importância dos *subaltern counter publics* cuja relevância seria denunciar os vícios de origem da esfera pública - seletividade, exclusão e assimetria de poder. Defendem, então, a importância de reconhecerem-se múltiplas esferas públicas ou espaços públicos e o seu potencial de expressão de diversidade e pluralidade.

Como ressalta Jovchelovitch (2000), tais espaços abrigariam grupos sociais excluídos da esfera pública dominante, que teriam, assim, a oportunidade de exercer a ação política em campo próprio. A autora, porém, alerta para os riscos dessa visão: institucionalização do resultado de desigualdades históricas e abandono do projeto de espaço comum capaz de contemplar a pluralidade e a diversidade. A idéia de várias esferas públicas “nega o princípio primeiro da esfera pública, qual seja, um espaço para questões comuns” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 60).

Essa discussão adquire relevância ao refletir-se sobre a construção democrática, pois remete à necessidade de avaliação da relação entre os múltiplos espaços públicos de participação da sociedade e o Parlamento - consubstanciado como institucionalização ideológica da esfera pública habermasiana.

Cabe discutir a efetividade dessas arenas de negociação e de explicitação de interesses no sentido de influenciar as decisões tomadas na esfera pública e de interferir na lógica sistêmica. Cabe, ainda, refletir sobre o potencial crítico manifestado nesses espaços e sobre os riscos a que estão sujeitos de colonização do mundo da vida. Cabe, enfim, analisar o papel que os espaços públicos e a esfera pública desempenham na realização da democracia.

---

se ao grande número de exclusões - especialmente de gênero e de classe - na constituição real da esfera pública. Cabe aqui refletir sobre a disjunção entre princípios e sua realização. Jovchelovitch (2000) argumenta ser um equívoco a negação de princípios com base na sua não concretização, pois “a história nada mais é do que a construção do que não existia” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 60).

Subjacente a todo o debate em torno da questão democrática o que se almeja são formas que permitam vislumbrar o horizonte utópico da sociedade civil.

#### **1.1.4 – Breves considerações**

Após essa sintética reflexão a respeito desses três conceitos da teoria social fica evidente que eles se interpenetram e se complementam. Esfera pública, sociedade civil e espaços públicos condicionam-se.

Também não há dúvidas quanto à relevância dos mesmos quando se busca analisar a construção democrática, pois se traduzem como a sustentação dessa construção.

Entretanto, talvez não se deva falar em interfaces entre a teoria social e a teoria democrática, como sugerido no título dessa seção, mas sim em complementaridade ou entrelaçamento. As teorias não se tocam, elas se mesclam. O termo utilizado - interfaces - talvez caracterize um receio de invadir domínios, de violar territórios, de profanar os dogmas da ciência moderna e seu conhecimento compartimentado. No entanto, não há como delimitar com precisão os domínios da sociologia e da ciência política, se “a ação (...) corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que homens, e não o Homem, vivem na terra e habitam o mundo. (...) esta pluralidade é especificamente a condição (...) de toda vida política” (ARENDDT, 2007, p. 15).

### **1 - 2 – DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA**

Questões das mais diversas naturezas poderiam ser abordadas ao refletir-se sobre os desafios da construção democrática. Porém, tendo em vista o que se pretende abordar nesta pesquisa, o ponto central a ser aqui evidenciado refere-se à crise da democracia representativa, aos dilemas da democracia participativa e seus desdobramentos. Busca-se indagar sobre a eficácia da democracia representativa e sobre a viabilidade da democracia participativa.

Inúmeras perguntas originam-se dessa questão: O ideal de esfera pública deve ser abandonado? Os espaços públicos substituem a esfera pública ou

apenas a complementam e a fortalecem? Quais os riscos da heteronomia decorrente da institucionalização dos espaços públicos e quais as possibilidades do surgimento de arenas autônomas capazes de interferir nas decisões políticas?

Antes de iniciar esta discussão, evidenciando os caminhos, encruzilhadas e armadilhas que permeiam a construção democrática, parece importante uma rápida reflexão sobre o significado original do termo democracia.

Sartori (1994) lembra que “quando remontamos a um étimo, temos certeza de partir de bases genuínas” (SARTORI, 1994, p. 40). No entanto, a definição etimológica de democracia como governo ou poder do povo é uma premissa que pouco revela<sup>31</sup>.

Ao buscar o significado de *demos*, sem perder o próprio princípio democrático e funcional da democracia, Sartori (1994)<sup>32</sup> conclui que “a noção de povo deve ser entendida como algo que requer um controle da maioria a ser limitado pelos direitos da minoria” (SARTORI, 1994, p. 45). O *demos*, engloba a maioria e a minoria. A democracia não é, então, o poder absoluto e irrestrito da maioria, pois se um grupo majoritário abusa de seu direito, o sistema deixa de ser uma democracia. É a proteção dos direitos da minoria que está subjacente à idéia de democracia, e mais, é a liberdade de dissentir que caracteriza um sistema democrático. Nas palavras de Bobbio (2004), “apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático” (BOBBIO, 2004, p. 75).

Abre-se aqui um parêntese para ponderar o que representa o consenso para a democracia por compreender-se que esse é um ponto que merece alguma reflexão<sup>33</sup>. Sartori (1994) analisa a questão e ressalta que há três elementos

---

<sup>31</sup> Rancière (1996) destaca a carga simbólica da palavra democracia. Antes de ser um regime político, a democracia é “um desvio singular no curso normal dos assuntos humanos” (RANCIÈRE, 1996, p. 370). O *demos*, em Atenas, refere-se aos pobres, às pessoas reais, àqueles que nada possuem, nenhum título para governar. Assim, numa ruptura inédita e radical de toda a lógica da dominação legítima, governam justamente os que não têm título para governar. O *demos*, constata Rancière (1996), é um ser duplo, pois é constituído pelas pessoas sem importância e, ao mesmo tempo, pela comunidade em seu conjunto. O *demos* é “a parte que se identifica ao todo exatamente em nome da injustiça que lhe é feita pela “outra” parte: por aqueles que são alguma coisa, que têm propriedades, títulos para governar” (RANCIÈRE, 1996, p. 371).

<sup>32</sup> Sartori (1994) apresenta seis possíveis interpretações para a palavra “povo”: todo o mundo, muitos, a classe inferior, um todo orgânico, a maioria absoluta ou a maioria limitada.

<sup>33</sup> Rancière (1996) critica o discurso que identifica o consenso ao princípio da democracia e do exercício da política. Para ele, o dissenso “não é a diferença dos sentimentos ou das maneiras de sentir que a política deveria respeitar. É a divisão no núcleo mesmo do mundo sensível que institui a política e sua racionalidade própria” (RANCIÈRE, 1996, p. 368). O dissenso é um conflito sobre a constituição do mundo sensível, permitindo que mundos diferentes ou paradoxais sejam

passíveis de concordância em relação à teoria da democracia: valores ou princípios fundamentais (consenso básico); regras do jogo (consenso procedimental); governos específicos e políticas governamentais (consenso programático). De acordo com Sartori (1994), o consenso básico não é condição necessária para a democracia, porém a facilita e a fortalece, podendo, inclusive, ser construído. Quanto ao consenso procedimental, ou seja, o consenso sobre a regra de solução de conflitos, é condição *sine qua non* da democracia e o seu ponto de partida. As regras e o tratamento a ser conferido às discordâncias devem ser consensuais. Já o terceiro nível de consenso evidencia a possibilidade do dissenso e a necessidade da discussão como essenciais à democracia. Para Sartori (1994), o dissenso deve trazer mudanças no consenso, ou seja, um novo consentimento. O autor contesta a tese de que o conflito é a base da democracia, pois, para ele, acreditar na concepção pluralista de sociedade e na dialética da diversidade opõe-se a acreditar no conflito.

O que a teoria de democracia deriva de sua matriz pluralista não é e não pode ser uma exaltação do “conflito”, mas, ao contrário, um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio de que, seja o que for que se declare justo, ou verdadeiro, deve suportar a crítica e o dissenso e ser revitalizado por eles (SARTORI, 1994, p. 131).

Uma vez conceituado o termo *demos*, estabelecer a ligação entre *demos* e *kratos* (poder) traz uma enorme dificuldade etimológica, pois poder não é liberdade, mas é força e capacidade de controlar os outros. Como, então, pode o povo exercer o poder? Sartori (1994) enfatiza que “poder do povo” é uma expressão elíptica já que governar pressupõe a existência de governados. A democracia seria, portanto, o poder do povo sobre o povo. Porém, o direito ao poder não determina de fato a soberania popular.

Diante disso,

Não consiste apenas em subir ao poder, mas sim, e muito mais, de apagar-se dele. Se, ao longo desse processo de mão dupla, o povo perde o controle, então o governo sobre o povo corre o perigo de não ter nada a ver com o governo do povo (SARTORI, 1994, p. 52).

---

revelados e reconhecidos. A idéia de que a forma moderna de fazer política é a do consenso pressupõe uma objetivação total dos dados e dos papéis a distribuir. Suprime, portanto, o cômputo dos não-contados, objetiva os problemas e determina os saberes e parceiros necessários para solucioná-los. Nesse sentido, o consenso significa a supressão da política (Rancière, 1996).

Discutir o significado do termo democracia traz à tona seus princípios elementares - igualdade, liberdade, respeito à diversidade. Construir uma sociedade com base em tais valores e, portanto, digna de receber o título de democrática exige que a ação política seja reconhecida e valorizada como possibilidade de criação histórica.

### **1.2.1 – As críticas à democracia representativa e os dilemas da democracia participativa**

Carl Schmitt (1996) salienta que a história das idéias políticas no século XX pode ser sintetizada pela seguinte frase: a marcha vitoriosa da democracia. Ainda que se questione o caráter absoluto de tal afirmação, sem dúvida, o ideal democrático assume papel central nesse momento histórico.

Santos e Avritzer (2003) traçam um breve histórico acerca do debate em torno da questão democrática durante o século XX e destacam duas discussões principais: na primeira metade do século, o debate focalizou a deseabilidade da democracia como forma de governo; no pós-guerra, a discussão voltou-se para as condições estruturais da democracia e a compatibilidade ou não entre democracia e capitalismo.

Os autores destacam que a forma hegemônica de prática democrática, na segunda metade do século, restringiu-se ao procedimento eleitoral para a formação de governos, limitando formas de participação mais amplas. No entanto alternativas ao modelo liberal (democracia participativa, democracia popular) também foram debatidas por aqueles que entendiam que a distribuição de ganhos nas sociedades capitalistas exigia a descaracterização total da democracia como até então se apresentava.

Ao final do século XX, a extensão do modelo hegemônico de democracia liberal e os cortes nas políticas sociais (desmonte do Estado do bem-estar social) deixaram claro o limite dos efeitos distributivos da democracia. Nesse contexto, emerge o problema da forma da democracia e da sua variação e com ele a discussão sobre a qualidade da democracia. Santos e Avritzer (2003) ressaltam que se pode



apontar na direção de uma tripla crise da explicação democrática tradicional: há, em primeiro lugar, uma crise do marco estrutural de explicação da possibilidade democrática; há, em segundo lugar, uma crise da explicação homogeneizante sobre a forma de democracia que emergiu como resultado dos debates do período entre guerras e há, em terceiro lugar, uma nova propensão a examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 42-43).

Dessa crise, cuja discussão evidencia a dificuldade de aproximação entre o ideal e a realidade, parece nascer o conflito entre representação e participação. A primeira como a tradução da forma falida da democracia tradicional hegemônica (no sentido da sua eficácia na geração de uma sociedade mais justa) e a segunda como a expressão da esperança em novas práticas contra-hegemônicas que vêm ganhando força.

Diante disso, cabe refletir se a busca do ideal democrático passa por um necessário enfraquecimento da democracia baseada na representação em direção a formas de democracia mais direta (participação) ou se a melhor opção para a construção democrática é o fortalecimento de ambas as práticas (representação e participação). Para tanto, é necessário compreender melhor as possibilidades e os limites da democracia representativa e da democracia participativa.

Iniciando pela democracia representativa, deve-se, preliminarmente, entender a idéia de representação política.

A concepção de representação política varia ao longo da história<sup>34</sup>. Segundo Chauí (2006), considera-se que Hobbes introduziu o tema da representação no campo político<sup>35</sup>. Ele definiu o papel do representante como o de alguém que está autorizado a agir por quem possui o direito de agir. Portanto a representação implica em posse e transferência de autoridade (CHAUÍ, 2006).

O poder simbólico encontra-se subjacente às concepções de representação política. Bourdieu (2001), ao refletir sobre o poder simbólico da representação política, faz referência à concentração do capital político nas mãos

---

<sup>34</sup> Chauí (2006) traça a trajetória histórica da idéia de representação política, sintetizando as concepções medieval, liberal, socialista e partidária.

<sup>35</sup> Chauí (2006) esclarece que Hobbes, na verdade, apenas reformulou o conceito de representação política utilizado anteriormente pela teologia política medieval.

de um pequeno grupo. Segundo o autor, tal monopólio profissional sobre o jogo político é tanto maior quanto maior for a assimetria econômica e cultural do grupo em que se insere. Tem-se, então, um círculo vicioso: a desigualdade econômica e cultural produz a concentração do poder político e essa concentração cristaliza e reproduz as desigualdades.

Em sua veemente defesa do governo representativo como alternativa ideal a ser adotada por conservadores e liberais, Stuart Mill ressalta que tal governo teria uma assembléia representativa com a função de controlar e fiscalizar o próprio governo, dando publicidade aos seus atos e condenando as ações contrárias ao deliberado pela nação e os abusos de poder (MILL, 2006a).

É evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo (MILL, 2006a, p. 65).

A partir da segunda metade do século XIX, o governo representativo<sup>36</sup> passou por transformações significativas: o direito ao sufrágio foi ampliado e propriedade e cultura deixaram de ser representadas. Ao mesmo tempo, os partidos de massa emergiram e os programas políticos passaram a ser um dos principais mecanismos de competição eleitoral. Os partidos pareciam “criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados e parecia também dar aos últimos um papel mais importante na definição da política pública” (MANIN, 1995, p. 7).

Surge, portanto, um novo formato de governo representativo no qual a representação política evoluiu por meio da universalização do sufrágio e da constituição de partidos políticos, buscando institucionalizar a participação de todos, como resume Anastasia (2002). Tais mudanças, segundo Manin (1995),

---

<sup>36</sup> Manin (1995) sintetiza os princípios do governo representativo: os representantes são eleitos pelos governados, os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores, a opinião pública sobre assuntos políticos pode manifestar-se independentemente do controle do governo, as decisões políticas são tomadas após debate.

levavam a crer que o governo representativo aproximava-se do ideal do autogoverno.

Contrariando essa crença, a extensão da cidadania política a todos os indivíduos não trouxe o ideal do povo autogovernando-se, nem tampouco correspondeu ao temor da “tirania da maioria”, evidenciado por alguns liberais. Aos cidadãos coube apenas escolher entre opções dadas. O sufrágio universal não representou o direito de verbalizar preferências. Ao contrário, garantiu a concentração de poder nas mãos das elites políticas, trazendo a apatia política como um dos sintomas da crise da representação.

Anastasia (2002) ressalta que para os elitistas, como Schumpeter, essa apatia mostra-se desejável, já que reduz a pressão sobre o sistema político e assegura a estabilidade democrática; já para os pluralistas, como Dahl, o fenômeno é negativo por corroer a legitimidade do sistema político.

A hegemonia da democracia representativa teria gerado, então, uma desmobilização social, numa supervalorização dos mecanismos representativos no sentido de prescindir de formas societárias de participação (SANTOS e AVRITZER, 2003).

Além dessa patologia da apatia política, a representação política e sua incapacidade de atender satisfatoriamente às promessas democráticas vêm suscitando críticas, como: a supremacia da representação dos interesses sobre a representação política (interesse geral), a permanência do poder oligárquico e a falta de transparência e de *accountability*<sup>37</sup> (SOUZA, 2006a; BOBBIO, 2004). Questiona-se o fato dos governos representativos estarem distanciando-se dos anseios da sociedade e deixando de responder à vontade popular. Portanto, ao que parece, a maior crítica não se refere ao sistema representativo em si, mas ao fato desse não ser suficientemente representativo.

O que se evidencia é que a representação, o sufrágio universal e os partidos políticos não conseguiram resolver a questão da participação, como idealizado por Mill em sua argumentação a favor do governo representativo.

---

<sup>37</sup> O termo *accountability*, utilizado por Souza (2006a) ao listar os problemas da democracia representativa, é definido pelo autor como “prestação de contas ao público” (SOUZA, 2006a, p. 327). Significa, então, mais do que transparência, pois pressupõe uma atitude ativa das instituições no sentido de colocar-se a serviço do cidadão, criando mecanismos para tal, devendo-lhe prestar contas das ações e das decisões tomadas.

Como reação a essas limitações, formas institucionalizadas mais diretas de democracia emergiram, no âmbito do Poder Executivo (conselhos setoriais de políticas, conferências, orçamento participativo) e do Poder Legislativo (audiências públicas de comissões, seminários e fóruns técnicos), renovando a esperança democrática.

Tais espaços têm sido denominados de instituições híbridas<sup>38</sup>, pois têm como característica o partilhamento de decisões entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (AVRITZER e PEREIRA, 2005). A análise da construção democrática na sociedade contemporânea envolve a investigação e a compreensão do potencial dessas formas de participação institucionalizada, buscando decifrar as mediações entre o Estado e a sociedade civil.

Bobbio (2004) ressalta que, há pouco tempo, a avaliação sobre o desenvolvimento da democracia tinha como base a análise da extensão dos direitos do sufrágio, ou seja, o número de pessoas com direito de votar era um indicador dos avanços democráticos. Hoje, segundo ele, a avaliação do número de locais, nos quais se exerce o direito de votar, passa a ser o novo indicador do desenvolvimento democrático. Portanto, à pergunta 'quem vota' sucede-se a questão 'onde se vota'.

A participação política parece ser o mecanismo que permite a todo cidadão incorporar-se aos processos de elaboração, decisão e implementação de políticas públicas. Só assim os indivíduos teriam condição de interferir nos processos políticos.

Sem dúvida, a democracia participativa significa a possibilidade de novos agentes sociais e de novos temas emergirem na arena política, exigindo que a forma democrática representativa seja reavaliada e reconstruída. Desempenha também um importante papel pedagógico, no sentido do exercício da cidadania e da consciência dos direitos, imprescindível para a construção de sujeitos políticos.

Apesar da importância desses espaços democráticos, deve-se considerar que eles não estão imunes à descaracterização, manipulação, cooptação ou exclusão, principalmente, se considerarmos que, em sua maioria, são

---

<sup>38</sup> Avritzer e Pereira (2005) enfatizam que as instituições híbridas são "o resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil e das suas formas de relação com o Estado e de um longo processo de transformações institucionais, jurídicas e administrativas, especialmente a nível local, ocorrido no Brasil desde o final dos anos 70" (AVRITZER E PEREIRA, 2005, p. 17).

coordenados pelo Poder Executivo. Nesse caso, ainda que se voltem contra o Estado ou tenham a intenção de pressioná-lo, estão sob sua tutela.

Além disso, como ressalta Bobbio (2004), essa participação multidirecional pode levar à revanche do privado e, conseqüentemente, agravar a apatia política.

Outro efeito perverso da criação de ‘espaços democráticos’, sem uma reflexão sobre o potencial real dos mesmos, é a sensação ilusória de que se está efetivamente construindo uma sociedade democrática, enquanto, ao contrário, legitima-se o *status quo*. Soma-se a isso, como enfatiza Jovchelovitch (2000) e já foi anteriormente ressaltado, o fato de parecer ficar definido que grupos excluídos do jogo político hegemônico exerceriam a ação política em campo específico, especialmente criado com essa função, o que pode reproduzir desigualdades sociais, ao invés de atacá-las.

Cabe, portanto, uma permanente reflexão crítica sobre as reais condições de participação e de poder de influir nas decisões, conforme apregoado nesses diversos fóruns políticos.

Reificar as práticas de democracia mais direta, transformando-as em um “fetiche”<sup>39</sup>, sem submetê-las a questionamentos constantes sobre a sua qualidade e a sua efetividade e, ao mesmo tempo, dar as costas à democracia representativa pode ser aceitar que a simples proliferação de instâncias de discussão significa avanços na construção democrática. Nesse sentido, corre-se o risco de reduzir a realização da democracia à ampliação do número de espaços públicos abertos à participação, diminuindo ou eliminando seu potencial de transformação política e social.

### **1.2.2 – Diante da encruzilhada: “Legitimidades rivais”<sup>40</sup> ou complementares**

A trajetória da democracia evidencia que “o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado” (DAGNINO, 2002b). Múltiplos fatores permeiam e caracterizam esse processo e evidenciam a relação

---

<sup>39</sup> Bobbio (1979) questiona o fato de fazer-se da democracia direta um fetiche sem avaliar “em que consiste e, sobretudo, quais são as suas ligações com a democracia indireta” (BOBBIO, 1979, p. 48).

<sup>40</sup> O termo “legitimidades rivais” está presente em Santos e Avritzer (2003) ao caracterizar o conflito entre o Orçamento Participativo e a Câmara de Vereadores no Município de Porto Alegre.

tensa e conflituosa entre o Estado e a sociedade civil. Segundo Dagnino (2002b), o confronto entre Estado e sociedade civil acaba tornando-se uma relação de oposição natural, uma premissa que “nos exime de entender os processos políticos que a constituem e a explicariam” (DAGNINO, 2002b, p. 281). Parte-se da visão da sociedade civil como ‘pólo de virtude’ e do Estado como ‘encarnação do mal’.

Ao mesmo tempo, a crescente despolitização trazida pela indústria política (marketing político, comunicação de massa, produção de opiniões) gera efeitos sobre a idéia de representação e de participação (CHAUÍ, 2006). A indústria política propõe a representação no sentido conservador, “bloqueando qualquer possibilidade de articulá-la às práticas democráticas” e, ao mesmo tempo, produz a “ilusão da participação, os cidadãos isolados, privatizados e despolitizados imaginando que a expressão, em público, de suas angústias, de seus medos, de seus desejos os converteriam em sujeitos políticos ativos” (CHAUÍ, 2006, p. 301-302).

Essa oposição natural entre Estado e sociedade civil, reforçada pela indústria política e pela despolitização, parece cristalizar a idéia de que nada se pode esperar da democracia representativa, expressão do Estado, devendo toda a esperança ser depositada na democracia participativa, expressão da sociedade.

No entanto, a representação e a participação estão entrelaçadas. À medida que os processos políticos tornam-se complexos, a democracia participativa exige a criação de instâncias de representação (SANTOS e AVRITZER, 2003). Portanto, a questão da representatividade estará permanentemente colocada. Por outro lado, a democracia representativa aumenta sua eficácia se submetida a um maior controle pela sociedade, o que pressupõe a necessidade de maior participação da população nos processos decisórios.

Também parece questionável limitar formas democráticas a um problema de escala, como sugere Dahl (2001)<sup>41</sup>: a participação é eficiente e desejável em nível local, porém, em escalas maiores, a inviabilidade operacional de sua adoção indica que a representação seria a forma mais adequada. Tal compreensão, extremamente pragmática, dissocia a democracia de seu ideal transformador, reduzindo-a a uma questão cujo gerenciamento exige apenas uma boa dose de

---

<sup>41</sup> Robert Dahl (2001) defende que o tamanho da unidade democrática determina a opção pela participação ou pela representação.

praticidade. Como ressaltam Santos e Avritzer (2003), ao problema da combinação entre participação e representação a resposta não pode ser exclusivamente geográfica, pois

a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas. (...) se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada (...), é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 49).

Há um conflito pela partilha de poder e de legitimidade entre formas democráticas participativas e representativas. Com a emergência de novos espaços políticos, velhas formas de fazer política parecem desestabilizadas, tornando-se necessário reformulá-las e reavaliá-las, pois não mais satisfazem às condições trazidas pelos fóruns de participação.

Referindo-se a tal conflito, Santos e Avritzer (2003) destacam que

esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade de democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 32).

Pode-se dizer que também há uma rejeição da democracia representativa pela democracia participativa. Diante desse cenário, a construção da democracia, mais que um objetivo em si, parece se resumir a uma disputa de poder simbólico e real entre as diferentes práticas democráticas.

As formas mais diretas de democracia têm um importante e inegável papel de desestabilizar a distribuição de poder e de formar sujeitos políticos. Porém, quando se opta pela crença exclusiva nos novos espaços democráticos, sem enfrentar as críticas à representação, podem-se reproduzir as mesmas limitações criticadas, em escala reduzida. Pode-se também cristalizar o distanciamento entre a vontade coletiva e a vontade do representante (político profissional), pois este deixa de sofrer pressões e controle por parte dos representados, cuja atenção está voltada para múltiplos e micro-fóruns políticos. A idéia de esfera pública fica,

portanto, abalada em seu pilar de sustentação - espaço de debate de questões de interesse comum e de justificação de decisões políticas.

Diante dessas considerações, entender que a democracia participativa pode prescindir da democracia representativa no processo de construção democrática é correr o risco de contentar-se em construir a democracia possível perante as inúmeras dificuldades a serem enfrentadas; talvez até uma democracia 'faz-de-conta', que elimina o conflito e induz o consenso ao concentrar iguais em vários espaços políticos, nos quais os interesses estão pré-definidos e mais fáceis de serem equacionados. Abandona-se, assim, a idéia de esfera pública.

Outro perigo é que ao descentralizar o poder simbólico nos diversos espaços de participação, retirando-o do Parlamento, o poder real fique ainda mais concentrado no Poder Executivo.

O desprezo pela democracia representativa e a aposta exclusiva na democracia participativa como possibilidade de realização democrática podem, enfim, significar o abandono da utopia, capaz de desafiar e ameaçar a estrutura, e o conformismo com a realidade e com o que parece ser viável.

Por outro lado, aceitar a necessidade de complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa, mais do que a simples coexistência conflituosa entre elas, pode ser a chance de alterar a relação de forças que confere ao campo político sua estrutura. Ao invés de "legitimidades rivais" teríamos legitimidades complementares.

Portanto, uma constante avaliação e aprimoramento das diversas práticas democráticas, representativas ou participativas, mostra-se necessária para a efetiva construção democrática. Nesse sentido, ao invés de traduzir os avanços democráticos, como sugere Bobbio (2004), pela pergunta 'onde se vota'<sup>42</sup>, deve-se analisá-los buscando respostas para questões como: 'em que condição se vota', 'qual o peso do voto' ou 'qual o potencial de representação e de decisão desse voto'. A dificuldade de responder a tais perguntas reside no fato da

---

<sup>42</sup> Bobbio (2004) destaca que "se se deseja apontar um indicador do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o Estado da democratização num dado país, o critério não deve ser o de 'quem' vota, mas o do 'onde' se vota" (BOBBIO, 2004, p. 68). Ao utilizar a expressão "locais políticos", provavelmente, o autor pretendia referir-se aos espaços institucionalizados do exercício da política profissional.



resposta não ser contabilizável como no caso das anteriores ('quem vota' e 'onde se vota'). No entanto, sem dúvida, a democracia já não pode ser avaliada em números, sendo imprescindível substituir a avaliação quantitativa por outra capaz de considerar a qualidade.

O grande desafio para a democracia representativa, sob o risco de tornar-se obsoleta, estagnada e mera instância formal, é adaptar-se a essa nova realidade. Aos cidadãos cabe entender o Parlamento como também um local de participação e se apropriar efetivamente de tal espaço. De posse de novos instrumentos políticos, mais informado e conhecedor de seus direitos, situação propiciada pela participação, o cidadão passaria a atuar ativamente, desconcentrando e, ao mesmo tempo, controlando o poder dos profissionais do jogo político, exigindo transparência e publicidade sobre sua atuação e desmantelando o poder oligárquico.

Segundo Anastasia (2002), o desafio é "transformar a democracia em um jogo iterativo, jogado em múltiplas arenas, que constituem contextos decisórios contínuos" (ANASTASIA, 2002, p. 42).

Vislumbrar a encruzilhada como convergência de caminhos de onde se pode usufruir de alternativas múltiplas, e não como o momento de optar por um único caminho que diverge dos demais, talvez seja uma forma de assumir os desafios e de resgatar a utopia...

### **1.2.3 – Uma democracia radical: a busca da autonomia e as armadilhas da heteronomia**

Ao refletir sobre a noção de esfera pública como espaço aberto e inclusivo para debater questões de interesse comum; sobre o conceito de sociedade civil como uma terceira esfera independente do Estado e da economia e sobre a idéia de espaços públicos como múltiplas arenas alternativas de negociação entre atores societários, percebe-se que, subjacente a esses conceitos, encontra-se o ideal de autonomia social.

Ao discutir, na seqüência, sobre os desafios da construção democrática e sobre o impasse entre a representação e a participação, observa-se que é sobre

as possibilidades e alternativas de efetivação da autonomia social que, na verdade, se discute.

A realização de uma democracia radical é a concretização dos ideais de autonomia, de liberdade e de emancipação social. Enfim, a construção democrática, na sua máxima idealização, é a construção da autonomia, a conquista da liberdade e a promoção da emancipação. A democracia só tem sentido, quando caminha nessa direção. Esse é o verdadeiro resgate da utopia democrática.

Chauí (2006) salienta que, “politicamente, autonomia significa simplesmente autogoverno” (CHAUÍ, 2006, p. 305), reforçando a ligação indissociável do conceito com a democracia.

Sem a pretensão de desenvolver uma análise profunda sobre as idéias de heteronomia e de autonomia<sup>43</sup>, dada a complexidade que o tema encerra, entende-se que não se pode omiti-las, visto que a construção democrática só chega ao fim (e é, então, infundável), quando alcançar valores como igualdade e liberdade, utópicos na própria essência.

Como guias, nessa breve reflexão, buscam-se as idéias de Stuart Mill, no que se refere à liberdade, e o pensamento de Cornelius Castoriadis a respeito do projeto de autonomia individual e coletiva. Além disso, vale-se da interpretação de autores, como Marcelo Lopes de Souza, João Carlos Brum Torres e Cássio Eduardo Viana Hissa, sobre essas idéias e dos escritos de Marilena Chauí sobre a delimitação do sentido de autonomia.

A idéia de liberdade foi discutida por Stuart Mill, no século XIX, associada à questão da liberdade civil ou social. Referia-se aos “limites do poder que pode ser legitimamente exercido pela sociedade sobre o indivíduo” (MILL, 2006b, p. 17). O pensador inglês ressaltou a necessidade de proteção do indivíduo contra a tirania da opinião da maioria e contra a tendência da sociedade de impor suas idéias como modelos de comportamento para os que delas divergiam. Afinal, “o povo que exerce o poder não é sempre o mesmo povo sobre o qual o poder é exercido;

---

<sup>43</sup> Numa sintética diferenciação entre os termos autonomia e heteronomia, Souza (2006b) esclarece que autonomia vem do grego *autós*, ‘o próprio’, mais *nómos*, que significa ‘lei’ ou ‘convenção’. Ser autônomo significa dar-se a própria lei, ao invés de recebê-la por imposição. “A autonomia é o contrário de paternalismo, de tutela” (SOUZA, 2006b, p. 69). A heteronomia instala-se quando as leis em que se baseia a organização de uma sociedade não são deliberadas pelo conjunto de cidadãos, de maneira lúcida, mas impostas. “A heteronomia é, sempre, alienação política de uma parte da população, consentida ou arrancada à força” (SOUZA, 2006b, p. 70).

e o 'autogoverno' mencionado não é o governo de cada um por si, mas de cada um por todo o resto" (MILL, 2006b, p. 20). Cada indivíduo deveria buscar seu próprio bem da sua maneira, desde que não causasse privação aos outros. Se a conduta de uma pessoa prejudicasse os interesses de outra, a sociedade deveria discutir abertamente sobre a questão, de modo a decidir sobre sua interferência na busca do bem-estar geral.

Para Mill, a construção de um Estado próspero e benéfico para o bem comum e de uma sociedade justa tinham como base o respeito à liberdade de cada cidadão, de modo que esse pudesse usufruir de sua individualidade.

Hissa (2006) destaca que

A democracia de Stuart Mill, compreendida como o sistema político referencial das liberdades, transfere para o indivíduo a maximização do desenvolvimento da natureza humana: as liberdades individuais necessitam, constantemente, de proteção contra a tirania dos paradigmas sociais predominantes. As minorias, caso contrário, sempre estariam à mercê das forças sociais mais poderosas que, nem sempre, solicitam a liberdade como referência (HISSA, 2006, p. 140).

Chauí (2006) propõe considerar a liberdade pelo prisma da autonomia<sup>44</sup>, essa definida como "a capacidade interna para dar-se a si mesmo sua própria lei ou regra e, nessa posição da lei-regra, pôr-se a si mesmo como sujeito" (CHAUÍ, 2006, p. 304). Ser sujeito social e político é ser capaz de alterar o curso da história.

Sobre a criação histórica e a ligação entre política e autonomia, o pensamento de Cornelius Castoriadis é de grande relevância. Como destaca Torres (1992), uma das contribuições fundamentais de Castoriadis é justamente a idéia de que a história é construída pelas ações humanas, não se podendo, porém, creditar a criação histórica a indivíduos ou a classes. Sua tese é de que há um "coletivo anônimo" que cria significações e instituições. A história, para Castoriadis, surge desse processo de produção de significações ao longo do tempo (ação instituinte do social-histórico). Esse conjunto de significações, produto da ação histórica, tenta estabelecer um controle do próprio evoluir da

---

<sup>44</sup> Chauí (2006) descarta a concepção da liberdade como escolha voluntária, salientando que esta conduz ao seu oposto, ou seja, à heteronomia, pois pressupõe a existência do que vai ser escolhido, isto é, de opções previamente oferecidas à escolha.

história, ou seja, há “uma tensão entre a força instituinte do social-histórico<sup>45</sup> e uma tentativa, por assim dizer, necessária de controle dessa produção de significações, que é feita pelas instituições já existentes” (TORRES, 1992, p. 59).

Nesse sentido,

o autodesenvolvimento do imaginário radical como sociedade e como história – como o social-histórico – faz-se e só pode fazer-se em e pelas duas dimensões do instituinte e do instituído. (...) a sociedade nunca pode escapar dela mesma. A sociedade instituída sempre é trabalhada pela sociedade instituinte; sob o imaginário social estabelecido sempre corre o imaginário radical (CASTORIADIS, 1992a, p. 121 e 129).

A idéia de controle do processo de auto-instituição da sociedade associada à idéia de abertura da história ao futuro definem, para Castoriadis, a necessidade e o aparecimento do poder explícito<sup>46</sup>, que buscará decidir os cursos de ação a serem aceitos e estimulados e aqueles que precisam ser reprimidos. O poder explícito é o lugar do político. No entanto, antes do poder explícito e de qualquer dominação, “a instituição da sociedade exerce um infrapoder radical” (CASTORIADIS, 1992a, p. 126). Como salienta Souza (2006b), o infrapoder, em Castoriadis, “se liga à força de inércia e à influência das significações imaginárias sociais<sup>47</sup> que sustentam a sociedade instituída” (SOUZA, 2006b, p. 71).

Para Castoriadis, a política<sup>48</sup> não se reduz ao político. A política é uma maneira singular de resolver a questão do político por meio de confronto de

---

<sup>45</sup> “O social-histórico é o coletivo anônimo, o humano-impessoal que preenche toda formação social dada, mas também a engloba; que insere cada sociedade entre as outras e as inscreve todas numa continuidade, onde de uma certa maneira estão presentes os que não existem mais, os que estão alhures e mesmo os que estão por nascer. É por um lado, estruturas dadas, instituições e obras ‘materializadas’, sejam elas materiais ou não; e por outro lado, o que estrutura, institui, materializa. Em uma palavra, é a união e a tensão da sociedade instituinte e da sociedade instituída, da história feita e da história se fazendo” (CASTORIADIS, 1982a, p. 131).

<sup>46</sup> Castoriadis esclarece que o poder explícito não é necessariamente o Estado. “Sociedades sem Estado não são sociedades sem poder” (CASTORIADIS, 1992a, p. 132). O poder explícito relaciona-se com a elaboração e execução das leis e com a administração dos negócios coletivos, como ressalta Souza (2006b).

<sup>47</sup> Souza (2006b) destaca que as significações imaginárias sociais, conceito central na obra de Castoriadis, são o que “confere sentido ao mundo”; “os valores societários nucleares” (SOUZA, 2006b, p. 71).

<sup>48</sup> Para o autor, a política nasce em Atenas, no século V a.C. Foi lá que “a questão do político foi tratada politicamente” (TORRES, 1992, p. 61). Castoriadis (1992a) salienta que “a política, tal qual os gregos a criaram, foi o questionamento explícito da instituição estabelecida da sociedade” (CASTORIADIS, 1992a, p. 135). A política surge quando uma relação inédita, até então, é criada entre o instituinte e o instituído. Assim, salienta o autor, “a criação pelos gregos da política e da filosofia é a primeira emergência histórica do projeto de autonomia coletiva e individual” (CASTORIADIS, 1992a, p. 138).

posições e interesses diferenciados que conformarão futuros alternativos (TORRES, 1992). A busca do futuro por meio da política remete à idéia de autonomia, enquanto o político - como poder explícito -, que não se define politicamente, conduz ao regime da heteronomia, pois significa que os padrões de comportamento e as leis não serão construídos coletivamente, mas serão impostos.

A autonomia pressupõe, acima de tudo, uma consciência de que a história é construída por ações humanas, um auto-reconhecimento da sociedade como autora de suas normas.

A autonomia surge, como germe, assim que a interrogação explícita e ilimitada manifesta-se, incidindo não sobre “fatos”, mas sobre as significações imaginárias sociais e seu fundamento possível. Momento de criação, que inaugura não só outro tipo de sociedade, mas também outro tipo de indivíduos. Eu falo exatamente de germe, pois a autonomia, tanto social como individual, é um projeto (CASTORIADIS, 1992a, p. 139).

Quando Hannah Arendt (2007) ressalta que “é com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano” (ARENDR, 2007, p. 189), ela também confere à política uma dignidade e uma relevância extrema como atividade genuinamente humana<sup>49</sup>.

O projeto de autonomia busca, portanto,

à reabsorção do político, como poder explícito, na política, atividade lúcida e deliberada tendo por objeto a instituição explícita da sociedade (por conseguinte também, de todo poder explícito) e sua operação como *nomos, diké, télos* – legislação, jurisdição, governo -, tendo em vista fins comuns e obras públicas que a sociedade se propôs deliberadamente (CASTORIADIS, 1992a, p. 149).

Se a política, como concebida por Castoriadis e Arendt, é condição para a construção da autonomia, ela é também premissa da democracia. Não se trata, então, de enaltecer algumas práticas democráticas em detrimento de outras, mas de avaliar se, nos ambientes tidos como democráticos, a política tem encontrado espaço para efetivar-se. A política, entretanto, precisa ser entendida como

---

<sup>49</sup> A autora argumenta que agir, no sentido geral do termo, é tomar iniciativa. Ser capaz de agir é ter capacidade de realizar o improvável. O discurso, por sua vez, diz respeito à revelação da ação e à distinção, ou seja, mostrar-se singular entre iguais (ARENDR, 2007).

movimento instituinte, ou seja, como movimento de criação de significações, e não como gestão administrativa ou como conflito já instituído.

Sendo assim, “a autonomia não exclui a representação nem a participação, mas redefine o sentido de ambas” (CHAUÍ, 2006, p. 306), pois exige a transformação das instituições políticas. Castoriadis (1992a) ressalta que a possibilidade efetiva de participação ativa na discussão, na elaboração e no funcionamento das leis, ou seja, a radicalização da democracia é a possibilidade de realização da autonomia. Como enfatiza Souza (2006b), “o projeto de autonomia, tal como descortinado por Castoriadis, consiste em uma ‘refundação’ radical, por assim dizer, do projeto democrático” (SOUZA, 2006b, p. 106).

Torna-se, então, essencial a criação de instituições que, “interiorizadas pelo indivíduo, facilitem ao máximo seu acesso à sua autonomia individual e à sua possibilidade de participação efetiva em todo poder explícito existente na sociedade” (CASTORIADIS, 1992a, p. 148).

Porém, se, como salienta Castoriadis (1987), “a história é criação de formas totais de vida humana” e a “sociedade é autocriação” (CASTORIADIS, 1987, p. 271), é preciso entender que escolha e julgamento são questões essenciais e que autonomia pressupõe atividade, participação lúcida e responsabilidade nas escolhas. Autonomia implica em reciprocidade e interdependência e não em individualismo egoísta, pois “não há liberdade sem um movimento na direção do outro” (HISSA, 2006, p. 144).

O desencanto com a esfera pública, a alienação social e política e a crença no determinismo histórico, que caracterizam a sociedade brasileira, significam a heteronomia em sua versão extrema, o abandono completo do projeto de emancipação social.

O temor de Habermas de colonização do mundo da vida pela lógica sistêmica, caracterizado como a negatividade da sociedade civil, e do desenraizamento social das associações que formam essa sociedade é o temor da liberdade cotidiana tolhida ou cooptada pelo mercado ou pelo Estado e, com isso, a crescente cristalização da heteronomia. Afinal, a sociedade civil utópica é a sociedade emancipada.

A proliferação dos espaços públicos significa a esperança insistente na conquista da autonomia. Sua simples existência, porém, pouco representa se não inaugurarem uma nova fase de criatividade política. Deve-se refletir se a

institucionalização de tais espaços garantem sua permanência e ampliam suas possibilidades de atuação ou se essa institucionalização torna-se uma armadilha que os enlaça na heteronomia, aniquilando gradativamente a busca de autonomia.

Sendo impossível construir uma verdadeira democracia - que não se restrinja a um discurso ideológico<sup>50</sup> - sem valorizar-se a política, já que essa é o caminho para a autonomia, cabe indagar o quanto as instituições ditas democráticas têm adotado e valorizado a política, compreendida como movimento instituinte. Questiona-se também o quanto os cidadãos estão dispostos a tomar as rédeas da história e considerar a política como possibilidade transformadora<sup>51</sup>, ao invés de descartá-la por confundi-la com o político - poder explícito.

Já de início, pode-se afirmar que não haverá respostas precisas para tais perguntas. Ao longo da pesquisa, pretende-se desvendar caminhos, detectar possibilidades que, provavelmente, se delinearão muito mais na elucidação dos obstáculos e limites do que na definição de certezas. No entanto pode-se dizer que não há dúvidas quanto ao caráter permanente da construção da democracia. Se essa tem como pressuposto a busca de autonomia, exige um eterno refazer, um constante recriar, pois se traduz como a própria criação da história da humanidade. O desafio maior é acreditar permanentemente na possibilidade de realização do irrealizável e, assim, caminhar na sua direção.

---

<sup>50</sup> Chauí (2006) pondera que, “se uma das marcas da ideologia consiste em substituir o discurso e a prática de sujeitos determinados por discursos e práticas para tais sujeitos, uma das marcas da ideologia é a produção incessante da heteronomia” (CHAUÍ, 2006, p. 305).

<sup>51</sup> Castoriadis (1992b) sinaliza que a apatia e a privatização pode produzir um novo tipo humano: o “*zappertropo*” (Zapper é o nome americano para o espectador de televisão que fica mudando de canal todo o tempo para saber o que está acontecendo) ou o “*reflexontropo*” (um ser mantido preso por mecanismos fora de todo controle social e profundamente mergulhado na ilusão de sua liberdade e de sua individualidade) (CASTORIADIS, 1992b, p. 100-101).

**PLANEJAMENTO URBANO E CONSTRUÇÃO  
DEMOCRÁTICA EM BELO HORIZONTE**



Este capítulo traz à cena o município de Belo Horizonte. O objetivo é resgatar a trajetória do planejamento urbano e os possíveis avanços alcançados na sua democratização, tendo como fio condutor a produção da legislação urbanística municipal e a atuação parlamentar. Essa reconstituição da história permitirá desvendar e evidenciar momentos em que o Poder Legislativo do Município pareceu cumprir um papel importante na promoção democrática ao se constituir em um espaço aberto e propício à participação da sociedade.

Antes, porém, de reconstituir a história do planejamento urbano em Belo Horizonte, procura-se entender a luta pelos ideais de reforma urbana, que se trava em nível nacional.

Nesse sentido, o caminho percorrido pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana é uma fonte fértil de estudo, por meio do qual se percebe, em determinados momentos, importantes conquistas da sociedade civil do ponto de vista da democratização do planejamento e gestão urbanos. Ao mesmo tempo, podem-se identificar os obstáculos e os limites de tais conquistas.

Parte-se da premissa de que refletir sobre o passado é uma forma de compreender o presente e de projetar o futuro.

## **2-1 – PLANEJAMENTO URBANO E LUTA PELA REFORMA URBANA NO BRASIL: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO**

### **2.1.1 – A busca de um novo paradigma para o planejamento urbano: nasce um movimento**

A análise do atual contexto político e histórico do planejamento urbano exige uma retrospectiva capaz de esclarecer os dilemas e expectativas contemporâneas. Não é, porém, objetivo desta pesquisa analisar ou descrever em detalhes a trajetória do planejamento urbano brasileiro, tema já bastante explorado e objeto de tantas e profundas reflexões<sup>52</sup>. A ênfase recai em um passado mais recente, base da discussão, que hoje se presencia, sobre as políticas urbanas e sobre as possibilidades do surgimento de um novo paradigma

---

<sup>52</sup> Ver, por exemplo, Monte-Mór (1980), Bernardes (1986) e Maricato (1997; 2000).

para o planejamento urbano, que possa traduzir-se na produção de um espaço urbano mais inclusivo e democrático.

Porém, sem resistir a uma sintética, mas necessária volta a um passado mais remoto, cabe lembrar que a década de 70 foi um período marcado por intenso crescimento econômico e intensa atividade de planejamento. Naquele momento, o planejamento compreensivo, de inspiração modernista, caracterizado pela “herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico” (MARICATO, 1997, p. 113) tinha o Estado como figura central. Ao Estado cabia a racionalidade técnica capaz de evitar as disfunções do mercado e de assegurar o desenvolvimento econômico e social (MARICATO, 1997). Inúmeros planos foram produzidos, nesse período da história brasileira, enquanto as cidades no país cresceram à revelia dos mesmos, conformando um espaço urbano segregado e excludente.

Assim, uma pobreza essencialmente urbana, um tecido social fragmentado e uma cidade ilegal, que se expandia rapidamente, era o quadro que se presenciava, passando a exigir uma avaliação crítica da eficácia social do planejamento até então praticado. Com tantos resultados indesejáveis e visíveis, o planejamento compreensivo e tecnocrático acabou deixando como legado um profundo descrédito no Estado e na sua forma de planejar.

A década de 80 e a crise econômica e política que a caracterizou e que se revelou na paralisia do setor público, na deterioração das políticas sociais e na emergência de novos sujeitos políticos e sociais puseram em xeque a crença no saber técnico e no Estado. Foi um momento de constante mobilização, de valorização da esfera política e de convicção na possibilidade de transformação social e de substituição do modelo hegemônico de desenvolvimento por um outro “cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo” (RIBEIRO, 1994, p. 261).

Planejamento passou a ser sinônimo de dominação e de autoritarismo. Ao Estado caberia atender as demandas populares, valorizando-se o saber popular em detrimento do saber técnico. Houve um “abandono do planejamento de médio e longo prazo, substituído pela administração pontual das crises” (CARDOSO, 1997, p. 81), tornando-se a participação popular uma “panacéia para a recuperação da eficácia social da ação do poder público” (CARDOSO, 1997, p. 82).

Diante desse cenário, em 1983, um projeto de lei contendo uma proposta de política nacional de desenvolvimento urbano foi enviado à Câmara dos Deputados.<sup>53</sup>

Com a denominação de Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU), a proposta enfatizava a melhoria da qualidade de vida nas cidades como objetivo do desenvolvimento urbano. Como sintetiza Cardoso (1997), entre as diretrizes contidas no projeto de lei destacavam-se: a ordenação da expansão urbana por meio da desconcentração urbana e da compatibilização da urbanização com a disponibilidade de infra-estrutura e equipamentos; a adequação da política fiscal e financeira visando à recuperação de investimentos públicos que resultarem em valorização imobiliária; o cumprimento da função social da propriedade por meio da distribuição justa dos ônus e dos benefícios da urbanização e da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e o estímulo à participação da sociedade civil nas decisões e ações do Poder Público. A LDU reforçou a importância do planejamento urbano e a necessidade de articulação entre as políticas propostas pelos vários níveis de governo. União, Estados e Municípios deveriam atuar de forma complementar (CARDOSO, 2003).

A discussão desse projeto de lei acabou ficando prejudicada em virtude do início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que, a partir de 1986, passou a atrair as atenções e interesses da Câmara dos Deputados e dos diversos segmentos sociais engajados na luta pela reforma urbana.

É importante destacar que a LDU, projeto de lei elaborado dentro do aparelho do Estado, representou uma ruptura com o modelo de política urbana vigente e inaugurou uma nova maneira de pensar o urbano, tendo como base as questões sociais. Assim, já continha várias diretrizes e instrumentos que vieram a se repetir na proposta de emenda popular à Constituição<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Esse projeto de lei, que ganhou o nº 775/83, objetivava instituir instrumentos para que o Poder Público pudesse combater a intensa especulação imobiliária que predominava nos centros urbanos. Sua primeira versão datou de 1977; em 1981, foi para as mãos do Ministro Mário Andreazza e em 1982, uma versão mais branda foi publicada no jornal Estado de São Paulo, o que gerou imediata manifestação de repúdio pelo setor imobiliário. Apenas em 1983 o projeto foi enviado à Câmara dos Deputados (CARDOSO, 1997). Cabe registrar que a partir de 1974 o órgão responsável pela política urbana era a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU -, sendo sucedido, em 1979, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU (MONTE-MÓR, 1980).

<sup>54</sup> Durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte era possível apresentar emendas populares, buscando a inclusão de matérias no texto constitucional. Segundo Maricato (1994), o

A idéia de reforma urbana, porém, está associada a um movimento social e popular que se organiza fora do Estado e se pauta por dois princípios básicos: a aplicação da função social da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade<sup>55</sup>. Para tanto, tornava-se fundamental a criação de instrumentos, que possibilitassem ao Poder Público coibir e penalizar a especulação imobiliária, conseqüentemente, promover uma melhor distribuição dos benefícios urbanos e, ainda, assegurar aos cidadãos a participação nas decisões e a criação e manutenção de direitos já adquiridos (COSTA, 1988).

O ideário da reforma urbana buscava “ênfatizar uma vida urbana com urbanidade capaz de contemplar, prioritariamente, as necessidades coletivas na elaboração das políticas públicas” (GRAZIA, 2003). Defendia, assim, um novo modelo de desenvolvimento que priorizasse os direitos políticos e o exercício da cidadania e que não se subordinasse à racionalidade econômica.

Embora, desde 1963, a proposta de reforma urbana tenha sido lançada em um Congresso do Instituto dos Arquitetos do Brasil, foi a partir da iniciativa de setores da Igreja Católica que surgiu o Movimento pela Reforma Urbana<sup>56</sup>.

No início dos anos 80, foi criada a Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR. Tal entidade tinha a finalidade de assessorar os movimentos existentes e também de elaborar uma plataforma que sintetizasse as demandas principais desses movimentos de modo a viabilizar sua unificação. Foi essa a raiz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MARICATO, 1994).

Porém, como ressalta Costa (1988), foi com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte que a luta pela reforma urbana configurou-se como movimento nacional ao envolver várias entidades profissionais, sindicais e movimentos populares na elaboração de proposta de emenda à Constituição<sup>57</sup>. A

---

Regimento Interno da Constituição exigia a subscrição de, no mínimo, 30.000 eleitores para apresentação de emenda popular.

<sup>55</sup> Ao longo de todo o trabalho, a referência à reforma urbana estará associada ao processo de efetivação do princípio da função social da propriedade, de garantia do direito e acesso aos benefícios urbanos para todo cidadão e de gestão democrática da cidade.

<sup>56</sup> A partir do final dos anos 70, setores da Igreja Católica ligados à Comissão Pastoral da Terra - CPT - objetivavam unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades brasileiras em um único movimento (MARICATO, 1994).

<sup>57</sup> “O movimento começa no Rio de Janeiro, onde um grupo de entidades - entre outras, ANSUR (Associação Nacional do Solo Urbano), IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), SARJ (Sindicato de Arquitetos do Rio de Janeiro), FAMERJ (Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro), SENGE (Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro) - elabora o núcleo da proposta, que antes mesmo de ser

Constituinte foi, nos dizeres de Cardoso (1997), um catalisador do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Tal articulação de forças sociais, em especial a aproximação entre universidades e movimentos populares, como destaca Cardoso (1997), se deu em um ambiente onde a sociologia urbana marxista predominava no meio acadêmico. “A idéia de lutas urbanas, anteriormente formulada, vem dessa matriz teórica, assim como a ênfase no potencial revolucionário dos novos movimentos sociais urbanos” (CARDOSO, 1997, p. 88).

Durante a tramitação da Emenda Popular à Constituição foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU -<sup>58</sup>, “herdeiro do acúmulo das iniciativas e propostas” (MARICATO, 1994, p. 312) surgidas nesse período.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana nasceu, portanto, da união dos diversos movimentos sociais na luta contra o Estado autoritário e refém da economia, da crença na prevalência da gestão e da busca de respostas rápidas para as demandas e anseios sociais e ambientais sobre o planejamento de médio e longo prazo e do confronto entre o saber popular e o saber dos especialistas.

### **2.1.2 – Reforma urbana e Constituição-Cidadã: as primeiras conquistas**

A proposta de Emenda Popular pela Reforma Urbana à Constituição<sup>59</sup> trouxe alguns princípios gerais: a responsabilidade do Estado na garantia da democratização dos direitos urbanos; a submissão da propriedade à sua função social; o direito e o acesso aos benefícios urbanos para toda a população e a gestão democrática da cidade por meio da criação de canais de participação direta da sociedade nos processos decisórios (CARDOSO, 2003). Tais princípios

---

concluída vai aglutinando forças, principalmente em São Paulo, e incorpora então os setores do movimento popular que lutavam por terra e moradia” (CARDOSO, 1997, p. 88).

<sup>58</sup> O primeiro Fórum Nacional de Reforma Urbana, organizado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, aconteceu em outubro de 1988, a partir da convocação do Seminário Nacional pela Reforma Urbana. Todos os atores envolvidos na coleta de assinaturas para a Emenda Popular participaram (GRAZIA, 2003). A atual coordenação do FNRU, segundo Grazia (2003), é composta por: FASE, Instituto Pólis, Central dos Movimentos Populares, União Nacional por Moradia Popular, Movimento Nacional de Luta por Moradia, Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas, Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros, Federação Nacional de Associações de Funcionários da Caixa Econômica Federal.

<sup>59</sup> A Emenda Popular pela Reforma Urbana foi entregue ao Congresso Nacional com cerca de 150.000 assinaturas - seis entidades nacionais e dezenas de entidades regionais e locais assinaram a proposição (MARICATO, 1994).

seriam implementados por meio de vários instrumentos jurídicos e tributários contidos na proposição, caracterizando um fortalecimento da regulação pública a respeito da ocupação e uso do solo.

Algumas das propostas contidas na Emenda Popular foram incorporadas ao texto constitucional em um capítulo, contendo dois artigos, destinado à política urbana<sup>60</sup>.

O primeiro artigo desse capítulo estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano objetiva “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, art. 182, *caput*). Nasceu, assim, uma nova figura: a função social da cidade. Além disso, por esse mesmo artigo, a aprovação de planos diretores passou a ser obrigatória para cidades que possuíssem população superior a 20.000 habitantes. Ficou também determinado que o plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988, art. 182, §1º) e que a propriedade urbana cumprirá sua função social, quando atender às exigências nele contidas. A função social da propriedade apareceu, então, vinculada ao plano diretor.

Segundo Costa (1991), “o texto constitucional, ao usar a expressão ‘instrumento básico’ para qualificar o Plano Diretor, coloca em segunda posição outros dispositivos fundamentais à solução dos chamados problemas urbanos e habitacionais” (COSTA, 1991, p. 114). Como se verá adiante, essa ênfase no Plano Diretor irá se perpetuar ao longo do tempo e do espaço, a ponto de se correr o risco de limitar a reforma urbana à sua elaboração.

O artigo 182, em seu parágrafo 4º, previu também a utilização do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU - progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a serem aplicados sucessivamente sobre áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, caso o proprietário dessas áreas não promova seu adequado aproveitamento. A aplicação desse instrumento, porém, por força do entendimento jurisprudencial predominante,

---

<sup>60</sup> Para uma análise comparativa entre o que foi proposto pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o que foi incorporado ao texto constitucional, ver Costa (1988).

ficou dependente de lei federal complementar que o regulamentasse<sup>61</sup> e da especificação, nos planos diretores a serem elaborados pelos municípios, das áreas sobre as quais incidirá.

O outro artigo desse capítulo destinado à política urbana previu o direito ao usucapião para aquele que utilizar área urbana, de propriedade particular, com até 250 m<sup>2</sup>. como moradia, por cinco anos ininterruptos, desde que não possua outro imóvel (BRASIL, 1988).

Vale salientar que, diferentemente do estabelecido na Constituição, a Emenda Popular não mencionava a elaboração de planos diretores ou os definia como instrumentos básicos de planejamento aos quais estava atrelada a aplicação da função social da propriedade urbana. A determinação do plano diretor como instrumento central da reforma urbana, de acordo com a regra constitucional, pareceu ter sido a estratégia encontrada para protelar discussões polêmicas e polarizadas que explicitassem interesses divergentes, adiando as decisões essenciais para uma efetiva mudança paradigmática e deixando-as a cargo dos municípios.

Segundo Cardoso (1997), “aparentemente foram os setores ligados à burocracia estatal os principais responsáveis pela ênfase emprestada ao papel do planejamento urbano na redação final do capítulo da política urbana” (CARDOSOS, 1997, p. 92).

Apesar de conquistas pouco palpáveis, já que vinculadas a novas definições legais, os avanços foram considerados significativos, pelo menos do ponto de vista jurídico, já que as constituições anteriores praticamente omitiam a questão urbana (COSTA, 1988).

De qualquer modo, a nova estratégia de luta estabelecida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana voltou-se para a elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais e para a regulamentação, por meio de lei federal - Lei Federal de Desenvolvimento Urbano -, do capítulo constitucional

---

<sup>61</sup> Mattos (2003) esclarece que “a brecha deixada na Constituição Federal, para que essa interpretação prevalecesse, foi engendrada na Assembléia Nacional Constituinte por parlamentares que compunham o grupo conhecido como ‘Centrão’, que conseguiu inserir, no texto do artigo 182, *caput* e § 4º, referência a uma lei federal a ser editada *a posteriori*. Bastaram essas cogitações para que estivesse formado um obstáculo para a aplicação dos instrumentos urbanísticos constitucionais pelos julgadores, ao arrepio do fato de que os municípios poderiam legislar sobre matéria na ausência da lei federal” (MATTOS, 2003, p. 62).

dedicado à política urbana. Buscava-se, assim, resgatar algumas propostas derrotadas no processo constituinte (CARDOSO, 2003).

Outros avanços obtidos na Constituição de 1988 e dispersos no texto legal merecem também ser citados pelo fato de caracterizarem e influenciarem, a partir de então, uma nova maneira de pensar o planejamento urbano.

Dentre esses, a descentralização administrativa e a redefinição das relações entre os poderes, com maior autonomia para o Legislativo e o Judiciário, apresentam-se como de extrema relevância. Competências e recursos foram redistribuídos entre as esferas de governo.

A municipalização representou uma profunda alteração na discussão das políticas urbanas. Afinal, até então, os municípios eram unidades administrativas componentes do Estado, não se constituindo como parte integrante da Federação. Era o Estado, e mais precisamente o Executivo Estadual, quem ditava as regras e os princípios legais, cabendo às prefeituras apenas aceitá-los e aplicá-los (CARDOSO, 1997).

Ao adquirir o direito de elaborar sua constituição - Lei Orgânica -, o município ampliou significativamente seus poderes e, simultaneamente, precisou assumir novas responsabilidades. Como bem sintetiza Cardoso (1997), a Constituição definiu como competência municipal privativa: “legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CARDOSO, 1997, p. 92).

Também cabe ressaltar a inserção da função social da propriedade como direito e garantia individual<sup>62</sup> em capítulo intitulado “Dos direitos e deveres individuais e coletivos” (BRASIL, 1988, art. 5º, XXIII). A Constituição de 1988

---

<sup>62</sup> Vale ressaltar que, como destaca Cardoso (2003), durante o debate da Constituição, propostas mais radicais foram apresentadas, “como a municipalização do solo urbano, ou a separação entre direito de propriedade e direito de construir” (CARDOSO, 2003, p. 36). A Constituição, no entanto, reafirmou o direito pleno de propriedade, ressaltando as limitações decorrentes do cumprimento de sua função social.



colocou a função social da propriedade como um dever individual do proprietário e como um direito do cidadão<sup>63</sup>.

Juridicamente, como salienta Mattos (2003), essa inovação gerou efeitos práticos: o primeiro é que os direitos e garantias individuais são cláusulas pétreas, ou seja, não se admite emenda para sua alteração ou supressão; o segundo é que as normas de direitos e deveres individuais têm aplicação imediata, ao contrário das normas de princípios gerais, que são meramente programáticas e principiológicas da legislação complementar da Constituição; e, finalmente, o terceiro efeito é a criação de dever ao proprietário para que utilize adequadamente o que é seu, podendo cobrar o cumprimento desse dever o Estado e também o particular<sup>64</sup>.

No entanto, na prática, a Constituição relegou uma melhor definição da função social da propriedade urbana à legislação complementar ou aos planos diretores.

Merece ainda especial destaque a ampliação das possibilidades de democracia participativa. Cardoso (1997) ressalta que “o texto constitucional consagra a participação como constitutiva da noção de soberania popular, podendo-se dizer que é então estabelecido no país o princípio da democracia mista - representativa e participativa” (CARDOSO, 1997, p. 91). Como discrimina o autor, foram instituídos instrumentos de participação como: a iniciativa legislativa popular, o plebiscito e o referendo, sendo aplicáveis em todas as esferas de governo. No âmbito do Poder Executivo, a adoção da participação popular nas ações administrativas apareceu como norma em diversas situações.

Foram várias as derrotas sofridas pelos setores progressistas em relação às propostas discutidas para a Constituição. Temas importantes como a Reforma Agrária, por exemplo, pouco evoluíram. No entanto, tais setores conquistaram

---

<sup>63</sup> É interessante acrescentar, como salienta Mattos (2003), que a Constituição de 1934 já declarava que a propriedade não era um direito absoluto, nos seguintes termos: “É garantido o direito de propriedade, que não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo na forma que a lei determinar” (art. 113, al. 17). A autora destaca que tem início, a partir de então, a idéia de que o exercício do direito de propriedade só seria legítimo se compatível com o interesse da sociedade. No entanto, ainda que o princípio da função social da propriedade tenha se reafirmado nas Constituições subseqüentes à de 1934, é o Código Civil de 1916 que continua orientando a ação político-administrativa e as decisões judiciais.

<sup>64</sup> Para um detalhamento da evolução do conceito de função social da propriedade nas Constituições e na legislação infraconstitucional brasileiras, ver Mattos (2003).

vitórias consideradas expressivas, especialmente no campo dos direitos e das políticas sociais<sup>65</sup> (CARDOSO, 1997).

A Constituição de 1988 restaurou a crença no planejamento urbano e nos planos. Trouxe de volta, pelo menos no texto, a idéia da imprescindibilidade do Estado e a esperança de que este se associará aos cidadãos na busca de cidades melhores e mais justas. Esse renascente planejamento reforçado por novos adjetivos, por sua vez, representou uma nova expectativa e simbolizou uma, igualmente renovada, esperança democrática.

A ênfase no local e na participação popular revelaram-se, a partir de então, como remédios para as traumáticas experiências de um planejamento centralizado, tecnocrático e distante da realidade. A um planejar para desenvolver economicamente e modernizar o país contrapôs-se um outro, preocupado com o social e o ambiental. Às conquistas obtidas, porém, sucederam-se novos desafios no sentido de efetivá-las por meio da elaboração de leis federais complementares, da legislação estadual e, principalmente, da municipal e, ainda, da aplicação dessas leis, conforme os princípios da reforma urbana.

Enfim, a aprovação da chamada Constituição-Cidadã apresentou-se como um marco no processo de democratização brasileira em virtude dos resultados obtidos, mas especialmente devido ao envolvimento dos diversos atores sociais na sua discussão. Durante esse processo de construção legal, interesses conflitantes emergiram e, como salienta Cardoso (1997), “assistiu-se a um confronto de correntes, grupos, instituições e idéias, corporificando as grandes matrizes da cultura política brasileira em seus diferentes aspectos” (CARDOSO, 1997, p. 87). Pode-se dizer que a utopia da sociedade civil, naquele momento, ganhou vulto e que um esboço do projeto de esfera pública tomou forma.

---

<sup>65</sup> “A Constituição já inova ao estender os direitos e garantias às entidades coletivas e não apenas aos indivíduos, como as anteriores. Declara explicitamente a ausência de discriminação das minorias, chegando a tratar a discriminação racial como crime inafiançável e ampliando a esfera dos direitos da mulher. As populações indígenas foram beneficiadas com a suspensão da noção de tutela e com a garantia de seu direito às terras que ocupam” (CARDOSO, 1997, p. 91).

### 2.1.3 – Reforma urbana após a Constituição de 1988

Após a promulgação da nova Carta Constitucional, como já mencionado, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana voltou-se para a elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais.

Cardoso (1997; 2003) faz um relato desses desdobramentos pós-constitucionais, sintetizando alguns aspectos que merecem ser destacados.

O autor ressalta que o despreparo técnico-jurídico e a falta de experiência dos municípios na elaboração das Leis Orgânicas propiciaram uma maior influência das propostas provenientes da sociedade civil, principalmente nos municípios de maior porte. Também enfatiza que houve grande influência do Executivo. Nos municípios menores, porém, a interferência da sociedade foi pequena, pois as Câmaras de Vereadores utilizaram como base modelos de Leis Orgânicas apresentados por órgãos do Governo do Estado ou pela Assembléia Legislativa. Cardoso (1997) salienta, ainda, que uma grande maioria de Leis Orgânicas seguiu a Constituição Federal, adotando-a como modelo.

Em muitas das Leis Orgânicas Municipais produzidas verificou-se, segundo esse autor, uma tentativa de delimitar, com mais clareza, o conceito de função social da propriedade. Percebe-se, nas definições propostas, a incorporação do princípio redistributivista, a preponderância dos interesses coletivos ou difusos sobre o direito de propriedade e uma necessidade de fortalecimento do Poder Público, de modo que esse pudesse agir na regulação do uso e ocupação do solo com base nos interesses da coletividade.

Trata-se de estabelecer regras que permitam, ao mesmo tempo, um controle público sobre os processos de expansão urbana, evitando-se a retenção ou não utilização de terras, e, também, que os recursos investidos pela administração tenham garantida a sua finalidade social, e, ainda, a sua utilização racional. Pode-se afirmar, neste sentido, que os instrumentos propostos, neste caso, buscam uma ampliação da eficiência da ação pública (CARDOSO, 2003, p. 38).

Como forma de alcançar tais objetivos, alguns instrumentos, além dos estabelecidos pela Constituição, foram instituídos nas Leis Orgânicas.

De qualquer modo, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais definiram diretrizes para a elaboração dos planos diretores e objetivos para a

política urbana municipal. Tais direcionamentos conformaram as bases e vieram a determinar os resultados alcançados nos planos diretores (CARDOSO, 1997; 2003).

Além desse prévio direcionamento, não se pode ignorar que os planos diretores foram construídos em um ambiente marcado pela tradição do planejamento urbano local, estabelecida nas grandes cidades desde os anos 30, e, que ganhou força nos anos 70, tendo em vista a influência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU<sup>66</sup>. Em vários centros urbanos já havia, no âmbito municipal, uma estrutura e uma cultura de planejamento.

Cardoso (1997; 2003) esclarece que um amplo debate, voltado para as questões do planejamento urbano, estabeleceu-se após a promulgação da Constituição Federal, envolvendo especialmente o meio técnico-acadêmico. Essa discussão pretendia desenhar novos parâmetros para os planos diretores, com base na crítica à experiência do SERFHAU e, ao mesmo tempo, partir dos princípios elementares da reforma urbana: função social da propriedade e gestão democrática da cidade.

A elaboração dos planos diretores de vários municípios abriu-se para a participação da sociedade civil. As prefeituras, por meio de seu próprio quadro técnico ou amparadas por consultorias externas, desenvolveram propostas preliminares e as submeteram ao debate com a sociedade. Nas Câmaras Municipais, as propostas apresentadas, fruto desses debates, continuaram a sofrer modificações, principalmente nos pontos mais polêmicos que afetavam o mercado imobiliário como, por exemplo, a instituição do solo criado (CARDOSO, 1997; 2003).

Deve-se mencionar, como também salienta Cardoso (1997; 2003), as dificuldades de envolver os segmentos populares no debate, visto que se tratava de uma discussão pautada por termos técnicos. São, ainda, os técnicos especialistas que ditam as regras e determinam o direcionamento do planejamento urbano.

Quanto ao conteúdo, cabe enfatizar a inclusão de instrumentos, além dos tradicionais - zoneamento, parâmetros de controle da densidade e tipo de uso -,

---

<sup>66</sup> O SERFHAU foi um órgão federal criado em 1964 cuja política buscava incentivar as prefeituras a elaborarem planos de desenvolvimento local integrado. Um de seus objetivos era a modernização administrativa das prefeituras com a criação de órgãos de planejamento municipais (CARDOSO, 1997; 2003).

com função redistributivista ou de ampliação do controle público sobre a ocupação e o uso do solo. Esses novos instrumentos - concessão real de uso, fundo de desenvolvimento urbano ou de habitação, discriminação de terras públicas, criação de áreas especiais de interesse social com normas urbanísticas específicas, transferência do direito de construir, solo criado - trouxeram à tona a questão da função social da propriedade (CARDOSO, 2003).

A proposta desses instrumentos deu origem a conflitos e muita polêmica na discussão dos planos diretores municipais, especialmente em virtude das críticas dos segmentos ligados à construção civil e ao mercado imobiliário que se viram ameaçados pelas possíveis limitações que trariam à ocupação e ao uso da terra. Assim, muitos foram suprimidos durante o debate ou ficaram dependendo de regulamentação posterior.

O autor conclui que, apesar dos planos não terem conseguido “escapar de todo ao modelo do SERFHAU”, funcionando como leis de desenvolvimento urbano, estabelecendo princípios orientadores para a maioria das políticas municipais e destacando a criação de um sistema local de planejamento, “a ênfase no aspecto desenvolvimentista é claramente abandonada” (CARDOSO, 2003, p. 35), passando a prevalecer a preocupação com as questões sociais e ambientais.

Também fica evidente as dificuldades de implementação dos princípios da reforma urbana, não apenas pelas pressões dos setores ligados ao mercado de terras, mas também pelo despreparo técnico das prefeituras e pelo desconhecimento da população a respeito das possibilidades trazidas por esses novos mecanismos. Portanto, apesar das inegáveis inovações, os planos diretores não demonstraram a eficácia idealizada na tradução de um novo paradigma para o planejamento urbano, capaz de transformar as cidades brasileiras. Função social da propriedade e da cidade e gestão democrática permaneceram, na maioria dos casos, como um discurso distante da prática e do cotidiano da população.

Em 2001, a aprovação da Lei Federal de nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências” - Estatuto da

Cidade<sup>67</sup> -, trouxe novamente à tona o foco nos dispositivos constitucionais relacionados com a política urbana. Recuperou-se a discussão sobre os direitos urbanos e sobre a proposta de gestão democrática das cidades.

Fruto de um processo de mobilização, envolvendo segmentos importantes da sociedade como, técnicos, associações de moradores e ambientalistas (CORREIA, 2003), o Estatuto da Cidade abarcou grande parte dos princípios e dos instrumentos discutidos nas duas últimas décadas<sup>68</sup>.

Essa mesma lei traçou diretrizes gerais para a política urbana, enfatizando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Assim, a garantia do direito a cidades sustentáveis para as gerações presentes e futuras; a gestão democrática; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e demais setores da sociedade; a disponibilidade de serviços públicos e de equipamentos urbanos e comunitários para toda a população; a distribuição justa dos benefícios e ônus originários do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos públicos que tenham gerado a valorização de imóveis urbanos; a proteção ao patrimônio ambiental e histórico-cultural; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e a ordenação e o controle da ocupação territorial e do uso do solo foram algumas das diretrizes estabelecidas para a política urbana (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade aproximou a preocupação ambiental da preocupação com a política urbana<sup>69</sup>, ao definir, dentre as diretrizes listadas: a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, art. 2º, I); o “planejamento do desenvolvimento das cidades (...) de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (BRASIL, 2001, art. 2º, IV); a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com

---

<sup>67</sup> A primeira versão do projeto de lei do Estatuto da Cidade foi apresentada em 1989 pelo Senador Pompeu de Souza (DF), tramitando, portanto, por mais de 11 anos (CORREIA, 2003).

<sup>68</sup> Grazia (2003) salienta a importância da atuação da FNRU na aprovação do Estatuto da Cidade, ao afirmar que “o FNRU foi o único ator que de forma permanente e eficaz optou pela pressão popular e simultânea negociação com deputados, setores governamentais e setores imobiliários para conquistar uma legislação de desenvolvimento urbano que fundamentalmente atendesse aos objetivos da regulamentação da função social da propriedade e da cidade” (GRAZIA, 2003, p. 60).

<sup>69</sup> Sobre uma reflexão a respeito da desvinculação entre as questões ambientais e as questões urbanas na legislação, ver Rezende (2003).

os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” (BRASIL, 2001, art. 2º, VIII).

Ainda que termos como “cidades sustentáveis” e “sustentabilidade ambiental” comportem vários significados, o que possibilita que sejam apropriados por segmentos com diferentes interesses, até então, como analisa Rezende (2003), tanto a Constituição Federal quanto as Leis Orgânicas e os Planos Diretores dissociavam os dois temas - meio ambiente e política urbana. O Estatuto da Cidade tentou, portanto, construir “a ponte entre os dois campos” (REZENDE, 2003, p. 151).

Outro aspecto a ser destacado refere-se aos instrumentos de política urbana trazidos pela Lei nº 10.257/01. Esta estabeleceu regras para aplicação dos mesmos, ofertando aos municípios um leque de opções a serem definidas em seus planos diretores, conforme objetivos e metas a serem alcançados. Não cabe aqui caracterizar todos os instrumentos previstos pelo Estatuto, no entanto, vale lembrar que alguns se destinaram ao combate à retenção especulativa de terras<sup>70</sup>; outros visaram a melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização (captura de mais-valia)<sup>71</sup>; outros buscaram, ainda, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda<sup>72</sup> e, por último, houve os que buscaram garantir a gestão democrática<sup>73</sup>.

Ainda merece destaque o fato do Estatuto da Cidade reiterar a importância da elaboração de planos diretores pelos municípios. Além de reforçar o previsto na Constituição<sup>74</sup>, a referida lei ampliou a obrigatoriedade deste, estendendo-a para cidades: que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; em que o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição<sup>75</sup>; que integrem áreas de especial interesse social ou

---

<sup>70</sup> Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de superfície e direito de preempção.

<sup>71</sup> Outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir.

<sup>72</sup> Usucapião especial de imóvel urbano e usucapião especial coletiva de imóvel urbano, concessão de uso especial para fins de moradia (vetado e posteriormente instituído por meio da Medida Provisória nº 2.220/01).

<sup>73</sup> Estudo de impacto de vizinhança.

<sup>74</sup> “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, art. 182, § 2º).

<sup>75</sup> Parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação em títulos da dívida pública.

inseridas na área de influência de empreendimentos com relevante impacto ambiental (BRASIL, 2001).

Ficou ainda determinado que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do orçamento anual deveriam respeitar, a partir de então, as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor, que será elaborado, garantindo-se a participação popular e a publicidade dos documentos e informações produzidos. O Estatuto estabeleceu também prazo para que os municípios aprovassem seus planos diretores<sup>76</sup> e determinou que os prefeitos incorreriam em improbidade administrativa, caso não tomassem providências relativas à confecção ou revisão dos planos diretores municipais ou caso não assegurassem que o processo de sua elaboração possibilitasse ampla participação popular (BRASIL, 2001).

Reforçou-se a idéia de que os municípios, por meio de seus planos diretores, seriam os responsáveis pela efetivação dos princípios da reforma urbana. Embora essa pareça uma decisão sensata, visto que as especificidades de cada localidade exigiriam regras e escolhas igualmente específicas, “abre-se aqui um campo de manobras, em nível local, que pode levar também à inviabilização do instrumento” (CARDOSO, 2003, p. 42).

Ao colocar novamente os planos diretores no centro da cena, o Estatuto da Cidade enfatizou, mais do que nunca, que estes precisam ser construídos coletivamente e se firmar como resultado de um amplo debate para cumprirem as determinações legais e serem considerados legítimos. Para tanto, saber técnico e saber popular deveriam encontrar formas de fundir-se. Essa fusão passou a ser um dos grandes desafios da gestão democrática em nível local.

---

<sup>76</sup> Esse prazo - cinco anos a partir da vigência do Estatuto da Cidade - esgotou-se em outubro de 2006.



## **2-2 – CAMINHOS E DESCAMINHOS RUMO À DEMOCRACIA: A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO EM BELO HORIZONTE SOB A ÓTICA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA E DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR**

Criada para ser a nova capital de Minas Gerais, Belo Horizonte traz em sua história o peso e as marcas dessa missão. Modernidade, higiene e progresso foram ideais buscados pelo planejamento da cidade, numa ruptura com o traçado barroco de Ouro Preto que simbolizava a monarquia, o antigo e o retrógrado.

Segundo Mendonça (2003), a formação e a expansão urbana em Belo Horizonte caracterizaram-se pela “forte presença do Estado” e por uma “estruturação espacial socialmente segregada” (MENDONÇA, 2003, p. 119).

O Estado fez-se presente já na escolha do sítio, “ponto central e de equilíbrio entre as novas regiões de importância econômica” (ROMANO, 1997, p. 20), em seguida, no planejamento, na execução das obras e no controle da ocupação.

O plano de Aarão Reis previu três zonas concêntricas: a zona urbana, interna à atual Av. do Contorno e destinada aos funcionários públicos e ex-proprietários ouropretanos; a zona suburbana, que deveria funcionar como área de expansão e a zona rural, com a função de constituir-se em um cinturão verde para a cidade.

Assim, antes mesmo da existência da legislação urbanística, as regras de ocupação e uso do solo já estavam claramente definidas no plano inicial da cidade. Do mesmo modo, a não obediência a tais regras também precederam o regramento legal propriamente dito, pois as expectativas de ocupação não se efetivaram como planejado.

Grande parte dos terrenos localizados na zona urbana foram objeto de leilão público, explicitando que o critério da renda era fundamental para a aquisição de lotes e para o acesso à cidade. O intenso controle sobre o tipo de população que deveria morar na área urbana e central associado à falta de previsão de espaço para a moradia dos trabalhadores levou tal segmento social a ocupar a periferia.

Inverteu-se completamente, portanto, a lógica de ocupação pretendida - do centro para a periferia -, conformando-se um espaço segregado e com visíveis diferenciações qualitativas<sup>77</sup>.

O crescimento espacial de Belo Horizonte, dos anos 50 até meados dos anos 70, teve como motor o processo de industrialização e as intervenções públicas estruturadoras da ocupação do espaço. A ausência de uma política habitacional expressiva condicionou o acesso à cidade à atuação do setor privado (COSTA, 1994). Assim, além do Estado, outro importante agente dessa estruturação espacial foi o capital imobiliário, por meio da intensa produção periférica de loteamentos populares, precários e acessíveis, do ponto de vista econômico, aos cidadãos excluídos pelo plano. Na década de 70, essa produção da periferia, por meio do loteamento popular, atingiu números alarmantes<sup>78</sup>.

A carência habitacional decorrente da omissão do Estado e intensificada pela migração e pelo aumento do preço da terra deu origem a um processo crescente de favelização e de ocupação ilegal dos espaços, ao longo da década de 60, tanto nas áreas centrais quanto na periferia<sup>79</sup>. Esse processo estendeu-se nas décadas seguintes<sup>80</sup>.

Enfim, o que hoje se presencia na formação socioespacial do município veio de uma lógica já presente nos primórdios da cidade.

O Estado, o mercado e os movimentos sociais - o planejado e o não previsto - encontraram-se e se alternaram na tarefa de construir uma cidade que nasceu comprometida com ideais políticos e estéticos, carregada de simbolismos e significados e, ao mesmo tempo, portadora de uma ordem excludente e desigual.

---

<sup>77</sup> O Censo de 1912 revelou que 68% dos 39 mil habitantes de Belo Horizonte viviam nos espaços exteriores à Avenida do Contorno (COSTA, 1994).

<sup>78</sup> Entre 1975 e 1979 foram produzidos na Região Metropolitana de Belo Horizonte e municípios vizinhos, mais de 85.000 lotes tidos como populares (COSTA, 1994).

<sup>79</sup> A questão habitacional, no início dos anos 60, tornou-se um catalisador de movimentos sociais. Segundo Costa (1994), "Em Belo Horizonte, além de um acelerado processo de invasão de terras, a iniciativa de enfrentar a questão chega ao espaço institucional municipal através da criação de uma precocemente abortada Superintendência de Terras Urbanas, que visava a estudar as possibilidades de promover uma reforma fundiária na cidade e de controlar o preço da terra urbana" (COSTA, 1994, p. 58).

<sup>80</sup> O Censo de 1980 registrou uma população favelada superior a 190 mil habitantes (COSTA, 1994).

## 2.2.1 - Reminiscências de um passado recente: o planejamento antes do clamor democrático

Rememorar a legislação urbanística de Belo Horizonte, buscando compreender, além do seu conteúdo, o processo de sua elaboração e o contexto em que cada lei foi produzida, significa resgatar parte da história da produção do espaço da cidade.

Instrumento importante de planejamento urbano, a legislação urbanística revela conflitos e contradições existentes nas mais diversas relações sociais e na interação entre o Estado e a sociedade. Segundo Fernandes (1998), “a falta de compreensão crítica da ação do Direito nos processos urbanos ajudou a manter e reproduzir o padrão geral de crescimento urbano no Brasil” (FERNANDES, 1998, p. 206).

Portanto,

ao invés de ser uma questão técnica, cuja resposta é de ser encontrada dentro dos limites do universo jurídico, a produção da legislação urbana constitui um processo político, já que é uma dimensão do mesmo conflito social que se encontra na raiz da produção da cidade (FERNANDES, 1998, p. 206).

De acordo com Mendonça (2006), já “em 1922, a Lei n° 226<sup>81</sup> (...) criou as condições para a verticalização no centro e, efetivamente, estabeleceu o início de uma era de alterações no uso e intensificação da ocupação, viabilizando o mercado imobiliário” (MENDONÇA, 2006, p. 309).

Posteriormente, o Decreto n° 165, de 1° de setembro de 1933<sup>82</sup>, dividiu o espaço físico em: zona central ou comercial, zona urbana ou residencial, zona suburbana e zona rural. Além dessa divisão, tal Decreto estabeleceu regras para a ocupação de terrenos e definiu parâmetros referentes à volumetria, ao gabarito e ao afastamento mínimo entre as edificações. Merece destaque o incentivo à

---

<sup>81</sup> O art. 7° da Lei n° 226/22 proibiu a construção de edifícios de um só pavimento em algumas ruas e avenidas do centro. Posteriormente, a área atingida por essa proibição foi ampliada pela Lei n° 363/30, passando a envolver “todo o centro comercial e as grandes avenidas situadas dentro da Avenida do Contorno” (MENDONÇA, 2006, p. 309).

<sup>82</sup> O Decreto n° 165/33 modificou o Regulamento Geral de Construções em Belo Horizonte - Lei n° 363/30.

verticalização e à construção nos alinhamentos dos lotes na zona comercial (BELO HORIZONTE, 1933).

A normatização por decreto caracterizou o período em que o Poder Legislativo Municipal foi dissolvido (entre 1930 e 1936) e o Prefeito, nomeado pelo governo estadual, passou a acumular funções do Poder Executivo e também do Poder Legislativo. Ampliou-se, assim, o Executivo Estadual - a ele subordinava-se o Prefeito que, por sua vez, concentrava atribuições até então partilhadas com a Câmara Municipal.

Anos depois, o artigo 390 do Decreto-Lei n° 84, de 21 de dezembro de 1940, que aprovou o Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo Horizonte, reafirmou a validade de tais dispositivos legais “enquanto não for regulado o zoneamento da Cidade” (BELO HORIZONTE, 1940). Tal documento legal também foi fruto de um período de dissolução do Poder Legislativo no país (entre 1937 e 1947), decorrente da Constituição imposta pelo golpe do Estado Novo.

#### **2.2.1.1 - Lei n° 2.662, de 29 de novembro de 1976**

Apesar da aparente provisoriedade do citado art. 390 do Decreto-lei n° 84/40, o zoneamento só foi regulado em 1976, permanecendo em vigor, até essa data, as regras fixadas pelo Executivo sem qualquer participação do Poder Legislativo.

Somente em 18 de agosto de 1976, a Câmara Municipal recebeu o projeto de lei n° 149/76, de autoria do Executivo, que deu origem à Lei n° 2.662, de 29 de novembro de 1976. Em Belo Horizonte, significou a primeira tentativa abrangente de disciplinar o ordenamento territorial e a paisagem urbana por meio de uma legislação ampla e específica que tratava da ocupação e do uso do solo.

Cabe lembrar que, nesse período, a capital mineira, bem como sua região metropolitana, vivia um intenso processo de periferização por meio de um padrão de ocupação horizontalizada e extensiva. Tal processo, fruto da atuação de agentes imobiliários privados, produziu os chamados loteamentos populares para fins habitacionais. O capital imobiliário valeu-se da inexistência de políticas

habitacionais expressivas e gerou espaços precários, desprovidos de infraestrutura e de condições mínimas de habitabilidade (COSTA, 1994).

Elaborado sob a égide da ditadura militar e inspirado no paradigma modernista da funcionalidade, o projeto de lei nº 149/76 trouxe para o município a proposta do zoneamento monofuncional, cujo objetivo era organizar o espaço de acordo com as funções a serem por ele cumpridas: habitar, trabalhar, recrear e circular. O modernismo trouxe também a crença na racionalidade e na técnica, bem como a possibilidade de verticalizar as edificações, viabilizada pela exploração do potencial das novas técnicas e materiais.

Belo Horizonte foi redividida em zonas: residencial, comercial, industrial, setores especiais, zona de expansão urbana e zona de uso especial (zona rural). Foram criados modelos de assentamento a serem admitidos, conforme a zona e o tipo de uso pretendido. A cada modelo de assentamento correspondiam parâmetros urbanísticos específicos: taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, frente mínima do lote e afastamentos laterais, de fundo e frontal. Vale ressaltar que uma das características da proposta consistia em associar maior potencial construtivo e maior diversidade de usos, “reforçando a concentração de atividades e supervalorizando as áreas centrais” (MENDONÇA, 2006, p. 311).

A mensagem de encaminhamento do projeto de lei, assinada pelo Prefeito<sup>83</sup>, conclamou a Câmara Municipal a apreciar e aprovar tema tão complexo, solicitando, porém, que o fizesse em um prazo de 40 dias, “nos termos do Artigo 59 da Lei Complementar nº 3, de 28 de dezembro de 1972”. A mensagem ressaltou o objetivo de “humanizar a Cidade” e tranqüilizou: “Há inovações profundas no proposto sistema de aproveitamento do solo; mas, o que principalmente o caracteriza, é o propósito de assegurar os legítimos interesses dos proprietários” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1976, p. 1).

Houve ainda um destaque a respeito do exame e da recomendação do texto final por professores da Universidade Federal de Minas Gerais:

Com o intuito de se conseguir um trabalho realmente satisfatório, encarregamos uma equipe de técnicos, de real valor, de estudar o assunto

---

<sup>83</sup> O Prefeito de Belo Horizonte era Luiz Verano.

e, após sua execução, foi ele submetido à apreciação da Universidade Federal de Minas Gerais, tendo sido examinado por 10 professores da Escola de Arquitetura, os quais recomendaram, com ênfase, sua adoção (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1976, p. 2).

Ressalta-se também uma referência à cooperação do Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL - na elaboração da proposta: “A Municipalidade contou com a decisiva cooperação do PLAMBEL, cujos técnicos se esmeraram para que o trabalho atendesse aos legítimos interesses da população” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1976, p. 2).

Fica evidente, na mensagem, o peso da tecnocracia; a força do irrefutável argumento técnico como respaldo ao planejamento; enfim, a idéia de que o técnico ou o intelectual é o tutor esclarecido da sociedade. Acreditava-se, então, no mito de que a técnica seria capaz de responder a todas as demandas do homem moderno, restando à política conferir a ela legitimidade.

Ao debruçar-se sobre o processo de discussão do projeto de lei na Câmara Municipal, observa-se o pouco preparo e o pouco envolvimento do Poder Legislativo no debate de questões consideradas, na época, eminentemente técnicas. Em todo o processo, não houve qualquer referência à mínima participação da sociedade civil durante sua apreciação pela Câmara Municipal, à exceção de um parecer sintético do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB. Tal documento, fruto de debate da categoria sobre o projeto de lei, apresentou três sugestões e apoiou a proposta “por entender que na sua estruturação, ela apresenta ação ordenadora sem transfigurar as estruturas urbanas existentes”<sup>84</sup> (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1976, p. 35)

Mesmo assim, 105 emendas foram apresentadas: onze pelo próprio Prefeito, buscando corrigir “pequenos erros nos originais”<sup>85</sup> ou atender a sugestões de entidades<sup>86</sup>; as demais, pelos vereadores, sendo que boa parte

---

<sup>84</sup> O documento enviado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) referia-se ao resumo de um debate sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo, realizado em Assembléia Geral do IAB-MG em 1º de outubro de 1976.

<sup>85</sup> Tais emendas foram enviadas pelo Prefeito à Câmara Municipal no final de agosto e em outubro de 1976, visando a substituir anexos e dispositivos legais (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1976).

<sup>86</sup> Conforme mensagem enviada pelo Prefeito à Câmara Municipal, as entidades eram: Associação Comercial de Minas, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais, Sociedade Mineira de Engenheiros, Associação Brasileira

dessas tinha como objetivo aprimorar ou clarear a redação de dispositivos propostos sem trazer alterações significativas ao conteúdo do projeto (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1976). Pela análise das emendas, observa-se, ainda, uma grande preocupação com o uso não conforme e com as regras de transição para a vigência da nova lei. É nítido o objetivo de protegerem-se edificações e usos instalados anteriormente à publicação da Lei ou solicitados durante sua tramitação. Destaca-se que, dos 22 vereadores que compunham a Câmara na época, apenas seis foram autores de emendas.

O Presidente da Câmara constituiu uma Comissão Especial, com três vereadores, para apreciar e se manifestar sobre tais emendas. Essa Comissão requereu mais prazo para sua análise<sup>87</sup>, mas tal solicitação pareceu ter sido ignorada, já que o projeto foi logo incluído em pauta e aprovado.

Das 105 emendas apresentadas, quatro foram retiradas pelos respectivos autores e apenas uma, de autoria do Executivo, que propunha a possibilidade do Prefeito modificar o zoneamento por decreto, foi rejeitada por unanimidade, evidenciando que a Câmara Municipal não estava disposta a delegar tal poder. As demais emendas foram aprovadas e incorporadas ao texto original, totalizando a tramitação do projeto de lei um período inferior a três meses.

#### **2.2.1.2 – Lei n° 4.034 de 25 de março de 1985**

Na década de 80, a crise econômica trouxe a diminuição da expansão horizontal da cidade de Belo Horizonte e de sua região metropolitana. Aliou-se a tal conjuntura, a aprovação de legislação federal que buscou controlar o parcelamento do solo<sup>88</sup>. O movimento passou a ser de ocupação e adensamento

---

das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1976).

<sup>87</sup> “Trata-se de matéria do mais relevante interesse público, envolvendo o direito de propriedade, fundamento da estrutura sócio-econômica da nossa Pátria. Não deve, pois, ser votada de afogadilho, sob pena de grave responsabilidade desta Casa no mau equacionamento do problema, que poderá acarretar conseqüências imprevisíveis futuramente” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1976, p. 176).

<sup>88</sup> Trata-se da Lei Federal n° 6.766, promulgada em 19 de dezembro de 1979, que “Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”. Essa lei, embora já tenha sido alterada por outras leis, permanece em vigor. Cabe destacar que tramita no Congresso Nacional o projeto de lei n° 3.057/00, de autoria do Deputado Bispo Wanderval, ao qual foram apensadas mais 20 proposições apresentadas posteriormente, todas visando a alterar a Lei n° 6.766/79. Uma longa e

dos espaços já produzidos. A cidade adensada representava o novo modelo espacial de uma nova modernidade (COSTA, 1994). Observavam-se, então, diferentes processos: verticalização das áreas centrais, transformação e substituição de usos, novas centralidades, concentração de atividades e especialização funcional de algumas áreas, agravamento da questão habitacional, adensamento das favelas e da periferia.

A Lei nº 2.662/76 tinha o propósito de durar, no máximo, cinco anos, quando deveria ser revista com base no Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana. No entanto, apenas em 1985 sofreu uma atualização, sem incorporar, porém, qualquer diretriz do referido Plano (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990b).

Assim, em 13 de agosto de 1984, foi encaminhado à Câmara Municipal de Belo Horizonte o projeto de lei nº 323/84, que originou a Lei nº 4.034 de 25 de março de 1985. O contexto nacional era bem diferente daquele de 1976. O Brasil vivia o final do período militar. O país havia sido sacudido pelo movimento pelas “Diretas Já” e a (re)democratização anunciava-se.

A proposta contida no projeto de lei nº 323/84 manteve a lógica vigente: funcionalidade e intensa ocupação do solo. Restringiu-se, portanto, em reavaliar os parâmetros da lei anterior, representando apenas uma revisão da mesma. As alterações propostas buscavam conter o adensamento de algumas áreas, reduzir a permissividade de alguns parâmetros urbanísticos e ampliar as possibilidades de localização de atividades econômicas.

A mensagem de encaminhamento do projeto de lei, apresentada pelo Prefeito<sup>89</sup>, mencionou o IV Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, que estabeleceu, entre as diretrizes de desenvolvimento para Belo Horizonte, a revisão da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e a atualização das normas urbanísticas. Tal mensagem fez ainda menção à participação de entidades representativas da população na elaboração da

---

complexa tramitação caracteriza o processo de discussão desse projeto de lei (já foi, inclusive, arquivado por término de legislatura e desarquivado a requerimento de um deputado em abril de 2007). Segundo esclarece o parecer do relator da Comissão Especial, constituída para análise do citado projeto de lei, optou-se por apreciar a matéria de forma conjunta, em virtude da necessidade de promover uma discussão abrangente sobre o tema e da existência de várias proposições, em trâmite na Casa, dispendo sobre alterações à mesma lei. De acordo com informações obtidas no site do Congresso Nacional, consultado no início de abril de 2008, o projeto encontra-se pronto para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

<sup>89</sup> O Prefeito de Belo Horizonte era Hélio Garcia.



proposta e à maior responsabilidade conferida aos órgãos municipais justificada nos dizeres:

... a Administração Municipal condicionou a elaboração deste Projeto de Lei ao atendimento das demandas dos diversos segmentos de nossa comunidade, à integração com o legislativo municipal e à participação das diversas entidades representativas de nossa população, sem distinções de nenhuma espécie.

... não nos recusamos, em nenhum momento, à discussão de todas as questões que nos foram apresentadas, debatendo-as, democraticamente, às vezes, à exaustão, tendo como princípio e fim a melhoria da qualidade de vida da cidade.

Demos primazia e atribuímos maior responsabilidade na elaboração deste Projeto de Lei aos organismos municipais, sem, entretanto, desprezarmos as valiosas contribuições dos diversos órgãos estaduais.

Com isso capacitamo-nos a conduzir os destinos de nossa cidade e propiciamos aos nossos recursos humanos, a par da experiência acumulada, a condição de participação necessária para gerirmos, com maior eficiência e autoridade, o nosso espaço urbano (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1984, p. 4).

Estes dois pontos - participação popular e autonomia municipal - demonstram uma incipiente preocupação de envolver ou, pelo menos, de ressaltar o envolvimento de segmentos sociais desconsiderados na discussão da lei anterior e, também, uma intenção de diminuir a subordinação do município ao poder centralizado.

Para apreciação da matéria, foi constituída uma Comissão Especial com três vereadores. O parecer da comissão, em 1º turno, fez referência à discussão do projeto com “a comunidade belorizontina através de suas representatividades institucionalizadas” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1984-1985, p. 86). Conforme o parecer, foram três as categorias que participaram da discussão: comunitárias<sup>90</sup>, técnicas<sup>91</sup> e econômicas<sup>92</sup>. Tal discussão, no entanto, não consta no processo, ficando impossível avaliar a amplitude e a possível contribuição que possa ter trazido.

---

<sup>90</sup> Federações de Associações de Moradores, UTP e Pastoral de Favelas.

<sup>91</sup> Escolas de Arquitetura, Escolas de Engenharia, Sociedade Mineira de Engenheiros, Sindicato dos Engenheiros, Instituto de Arquitetos do Brasil, Sindicato dos Arquitetos e Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.

<sup>92</sup> Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais, Sindicato das Indústrias de Construção Civil, Associação Comercial de Minas Gerais, Sindicato dos Corretores de Imóveis.

O que se observa é que tanto a mensagem do Prefeito, quanto o parecer da Comissão Especial enfatizaram o debate da proposta com entidades representativas da sociedade. Isso demonstra que a cidade já era vista com outro olhar: não eram mais apenas os proprietários que mereciam ter seu direito protegido, outros direitos pareciam entrar na pauta de reivindicações.

Dos 33 vereadores que compunham a Câmara Municipal, 14 apresentaram emendas ao projeto de lei. Um total de 88 emendas foram apreciadas, sendo 14 de autoria do Poder Executivo. Dessas emendas, duas foram retiradas pelos autores, 22 foram rejeitadas e 64 aprovadas e incorporadas ao texto original (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1984-1985). Vale destacar a preocupação da Câmara Municipal em preservar seu papel de discussão, suprimindo dispositivos ou rejeitando emendas que ampliavam o poder do Executivo.

O Executivo, porém, vetou parcialmente o texto aprovado, apresentando razões para suprimir 43 dispositivos constantes no mesmo. A Câmara Municipal, nessa nova análise, rejeitou o veto a apenas seis dispositivos, mantendo-o aos demais (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1984-1985).

A tramitação do projeto de lei levou em torno de sete meses, o que contribui para caracterizar o maior envolvimento do Legislativo Municipal e a ampliação do debate sobre o tema, se comparado ao projeto de lei que deu origem à Lei n° 2.662/76. No entanto, ainda percebe-se o limitado espaço ocupado pelo Poder Legislativo na discussão e elaboração da legislação urbanística e sua pouca disposição para se abrir realmente à participação da sociedade. A compreensão de que planejamento urbano era assunto para especialistas certamente deixava pouco espaço para essa abertura e restringia a atuação parlamentar.

Nota-se que a Lei n° 2.662/76 e a Lei n° 4.034/85 reforçaram a estrutura centralizadora já contida no plano inicial de Belo Horizonte. Também incentivaram o adensamento populacional na área central e estimularam o desenvolvimento do uso comercial ao longo dos corredores de tráfego, gerando conflitos entre a necessidade de fluidez do trânsito e as atividades econômicas atratoras de veículos. Conclui-se, portanto, que a legislação acabou por consolidar “uma dinâmica imobiliária cujo motor é a diferenciação dos espaços e a criação de novos territórios, pela alteração de usos” (MENDONÇA, 2006, p. 312).

## **2.2.2 – Horizontes democráticos para o planejamento urbano em Belo Horizonte**

### **2.2.2.1 - Lei Orgânica Municipal**

A Constituição de 1988 marcou uma primeira etapa na tentativa de fortalecimento dos direitos democráticos e conferiu maior autonomia aos municípios e maior destaque à política urbana que passou, a partir de então, a ocupar espaço considerável na pauta do Legislativo Municipal.

Eram, porém, as Leis Orgânicas Municipais que definiriam objetivos para a política urbana municipal e diretrizes para a elaboração dos planos diretores.

A discussão da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte representou uma experiência importante no que se refere à atuação parlamentar, trazendo a esperança de um Poder Legislativo aberto à participação e que propicie um acesso democrático às decisões políticas. Deve-se lembrar que produzir as próprias regras era uma novidade para os municípios. Discuti-las com a sociedade era ainda mais inovador.

Para compreender essa experiência e sua relevância para a história da construção democrática em Belo Horizonte, é necessário evidenciar, ainda que de modo sucinto, as características do processo legislativo, exclusivamente instituído com a finalidade de discutir e aprovar tão relevante documento.

O processo teve início com a aprovação da Resolução n° 1.291, de 25 de setembro de 1989, que “Dispõe, em Regimento Interno, sobre o processo legislativo especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte”. Já o art. 4° de tal Resolução destacou que “ampla participação popular” deveria ser garantida durante toda a discussão. Competiu a uma Comissão Especial, composta por 16 membros<sup>93</sup>, elaborar o projeto da Lei Orgânica. Tal Comissão<sup>94</sup>, dentre outras atribuições, deveria receber propostas, discuti-las e elaborar o projeto da Lei Orgânica. Em seguida, deveria receber emendas ao mesmo e emitir parecer sobre o projeto e as emendas a ele apresentadas. Foram criadas ainda

---

<sup>93</sup> A Comissão Especial constituía-se de: cinco membros para sua coordenação - Presidente, Vice-Presidente, Secretário, Relator e Relator-Adjunto - e 11 membros representando as Comissões Temáticas. (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a).

<sup>94</sup> Posteriormente, aprovou-se a Deliberação n° 01, de 3 de outubro de 1989, que “Contém o Regimento Interno da Comissão Especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte”.

Comissões Temáticas<sup>95</sup> com a atribuição de subsidiar o trabalho de elaboração do anteprojeto. Também ficou determinado que cada bancada deveria eleger líderes e vice-líderes que comporiam um Colégio de Líderes específico para os trabalhos da Lei Orgânica (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a).

O processo legislativo proposto deveria seguir o seguinte fluxo: as Comissões Temáticas receberiam sugestões e realizariam audiências públicas de modo a encaminhar subsídios para os trabalhos a serem realizados pela Comissão Especial<sup>96</sup>; o Relator da Comissão Especial, com base no material encaminhado, elaboraria um anteprojeto da Lei Orgânica, a ser publicado. Abrir-se-ia, em seguida, um prazo para apresentação de emendas; a Comissão Especial apreciaria o anteprojeto e as emendas e só então o relator elaboraria o projeto da Lei Orgânica propriamente dito, que deveria ser publicado. A partir desse momento teria início a tramitação do projeto da Lei Orgânica, cuja discussão e votação aconteceria em dois turnos. A seguir abrir-se-ia prazo para apresentação de emendas por vereadores ou populares<sup>97</sup>; o relator manifestar-se-ia sobre as emendas e o projeto seria discutido e votado em primeiro turno. O texto aprovado em primeiro turno seria publicado, abrindo-se novo prazo para emendas supressivas, sobre as quais o relator novamente elaboraria parecer antes da votação em segundo turno. Concluída a votação, a Comissão Especial seria responsável pela redação final do texto a ser promulgado (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a).

Esse complexo fluxo evidenciou uma preocupação da Câmara Municipal com a transparência e a publicidade no processo de elaboração da Constituição Municipal, bem como uma valorização do envolvimento dos diversos segmentos sociais no debate. Influenciada pelo processo de elaboração da Constituição Federal e pelos trabalhos da Assembléia Constituinte, pelo clima nacional de

---

<sup>95</sup> As Comissões Temáticas, em número de 11, posteriormente definidas pelo art. 10 da Deliberação n° 01/89, eram: Organização Municipal dos Poderes; Tributação e Finanças – Orçamento; Política Urbana e Meio Ambiente; Educação; Organização da Saúde do Município; Transporte Público e Sistema Viário; Habitação; Esporte, Lazer e Turismo; Cultura; Servidor Público e Previdência Social e Direitos e Garantias Individuais e Coletivas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989b).

<sup>96</sup> A Comissão Especial eleita era composta de: Presidente – Vereador Aristides Vieira (PSDB), Vice-Presidente – Vereador José Brasil (PSC), Relator – Vereador Patrus Ananias (PT), Relator Adjunto – Vereador Eugênio Parizzi (PFL), Secretário – Vereador José Lincoln (PMDB).

<sup>97</sup> As emendas populares deveriam ser subscritas por, no mínimo, 1.000 (mil) eleitores de Belo Horizonte, em listas organizadas por entidade associativa legalmente constituída, passando a tramitar como as demais emendas. Em Plenário, um dos signatários poderia usar da palavra para discuti-las e defendê-las (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a, art. 30).

mobilização social a favor da democracia ou por um genuíno compromisso com a democratização das questões urbanas, a Câmara Municipal de Belo Horizonte, naquele momento, pareceu compreender que representar é também gerar mecanismos que favoreçam e estimulem a participação.

Foram inúmeras as sugestões apresentadas às Comissões Temáticas para subsidiar a Comissão Especial na elaboração do anteprojeto. Partidos políticos, vereadores, deputados, associações comunitárias, entidades diversas da sociedade e cidadãos encaminharam, por escrito, suas propostas. Dentre essas propostas, cabe destacar o envio, pela Secretaria Municipal de Planejamento, de cópia da síntese dos estudos realizados para elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte. O ofício de encaminhamento do documento ressaltou que “do mesmo poderá ser extraído subsídios valiosos para a Lei Orgânica, no que diz respeito à política urbana do Município” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989d).

Além das sugestões, diversas entidades manifestaram interesse em participar e em contribuir com a discussão. Dentre elas, vale ressaltar o envolvimento do Comitê Popular na Constituinte<sup>98</sup> que, além da realização de um ciclo de debates sobre os temas a serem tratados na Lei Orgânica, disponibilizou auxílio para a elaboração e coleta de assinaturas para emendas populares (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989d).

A Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente<sup>99</sup>, cuja atuação particularmente nos interessa, deliberou por realizar plenárias populares<sup>100</sup>, juntamente com a Comissão de Habitação<sup>101</sup>, em cada uma das regionais do município. Tais reuniões tiveram o objetivo de informar a população sobre o processo de elaboração da Lei Orgânica; esclarecer sobre a relação entre tal legislação, os planos diretores e a cidade que se deseja; ouvir a população e receber suas propostas e estimular a participação popular durante todo o processo de discussão do projeto.

---

<sup>98</sup> Conforme documento encaminhado à Câmara Municipal, o Comitê Popular na Constituinte foi criado em 1985, em Belo Horizonte, por entidades sindicais e populares, sendo supra-partidário. Seu objetivo era conscientizar e mobilizar a população para a participação na Constituinte Mineira, bem como na elaboração das Leis Orgânicas e Planos Diretores dos municípios mineiros.

<sup>99</sup> O coordenador da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente era o Vereador João Bosco Senra (PT).

<sup>100</sup> As reuniões foram realizadas em salões paroquiais, centros sociais e escolas públicas.

<sup>101</sup> A coordenadora da Comissão Temática de Habitação era a Vereadora Neusa Santos (PT).

Pelo registro constante das atas de tais reuniões pode-se perceber a presença de um número significativo de associações comunitárias e de movimentos sociais em cada plenária. Várias sugestões apresentadas referiam-se aos princípios da reforma urbana - função social da propriedade e gestão democrática. Assim, IPTU progressivo no tempo, aproveitamento de lotes vagos, desapropriação de “latifúndios urbanos”, urbanização de áreas precárias, democratização de serviços urbanos, regularização fundiária, proteção de áreas verdes e criação de conselhos populares deliberativos, encontravam-se entre as demandas defendidas pelos participantes (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989c).

Deve-se ressaltar que o interessante dessas reuniões, em que se discutiam assuntos afetos à política urbana, talvez mais que seus resultados, foi o movimento do Legislativo Municipal em busca da manifestação popular, ao invés de simplesmente esperar que a sociedade trouxesse suas demandas. Tal movimento era singular e de extrema relevância se considerarmos a história e a recente tradição de crença absoluta no saber técnico. O grande desafio de tentar incorporar outros saberes pareceu estar sendo enfrentado.

Foi também realizado um seminário intitulado “Habitação – o direito à moradia e a lei”<sup>102</sup>, promovido pela Comissão Temática de Habitação, com participação de professores, de movimentos populares e da Prefeitura de Belo Horizonte e de vários municípios da Região Metropolitana (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989c).

João Bosco Senra, então vereador e coordenador da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente, relembra, em entrevista, esse processo:

Foi uma comissão que trabalhou para além do espaço da Câmara Municipal. Nós fizemos vários seminários, várias reuniões articuladas com o Instituto dos Arquitetos, com o Sindicato dos Engenheiros, com as entidades ambientalistas, com os setores de ciência e tecnologia, com a área do patrimônio. A gente pôde trazer para a Lei Orgânica de Belo Horizonte, os conceitos debatidos quando do processo de elaboração da Constituição Federal, no caso da reforma urbana (SENRA, 2007).

---

<sup>102</sup> O Seminário foi realizado nos dias 24 e 25 de outubro de 1989, na Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Concluindo seus trabalhos, a Comissão Temática de Política Urbana, como todas as demais Comissões Temáticas, encaminhou à Comissão Especial uma proposta para o tema que lhe competia discutir. Anexado à proposta, um relatório contendo dados referentes à participação da sociedade nas reuniões e debates realizados<sup>103</sup>.

No que se refere à política urbana, a proposta, além de traçar o objetivo e as diretrizes da política de desenvolvimento urbano e de ressaltar o papel central do Plano Diretor, previa a instituição do Conselho Municipal de Política Urbana<sup>104</sup>; determinava como instrumentos do desenvolvimento urbano, o planejamento urbano<sup>105</sup>, instrumentos tributários, financeiros<sup>106</sup>, jurídicos<sup>107</sup> e de regularização fundiária; detalhava alguns desses instrumentos e também definia o conteúdo do Plano Diretor. Havia também um artigo específico que determinava que o direito de propriedade não pressupunha o direito de construir, que deveria ser autorizado pelo Poder Público (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

A proposta da Comissão Temática de Política Urbana mostrava-se bastante avançada ao mencionar e detalhar instrumentos não citados na Constituição Federal. Nota-se um empenho em efetivar os princípios da reforma urbana e em retomar pontos derrotados da emenda popular à Constituição.

A par das propostas apresentadas pelas Comissões Temáticas, o relator da Comissão Especial<sup>108</sup> elaborou o anteprojeto. Na apresentação do documento,

---

<sup>103</sup> Participaram das discussões da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente, conforme relatório encaminhado à Comissão Especial: 61 associações comunitárias e populares, 4 entidades sindicais, 4 órgãos técnicos e/ou públicos, 5 entidades ecológicas, além de vereadores, deputados e representantes do Executivo (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

<sup>104</sup> A proposta da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente definia o Conselho Municipal de Política Urbana como um órgão colegiado autônomo, composto por representantes do poder público e das entidades de representação dos setores organizados da sociedade (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

<sup>105</sup> Constituíam o planejamento urbano: plano diretor, parcelamento do solo, lei de uso e ocupação do solo, código de edificações, posturas urbanísticas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

<sup>106</sup> Os instrumentos tributários e financeiros mencionados eram: IPTU progressivo no tempo, IPTU progressivo conforme o número de propriedades do mesmo proprietário, taxas e tarifas diferenciadas, contribuição de melhoria, incentivos fiscais, fundos destinados ao desenvolvimento urbano, contribuição urbanística, taxa de urbanização e de fiscalização, alíquota diferenciada para IPTU de terrenos indivisos (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

<sup>107</sup> Os instrumentos jurídicos mencionados eram: desapropriação por interesse social ou utilidade pública; servidão administrativa; inventário, registro e tombamento; direito real de concessão de uso; transferência do direito de construir; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; requisição urbanística; reurbanização consorciada, usucapião especial (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

<sup>108</sup> O relator da Comissão Especial era o Vereador Patrus Ananias.

foi ressaltado o respeito às valiosas sugestões apresentadas por intermédio das Comissões Temáticas. Também evidenciaram-se as dificuldades decorrentes da “pouca – ou nenhuma, em se tratando de Belo Horizonte e de Minas Gerais – acumulação histórica-jurídica em matéria de Lei Orgânica” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f).

Não tivemos experiências anteriores que pudessem iluminar os difíceis meandros entre os limites técnico-formais e as estimulantes possibilidades de uma norma pouco estudada nos seus fundamentos doutrinários. De outro, o fato de não termos ainda uma ordem jurídica consolidada. Com efeito, a Constituição da República, contendo dispositivos inovadores e algumas contradições internas, não foi ainda suficientemente estudada e interpretada, sobretudo no que se refere aos delicados contornos da autonomia municipal (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f).

No anteprojeto da Lei Orgânica, os temas referentes à política urbana apareceram na seção I do Capítulo II (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f, arts. 169 a 175), apresentando como objetivo da política urbana o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar da sua população”, a serem garantidos por meio do planejamento urbano; do cumprimento da função social da propriedade; da distribuição espacial adequada da população, das atividades sócio-econômicas, da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos e comunitários; da complementaridade das atividades urbanas e rurais e da participação comunitária no planejamento e na execução de programas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f).

Como instrumentos de planejamento foram citados: o Plano Diretor; a legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo, de edificações e de posturas; a legislação financeira e tributária (especialmente o IPTU progressivo e a contribuição de melhoria); a transferência do direito de construir; o parcelamento ou edificação compulsórios; a concessão do direito real de uso; a servidão administrativa; o tombamento; a desapropriação por interesse social ou utilidade pública e os fundos destinados ao desenvolvimento urbano. A seguir foram apresentadas diretrizes a serem observadas na promoção do desenvolvimento urbano: ordenação do crescimento da cidade; contenção da concentração urbana; indução à ocupação do solo ocioso ou subutilizado; adensamento condicionado à disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários; urbanização,



regularização e titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda; proteção e recuperação de meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural; garantia de acessibilidade ao portador de deficiência (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f).

Os artigos seguintes detalharam o que deveria ser previsto no Plano Diretor e apresentaram um sucinto regramento sobre a transferência do direito de construir.

Tratando-se de realização da reforma urbana, o anteprojeto mostrou-se bem mais tímido do que a proposta apresentada pela Comissão Temática de Política Urbana, embora representasse importantes avanços na direção da democratização do espaço urbano.

A ele, foram apresentadas 777 emendas, várias delas incidindo sobre dispositivos constantes da seção referente à política urbana; muitas tentando inserir propostas da Comissão Temática de Política Urbana não contempladas pelo texto do anteprojeto. Apesar das emendas, ao se comparar o anteprojeto e o projeto, observa-se que foram mínimas as alterações feitas ao primeiro na seção referente à política urbana (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989g).

Publicado o projeto, em primeiro turno foram apresentadas 554 emendas, das quais 15 foram de iniciativa popular. Todos os vereadores, sem exceção, foram autores de emendas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990a).

As emendas populares foram lideradas por diversos movimentos sociais e associações comunitárias: Movimento Negro, Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Federação das Associações dos Moradores de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte – FAMOBH, Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte – AMABEL, Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, Associação de Apoio às Creches Comunitárias, Movimento Popular da Mulher, Associação Mineira de Paraplégicos e Associação dos Produtores de Sabão do Aglomerado do Morro das Pedras. Algumas emendas resultaram da união de dois ou mais desses grupos (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990b).

Dentre as emendas populares apresentadas, cabe destacar uma delas, coordenada conjuntamente pela AMABEL, ANSUR e FAMOBH, que reescreveu

toda a seção que tratava da política urbana. Embora em muitos pontos a proposta apenas atribuía uma nova redação a vários dispositivos já tratados no projeto, trazia algumas novidades como: o imposto sobre a valorização imobiliária; o direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; a participação, com poderes deliberativos, da sociedade civil organizada, no planejamento e na execução da política urbana, e das comunidades interessadas, quando a execução de alguma medida atingir-lhes diretamente; a obrigatoriedade de elaboração de relatório de impacto ambiental e social, quando alguma obra ou atividade ameaçar a saúde ou o bem estar da população ou quando potencialmente causar degradação ao meio ambiente (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990b).

Em segundo turno, mais 116 emendas foram apresentadas.

Comparando-se o texto do projeto com o texto aprovado e, atualmente em vigor<sup>109</sup>, observam-se pequenas inserções. Dentre essas, merece destaque a previsão contida no art. 187 que determina que “o município, sobre toda edificação cuja implantação resultar em coeficiente de aproveitamento do terreno superior a índice estabelecido em lei, deverá receber contrapartida correspondente à concessão do direito de criação do solo” (BELO HORIZONTE, 1990). Também vale salientar o art. 189 que define que “as diretrizes e metas do plano diretor devem estar ajustadas às definições para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, especialmente no que se refere às funções públicas de interesse comum metropolitano” (BELO HORIZONTE, 1990). Outro ponto acrescentado diz respeito à definição das áreas de preservação ambiental e ao detalhamento da transferência do direito de construir (BELO HORIZONTE, 1990).

No que se refere ao planejamento urbano, pode-se concluir que a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, em relação à Constituição Federal, trouxe alguns avanços que, posteriormente, vieram a nortear o Plano Diretor Municipal.

Além dos avanços alcançados juridicamente, a análise do processo evidencia um momento de grande riqueza para o Legislativo Municipal e para o planejamento urbano em Belo Horizonte. Um parlamento engajado e envolvido

---

<sup>109</sup> Vale ressaltar que o art. 191 da Lei Orgânica, referente à transferência do direito de construir, foi alterado pela Emenda à Lei Orgânica n° 5, de 22/2/94. Tal emenda, dentre outras modificações ao instrumento, estabeleceu o limite máximo de recepção da transferência do direito de construir.

com os dilemas urbanos pareceu nascer. Ao mesmo tempo, o sonho de construção de uma cidade mais democrática mostrou-se possível. Nesse sentido, João Bosco Senra destaca:

A Lei Orgânica inaugurou na Câmara Municipal de Belo Horizonte um processo mais democrático de participação. Além de seus avanços, de seus artigos, de seu conteúdo, ela chamou a população para debater a cidade (SENRA, 2007).

Também a Vereadora Neusinha Santos, na época coordenadora da Comissão Temática de Habitação, destaca que:

Todo o processo de elaboração da Lei Orgânica, pelo próprio momento em que se dava, em um ambiente nacional de esperança na redemocratização recém-conquistada, ensejou uma grande efervescência de idéias e uma enorme vontade de transformação da sociedade (SANTOS, 2008).

Pluralidade e diversidade, discussão e exposição, tentativa de redefinição da representação e de resgate da política são experiências percebidas no processo de discussão e elaboração da Lei Orgânica em Belo Horizonte.

Prosseguindo na pesquisa da legislação urbanística, busca-se avaliar o quanto tais experiências foram capazes de desdobrar-se em outras igualmente ricas, ou seja, se as sementes lançadas conseguiram germinar e frutificar.

#### **2.2.2.2 – Plano Diretor BH 2010**

Sem fugir à regra das demais metrópoles brasileiras, os anos 90 encontraram uma Belo Horizonte repleta de problemas decorrentes do excessivo adensamento de algumas áreas, da subutilização de outras, da proliferação de favelas e do descaso com o meio ambiente.

Em dezembro de 1990, chegou à Câmara Municipal uma proposta de Plano Diretor para Belo Horizonte, denominada BH 2010, numa tentativa de atender às determinações da Lei Orgânica<sup>110</sup>. Era o projeto de lei n° 695/90.

---

<sup>110</sup> O Prefeito era Eduardo de Brandão Azeredo e a mensagem de encaminhamento do projeto de lei, assinada por ele, destacou a necessidade de aprovar-se um Plano Diretor para atender à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município e estabelecer normas que orientariam a ação

Ainda que não tenha sido aprovado e tenha sido alvo de inúmeras críticas, a começar pelo fato de fundamentar-se numa prospecção do futuro, a análise dessa proposição mostra-se importante por várias razões: por expressar uma nova fase do planejamento urbano de Belo Horizonte baseado na municipalidade; pelo pioneirismo da capital mineira na proposição de um plano diretor<sup>111</sup> e pelas discussões que propiciou, ao trazer princípios e instrumentos originários da luta pela reforma urbana.

Fruto de um minucioso diagnóstico do município, o Plano Diretor BH 2010 idealizou uma nova cidade a ser alcançada em um horizonte de 20 anos. Partiu, portanto, de uma estrutura urbana atual, obtida por meio de estudos, e buscou uma futura estrutura urbana considerada ideal, objetivo a ser atingido em 2010. Assim,

... a partir de dados e projeções populacionais por Administração Regional, planejou-se o atendimento às futuras demandas setoriais por infraestrutura, saúde, educação, transporte, lazer, e outras, consideradas como variáveis isoladas e independentes (FREITAS, 1996, p. 70).

Integraram o projeto de lei, o Relatório Síntese (Anexo I), o Mapa da Estrutura Urbana BH 2010 (Anexo II) e o Plano Municipal de Classificação Viária (Anexo III).

Dentre os objetivos estratégicos contidos na proposta, merecem destaque: a melhoria do padrão de vida da população com base nos princípios do ecodesenvolvimento, a desconcentração e descentralização da população e das atividades, a promoção da participação da população no planejamento, a manutenção de um Sistema Municipal de Planejamento e Informações Técnicas e o cumprimento da função social da propriedade por meio do aproveitamento de terrenos vagos. Diretrizes sociais, econômicas, físicas e ambientais também foram traçadas (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990a).

---

do Poder Público e da iniciativa privada para melhorar a qualidade de vida e cumprir a função social da propriedade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990a).

<sup>111</sup> “... os novos planos diretores que começaram a ser elaborados pós-1988 em várias cidades brasileiras encontravam-se em estágio inicial, sem que ainda tivessem sido construídos referenciais teórico-metodológicos” (FREITAS, 1996, p. 73).

Visando à distribuição da população e das atividades socioeconômicas, a cidade foi dividida em cinco macro-regiões de planejamento<sup>112</sup>, estruturadas a partir das regiões administrativas já criadas. A idéia era criar uma rede de centros hierarquizados: Metropolitano, Regionais<sup>113</sup>, Intermediários e Locais. Cada Centro Regional teria um plano urbanístico próprio.

Ressalta-se que a proposta enfatizava a necessidade de aproveitamento dos vazios urbanos nas áreas de urbanização preferencial e mencionava a aplicação dos incisos I, II e III do § 4º do art. 182 da Constituição Federal<sup>114</sup>. Também destacava áreas passíveis de recebimento da transferência do direito de construir e salientava a utilização dos instrumentos de planejamento previstos na Lei Orgânica. Tratava ainda de determinar que a legislação tributária municipal fosse revista de modo a se adotar o IPTU progressivo no tempo e o IPTU progressivo em razão do número de propriedades e previa a utilização do solo criado, remetendo, porém, sua regulamentação à legislação específica (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990a).

Outro ponto a ser destacado refere-se à criação do Conselho Consultivo do Plano Diretor, composto por membros da Administração Municipal e da sociedade. Tal Conselho seria constituído por decreto.

Apesar de mencionar uma série de instrumentos de planejamento urbano de caráter reconhecidamente progressista, Costa (1991) ressalta que

parece existir uma certa ambigüidade na formulação do Plano Diretor de Belo Horizonte que se reflete no seu projeto de lei, cuja causa pode ser em parte debitada à adoção de uma metodologia inadequada, ou mesmo à ausência de qualquer metodologia, uma vez que esta pressupõe uma linha teórica que certamente está ausente, mesmo de forma implícita, dos textos que compõe o plano (COSTA, 1991, p. 114).

O autor salienta que a visão segmentada, contida no projeto de lei, dos instrumentos de política urbana, trazidos pela Constituição Federal e pela Lei

---

<sup>112</sup> As macro-regiões propostas foram: Venda Nova/Norte, Leste/Nordeste, Pampulha/Noroeste, Barreiro e Centro-Sul/Oeste (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990a).

<sup>113</sup> Eram quatro os Centros Regionais: Venda Nova/Norte, Leste/Nordeste, Pampulha/Noroeste e Barreiro (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990a).

<sup>114</sup> Tais dispositivos, constantes do texto constitucional, referem-se ao parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, respectivamente.

Orgânica Municipal, evidencia a ausência de um referencial teórico coerente com princípios de justiça social e democratização da cidade.

Deve-se considerar que os estudos para a elaboração desse Plano Diretor foram desenvolvidos antes da aprovação da Lei Orgânica<sup>115</sup>. O que se verifica é que ao aprovar-se a Lei Orgânica ocorre “uma espécie de anexação, à proposta anterior, de suas determinações relacionadas à política urbana e ao plano diretor” (COSTA, 1991, p. 115). Essas adaptações, no entanto, não foram capazes de tornar a proposta um desdobramento dos ideais de reforma urbana expressos na Lei Orgânica.

Ao pesquisar a tramitação do projeto de lei, verifica-se, porém, que a simples menção aos instrumentos de contenção da especulação imobiliária contidos no projeto de lei - parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, IPTU progressivo pelo número de propriedades e solo criado - expressou uma aparente proximidade do início de concretização dos princípios da reforma urbana em Belo Horizonte e gerou imensa polêmica na Câmara Municipal. A grande resistência à aprovação de um Plano Diretor que continha tais instrumentos evidenciou, portanto, as dificuldades de efetivação dos ideais que encerram.

Nesse sentido, aos 61 artigos do projeto de lei, foram apresentadas 337 emendas. Observa-se, pelo conteúdo de várias emendas, uma preocupação em retirar do texto os dispositivos que traduziam ou enfatizavam os ideais de reforma urbana. Assim, havia emendas que objetivavam: suprimir a expressão “terrenos vagos” no inciso, contido nos objetivos estratégicos, que assegura o cumprimento da função social da propriedade; suprimir dispositivos que sugerem a contribuição de melhoria; suprimir artigo que menciona a utilização dos instrumentos previstos nos artigos 185 e 187 da Lei Orgânica<sup>116</sup>; suprimir incisos que especificam instrumentos a serem contemplados na revisão da legislação tributária e retirar dispositivo que trata do solo criado (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990c).

---

<sup>115</sup> Esses estudos foram, como já mencionado, encaminhados à Câmara Municipal, como subsídio, durante o processo de discussão da Lei Orgânica.

<sup>116</sup> O art. 185 lista instrumentos do planejamento urbano, como: plano diretor, IPTU progressivo, contribuição de melhoria, transferência do direito de construir, parcelamento ou edificação compulsórios, concessão do direito real de uso, servidão administrativa, tombamento, desapropriação, fundos destinados ao desenvolvimento urbano. O art. 187 prevê a concessão onerosa do direito de criação do solo.

Observa-se também a rejeição, pelo relator, de emendas que: conferiam poder ao Conselho Municipal de Política Urbana e que criavam o Conselho Consultivo e Fiscal do Plano Diretor (alegando supressão ou redução do poder do Legislativo); que detalhavam a transferência do direito de construir, a concessão onerosa do direito de construir e estabeleciam o coeficiente único (alegando ser matéria polêmica que deve ser objeto de discussão com a sociedade e posterior regulamentação); que detalhavam ou especificavam áreas sujeitas ao parcelamento compulsório e ao IPTU progressivo (alegando que tais instrumentos agridem o direito de propriedade e que o termo 'subutilizado' é subjetivo); que estabeleciam prazo para a regulamentação do IPTU progressivo (alegando a necessidade de tempo para discussão com a sociedade) (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990c).

Ao ser entrevistada, a Vereadora Neusinha Santos, que participou do debate sobre o Plano Diretor BH 2010, ocorrido na Câmara Municipal, destaca que

A discussão [do BH 2010] foi muito intensa no âmbito da Câmara, com grande participação da maior parte dos vereadores, em um processo extremamente rico, mas ficou muito restrita ao Legislativo, excetuadas algumas audiências públicas (SANTOS, 2008).

Um debate pouco aberto à participação popular, somado à citada ausência de coerência teórica revelam que o BH 2010, nos dizeres de Costa (1991), “constitui uma iniciativa não muito diferente de experiências anteriores de planejamento urbano” (COSTA, 1991, p. 114). No entanto, teve o mérito de suscitar a discussão sobre o urbano, de demonstrar a necessidade de ruptura com o zoneamento funcionalista vigente até então no município de Belo Horizonte, de fazer emergir os interesses e os conflitos inerentes à cidade e, conseqüentemente, os desafios de enfrentá-los.

### **2.2.2.3 – As alterações de zoneamento na ordem do dia: para onde foi o planejamento urbano e seus ideais democráticos?**

A partir da aprovação da Lei Orgânica, a Câmara Municipal de Belo Horizonte parece abrir-se para as questões urbanas. No entanto, essa abertura não significa, como esperado, avanços lineares na democratização do acesso às decisões políticas e à cidade.

Tem início um período em que a política urbana é tema de destaque na ordem do dia das comissões e do plenário do Legislativo Municipal. Porém ela se restringe a um grande número de projetos de lei, propondo modificações no zoneamento.

Os interesses do setor imobiliário dominam as discussões e os princípios da reforma urbana ficam esquecidos e relegados à memória de um tempo recente, mas já passado. As conquistas democráticas obtidas na Lei Orgânica parecem ter sido resultado de um momento, não se constituindo em uma efetiva transformação do pensamento sobre o urbano e sobre as questões socioambientais que o mesmo encerra. Enfim, o ideal de reforma urbana e a democratização política e social parecem estar fadados aos limites de um discurso ideológico que ninguém ousa contrariar, desde que não se atreva a alterar a ordem vigente.

Uma pesquisa, realizada pela equipe de consultoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte no início de 1995<sup>117</sup>, oferece uma idéia do volume de projetos de lei referentes a alterações de zoneamento. O estudo abrangeu os anos de 1993 e 1994<sup>118</sup> e chegou aos seguintes resultados: nesse período, passaram, pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, 122 projetos de lei que dispunham sobre alterações pontuais de zoneamento, a grande maioria de autoria de

---

<sup>117</sup> Pesquisa realizada pela Equipe de Apoio Consultivo às Comissões da Câmara Municipal de Belo Horizonte, por solicitação da Vereadora Neusinha Santos, no início de 1995.

<sup>118</sup> Buscou-se pesquisar todos os projetos de lei referentes a alterações de zoneamento entre 1990 e 1996. Porém, a base de dados informatizada do processo legislativo na Câmara Municipal de Belo Horizonte só começou a ser alimentada em 1993. Ainda assim, não são confiáveis as pesquisas sobre a 12ª legislatura (entre 1993 e 1996), período em que o sistema estava sendo testado e em que ocorreram erros na sua alimentação. Diante dessa dificuldade, a solução seria uma pesquisa manual, ou seja, revendo-se um a um todos os projetos de lei apresentados. Tal alternativa se tornaria inviável em virtude do tempo para a elaboração desta dissertação, já que esse levantamento não é o principal foco da pesquisa. Optou-se, então, por utilizar a citada pesquisa, relativa a dois anos (1993 e 1994), pelo fato de que a mesma representa uma amostra significativa do volume de projetos de lei que dispunham sobre alterações de zoneamento.



vereadores<sup>119</sup>, sendo que: 15 foram aprovados, 57 foram arquivados e 50 estavam em tramitação.

Dos projetos em tramitação, 20 já haviam sido aprovados em 1º turno e 5 já haviam sido aprovados em 2º turno, aguardando apenas sanção ou veto do Prefeito. A imensa maioria desses projetos de lei visava a aumentar o potencial construtivo de terrenos e não demonstrava uma preocupação com os efeitos desses aumentos para a região onde ocorreriam e para a cidade como um todo. Eram, então, propostas descoladas da própria idéia de planejamento urbano<sup>120</sup>.

Dentre as propostas aprovadas, cinco sofreram veto total do Executivo, mas a Câmara rejeitou os vetos. Todas as alterações aprovadas tinham o intuito de ampliar o potencial construtivo de lotes, quadras ou pequeno conjunto de quadras nas mais diversas regiões da cidade. No entanto, dentre as 15, quatro referiam-se a terrenos localizados na Regional Centro-Sul, região de grande interesse do setor imobiliário e que já possuía coeficientes de aproveitamento do solo bastante elevados. Avaliou-se estimativamente, no estudo, que o potencial construtivo adicional, criado por essas 15 leis, chegava a 510.685 m<sup>2</sup> de área construída.

Cabe lembrar que o coeficiente de aproveitamento, especialmente na região central e sul da cidade, já era muito permissivo, propiciando um adensamento populacional e de atividades econômicas bem elevado. Aumentar o potencial construtivo, sem avaliar cuidadosamente os impactos originários dessa ampliação, significava expandir essa permissividade para níveis totalmente incompatíveis com as possibilidades viárias e de infra-estrutura disponíveis.

Ao analisar-se o conteúdo dos projetos de lei que alteravam o zoneamento, conclui-se que as questões e conflitos urbanos eram tratados como casos isolados e dissociados entre si. As propostas discutidas e apreciadas ignoravam

---

<sup>119</sup> Dos 122 projetos de lei estudados pela pesquisa, apenas dois eram de autoria do Executivo - sendo que um ainda tramitava e o outro foi arquivado.

<sup>120</sup> Cabe ressaltar que a ampliação do potencial construtivo ou a alteração de parâmetros urbanísticos de uma área específica não contém em si um caráter negativo. A questão a ser aqui enfatizada é a necessidade de que tais mudanças sejam avaliadas levando-se em consideração os impactos socioambientais que geram sobre a cidade. Ao ser entrevistado, o Vereador Anselmo José Domingos, referindo-se a esse período, destacou: "Criou-se, durante um certo tempo, aquele excesso de projetos de lei alterando a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Isso criou uma imagem inadequada dessas alterações pontuais, porque obrigatoriamente elas não são negativas. (...) Criou-se a visão de que toda modificação isolada estaria trazendo alguma coisa espúria (...) ou um interesse irregular, interesse desonesto, e nem sempre é assim, ou até na maioria dos casos" (DOMINGOS, 2007).

completamente a complexidade e a totalidade da cidade e se referiam a um espaço fragmentado e reduzido ao valor econômico. O Poder Legislativo Municipal assemelhava-se a um balcão de negócios imobiliários com poder para aumentar o valor das terras mediante a apresentação de projetos de lei. Seus clientes eram, evidentemente, os proprietários de lotes e terrenos e os demais interessados no mercado imobiliário. Os direitos urbanos continuavam restritos a um pequeno grupo que se fazia representar muito bem na Câmara Municipal.

Em entrevista, João Bosco Senra enfatiza que “a questão de mudança da Lei de Uso e Ocupação do Solo era um mercado, um processo fisiológico” e destaca que muitas das suas ações, em seu primeiro mandato como vereador, “era para inviabilizar essas mudanças pontuais de lei de uso e ocupação do solo, que tinham endereço certo, que tinham CPF, CGC, de interesse mais específico, às vezes de uma pessoa, de uma empresa e não da cidade” (SENRA, 2007).

Fica evidente que, nesse período<sup>121</sup>, do ponto de vista urbanístico, a representação dos interesses individuais na busca do interesse coletivo - atribuição do Poder Legislativo - resumia-se à soma da representação de interesses específicos e particulares, intermediados com maestria e habilidade pela Câmara Municipal por meio das propostas pontuais de alteração do zoneamento.

#### **2.2.2.4 - Plano Diretor e nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo**

Em 1993<sup>122</sup>, abriu-se uma nova e ampliada discussão sobre a cidade de Belo Horizonte. O momento era de crítica e questionamentos sobre o planejamento urbano praticado até então e sobre sua responsabilidade na cristalização de desigualdades e injustiça social.

---

<sup>121</sup> Os projetos de lei de alteração de zoneamento pontuais só desapareceram da pauta da Câmara Municipal de Belo Horizonte após a publicação do Plano Diretor (Lei n° 7.165/96) e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Lei n° 7.166/96) em 1996 - quando se eliminou a possibilidade de alterar-se o zoneamento de forma isolada, vinculando as possíveis alterações a uma revisão geral que deverá ocorrer de quatro em quatro anos (BELO HORIZONTE, 1996b, art. 111).

<sup>122</sup> Em 1993, o Partido dos Trabalhadores - PT - assumia a Prefeitura de Belo Horizonte (Prefeito Patrus Ananias).

O debate sobre Belo Horizonte e seu futuro tem início antes do envio ao Legislativo, em junho de 1995, de dois projetos de lei, contendo o Plano Diretor e uma nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. É a Prefeitura Municipal quem inicia a discussão das propostas com diversos segmentos da sociedade e promove audiências públicas nas nove regionais com a finalidade de apresentar e discutir as novas regras com a população.

Os projetos de lei buscavam otimizar a ocupação e o uso do espaço urbano por meio do aproveitamento da infra-estrutura já instalada. Também pretendiam descentralizar as atividades e desconcentrar a população, preservar e proteger o patrimônio ambiental e cultural e criar mecanismos de participação popular na elaboração e gestão do planejamento e das políticas urbanas. Para tanto, mostrava-se necessário reavaliar toda a lógica do zoneamento funcional, substituindo-a por outra que considerasse as condições reais da cidade no tocante à infra-estrutura disponível, à articulação viária, às características topográficas e ambientais.

As possibilidades de instalação de atividades também foram ampliadas, criando-se mecanismos, como as medidas mitigadoras e os estudos de impacto ambiental, para que as repercussões originárias dessas atividades fossem avaliadas e controladas e a vizinhança fosse protegida de possíveis incômodos.

Merece destaque a previsão de instrumentos de política urbana, como: a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir, o Parcelamento e a Edificação Compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo, a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, a Operação Urbana e o Convênio Urbanístico de Interesse Social. Também vale ressaltar a criação das Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs - cujo objetivo era conferir um tratamento especial e pormenorizado a algumas áreas que, por suas características, exigiam políticas específicas e parâmetros urbanísticos, fiscais e de funcionamento de atividades diferenciados (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995a; 1995b).

O Plano Diretor trazia ainda um título específico para a gestão urbana, contendo dispositivos referentes à participação popular, que previam a criação do Conselho Municipal de Política Urbana e que estabeleciam diretrizes para a monitorização de sua implementação.

A diversidade do urbano e a necessidade de envolver os diversos segmentos sociais na sua discussão parecem novamente ganhar força.

Os projetos de lei nº 314/95 (Plano Diretor) e 315/95 (Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo) tramitaram juntos. Compreendendo a complexidade da matéria, a Câmara Municipal de Belo Horizonte aprovou a Resolução nº 2005/95, que estabeleceu um trâmite especial para os dois projetos, com prazos ampliados de modo a favorecer a participação da sociedade e a propiciar um tempo maior para o debate. A Resolução 2.005/95 instituiu uma Comissão Especial composta por treze vereadores, contando com representantes de cada comissão temática permanente da Câmara e também da Mesa Diretora. Essa Comissão, considerando a amplitude do tema a ser apreciado, deliberou por dividi-lo em três subtemas<sup>123</sup> a serem analisados por relatores parciais que submeteriam seus pareceres a um relator geral<sup>124</sup>, que seria responsável por compatibilizar as propostas e emitir um parecer final (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a; 1995-1996b).

Foram realizadas dezesseis audiências públicas internas<sup>125</sup>, definidas a partir de temas específicos, numa tentativa de favorecer a participação da sociedade civil e de subsidiar tecnicamente os vereadores para a compreensão dos diversos assuntos inerentes aos projetos. Também foram realizadas quatro audiências externas<sup>126</sup>, em pontos distintos da cidade, atendendo à solicitação de entidades e comunidades. Vários segmentos e entidades manifestaram-se e apresentaram suas demandas durante as discussões (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a; 1995-1996b).

---

<sup>123</sup> A distribuição temática foi a seguinte: Ordenamento Urbano (a cargo do relator Vereador Virgílio Guimarães); Ordenamento Territorial e Gestão Urbana (a cargo do relator Vereador Otimar Bicalho) e Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (a cargo do relator Vereador Sávio Souza Cruz) (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a; 1995-1996b).

<sup>124</sup> O relator geral dos dois projetos de lei foi o Vereador José Lincoln Magalhães.

<sup>125</sup> As audiências públicas internas tiveram como temas: Instrumentos de Política Urbana (duas); Política Habitacional; Uso do Solo (flexibilização de usos e empreendimentos de impacto); Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Social; Parcelamento e Ocupação do Solo; Educação, Cultura e Esporte; Turismo e Lazer; Desenvolvimento Econômico e Sistema Tributário; Ordenamento Jurídico; Gestão Urbana; Plano Diretor e Entidades Religiosas; Plano Diretor e Entidades Prestadoras de Serviço Público; Planejamento Urbano, Ordenamento Territorial, Macrozoneamento e Áreas de Diretrizes Especiais; Política Ambiental e Patrimônio Cultural e Sistema Viário, Trânsito e Transporte Coletivo (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a; 1995-1996b).

<sup>126</sup> As audiências públicas externas foram realizadas na FIEMG; na Pampulha, atendendo a uma solicitação da comunidade; no Teatro Marília, conforme solicitação de entidades ligadas à cultura e no IMACO, conforme solicitação de entidades ligadas à questão da habitação popular (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a; 1995-1996b).

Nota-se uma grande preocupação da Câmara Municipal em promover a participação de segmentos interessados na discussão das questões urbanas e em compreender os assuntos para melhor discuti-los. Os próprios gabinetes capacitaram-se por meio de treinamentos oferecidos por equipes técnicas da Câmara e pode-se dizer que os parlamentares envolveram-se e se mobilizaram durante todo o período de discussão.

O Plano Diretor recebeu, em primeiro turno, 466 emendas, além de duas emendas substitutivas, apresentadas pelos relatores parciais, e uma emenda substitutiva, apresentada pelo relator geral. Em segundo turno, foram apresentadas mais 84 emendas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a).

A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo recebeu 493 emendas, em primeiro turno; além de uma emenda substitutiva, anexada ao parecer do relator parcial; uma emenda substitutiva, anexada ao parecer do relator geral e uma emenda substitutiva, contendo as deliberações da Comissão Especial no sentido de alterar o substitutivo do relator geral. Em segundo turno, foram 319 emendas, mais uma subemenda do relator geral (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996b).

A tramitação estendeu-se por mais de um ano, gerando as leis n° 7.165, de 27 de agosto de 1996, e n° 7.166, de 27 de agosto de 1996.

O processo de tramitação desses projetos de lei demonstra a dificuldade de enfrentar-se a resistência às mudanças propostas e aos possíveis efeitos que trariam sobre a ordem reinante.

Nesse sentido, merece destaque o parecer parcial sobre o projeto de lei n° 315/95, que salienta a “ousadia” do Executivo Municipal, ao propor uma ruptura drástica com o modelo vigente, e questiona “até onde pode o Poder Público alterar a estrutura de organização cidadina, promovendo uma mudança radical na regulamentação da propriedade privada” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996b). Continua o relator,

...não se pode, a pretexto de estar respaldado pelo princípio da função social da propriedade, estatuir normas que, em verdade, estabelecem restrições excessivas ao uso e gozo legítimo de seu bem.

Não pode, também, o poder público ousar desmesuradamente no trato das questões urbanísticas, procurando fazer de seu poder estatuinte

um exercício doutrinário e ideológico, desconhecendo que as repercussões são concretas e, às vezes, irrecuperáveis.

Agir com parcimônia é o dever do Estado, é o único método de se atuar verdadeira e integralmente conforme os ditames constitucionais, conciliando seus princípios informadores.

Agir de outra forma, transformando a Cidade em um laboratório, é agir com excesso de imprudência, é travestir a irresponsabilidade de audácia (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996b).

O mesmo parecer, porém, enfatiza a insuficiência da lei vigente (Lei nº 4.034/85) e as conseqüências perversas das freqüentes alterações pontuais de zoneamento, enaltecendo a dissociação entre o zoneamento e as possibilidades de uso do solo, trazida pela proposta.

Analisando-se o texto do citado parecer, percebe-se a existência de forças contrárias à aprovação de regras que conflitam com o direito de propriedade até então cristalizado. Transparece a certeza de que mudanças são necessárias e bem vindas, mas seus limites são claros e precisos.

Ambos os projetos de lei sofreram inúmeras alterações, oriundas da compreensão dos próprios vereadores e da tradução dos interesses que representavam ou decorrentes de solicitações diretas dos setores técnico, empresarial e popular da sociedade. As leis aprovadas ficaram bem diferentes do texto original encaminhado pelo Executivo. Instrumentos como Outorga Onerosa do Direito de Construir, Parcelamento e Edificação Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo foram suprimidos do texto dos projetos de lei por meio de emendas<sup>127</sup> acatadas pelos relatores, pela Comissão Especial ou pelo Plenário. Parâmetros urbanísticos como: coeficiente de aproveitamento, gabarito, quota de terreno por unidade habitacional foram modificados e atenuados mediante pressão do mercado imobiliário. Mais uma vez os ideais de reforma urbana pareceram ficar restritos aos limites dos interesses do capital imobiliário.

Outras mudanças promovidas durante a tramitação dos projetos de lei tiveram o intuito de conferir maior clareza ao texto legal, reavaliando quais matérias seriam pertinentes ao Plano Diretor e quais seriam tema da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. As ADEs e o zoneamento também foram objeto de grandes alterações. Atendendo a solicitações e pressões de

---

<sup>127</sup> Várias emendas foram apresentadas no sentido de suprimir tais instrumentos sob a alegação de que eram inconstitucionais.

associações de bairros foram criadas ADEs objetivando, principalmente, impedir a instalação de atividades em áreas, até então, de uso exclusivamente residencial.

A preocupação com possíveis incômodos trazidos pelo uso não residencial e a descrença na capacidade de fiscalização do Executivo, no sentido de garantir o cumprimento de medidas que amenizassem tais incômodos, transparece nas grandes mudanças promovidas no tocante à flexibilização de usos. Criou-se, assim, uma classificação das atividades de acordo com o nível de incômodo que poderiam gerar e vinculou-se esse nível à classificação viária - atividades impactantes só poderiam localizar-se em vias de maior hierarquia na classificação viária até que fossem definidos mecanismos capazes de atenuar seus impactos sobre o uso residencial.

João Bosco Senra, que acompanhou, como vereador e líder da bancada do PT, o processo de discussão e aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, enfatiza que o resultado foi fruto de um acordo, que reuniu

os vários atores sociais da cidade, desde as construtoras, as imobiliárias, os movimentos sociais, de habitação e movimentos ambientalistas. Ele [o processo] conseguiu incorporar alguns conceitos na prática, como a questão da impermeabilização do solo, como a definição das áreas de preservação, das áreas especiais de interesse social. Então, BH pôde inovar muito naquela discussão que havia no âmbito federal da reforma urbana, a gente pôde avançar em muitos aspectos (SENRA, 2007).

A Vereadora Neusinha Santos, que também acompanhou a tramitação dos projetos de lei, relembra:

As organizações da sociedade, como associações de moradores, entidades de classe, entre outras, eram muito atuantes na época, em alguns casos até mais do que hoje, e pressionavam intensamente o Poder Público, o que representa uma forma de participação no planejamento urbano, mesmo que não formalmente instituída (SANTOS, 2008).

Sem dúvida, apesar de várias das alterações promovidas durante a tramitação dos projetos de lei demonstrarem novamente os entraves e obstáculos para avançar-se na direção do cumprimento da função social da propriedade e do acesso democrático à cidade, a aprovação de ambas as leis trouxe conquistas

significativas. Um passo foi dado na construção da democracia ao ampliar-se a discussão sobre a cidade em moldes nunca vistos até aquele momento e ao se definirem formas participativas de planejamento e de gestão urbana<sup>128</sup>. As novas leis também representaram um marco na história do planejamento urbano do município. Uma nova lógica de pensar a cidade e suas questões foi estabelecida, rompendo-se com o zoneamento funcionalista que vigorava até então. Além disso, novos parâmetros urbanísticos<sup>129</sup> e instrumentos de política urbana importantes e pioneiros<sup>130</sup> passaram a fazer parte do universo jurídico do município.

Outro ponto que precisa ser salientado é a restrição, prevista no texto legal, quanto às alterações de zoneamento<sup>131</sup>. Tais alterações ficaram vinculadas a uma revisão geral que deverá acontecer de quatro em quatro anos. Embora não explicitado na lei, há um entendimento de que essa revisão deve ser fruto da Conferência Municipal de Política Urbana, a ser realizada no primeiro ano de gestão do Executivo<sup>132</sup>.

Ao promover o debate aberto e ampliado e assumir-se como campo de disputas, a Câmara Municipal de Belo Horizonte cumpriu um papel importante na construção da democracia. Evidentemente que essa incipiente democracia política mostra-se ainda muito precária, padecendo de imensas dificuldades estruturais que se revelam nos resultados alcançados - um nítido privilégio de certos grupos no atendimento de suas demandas. Tal fato, porém, não invalida esse momento de discussão, por ser uma nova experiência de atuação parlamentar, por evidenciar entraves à efetivação dos ideais de reforma urbana e por permitir a manifestação do conflito de interesses. O planejamento urbano pareceu abrir mão de seu status de instrumento exclusivamente técnico para tornar-se finalmente um processo político.

---

<sup>128</sup> Criou-se o Conselho Municipal de Política Urbana e a Conferência Municipal de Política Urbana (BELO HORIZONTE, 1996a).

<sup>129</sup> Parâmetros como taxa de permeabilização e quota de terreno por unidade habitacional passaram a fazer parte dos limites impostos à ocupação (BELO HORIZONTE, 1996b).

<sup>130</sup> Cabe lembrar que a aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte precederam ao Estatuto da Cidade. Instrumentos de política urbana, como operação urbana e consórcio imobiliário, previstos apenas em 2001 pelo Estatuto da Cidade, já vigoravam, desde 1996, na capital mineira.

<sup>131</sup> Tal restrição encontra-se no art. 111 da Lei n° 7.166/96 (BELO HORIZONTE, 1996b).

<sup>132</sup> A Conferência Municipal de Política Urbana está prevista no art. 82 da Lei n° 7.165/96. Uma de suas atribuições é sugerir alteração, a ser aprovada por lei, das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (BELO HORIZONTE, 1996a).



Apesar das derrotas explicitadas, mais uma vez os avanços obtidos e o aprendizado com o processo merecem ser valorizados.

A partir desse momento, renasce a esperança de que o Poder Legislativo passe a ter um papel fundamental no debate das políticas urbanas por ser um lugar onde o conflito deve emergir e as disputas devem acontecer. Cabe a ele, portanto, a responsabilidade de criar novos canais de comunicação e de participação, de garantir a transparência e a publicidade nas ações e decisões que envolvam o interesse coletivo e de promover a formação de novos sujeitos políticos.

### **2.2.3 – Breves Considerações**

O processo de (re)democratização, que ganha força no país a partir de meados dos anos 80, descortina novos cenários para o Poder Legislativo, principalmente municipal, e para o planejamento urbano. Conseqüentemente, ambos passam a assumir novas responsabilidades democráticas. O primeiro, por configurar-se essencialmente como espaço do debate e de realização da democracia política, carrega a incumbência de promovê-lo de forma aberta, transparente e inclusiva. O segundo, por caracterizar-se como instrumento de mudança e de promoção da democracia social, tem a responsabilidade de comprometer-se com os ideais de reforma urbana e de garantir-lhes efetividade.

Ao analisar-se a produção da legislação urbanística em Belo Horizonte, até o ano de 1996, não há dúvidas de que conquistas significativas foram empreendidas no que se refere à democratização do planejamento urbano. A elaboração da Lei Orgânica do Município e, posteriormente, do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo foram passos importantes, trazendo princípios, diretrizes e instrumentos respaldados por ideais democráticos. A criação de espaços públicos de debate sobre planejamento e política urbana, que buscaram envolver os vários segmentos da sociedade civil, também evidencia uma nova forma, menos técnica e mais política, de pensar os dilemas urbanos.

É inegável que o Poder Legislativo teve um papel importante na discussão e na elaboração desses documentos legais. A tramitação especial instituída para

essas leis denota uma preocupação em facilitar e estimular a manifestação dos vários segmentos sociais. Tais experiências, mesmo que pontuais, marcam positivamente a história do planejamento urbano e do Parlamento em Belo Horizonte.

Pode-se, porém, notar as dificuldades do Poder Legislativo e do planejamento urbano perante essa nova responsabilidade de contribuir para o processo de construção da democracia política e social. Evidencia-se que a democracia representativa padece de problemas estruturais. Ao representar a sociedade, o Parlamento acaba refletindo suas assimetrias e distorções e contribuindo para cristalizá-las.

Também é notório que a efetivação da reforma urbana pela via do planejamento urbano, que privilegia, por sua vez, o plano diretor, é uma construção desafiadora e paradoxal. Afinal, carrega a tarefa de romper com interesses bem articulados e idéias introjetadas na sociedade e no imaginário coletivo, como o direito irrestrito à propriedade. Essa construção só se tornaria viável pela pressão e mobilização dos segmentos excluídos do acesso aos benefícios urbanos. Tal segmento, por seu lado, tem demandas básicas e urgentes, cuja solução, muitas vezes, não pode dar-se ao “luxo” do planejamento.

Interessante observar que, no caminho percorrido pela legislação urbanística, algumas discussões são recorrentes como, por exemplo, a que envolve a outorga onerosa do direito de construir e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e seus desdobramentos. Em relação a esses instrumentos, as derrotas sofridas são igualmente recorrentes. Colocados em pauta desde a emenda popular à Constituição e, a partir de então, inseridos sucessivamente em todas as discussões que tiveram a reforma urbana como ideal, as forças contrárias a tais instrumentos vêm vencendo todas as batalhas cuja causa represente a ameaça de ganharem alguma efetividade. Há um risco de que essa insistência e repetição, ao invés de fortalecê-los e de mostrar sua relevância, gere uma sensação de matéria já vencida. Por outro lado, outros instrumentos de planejamento urbano, respaldados pelos princípios da reforma urbana, parecem emplacar na legislação com certa facilidade, como o próprio plano diretor, a transferência do direito de construir e as operações urbanas. Diante desse fato, o questionamento é: qual o potencial de cada um desses instrumentos em relação à democratização da cidade?

Também fica claro que instrumentos jurídicos, por mais avançados e virtuosos, são insuficientes para promover alterações profundas numa cultura política enraizada em velhos princípios de interpretação legal.

A legislação por si só, por mais eficaz que possa parecer, não dá conta da complexidade das questões implicadas quando o assunto é a dinâmica da vida social e a convivência de conflitos de interesse presentes na produção social do espaço urbano. Além disso, em alguns casos, as leis tornam-se inócuas ou rapidamente obsoletas pela velocidade das transformações impostas pelo contexto socioeconômico e político e pela ausência de meios para que saiam do papel e alcancem a realidade cotidiana (CORREIA, 2003, p. 161).

Isso significa que, se os instrumentos estabelecidos pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade, pela Lei Orgânica e pelo Plano Diretor de Belo Horizonte não estiverem submetidos a um novo marco conceitual, serão utilizados para atender a interesses bem diferentes, provavelmente contrários, aos pretendidos com a sua incorporação no universo jurídico. O poder da lei só existe a partir da sua interpretação. Essa interpretação legal, então, precisa estar sempre vinculada aos anseios e princípios que embasaram sua elaboração.

Fica, ao final desse capítulo, a certeza da necessidade de criação e recriação de práticas democráticas, de reavaliação dos caminhos e trajetos que se tem trilhado e de uma reflexão crítica sobre experiências já vividas e sobre as lições que trazem. A mobilização social e a luta pela reforma urbana estão longe de chegar ao fim. Avanços legais conquistados são apenas o começo de novas batalhas.

Não restam dúvidas, porém, que movimentos que consigam aglutinar segmentos sociais diversos em uma luta comum, multiplicar os espaços públicos e promover, ainda que por breves instantes, a realização da esfera pública são alternativas para o fortalecimento da política, entendida como movimento instituinte, e fundamentais para a constituição de uma sociedade civil com potencial para interferir no Estado e na economia.

**PLANEJAMENTO URBANO E DEMOCRACIA:  
AVANÇOS, PERMANÊNCIAS E RETROCESSOS**

A discussão e aprovação da Lei Orgânica, em 1990, e do Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, em 1996, do ponto de vista da construção democrática em Belo Horizonte, evidenciam conquistas na legislação urbanística e avanços na atuação parlamentar.

A partir de 1996, fica claro que o planejamento urbano em Belo Horizonte estará submetido a uma forma de democracia mista, onde representação e participação precisarão conviver. A criação do Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR - institui a democracia participativa no planejamento urbano, ao promover, por meio de lei, o envolvimento de vários segmentos da sociedade na discussão das questões urbanas. A criação do COMPUR representaria, então, um novo desafio para o planejamento urbano: para ser legítimo deveria passar pelo crivo de instituições democráticas participativas.

Esse novo espaço democrático pode ser visto como concorrente ou complementar à atuação parlamentar, exigindo, de qualquer forma, uma avaliação e uma redefinição do papel do Poder Legislativo Municipal.

O que se pretende neste capítulo é, com base no levantamento e análise da produção da legislação urbanística após 1996, identificar elementos que caracterizem possíveis avanços democráticos na atuação parlamentar e no planejamento urbano. A intenção, a partir de agora, é verificar até que ponto o Poder Legislativo e o planejamento urbano foram capazes de ultrapassar os limites das conquistas empreendidas. Sabe-se que ao buscar avanços é possível encontrar também retrocessos ou permanências.

Tal investigação tem o intuito de permitir uma reflexão sobre as possibilidades de construção do projeto de esfera pública e de realização de uma sociedade civil autônoma, elementos-chave para a realização democrática. Busca-se pensar sobre questões colocadas anteriormente a serem aqui retomadas: O quanto as instituições e práticas ditas democráticas têm-se pautado pela valorização da política em Belo Horizonte? O quanto os cidadãos estão dispostos a entender a política como possibilidade transformadora?

### 3-1 – INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E O PLANEJAMENTO URBANO EM BELO HORIZONTE APÓS 1996

A Constituição de 1988 incorpora, ao sistema político, formas de participação no processo decisório, seja ele federal, regional ou local. Avritzer (2006) diferencia duas formas de participação instituídas pela Carta Constitucional: a participação direta, por meio de plebiscitos, referendos e iniciativa popular<sup>133</sup>; e a participação centrada na escala local, que envolve atores sociais ou entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. Essa segunda forma de participação decorre das exigências de alguns capítulos do texto constitucional, sendo o capítulo dedicado à política urbana um desses<sup>134</sup>. “O Brasil, a partir de 1988, passou a integrar um grupo bastante seleto de países que não têm na representação o monopólio das formas de expressão política institucionalizadas” (AVRITZER, 2006, p. 35).

O processo constituinte tornou-se o embrião de uma série de instituições, normatizadas na década de 90, voltadas para a participação em nível local.

Seguindo por esse caminho, a partir de 1996, com a aprovação do Plano Diretor, a condução do planejamento urbano em Belo Horizonte passa a exigir práticas e instituições democráticas que envolvem, além da representação, a participação. Portanto, ao pretender-se analisar a capacidade da democracia representativa em promover a democratização do planejamento urbano em Belo Horizonte torna-se imperioso buscar compreender o funcionamento das instâncias de participação relacionadas com a política urbana. Certamente, elas interferem na atividade parlamentar e na produção da legislação urbanística. Avaliar, então, a democratização do planejamento urbano no Município é investigar a atuação de

---

<sup>133</sup> “As formas de exercício direto da soberania, plebiscito, referendo e iniciativa popular estão amplamente incorporadas no texto constitucional ainda que elas tenham sido pouco exercidas no Brasil democrático” (AVRITZER, 2006, p. 36). Apenas um plebiscito, acerca da forma de governo, e um plebiscito, sobre a comercialização de armas de fogo, foram convocados até o momento. Quanto aos projetos de lei de iniciativa popular, Avritzer (2006) ressalta que foram apresentados, ao Congresso Nacional, três projetos: um sobre corrupção eleitoral, apresentado pela CNBB, com um milhão de assinaturas e que se tornou lei; outro, propondo mudança na lei de crimes hediondos, com 1,3 milhões de assinaturas e um terceiro sobre o fundo nacional da habitação popular, com pouco mais de três milhões de assinaturas. Esses dois últimos tornaram-se lei a partir de sua proposição por parlamentares. Ressalta-se que, em Minas Gerais, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia conseguiu aprovar um fundo estadual de moradia popular. Essa, até agora, é a única lei de iniciativa popular aprovada no Estado.

<sup>134</sup> Ao contrário da primeira, a segunda forma de participação tornou-se muito difundida no Brasil.

instituições voltadas para a representação e para a participação e desvendar como vem ocorrendo essa mescla.

### **3.1.1 – O caminho da representação: a Câmara Municipal de Belo Horizonte**

O Poder Legislativo - fonte primordial da investigação proposta por esta pesquisa - é a Instituição que, teoricamente, corresponde ao ideal de esfera pública por constituir-se em uma arena onde as questões de interesse comum devem repercutir e serem amplamente debatidas na busca do interesse coletivo. Segundo Polveiro Júnior (2006), “o Parlamento representa a supremacia do poder da palavra sobre o poder da força, do diálogo sobre o monólogo, e da democracia sobre a tirania” (POLVEIRO JÚNIOR, 2006, p. 36).

Realmente o processo de democratização do país conferiu ao Poder Legislativo um papel importante na construção democrática. Esse novo papel tem início com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte e se estende, após a aprovação da Carta Constitucional, com a ampliação das prerrogativas do Parlamento.

Para as câmaras municipais, a mudança pós-constitucional é ainda maior, pelo fato dos municípios, até então excluídos do pacto federativo, terem sido incorporados como entes federados. Entender os entraves, desafios e possibilidades de realização da esfera pública e, conseqüentemente, da democracia passa pela análise do funcionamento do Poder Legislativo Municipal.

Um Parlamento que consiga cumprir um papel de espaço de debate aberto e inclusivo significa uma possibilidade de valorização da política e de construção da democracia. No entanto, heranças culturais e velhas formas de fazer política dificultam a transformação do Poder Legislativo brasileiro. É preciso reservar, ao passado e à história que o conformou, um lugar na memória, para que este não seja eternamente revivido<sup>135</sup>.

Para estudar a atuação parlamentar e se analisar a produção das leis urbanísticas em Belo Horizonte, dois pontos devem ser ressaltados: o processo

---

<sup>135</sup> Em palestra proferida no *Congresso Internacional de Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*, promovido pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, entre 10 e 13 de setembro de 2007, o Professor Menelick de Carvalho Netto ressaltou que ainda não exorcizamos a ditadura - apesar das conquistas no campo eleitoral, ela mantém-se no campo institucional.

legislativo<sup>136</sup> em vigor na Câmara Municipal de Belo Horizonte e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Município.

O primeiro ponto mostra-se relevante se considerarmos que entender os procedimentos e as regras estabelecidos para a promoção do debate e a tomada de decisão política é elementar para avaliar se estes viabilizam a transparência, a publicidade, a pluralidade e a diversidade - aspectos cruciais para a tradução da vontade coletiva. Também é necessário tentar perceber se tais regras favorecem a participação popular na democracia representativa.

O outro ponto refere-se à relação Executivo/Legislativo. A determinação constitucional de que os poderes são independentes e harmônicos não parece ter sido suficiente para que de fato essa independência e harmonia ocorram. Compreender essa relação entre os poderes é identificar possibilidades democráticas, se entendermos que cabe ao Legislativo exercer certo controle sobre o Executivo, impedindo atitudes autoritárias, e se considerarmos que a forma como o poder é distribuído interfere no acesso da sociedade civil ao Estado. Deve-se lembrar que muitos espaços públicos abertos à participação popular estão sob a coordenação do Poder Executivo, o que caracteriza uma ampliação de poder simbólico e real deste em detrimento do Poder Legislativo. A forma híbrida de democracia, envolvendo representação e participação, parece trazer um rearranjo de poder, redefinindo a natureza do conflito entre essas duas esferas.

### **3.1.1.1 – O processo de produção da lei**

A expressão processo legislativo refere-se à seqüência ordenada de atos e procedimentos, cuja finalidade é a elaboração da lei. A democracia exige que as regras para a produção da lei sejam claras e conhecidas por todos os cidadãos. Também pressupõe seu rigoroso cumprimento. Além disso, precisam ter um cunho democratizante, ou seja, precisam ser promotoras do debate inclusivo, transparente e aberto.

---

<sup>136</sup> A descrição do processo legislativo contida nesta pesquisa baseia-se no Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte e na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Pode-se, porém, afirmar que, nas casas legislativas brasileiras, o processo legislativo, grosso modo, segue ritos semelhantes.



Na Câmara Municipal de Belo Horizonte, o processo legislativo sofreu uma ampla revisão, com a elaboração de um novo Regimento Interno<sup>137</sup>, após a aprovação da Lei Orgânica Municipal de forma a adequar-se às novas imposições constitucionais e legais. É esse Regimento, já submetido a várias alterações pontuais, que determina o processo de tramitação de proposições e orienta o funcionamento da Câmara e as possibilidades de atuação dos vereadores.

Não se trata de detalhar aqui tal documento legal, mas de apresentar uma sintética descrição do fluxo e dos ritos de tramitação de um projeto de lei. Essa síntese será necessária para a compreensão da análise dos dados empíricos, realizada a seguir (ver fluxograma adiante).

Pela Resolução n° 1.480/90, com algumas exceções, os projetos de lei são discutidos e aprovados em dois turnos<sup>138</sup>. A iniciativa da lei cabe aos vereadores ou às comissões, ao Prefeito e aos cidadãos<sup>139</sup>.

O presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte distribui cada projeto de lei à Comissão de Legislação e Justiça e às demais comissões permanentes, conforme a matéria de que trata. Compete à Comissão de Legislação e Justiça elaborar parecer que avalie a constitucionalidade, a juridicidade e a legalidade da proposta. Às outras comissões, cabe elaborar parecer sobre o seu mérito. Tais pareceres têm a finalidade de subsidiar a decisão do Plenário sobre o projeto de lei (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990d).

As comissões permanentes são arenas importantes, onde se tem a possibilidade de um debate mais técnico e fundamentado (FERRI, 2007). À exceção dos membros da Mesa, todos os vereadores participam, como membro efetivo, de uma comissão permanente, cuja composição subsiste pelo prazo de dois anos. A Lei Orgânica Municipal determina que na constituição das comissões

---

<sup>137</sup> A Resolução n° 1.480, de 7 de dezembro de 1990, contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte. O antigo Regimento Interno, Resolução n° 254/72, seguia as determinações de uma lei complementar estadual.

<sup>138</sup> São exceções: os projetos de lei que denominam próprios públicos, que tramitam em turno único, e alguns projetos sujeitos a procedimentos especiais – projetos de natureza orçamentária, projeto de iniciativa do prefeito com solicitação de urgência, projeto de reforma do Regimento Interno, projeto que fixa a remuneração dos agentes políticos, projeto sobre prestação de contas do Prefeito (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990d).

<sup>139</sup> A iniciativa popular pode ser exercida, em Belo Horizonte, mediante apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída. É assegurada a defesa, em comissão e no plenário, a um dos signatários do projeto de iniciativa popular (BELO HORIZONTE, 1990, art. 89).

deverá ser assegurada a participação proporcional dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares representados na Câmara.

Cabe ressaltar que, em algumas situações explicitadas pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, os pareceres de comissão são conclusivos, ou seja, interrompem a tramitação da proposição, levando ao seu arquivamento<sup>140</sup>. Tal prerrogativa reforça o relevante papel conferido às comissões.

Todos os projetos de lei, antes de serem submetidos ao Plenário, dependem de parecer da Comissão de Legislação e Justiça, que será a primeira a opinar, passando a seguir para as outras comissões para as quais foi distribuído, que, como já salientado, analisarão o mérito.

Após aprovação, em primeiro turno, pelo Plenário, inicia-se o segundo turno. A proposição a que tiverem sido apresentadas emendas, antes de ser submetida novamente ao Plenário, será novamente encaminhada às comissões, que passarão a opinar exclusivamente sobre as emendas<sup>141</sup>. As emendas podem ser de iniciativa de vereador, de comissão, de líderes, do prefeito ou de cidadão. Para serem admitidas, devem ser pertinentes<sup>142</sup> ao assunto contido na proposição principal, devem incidir sobre um único dispositivo e devem ser tempestivas. Para atender a tempestividade, precisam ser apresentadas: em primeiro turno, até o final da discussão da proposição principal; em segundo turno, até o final da discussão - por comissão, pela Mesa ou pelo Colégio de Líderes -, firmada pela unanimidade dos seus componentes. Caso não haja emendas, o projeto é incluído em pauta do Plenário para apreciação em segundo turno (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990d).

Pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, as deliberações do Plenário são tomadas por maioria de votos, salvo quando a Lei Orgânica dispuser

---

<sup>140</sup> São conclusivos os pareceres que: incidam sobre projetos que denominam próprios públicos; opinem pela inconstitucionalidade da proposição, quando emitidos pela Comissão de Legislação e Justiça, cabendo recurso ao Plenário; opinem pela rejeição de proposição, quando todas as comissões permanentes de mérito a que foi distribuída assim decidirem, cabendo recurso ao Plenário (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990d, art. 53).

<sup>141</sup> Conforme definido pelo art. 128 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte, emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, podendo ser: supressiva, substitutiva, modificativa, aditiva, de redação ou subemenda, quando incidir sobre outra emenda.

<sup>142</sup> “Entende-se como pertinente, a emenda que se restrinja ao aspecto da matéria que estiver sendo especificamente tratado na proposição principal, independentemente da amplitude da matéria” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990d, art. 128, § 2º).

diferente, presente a maioria dos membros da Câmara<sup>143</sup>. O processo de votação é o simbólico, salvo exceções regimentais ou requerimento aprovado. Adota-se a votação nominal, nos casos em que se exige o *quorum* qualificado ou quando decidido pelo plenário. O voto secreto é aplicado nos casos de deliberação sobre perda de mandato de vereador ou de decisão sobre veto à proposição de lei.

Após a elaboração da redação final de projeto de lei aprovado pelo Plenário, será ele encaminhado ao prefeito para sanção ou veto. O silêncio do prefeito, decorrido o prazo de 15 dias, importa sanção tácita. Caso haja veto, total ou parcial, o prefeito deverá publicá-lo e comunicar seus motivos à Câmara, que sobre ele decidirá. Se o veto for rejeitado, a proposição de lei será enviada ao prefeito para promulgação. Se este não o fizer no prazo determinado pela Lei Orgânica, caberá ao Presidente da Câmara a promulgação da lei.

O fato das regras que caracterizam o processo legislativo serem previamente acordadas e traduzidas em um documento legal traz uma contradição intrínseca. A explicitação e a padronização dos procedimentos mostram-se democráticas, pois confere o mesmo tratamento a todos os assuntos e favorece o fluxo comunicativo entre o parlamentar e a população. Entretanto tal uniformização pode-se traduzir em automatização, banalizando o debate propriamente dito e transformando a tramitação em uma sucessão de ritos, prazos e procedimentos formalizados e burocráticos, ou seja, um fim em si mesmo. Perde-se, nesse caso, a essência do processo legislativo, enquanto possibilidade de promoção da democracia. Cabe aos parlamentares tornar a tramitação um momento do pleno exercício da política, possibilitando a emergência do conflito, valorizando o debate e a negociação transparente e democrática.

Outro ponto paradoxal diz respeito à necessidade de agilidade nas decisões em conflito com o ritual do processo legislativo. A morosidade do processo legislativo, imprescindível para o debate ampliado, confronta-se com uma época de informações em tempo real, em que a velocidade das decisões parece essencial para que sejam eficazes. Esse caráter de urgência nas

---

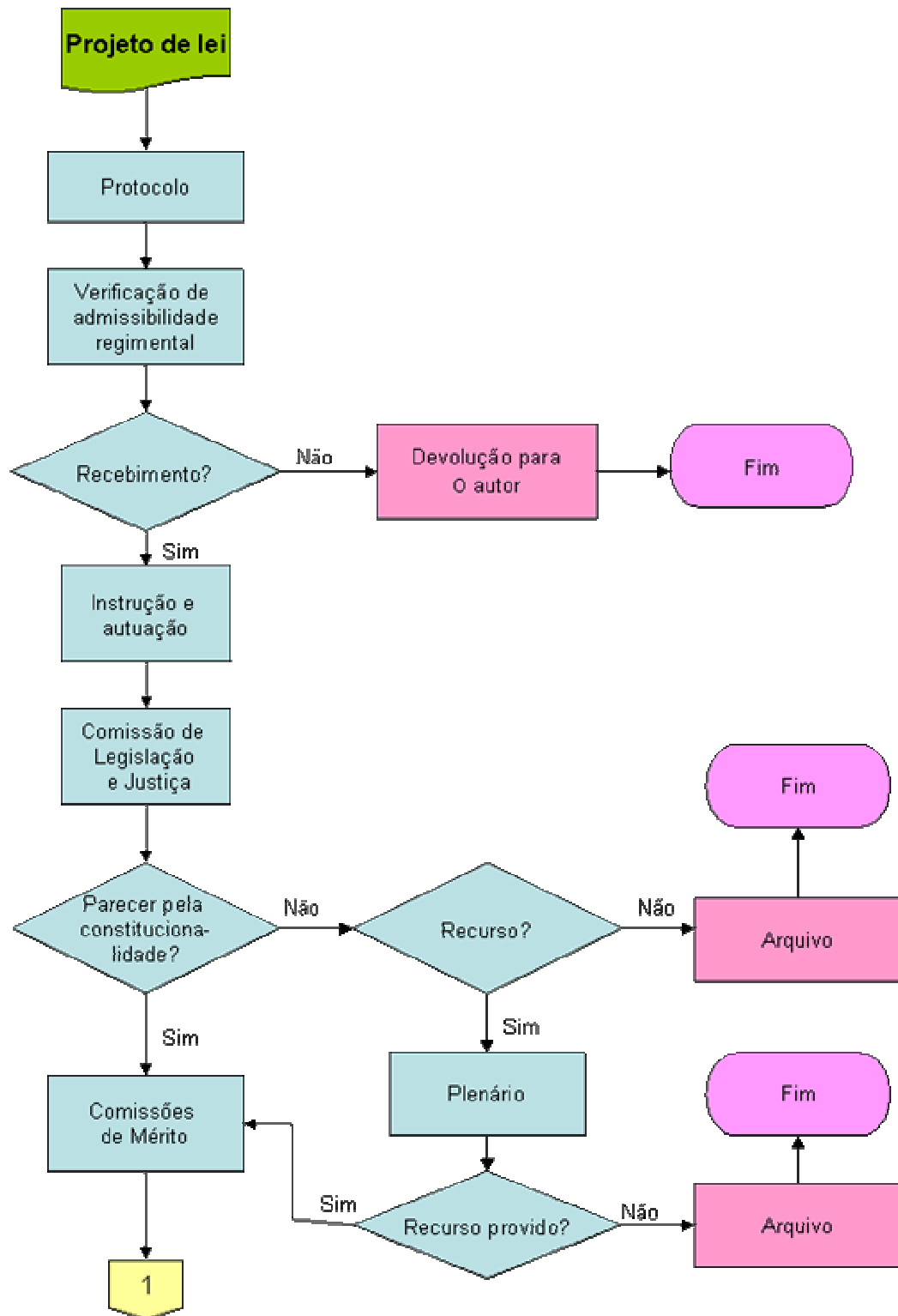
<sup>143</sup> O § 1º do art. 87 da Lei Orgânica determina *quorum* qualificado: de dois terços dos membros da Câmara, para votação de matéria referente ao plano diretor, à lei de parcelamento, ocupação e uso do solo, ao código tributário e à alteração das regras do estatuto do servidor; da maioria dos membros da Câmara, para votação referente ao código de obras, ao código de posturas, ao código sanitário, à organização da Defensoria do Povo e da Guarda Municipal, à organização administrativa, à criação de cargos, funções e empregos públicos (BELO HORIZONTE, 1990).

decisões, ao tomar a dimensão política como entrave à agilidade, impõe um custo alto para a democracia<sup>144</sup>. Em diversos momentos, velocidade decisória e democracia parecem institutos realmente difíceis de conciliar-se.

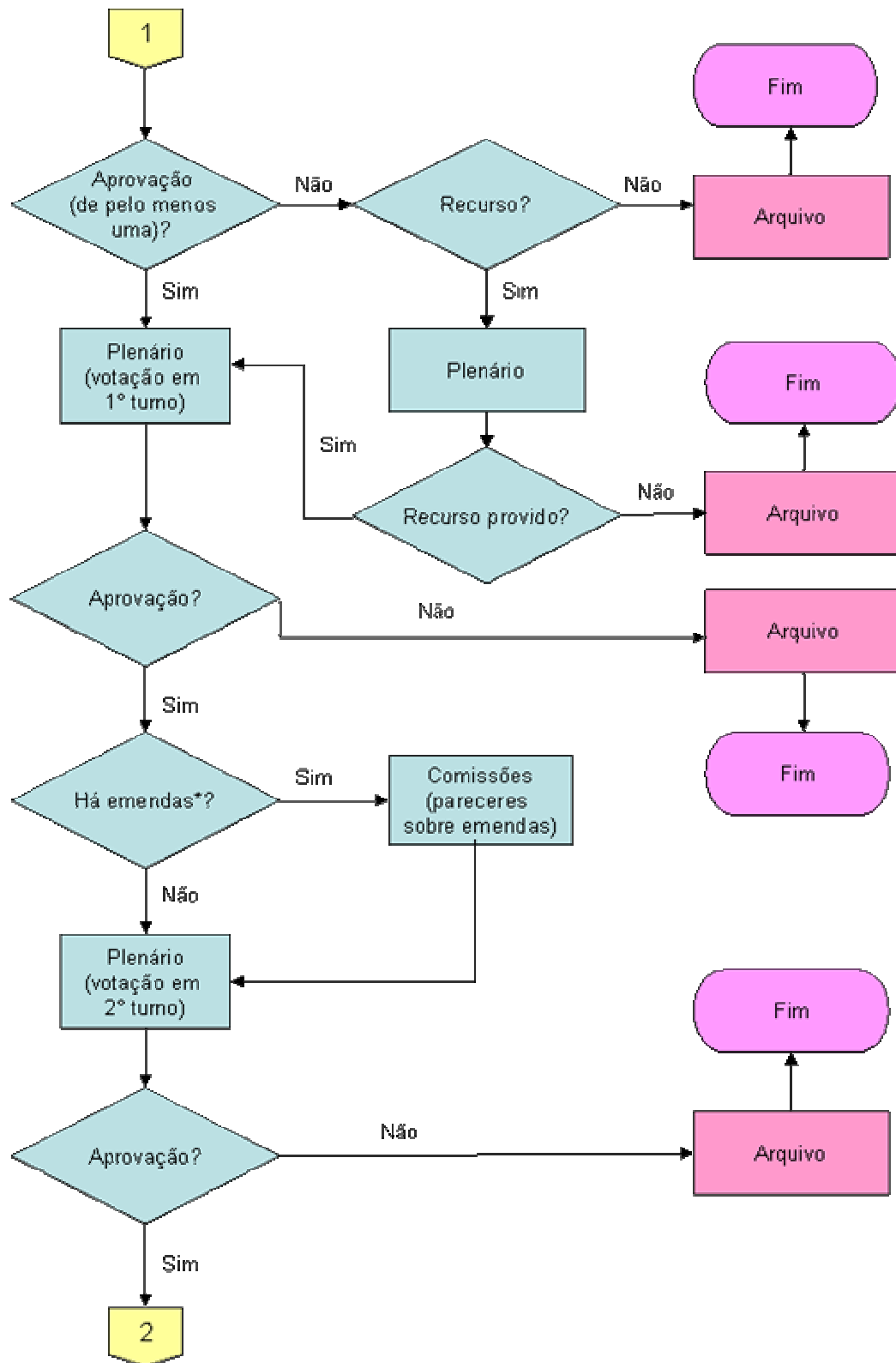
---

<sup>144</sup> Ao ser questionada, em entrevista, sobre as dificuldades de democratização do planejamento urbano, a Vereadora Neusinha Santos ressalta, como uma das dificuldades, a tensão existente entre a necessidade de rapidez decisória e a ampliação do debate exigida pela democracia. “Há, em alguns casos, a idéia de que os processos de participação atrasariam a tomada de decisões, prejudicando, especialmente, a atividade econômica. Acho essa visão estreita, já que as questões que têm impacto sobre a vida coletiva têm que ser assumidas e discutidas amplamente pela sociedade, e isso leva tempo, mas representa um enriquecimento das idéias, um aprendizado de convívio democrático e o caminho para reforçar-se os sentimentos de pertencimento à cidade e as práticas de exercício da cidadania” (SANTOS, 2008).

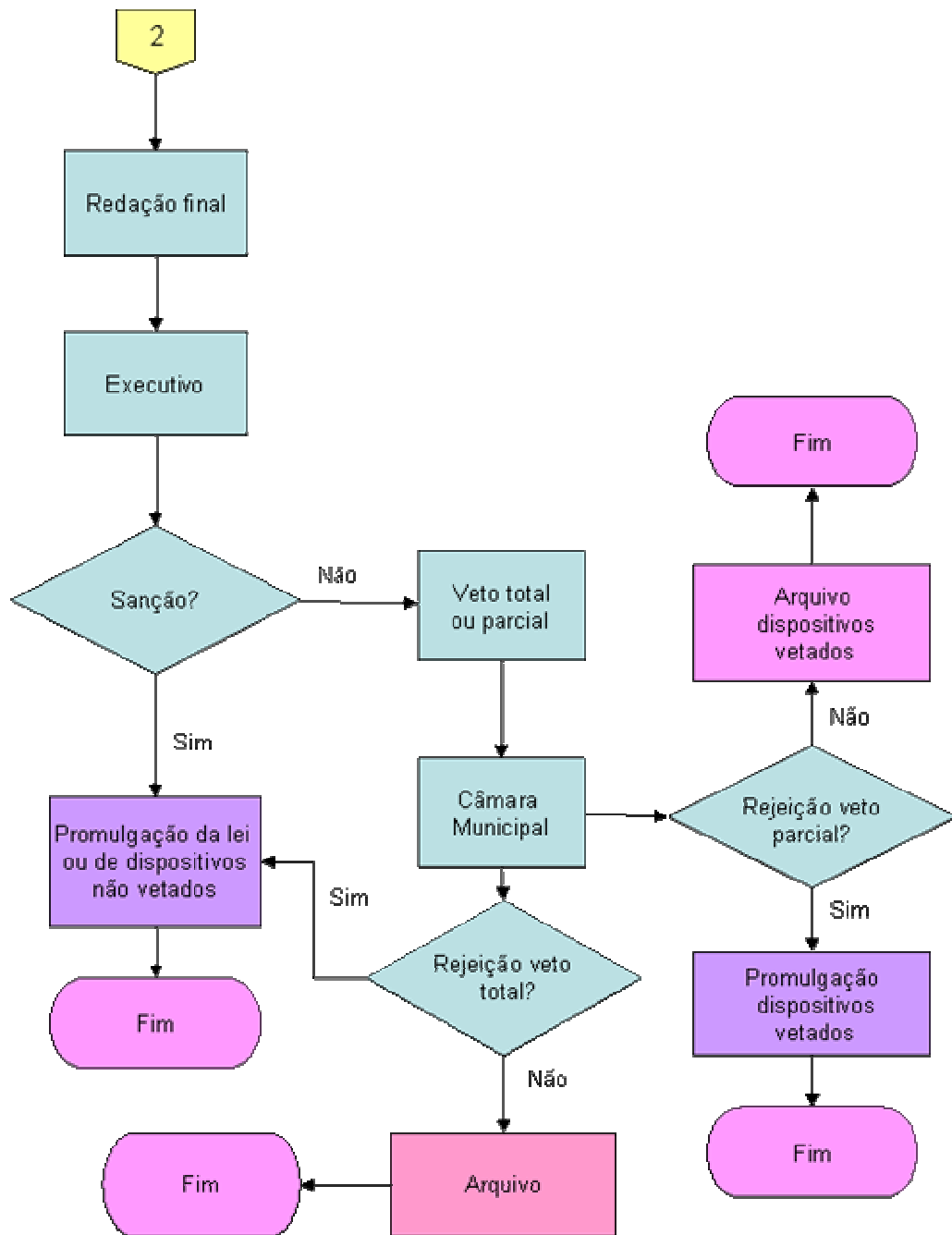
**FLUXOGRAMA – TRAMITAÇÃO PROJETO DE LEI  
(Resolução nº1.480/90 da Câmara Municipal de Belo Horizonte)**



**FLUXOGRAMA – TRAMITAÇÃO PROJETO DE LEI  
(Resolução nº1.480/90 da Câmara Municipal de Belo Horizonte)**



**FLUXOGRAMA – TRAMITAÇÃO PROJETO DE LEI  
(Resolução nº1.480/90 da Câmara Municipal de Belo Horizonte)**



\* As emendas podem ser apresentadas:

- em 1º turno – até o final da discussão da proposição principal;
- em 2º turno – até o final da discussão, desde que por Comissão, na forma de subemenda, ou pelo Colégio de Líderes, firmada pela unanimidade de seus componentes

### 3.1.1.2 – Independentes e harmônicos...

O Parlamento surge para limitar o poder absoluto do Príncipe (POLVEIRO JÚNIOR, 2006). Esse papel, apesar dos novos desafios impostos por uma sociedade complexa como a contemporânea, tem grande relevância e conforma a relação Executivo/Legislativo.

Segundo Pessanha (2003),

A doutrina da separação de Poderes, na sua forma mais pura, apresenta-se como um tipo ideal. Ao se contrapor ao formato institucional monolítico, ela prescreve a autonomia dos Poderes, das funções e das pessoas como os elementos necessários ao controle horizontal conducente à restrição do abuso do poder (PESSANHA, 2003, p. 141).

Cada ramo de poder deverá exercer controle sobre o outro, barrando tentativas arbitrárias e que se distanciam do interesse coletivo.

Atendendo a essa premissa, o art. 6º da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte determina: “São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo” (BELO HORIZONTE, 1990).

Independência parece referir-se à autonomia e à liberdade nas ações e decisões; harmonia diz respeito à simetria, à ordem, ao acordo entre partes. Ao invés de uma rígida separação e divisão de um todo, independência e harmonia certamente referem-se a uma complementaridade e a um equilíbrio de forças entre as partes que conformam esse todo. É o interesse público, acima de tudo, que deve ser buscado. A produção legislativa deve, então, ser fruto de cooperação e de diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo na busca da tradução da vontade coletiva.

Entretanto, mais do que a prescrição na lei de independência e harmonia entre os poderes, inúmeros fatores de ordem legal, histórica, cultural e político-partidária determinam a forma como o Poder Legislativo relaciona-se com o Poder Executivo.

Do ponto de vista legal, as prerrogativas legislativas, atribuídas ao Executivo, contribuem para conformar essa relação. No caso brasileiro, o Executivo possui amplos poderes legislativos, podendo, com poucas restrições, apresentar projetos de lei sobre os mais diversos temas; detendo exclusividade dessa iniciativa em algumas matérias e interferindo na agenda dos trabalhos



legislativos, por meio de pedido de urgência na apreciação de propostas de seu interesse (CEBRAP, 1996). A Constituição Brasileira confere poderes legislativos emergenciais ao Executivo Federal, que pode editar medidas provisórias com força de lei e sem a participação do Legislativo<sup>145</sup>.

De acordo com as regras constitucionais, reproduzidas de modo semelhante na Lei Orgânica de Belo Horizonte, o Executivo detém poderes legislativos que asseguram sua participação no início e no final do processo legislativo - pode propor e vetar leis. Apesar de a decisão final - manter ou rejeitar o veto - caber ao Poder Legislativo, a ameaça do veto e o ônus político que esse determina interfere na ação dos parlamentares no decorrer do processo legislativo. É bastante comum, no caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte, a manutenção do veto do Executivo, atestando o Legislativo que sua decisão anterior foi inadequada.

Assim, “do ponto de vista comparativo, o Executivo brasileiro encontra-se entre os mais fortes do mundo” (CEBRAP, 1996, p.68). Pessanha (2003) destaca que, apesar do fortalecimento do Poder Legislativo pela Constituição de 1988, a iniciativa exclusiva do Executivo em vários assuntos importantes foi mantida. Nesse aspecto específico, a Constituição de 1988 dá continuidade às constituições vigentes no período militar, garantindo a preponderância do Executivo sobre o Legislativo<sup>146</sup> (CEBRAP, 1996). Tal preponderância reproduz-se nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais.

Pode-se dizer que, independente da conformação político-partidária, o controle do Legislativo sobre o Executivo mostra-se comprometido pela enorme capacidade de influência do segundo sobre as atividades e funções do primeiro. Boa parte da pauta dos trabalhos legislativos é determinada pelo Executivo.

A complexidade técnica das matérias a serem normatizadas em lei e a prevalência de técnicos nos quadros do Poder Executivo contribuem também para cristalizar a idéia da maior capacidade do Executivo na produção de uma legislação de qualidade e que atenda às demandas da sociedade contemporânea.

---

<sup>145</sup> No âmbito municipal não existe a prerrogativa de edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo.

<sup>146</sup> Para uma análise das regras estatuídas pelas Constituições brasileiras para a produção legal, com ênfase no papel reservado para o Poder Executivo, ver Pessanha (2002). O autor ressalta que, mesmo durante a vigência de uma Constituição que resguardou a participação do Legislativo na iniciativa legal, como a Constituição de 1946, observa-se uma intensa interferência do Executivo na elaboração das normas.

O que se depreende é que prerrogativas legais, asseguradas ao longo da história, e cristalizações, reforçadas por uma tradição tecnocrática, acabam por definir preponderantemente a relação Executivo/Legislativo, demonstrando as dificuldades de efetivação da independência e harmonia entre os poderes.

Essa assimetria reflete-se não apenas na produção legislativa, mas na atuação parlamentar de uma maneira mais ampla, influenciando a agenda e o ritmo dos trabalhos legislativos. Reflete-se, então, na capacidade de promoção democrática por parte do Legislativo, pois caracteriza uma centralização do processo decisório.

Além dessas questões, já de longa data na história brasileira, a recente instituição da democracia participativa, via conselhos setoriais e orçamento participativo, parecem contribuir para ampliar essa assimetria. Existe jurisprudência de que os conselhos pertencem à estrutura do Poder Executivo<sup>147</sup>. Independente dessa interpretação jurídica, tais instituições estão sob a coordenação do Poder Executivo, o que caracteriza uma ampliação de seu poder simbólico e real e contribui para legitimá-lo, colocando-o lado a lado com a sociedade civil.

Portanto, paradoxalmente, dependendo da forma como têm funcionado, as múltiplas instâncias de participação podem ampliar a centralização do poder nas mãos do Executivo.

Diante desse quadro, fica evidente o protagonismo do Poder Executivo na engenharia institucional brasileira, no âmbito nacional, estadual e municipal. Segundo Boschi e Lima (2003), “subjacente à noção de Estado, estaria a figura do Poder Executivo, a partir do qual se ordenariam todas as relações, incluindo as que se estabelecem com os demais Poderes, sobretudo o Legislativo, e com a sociedade” (BOSCHI e LIMA, 2003, p. 197). Essa redução do Estado ao Executivo representa a submissão e a pouca autonomia do Poder Legislativo. Limita ainda as possibilidades de acesso da sociedade civil ao próprio Estado, dificultando sua intervenção nos processos decisórios (BOSCHI e LIMA, 2003). Como ressalta Vianna (2003),

---

<sup>147</sup> Avritzer (2006) questiona o fato de entenderem-se os conselhos de políticas como parte da estrutura do Executivo.

se civismo, por definição, implica a existência de uma esfera pública que se abre à participação de todos, as práticas prevalentes de diminuição do papel do Legislativo na formulação da agenda política do país mingam a sua função institucional de ser responsivo às demandas da cidadania e as suas possibilidades de se conectar ativamente com a sociedade civil (VIANNA, 2003, p. 9).

O Executivo torna-se, assim, o centro de todo o processo de reordenação, trazido pela emergência da democracia participativa, a ser instalado no ambiente institucional. A tutela dos vários fóruns de participação confere ao Executivo uma primazia na definição de políticas públicas em detrimento do Poder Legislativo. Isso significa que a reconfiguração do papel do Estado diante da sociedade civil parece exaurir-se na redefinição estratégica do papel do Executivo.

Tal quadro não arroga, porém, ao Executivo “o papel de intérprete da vontade geral” (VIANNA, 2003, p. 10) e não significa que o Legislativo deva reduzir-se a uma instância de homologação dos atos do Executivo.

Segundo Pessanha (2003),

O deslocamento da iniciativa legal do Poder Legislativo para o Executivo é uma realidade que se consolidou aos poucos ao longo do século 20. Não é real nas democracias, entretanto, a abdicação do Legislativo da sua tarefa de fiscalizar e exercer controle sobre os atos do Poder Executivo e, em última análise, ser o principal responsável pelo ato legislativo, pela produção de normas jurídicas (PESSANHA, 2003, p. 180).

Afinal, um regime que se intitula democrático exige que o Poder Legislativo conquiste e ocupe o espaço que lhe é devido: exercer sua função fiscalizadora e de controle e assumir sua responsabilidade de promoção do debate. Essas tarefas, essência do projeto de esfera pública, tornam-se prementes diante da primazia do Executivo na elaboração legislativa e na definição das políticas públicas.

Não parece ser a iniciativa das leis em si o ponto fundamental de atuação do Poder Legislativo, ou seja, não parece ser esse o cerne da questão. Mais do que garantir a autoria do projeto de lei, importa como transcorrerá o processo legislativo e que resultados irá trazer. Cabe ao Poder Legislativo contribuir para ampliar e democratizar a esfera pública e “se conectar ativamente com a sociedade civil” (VIANNA, 2003, p. 9) na busca da tradução do interesse coletivo - tarefas imprescindíveis para a construção da democracia.

### **3.1.2 – O caminho da participação: o Conselho Municipal de Política Urbana e a Conferência Municipal de Política Urbana**

Como destaca Avritzer (2006), “As instituições participativas que realmente se multiplicaram no Brasil democrático são os conselhos de políticas e os orçamentos participativos” (AVRITZER, 2006, p. 38). Por meio desses institutos,

A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando ‘mais próxima do Estado’, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição de prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual ‘confusão’ entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele (TATAGIBA, 2002, p. 47-48).

Avritzer (2006) define os conselhos como “instituições híbridas”, pois neles tem-se a participação da sociedade civil e do poder público. Nesse sentido, a capacidade de tais espaços de promover uma participação qualificada depende do envolvimento da sociedade civil e do formato institucional estabelecido pelo poder público.

Essa participação de qualidade, retomando a teoria habermasiana, diz respeito às possibilidades do mundo da vida em intervir na lógica sistêmica. O reconhecimento do conflito e da divergência de interesses e a valorização do debate e da negociação, que fundamentam essas instâncias, potencialmente podem levar a uma

reconstrução da cultura política tradicional nos domínios tanto institucional quanto societário; e a produção de modelos alternativos de políticas centradas no enfrentamento dos déficits e desigualdades sociais e socioambientais, apoiada na inclusão de novos atores nos processos de decisão (BRASIL, 2004, p. 40).

Voltando-se para Belo Horizonte, cabe identificar e avaliar essas potencialidades no Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR - e na Conferência Municipal de Política Urbana, ambos instituídos, em 1996, pelo Plano Diretor do Município, como espaços de gestão democrática. Ciente do detalhamento necessário para a confecção de tal estudo, das inúmeras variáveis

que podem interferir nesse potencial<sup>148</sup> e mantendo-se fiel ao foco desta pesquisa, algumas delimitações fizeram-se necessárias: interessa analisar, neste momento, as perspectivas de redefinição da cultura política, estimuladas pelas práticas participativas, nos espaços da democracia representativa. O objetivo é verificar o quanto o COMPUR e a Conferência propiciam o surgimento de práticas políticas inovadoras e como interferem na atuação parlamentar e na produção da legislação urbanística. A análise da atuação do COMPUR<sup>149</sup> e de sua interface com a Câmara Municipal pode sinalizar sobre as possibilidades de articulação entre a democracia representativa e participativa em Belo Horizonte.

Cabe elucidar o arranjo institucional proposto para o COMPUR, sua forma de funcionamento e o quanto ambos propiciam ou não uma participação efetiva da sociedade nos processos decisórios. Para viabilizar tal investigação, buscou-se resgatar as discussões realizadas no Conselho, por meio do seu registro, ainda que sintético, nas atas, valendo-se ainda de uma vivência pessoal como representante nesse Conselho<sup>150</sup>. Procurou-se, ainda, captar a visão dos parlamentares por meio de entrevistas.

### **3.1.2.1 – O poder da participação**

O COMPUR é composto por 16 membros efetivos, e seus respectivos suplentes, com mandato de dois anos<sup>151</sup>. O art. 81 do Plano Diretor estabelece a seguinte composição para o Conselho: oito representantes do Executivo; dois

---

<sup>148</sup> Dentre as variáveis capazes de caracterizar os espaços de participação e de influenciar os processos que neles ocorrem, Brasil (2004) menciona: o grau de institucionalização, o poder formal (deliberativo ou consultivo), a periodicidade dos encontros, a escala de planejamento ou de gestão (políticas setoriais, planejamento global, projetos específicos). Também Tatagiba (2002), em sua pesquisa de avaliação de alguns conselhos, elege os seguintes aspectos a serem analisados: os conselhos como espaços de representação paritária e plural (o reconhecimento do 'outro', a relação dos conselheiros com suas entidades, a qualificação dos conselheiros), os conselhos como espaços públicos dialógicos (a definição dos assuntos, o controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos, a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão), os conselhos como espaços deliberativos (a eficácia deliberativa, a inserção institucional, a gestão dos fundos).

<sup>149</sup> Cabe ressaltar que a realização da Conferência Municipal de Política Urbana encontra-se entre as atribuições do COMPUR.

<sup>150</sup> Deve-se ressaltar que a autora desta dissertação foi conselheira do COMPUR, como representante da Câmara Municipal, entre 1997 e 2001 e entre 2003 e 2005, ora como titular, ora como suplente.

<sup>151</sup> O Decreto n° 9.068, de 26 de dezembro de 1996, regulamentou a composição do COMPUR.

representantes da Câmara Municipal; dois representantes do setor técnico<sup>152</sup>; dois representantes do setor empresarial<sup>153</sup> e dois representantes do setor popular<sup>154</sup>. Os membros são indicados pelos respectivos setores e nomeados pelo prefeito. Posteriormente a nomeação é homologada pela Câmara Municipal. Cabe à Secretaria Municipal de Planejamento prestar o suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento do Conselho.

Como ressalta Tatagiba (2002), a paridade é condição primeira “para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo, dessa forma, a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório” (TATAGIBA, 2002, p. 57). Considerar que o COMPUR é um conselho paritário significa entender que o Poder Legislativo não é poder público, mas sociedade civil. Tal compreensão, aparentemente absurda, demonstra e reforça a relação equivalente entre Estado e Poder Executivo.

A representatividade do Poder Legislativo nos conselhos é um assunto polêmico<sup>155</sup>. Ao entender que tais instâncias de participação fazem parte da estrutura do Executivo parece realmente estranha a presença de representantes do Legislativo. Pode-se argumentar que o Poder Legislativo atuaria em outro momento, já que representa um outro fórum de debate. No entanto, Avritzer (2006) ressalta que “o ideal seria que os arranjos participativos locais tivessem algum tipo de participação de representantes dos Legislativos” (AVRITZER, 2006, p. 42). Para o autor, essa é uma das formas de articular a democracia representativa e a democracia participativa.

Sintetizando as questões destacadas, o arranjo institucional do COMPUR prevê representantes do Legislativo e atende ao princípio numérico da paridade, ao considerar que o poder público restringe-se ao Poder Executivo, contabilizando o Poder Legislativo na conta da sociedade civil.

No que se refere ao funcionamento, compete ao COMPUR, conforme determinado pelo Plano Diretor: realizar, a cada quatro anos, a Conferência

---

<sup>152</sup> O setor técnico refere-se às universidades, às entidades de profissionais liberais e às organizações não governamentais (BELO HORIZONTE, 1996a).

<sup>153</sup> O setor empresarial refere-se às entidades patronais da indústria e do comércio ligadas ao setor imobiliário (BELO HORIZONTE, 1996a).

<sup>154</sup> O setor popular refere-se às organizações de moradores, às entidades religiosas e às entidades de movimentos reivindicativos setoriais específicos vinculados à questão urbana (BELO HORIZONTE, 1996a).

<sup>155</sup> Segundo Avritzer (2006), são poucos os conselhos no Brasil que, em sua composição, contam com representantes do Poder Legislativo.

Municipal de Política Urbana<sup>156</sup>; monitorar a implementação e sugerir modificações na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo; sugerir e opinar sobre propostas de alteração de zoneamento; sugerir atualização da listagem de usos<sup>157</sup>; opinar sobre casos omissos do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e sobre a compatibilidade das propostas contidas no plano plurianual e no orçamento anual com as diretrizes do Plano Diretor e deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos originários de casos decorrentes do Plano Diretor ou da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (BELO HORIZONTE, 1996a).

Fica claro o recorte temático de atuação do Conselho e a percepção de que as questões a serem por ele debatidas referem-se às dimensões regulatórias da política urbana. Daí, “a presença de interesses corporativos organizados e vinculados à acumulação urbana, ao lado de interesses (e possíveis benefícios) coletivos e difusos” (BRASIL, 2004, p. 42).

Pelas atribuições citadas, nota-se que o Conselho tem caráter consultivo. Funciona também como instância de recurso em processos administrativos referentes a questionamentos a respeito de interpretação dada, pelo Executivo, ao aplicar as regras do Plano Diretor ou da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Exclusivamente nesse caso pode deliberar.

As reuniões do COMPUR são ordinárias, convocadas uma vez por mês em data pré-definida, ou extraordinárias, convocadas, quando o Presidente julgar necessário. Tais reuniões são públicas e qualquer munícipe pode solicitar a inclusão de assunto em pauta.

Em 17 de março de 1997, foram empossados os membros da primeira composição do COMPUR e sua primeira reunião ordinária ocorreu no dia 19 de março de 1997. Pela análise das atas das primeiras reuniões do COMPUR, além da discussão do seu Regimento Interno, observa-se uma grande preocupação dos conselheiros em discutir o papel do Conselho, o limite de sua competência e

---

<sup>156</sup> De acordo com o art. 82 do Plano Diretor, a Conferência Municipal de Política Urbana deve realizar-se no primeiro ano de gestão do Executivo e ser amplamente divulgada e aberta à participação da sociedade. Seus objetivos são: avaliar a implementação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerir alteração a essas leis e no cronograma de investimentos prioritários em obras (BELO HORIZONTE, 1996a).

<sup>157</sup> Tal listagem compõe um Anexo da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e objetiva classificar as atividades não-residenciais de acordo com o incômodo que podem gerar. Essa classificação, associada à hierarquia das vias, define as possibilidades de instalação das atividades no Município.

a melhor forma de atuação. Chegou-se ao ponto de criar um grupo de trabalho específico, composto por alguns conselheiros, para realizar e aprofundar essa discussão. Nota-se, nesse primeiro momento, uma grande valorização do Conselho por parte dos conselheiros e um comprometimento desses com uma participação efetiva. Soma-se a isso a novidade da experiência. Tudo parece exigir um cuidado especial nas deliberações, que resultam de extensos debates.

Pela leitura das atas, percebe-se que, além das decisões sobre recursos interpostos, as discussões do Conselho seguem a agenda definida pelo Executivo. Os temas debatidos concentram-se, principalmente, em torno de lacunas ou omissões da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e minutas de projetos de lei, de autoria do Executivo, que buscam regulamentar as Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs -, instituir operações urbanas e regulamentar outros dispositivos constantes da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo<sup>158</sup>. Outras discussões referem-se a: pareceres elaborados em resposta a diligências, a respeito de projetos de lei em tramitação, encaminhadas pela Câmara Municipal; pareceres sobre classificação de vias<sup>159</sup> e sobre classificação de atividades<sup>160</sup> não previstas na lei e pareceres sobre outras propostas de lei de iniciativa do Executivo<sup>161</sup>.

A elaboração da I e da II Conferência Municipal de Política Urbana, bem como a sistematização dos seus resultados em projetos de lei, também mobilizaram um enorme esforço do Conselho. Tais eventos, pela sua dimensão e ineditismo, merecem algum destaque, pois reportam a conclusões importantes.

Segundo Brasil (2004), a Conferência Municipal de Política Urbana “corresponde ao momento de ampliação da participação, de alargamento das discussões sobre a cidade e de possível articulação entre as políticas urbano-ambientais a partir de discussões temáticas nas diversas áreas” (BRASIL, 2004, p. 46-47).

---

<sup>158</sup> Pode-se citar, por exemplo, o detalhamento das medidas mitigadoras necessárias para a flexibilização de usos e a regulamentação das Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS 1 e 3.

<sup>159</sup> De acordo com o art. 112, I, da Lei n° 7.166/96, as alterações na classificação viária dependem de parecer prévio favorável do COMPUR (BELO HORIZONTE, 1996b).

<sup>160</sup> De acordo com o art. 80, IV, da Lei n° 7.165/96, é atribuição do COMPUR sugerir atualização da listagem de usos (BELO HORIZONTE, 1996a).

<sup>161</sup> Entre tais propostas, podem ser citados, como exemplo, o Código de Edificações e a Lei de Regularização de Parcelamento e de Edificações.



A I Conferência Municipal de Política Urbana realizou-se entre outubro de 1998 e fevereiro de 1999. Foram organizados grupos de trabalho temáticos, abertos à participação, que originaram relatórios contendo propostas relativas ao Plano Diretor e à Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo<sup>162</sup>. Também foram realizadas pré-conferências setoriais, cujo objetivo foi a eleição dos delegados de cada setor – Executivo, Legislativo, setores técnico, empresarial e popular - para a Conferência e a apreciação dos relatórios provenientes dos grupos de trabalho temáticos, com apresentação de propostas de alteração aos mesmos. Foram eleitos 125 delegados, e respectivos suplentes, distribuídos da seguinte forma, conforme definido pelo COMPUR: 45 representantes do setor popular, 20 do setor técnico, 20 do setor empresarial, 20 do Poder Executivo e 20 do Poder Legislativo. Além dos ajustes na legislação, várias recomendações ao Executivo foram aprovadas. Faz parte dos Anais produzidos uma avaliação de cada setor participante. Essas avaliações enfatizam a riqueza do processo e sua importância para todos os envolvidos<sup>163</sup> (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1999).

A II Conferência Municipal de Política Urbana ocorreu no período entre outubro de 2001 e agosto de 2002. Seus trabalhos desenvolveram-se em três etapas: um ciclo de palestras<sup>164</sup>, objetivando capacitar os participantes; as Pré-Conferências Temáticas e Regionais<sup>165</sup>, que envolveram quase três mil pessoas e a etapa final da Conferência, que contou com 244 delegados eleitos na etapa anterior. Do total de delegados, 115 foram eleitos pelas Pré-Conferências Regionais e 129 pelas Pré-Conferências Temáticas. No período compreendido entre as Pré-Conferências e a Conferência, desenvolveu-se um processo de capacitação dos delegados. Tal capacitação contou com a inscrição de 222

---

<sup>162</sup> Foram os seguintes os Grupos de Trabalho Temáticos: Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Ambiental, Sistema Viário e de Transportes na Estrutura Urbana, Organização Territorial, Proteção da Memória e do Patrimônio Cultural, Desenvolvimento Econômico e Reabilitação Urbana (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1999).

<sup>163</sup> Como pontos negativos, o setor popular ressaltou o horário em que ocorreram as discussões nos grupos temáticos - à tarde -, o que prejudicou a participação de lideranças do setor popular e o local em que a Conferência foi realizada, considerado de difícil acesso (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1999).

<sup>164</sup> As palestras, abertas ao público, aconteceram à noite e apresentaram os seguintes temas: Agenda 21, Agenda Habitat, Estatuto da Cidade, sustentabilidade e financiamento da cidade, desenvolvimento econômico e inclusão, espaço público e cidadania e questão metropolitana (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2001/2002).

<sup>165</sup> Foram realizadas quatro pré-conferências temáticas e nove pré-conferências regionais (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2001/2002).

delegados. As Pré-Conferências discutiram a “cidade que somos” e a Conferência, propriamente dita, definiu propostas para a “cidade que queremos” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2001/2002).

Cabe ressaltar o aprimoramento, observado na II Conferência, em relação à dinâmica adotada, objetivando ampliar a participação. Essa nova dinâmica favoreceu efetivamente a participação do setor popular<sup>166</sup>. Além disso, optou-se por não haver delegados representando o poder público. Como ponto negativo, deve-se mencionar que o setor empresarial retirou-se durante a Conferência, recusando-se a participar dos debates e das deliberações a partir de determinado momento. Tal fato caracteriza uma ruptura do segmento com todo o processo e uma falta de compromisso com os seus resultados.

Essa história, porém, ainda não teve fim. O projeto de lei que contempla as deliberações da II Conferência encontra-se, ainda, na Câmara Municipal. A trajetória desse projeto de lei é curiosa e evidencia a falta de acordo político necessário para sua aprovação<sup>167</sup>. Não resta dúvida que as propostas nele contidas atizam interesses contrários à sua aprovação.

Diante dessa pendência, após cinco anos, ainda não se convocou a III Conferência. É possível que o instrumento já não goze da mesma legitimidade, correndo o risco de cair em absoluto descrédito.

---

<sup>166</sup> Segundo Brasil (2004), das 2.441 inscrições para as Pré-Conferências Temáticas, 1.632 foram originárias do setor popular.

<sup>167</sup> Trata-se do projeto de lei n° 655/05. Enviado à Câmara apenas em setembro de 2005, três anos após a II Conferência, o projeto de lei 655/05 teve sua tramitação suspensa, a requerimento da líder do governo, ainda em 2005. Em 30 de novembro de 2006, retornou à tramitação, sendo apreciado e aprovado, em 1° turno, em reunião extraordinária realizada no dia 27 de dezembro de 2006. Em maio de 2007, sua tramitação foi novamente suspensa a requerimento da líder do governo.

### **3.1.2.2 – A distância entre o poder da participação e o poder da decisão**

Apesar do equilíbrio numérico entre Executivo e sociedade civil, observado na composição do COMPUR, a leitura das atas evidencia as assimetrias de recursos entre os setores na garantia de poder nas discussões e deliberações<sup>168</sup>, confirmando as conclusões, ressaltadas por Pereira apud Brasil (2004), obtidas a partir de pesquisa voltada para a avaliação dos Conselhos Municipais.

É notória a grande influência dos representantes do Executivo nas decisões do Conselho. As deliberações “na sua maioria, convergem com as posições do Executivo” (BRASIL, 2004, p. 46). Além do poder de definição da pauta e de organização das reuniões de forma geral, o Executivo, pelo número de conselheiros, pelo poder de articulação com os diversos segmentos e pelo acesso prévio e privilegiado às questões a serem debatidas, dificilmente sofre perdas nas votações mais relevantes. Isso não significa que não tenha que adaptar suas propostas, alterando-as para atender a questionamentos e ponderações. Porém, a essência de tais propostas permanece resguardada. O Executivo faz-se representar em todos os grupos de trabalho formados e, não raras vezes, seus representantes no Conselho são relatores das matérias discutidas. Além disso, a instrução dos processos, por meio de pareceres técnicos e informações gerais, submetidos ao Conselho, é de sua responsabilidade.

A participação do Poder Legislativo, ora representado por técnicos efetivos designados pelo Presidente da Câmara, ora representado por vereadores, apresenta-se variável. Em alguns momentos, verifica-se um elevado grau de envolvimento e um certo controle sobre o Conselho no tocante aos limites de suas atribuições. Percebe-se, então, uma defesa das prerrogativas do Poder Legislativo no que se refere à produção legislativa. Em outros, nota-se o pouco envolvimento dos vereadores nas discussões, o que pode ser explicado pela complexidade técnica das matérias discutidas ou pelo fato de entenderem que sua participação ocorrerá em outro momento, durante a discussão da matéria na Câmara Municipal. A instabilidade, nessa participação, parece evidenciar a pouca

---

<sup>168</sup> O Anexo II - Leis originárias de projetos de lei cujas minutas foram submetidas à análise do COMPUR - contém a síntese das atas de algumas reuniões do COMPUR, permitindo observar a participação de cada setor nas discussões e deliberações do Conselho.

clareza do seu papel no Conselho. Como um parlamentar pode sintetizar o interesse da Câmara, se tal Instituição caracteriza-se pela representação da diversidade dos interesses? Diante desse questionamento, a participação do Legislativo em conselhos só parece ter sentido para defender suas prerrogativas institucionais de fiscalizar, de controlar, de debater e de legislar. Nesse caso, os representantes do Poder Legislativo não estariam discutindo conteúdo, mas processos e formas de condução. Essas dúvidas denunciam certa indefinição dos limites entre a atuação parlamentar e a atuação dos conselhos.

Ao ser questionada sobre a participação de representantes do Poder Legislativo nos conselhos, a Vereadora Neusinha Santos destaca que:

tem dependido mais da vontade do vereador que ocupa a representação, não tendo se estabelecido uma maior ligação com as instâncias de organização da vida legislativa, em especial com as comissões temáticas da Câmara, no caso a Comissão de Política Urbana (SANTOS, 2008).

Enfatiza-se, portanto, a inexistência de uma articulação entre o Poder Legislativo e outros fóruns de discussão das questões urbanas.

O Vereador Tarcísio Caixeta entende que o vereador não representa a Câmara nos conselhos, mas apenas ele mesmo, e pondera:

A Casa discute cada assunto que vai ser debatido no Conselho para que ele [o representante do Legislativo] leve uma representação efetiva dos 41? Não. Geralmente é o inverso, ele pega o debate de lá e traz para a Casa depois que ele já ocorreu lá, que ele já esgotou lá. Então, ele não representa a Casa lá, ele é muito mais um elo de ligação com o Executivo, com aquilo que se debate nos conselhos (CAIXETA, 2007).

O mesmo vereador salienta que o parlamentar que participa dos conselhos “vai estar mais qualificado, mais preparado para fazer o debate na Câmara, porque ele já participou, ele já sentiu a opinião média da cidade que está também representada nesses conselhos. Ele já tem o termômetro da Cidade” (CAIXETA, 2007).

Outro vereador entrevistado salienta a importância da participação dos parlamentares nos conselhos:

Eu acho importante a participação, em todos os conselhos, de representantes da Câmara, porque, de qualquer maneira, ele [o

representante] baliza para a gente muita coisa que a gente não tem o conhecimento. Quando vem do conselho, com certeza, tem um estudo, uma participação... Então, eles [os conselhos] nos balizam. Pode, às vezes, não influenciar, mas nos dão alguns parâmetros (DOMINGOS, 2007).

Já a Vereadora Luzia Ferreira compreende que a presença de representantes do Legislativo nos conselhos está vinculada à idéia de perda de poder do Legislativo. Como as leis que criam os conselhos são aprovadas pela Câmara, o parlamentar garante sua participação “para, de certa forma, em tese, segurar um pouco o seu poder que alguns acham que está se perdendo”. Segundo ela,

Não seria necessário a gente participar de um órgão fora, vinculado ao Executivo. Mas acho que é um processo em construção, da gente ir reafirmando os espaços, preenchendo os espaços vagos da nossa democracia (FERREIRA, 2007).

Percebe-se, por parte dos parlamentares entrevistados, diferentes concepções a respeito do papel dos representantes do Legislativo nos conselhos.

No tocante à participação do setor técnico observa-se, pela leitura das atas, a relevância das ponderações efetuadas nas reuniões pelos seus representantes. Em virtude da facilidade de compreensão e de reflexão sobre os temas tratados, esse acaba constituindo-se no setor responsável pelos questionamentos de modo geral ou pelo contraponto às propostas do Executivo. Os representantes do setor técnico, muitas vezes, são relatores das matérias em discussão e sempre participam dos grupos de trabalho, enriquecendo as discussões e trazendo contribuições. Tal setor mostra-se atrelado aos ideais de reforma urbana e, embora muitas vezes não consiga que suas ponderações sejam incorporadas e concretizadas nas propostas discutidas, goza de respeitabilidade e cumpre o papel fundamental de realizar a crítica e de promover a reflexão. Essa respeitabilidade amplia a legitimidade das propostas apresentadas pelo Executivo e aprovadas pelo Conselho<sup>169</sup>.

Quanto ao setor empresarial, seus representantes também demonstram ativa participação na defesa dos interesses específicos do segmento,

---

<sup>169</sup> Cabe destacar que a participação desse segmento relaciona-se com o grau de idealismo e com o compromisso, pessoal ou profissional, com a questão urbana.

especialmente do mercado imobiliário. Pode-se dizer que tal setor é o que tem interesses mais claros e bem definidos, o que facilita a atuação de seus representantes. Vale ressaltar que esse setor dispõe de assessoramento técnico, de infra-estrutura e pode disponibilizar pessoas para dedicar-se amplamente à função de representá-lo. Os representantes do setor empresarial, freqüentemente, participam de grupos de trabalho e, algumas vezes, são designados relatores.

Já em relação aos representantes do setor popular, fica evidente a enorme dificuldade de discutirem temas de grande complexidade técnica e, boa parte das vezes, que se distanciam de suas necessidades imediatas e que escapam de sua compreensão sobre o urbano. Embora assíduos às reuniões, observa-se uma participação muito precária nos debates, dificilmente envolvendo-se em grupos de trabalho e, raramente, sendo indicados como relatores. Sem dúvida é o setor que possui menos recursos - de tempo, de informações, de poder argumentativo - para uma participação efetiva e capaz de influenciar nas decisões. Além do mais, representam uma enorme diversidade de interesses e anseios, cuja síntese mostra-se um grande desafio. Sobre a participação do setor popular cabe ainda destacar que o fato do Conselho ser consultivo, e não deliberativo, pode arrefecer o interesse de tal segmento de se envolver nos assuntos discutidos.

Pela análise das atas, conclui-se também que as discussões envolvem assuntos específicos e pontuais, ou nos dizeres de Brasil (2004), “uma discussão em varejo” (BRASIL, 2004, p. 46), em detrimento de um debate ampliado sobre planejamento e políticas urbanas. Para além da análise a respeito da atuação do COMPUR, a reflexão que se coloca é se a gestão urbana não estaria substituindo o planejamento em todas as instâncias em que as questões urbanas são discutidas<sup>170</sup>.

Ao percorrer, pelos registros das atas, a trajetória do COMPUR ao longo desses dez anos, observa-se uma tendência de redução do tempo dedicado ao debate de cada assunto e de menos reflexão sobre o seu papel e sobre suas atividades. Nos primórdios do Conselho, a discussão de uma minuta de projeto de

---

<sup>170</sup> Souza (2006a) ressalta a distinção e complementaridade entre os termos planejamento e gestão. “O planejamento é a preparação para a gestão futura (...); e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (...), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir” (SOUZA, 2006a, p. 46). O autor salienta que, em virtude da pouca legitimidade que o exercício de planejar adquiriu no Brasil da década de 90, o termo gestão, para alguns, possui uma conotação de controle mais democrático, baseado em acordos e consenso, contrapondo-se ao planejamento, que seria mais tecnocrático.

lei instituindo uma operação urbana ou de uma outra proposta de lei era tema de várias reuniões e gerava muita polêmica<sup>171</sup>. Além disso, havia toda uma preocupação, freqüentemente manifestada, com os limites legais e éticos do Conselho.

Sem acreditar na dissolução mágica dos conflitos urbanos ou na convergência providencial dos interesses, diversas explicações podem responder a essa mudança comportamental: um direcionamento maior e um maior poder decisório por parte do Executivo; o baixo envolvimento dos membros que compõem o Conselho; um desencanto anunciado com a democracia participativa; uma contaminação pela apatia política que parece disseminar nos diversos espaços políticos. Embora sejam apenas hipóteses, essas parecem ser reflexões necessárias para que tais espaços não se tornem meras instâncias legitimadoras da vontade do Executivo.

Como conclusão, pode-se afirmar que reduzir a paridade à dimensão numérica é insuficiente para gerar o equilíbrio no processo decisório, pois seria desconsiderar a existência das assimetrias existentes entre os setores envolvidos. A capacitação técnica e dialógica dos conselheiros é uma das formas de reduzir essa disparidade. Esse equilíbrio precisa ainda ser forjado no interior do Conselho, nas suas práticas e articulações. Precisa também nascer do reconhecimento da alteridade e da legitimidade dos interesses do outro. Em um país onde não se tem a tradição da construção coletiva, esse é um grande desafio.

Ainda merece reflexão a idéia de que, com a justificativa de fortalecer a sociedade civil, tais instâncias de participação promovam a “desresponsabilização do Estado” (TATAGIBA, 2002, p. 99) ou a legitimação, pura e simples, de suas práticas e projetos. Caso essa interpretação proceda, o projeto democrático teria sido enlaçado em uma armadilha. Desvencilhar-se dela, porém, não significa abandonar esse caminho, por temer novos obstáculos, mas trilhá-lo com mais cautela.

---

<sup>171</sup> Veja-se, por exemplo, as discussões, ocorridas em 1998 e em 1999, a respeito da Operação Urbana da Av. Antônio Carlos (tema de quatro reuniões) e da Operação Urbana do BHBUS (tema de cinco reuniões). Já em 2006, a Operação Urbana do Edifício-Sede do Tribunal de Justiça foi debatida em uma única reunião e a proposta que dispõe sobre a regularização de parcelamento de solo e edificações também entrou na pauta de uma só reunião, sendo que, naquele momento, já tramitava na Câmara Municipal.

Outro aspecto a ser ressaltado, refere-se à representatividade. À exceção do setor empresarial, cujos interesses estão muito bem delimitados, ao que parece cada conselheiro manifesta-se em seu próprio nome. Há uma dificuldade de submeter os assuntos a serem discutidos às entidades e, principalmente, ao setor que representam. Volta-se, portanto, ao velho e inescapável problema, até então característico da democracia representativa, da transferência ou delegação de poder. Sobre tal questão, deve-se destacar a fala da Vereadora Luzia Ferreira:

Eu acho que ele [o conselho] só vai cumprir essa função (...) de trazer de fato a opinião da sociedade para as decisões dos órgãos públicos, se também a sociedade civil tiver consciência e estiver organizada para isso, senão ficam burocráticos e ficam apenas legitimando a posição do Executivo. (...) Então, a sociedade civil precisa entender essa parte e se fortalecer, os representantes [dos conselhos] precisam manter esse vínculo com a base que os elegeram, fazer essa troca de informações para que essa legitimidade constitua-se de fato como um ponto de participação e do controle social e não apenas como mais um segmento ligado ao chefe do Executivo (FERREIRA, 2007).

Também cabe analisar a idéia de que a institucionalização dos espaços de participação poderia conduzir à cooptação do movimento social. Ao ser questionado sobre tais fóruns, o Vereador Tarcísio Caixeta salientou a importância de promover a participação, mas demonstrou, ao mesmo tempo, uma preocupação com a capacidade crítica e com a independência do movimento social. Referindo-se ao movimento social, ele destaca:

Eu acredito que haja uma cooptação, às vezes não declarada, não de maneira planejada, pensada, organizada, maquiavélica, mas na prática isso ocorre porque governo e sociedade estão governando juntos. Mas isso torna também o movimento social muito pouco crítico em relação às políticas de governo. (...) Vejo uma apatia, um certo acompanhamento automático das decisões do governo. Eu acho que isso é ruim, isso é muito grave (CAIXETA, 2007).

São, portanto, inúmeras e essenciais as reflexões relativas ao funcionamento e ao potencial dos fóruns de participação direta. No entanto, apesar de todas as limitações e dificuldades, o COMPUR significa um espaço a mais, onde é possível realizar a explicitação de interesses e presenciar a emergência do conflito. Como salienta Brasil (2004),



O espectro de conflitos em questão não se esgota na clivagem entre os interesses contraditórios, mas envolve conflitos valorativos em torno de questões como: qualidade de vida, justiça socioespacial, sustentabilidade urbana, enfim, de premissas, projetos e concepções de cidade (BRASIL, 2004, p. 42).

No que se refere aos possíveis avanços democráticos no âmbito do planejamento urbano, a Vereadora Neusinha Santos salienta:

O grande avanço está nos conselhos, não só pelo embate dos interesses e das visões de cidade que eles permitem, mas por representarem instâncias nas quais as organizações da sociedade, especialmente aquelas que estão mais distanciadas do poder, têm contato com os mecanismos de gestão da cidade e onde, em alguma medida, se abre a caixa preta do saber técnico... (SANTOS, 2008).

Sem dúvida, as reuniões dos conselhos deveriam sempre ser momentos privilegiados de discussão pública sobre a cidade e suas questões. Além do mais, não se pode descartar a "dimensão de aprendizagem coletiva" (BRASIL, 2004, p. 46); a abertura para a percepção da alteridade, para a valorização da negociação e da mediação e para a descoberta da possibilidade de construção coletiva. São espaços, onde a política pode ser aprendida e resgatada como dimensão essencial da vida humana. Ainda que passível de diversos aprimoramentos e sujeito a inúmeras críticas, no momento, não se deve prescindir desse caminho como mais uma alternativa para a construção da autonomia individual e coletiva<sup>172</sup>. No entanto, também não se pode correr o risco de depositar em tal alternativa todas as expectativas, considerando-a única ou definitiva.

---

<sup>172</sup> Souza (2006b) define a autonomia individual e coletiva como dois lados de uma mesma moeda. A autonomia individual tem a ver com a "capacidade individual de decidir com conhecimento de causa e lucidamente, de perseguir a própria felicidade livre de opressão"; a autonomia coletiva relaciona-se com a "existência de instituições garantidoras de um acesso realmente igualitário aos processos de tomada de decisão sobre os assuntos de interesse coletivo e auto-instituição lúcida da sociedade, em que o fundamento das 'leis' não é metafísico, mas a vontade consciente de homens e mulheres" (SOUZA, 2006b, p. 105-106).

### 3-2 – A PRODUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA APÓS 1996

A produção e conformação do espaço urbano resulta de uma complexa rede tecida cotidianamente sem seguir um padrão específico ou uma lógica pré-definida. Dentre tantos e emaranhados fios que compõem essa trama, optou-se nesta pesquisa por destacar um deles: a produção da legislação urbanística, importante instrumento de planejamento urbano, aqui analisada como processo e como resultado. Entende-se que, além da análise do conteúdo da legislação e do seu potencial de democratização do espaço urbano, é importante pesquisar o quanto o processo, necessário para chegar a tal produto, foi democrático. Afinal, conforme se depreende do planejamento participativo, a democracia política pode ser uma maneira de alcançar a democracia social. Busca-se avaliar, por meio da produção das leis, a capacidade de promoção de princípios básicos da reforma urbana no município de Belo Horizonte, quais sejam: a submissão da propriedade à sua função social, a democratização do direito aos benefícios urbanos e a gestão democrática da cidade por meio da criação de canais que permitam a interferência da sociedade nos processos decisórios.

Prosseguimos, então, nossa análise tendo como base a legislação urbanística produzida a partir de 1996. Para a definição do universo de leis a serem pesquisadas, utilizou-se o seguinte recorte: projetos de lei que tramitaram na Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana<sup>173</sup>, entre 1997 e 2007 - 13º e 14º legislaturas e parte da 15º legislatura<sup>174</sup> -, e que originaram leis<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> De acordo com o art. 52, IV do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte, compete à Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana: matéria referente a meio ambiente e a direito ambiental; política de preservação, proteção e recuperação ambiental; programa de educação ambiental; direito urbanístico local; política de desenvolvimento e planejamento urbano; parcelamento, ocupação e uso do solo urbano; regulamentação sobre edificações; posturas municipais (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990d).

<sup>174</sup> A legislatura, cuja duração coincide com o mandato dos vereadores, equivale a quatro anos e é composta de sessões legislativas, correspondentes, cada uma, a um ano civil completo.

<sup>175</sup> Cabe ressaltar alguns limites observados durante a pesquisa: o fato da pesquisa limitar-se à tramitação de projetos de lei suprimiu do universo pesquisado outras possibilidades de atuação parlamentar. Portanto, reuniões especiais, audiências públicas e debates em geral, realizados sobre temas diversos, inclusive sobre matérias tratadas nos projetos analisados, mas desvinculados da tramitação em si, não foram analisados. Para o levantamento de tais eventos, seria necessário um estudo minucioso das atas de todas as reuniões de comissões e também das atas de todos esses eventos realizados fora do âmbito das comissões, o que se tornaria inviável no prazo disponível para a pesquisa. Também não foram analisados os projetos que não originaram leis, pois também essa alternativa ampliaria imensamente o leque de proposições pesquisadas. Sabe-se que muitas dessas proposições não lograram êxito em virtude da sua má qualidade jurídica ou técnica. No entanto, uma avaliação dos motivos que levaram à rejeição ou ao

Para compreender melhor as leis produzidas no período definido, optou-se por dividi-las em grupos, classificando-as de acordo com o assunto tratado. Os assuntos propostos - parcelamento, ocupação e uso do solo; obras e edificações; posturas; meio ambiente; autorização legislativa; gestão participativa e outros - procuraram abranger todo o universo de temas relacionados à competência da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana. Evidentemente que várias leis tangenciam mais de um desses assuntos, podendo, a princípio, pertencer a mais de um grupo. Essa repetição, porém, em nada contribuiria para facilitar a visualização pretendida. Assim, a classificação de cada lei buscou, sempre, basear-se no assunto principal, caracterizado a partir de uma reflexão sobre os efeitos originários da norma.

Essa divisão em temas pretende proporcionar uma rápida identificação da predominância de assuntos tratados pela legislação urbanística e encontra-se no Anexo I - Classificação da legislação urbanística por tema. Vale ressaltar que a consulta ao Anexo I mostra-se, então, relevante para a compreensão da análise que será apresentada a seguir.

Foi também pesquisada e analisada a tramitação de cada um desses projetos de lei e extraídas informações consideradas relevantes para o objetivo almejado: autoria, apresentação de emendas, solicitação de diligências<sup>176</sup>, pareceres emitidos pelas comissões permanentes, tempo de tramitação, apresentação de veto pelo Executivo e posicionamento da Câmara sobre o veto. Buscou-se verificar, por meio dessas informações, os limites e possibilidades do Legislativo na promoção democrática: o envolvimento dos parlamentares na discussão das matérias, as possibilidades de participação popular durante a tramitação das proposições e a capacidade do Poder Legislativo de cumprir seu papel de controle do Executivo e de promotor do debate público e aberto.

Além da pesquisa mencionada, entrevistar alguns vereadores, principalmente membros da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana,

---

arquivamento por término de legislatura, de alguns desses projetos, pode também revelar limites e possibilidades democráticas do parlamento.

<sup>176</sup> De acordo com o art. 86 do Regimento Interno da Câmara Municipal, qualquer comissão pode baixar a proposição em diligência, que consiste em: pedido de audiência pública, pedido de informação por escrito, solicitação de juntada de documentos. O prazo para cumprimento da diligência é de 30 dias. Atendida a diligência dentro do prazo, ou vencido este sem atendimento, a proposição será devolvida ao relator para emitir seu parecer (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990d).

contribuiu para entender a forma como eles percebem o Poder Legislativo, a atuação parlamentar e o planejamento urbano.

Se a partir de 1996, o planejamento urbano, em Belo Horizonte, ganhou um novo cenário e novos atores, resta avaliar o quanto a mudança cenográfica tem sido capaz de dar nova vida à história a ser encenada e o quanto os novos atores têm efetivamente participado da cena.

### **3.2.1 – Velhos e novos atores institucionais: o Executivo, o Legislativo e o COMPUR contracenam**

Ainda que se tenha ressaltado anteriormente que a autoria das leis não parece representar o principal papel do Poder Legislativo, é interessante observar o peso dessa autoria na aprovação das leis, bem como o predomínio de temas propostos pelo Executivo e pelo Legislativo<sup>177</sup>.

Inicialmente, observa-se que a grande maioria dos projetos de lei de autoria do Executivo refere-se aos temas parcelamento, ocupação e uso do solo ou objetivam o cumprimento da Lei Orgânica no tocante à exigência de autorização legislativa.

Na 13ª legislatura, 335 projetos de lei tramitaram pela Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana. Destes, 35 eram de autoria do Poder Executivo. Do total de projetos, 76 deram origem a leis: 13 originárias de projetos de lei de autoria do Executivo e 63 de vereadores. O Executivo conseguiu aprovar 37% dos projetos que apresentou e os vereadores apenas 21%. No entanto, 83% do total de leis aprovadas são de autoria do Legislativo.

Na legislatura seguinte, 14ª legislatura, a Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana apreciou 395 projetos de lei, sendo que 42 eram de autoria do Poder Executivo. Destes, foram aprovados e se tornaram lei 79 projetos: 33 originários de projetos de lei de autoria do Poder Executivo e 46 do Legislativo. Do total de projetos apresentados pelo Executivo, 79% foram aprovados, enquanto o Legislativo aprovou apenas 13% das propostas de sua autoria.

---

<sup>177</sup> No Anexo I - Classificação da legislação urbanística por tema - pode-se observar a relação entre os temas e a autoria do projeto de lei.

Porém, 58% das leis aprovadas originaram-se de propostas apresentadas por vereadores.

Das 23 leis aprovadas na 15ª legislatura até o momento analisado, 7 foram originárias de projetos de lei de autoria do Executivo.

Nota-se uma grande diferença entre a 13ª e a 14ª legislaturas no que se refere ao maior poder do Executivo, em detrimento do Legislativo, na aprovação de proposições de sua autoria.

Ao dizer-se da predominância do Executivo na produção legislativa, não significa, então, que tal prevalência ocorra na apresentação de projetos, mas sim na aprovação dos mesmos. Duas razões podem explicar esse fato: a melhor qualidade dos projetos de lei apresentados pelo Executivo e a melhor articulação e recursos necessários para aprová-los.

Já o reduzido percentual de aprovação de projetos de lei apresentados por parlamentares pode encontrar justificativa no fato do vereador, muitas vezes, apresentar um projeto apenas para dar satisfação ao eleitor, para promover o debate sobre algum tema ou para obter um número razoável de proposições de sua autoria, garantindo um bom desempenho no balanço geral de avaliação do trabalho parlamentar.

Cabe salientar que o grande volume de proposições que tramitam com pouca possibilidade de virar lei acaba por entulhar a pauta das reuniões, por confundir o trabalho do parlamentar e por impedir o aprofundamento sobre temas realmente importantes e merecedores de discussão ampliada. Tal fato contribui para diminuir a importância do papel do Parlamento e compromete a própria responsabilidade do mesmo na construção da democracia.

As leis originárias de projetos de lei submetidos à análise prévia do COMPUR perfazem um total de dez: duas aprovadas na 13ª legislatura, sete na 14ª legislatura e uma na atual. Todas essas leis enquadram-se no tema parcelamento, ocupação e uso do solo<sup>178</sup>. É importante observar que são leis de

---

<sup>178</sup> Foram objeto de análise prévia pelo COMPUR, conforme destacado no Anexo I e no Anexo II: as leis que instituem operações urbanas, exceto a Lei nº 9.058/05; a que define regras para a regularização fundiária; as que regulamentam as ADEs; a que promove revisão geral do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, conforme propostas da I Conferência Municipal de Política Urbana e a que estabelece regras para regularização de parcelamentos do solo e edificações. Deve-se salientar que as alterações da hierarquização do sistema viário, conforme determinação legal, também são objeto de prévia análise do COMPUR. No entanto, tais alterações vão sendo analisadas paulatinamente pelo Conselho, a partir de demandas, para depois serem contempladas, em conjunto, em um projeto de lei.

grande complexidade técnica, cujo conteúdo tem impactos significativos na cidade e permitem, portanto, inferências a respeito do processo de democratização do espaço e de possíveis transformações na lógica da produção desse espaço. A síntese da discussão dessas minutas pelo COMPUR, extraída das atas de reuniões do Conselho, encontra-se no Anexo III - Leis originárias de projetos de lei cujas minutas foram submetidas à análise do COMPUR.

A análise da participação de cada setor nas discussões e nas deliberações do COMPUR, por meio das atas de suas reuniões, possibilita observar os interesses em disputa. Assim, o setor técnico apresenta a crítica e os contrapontos; o setor empresarial defende seus interesses específicos e o setor popular pouco participa dos debates<sup>179</sup>. Diferentemente de outros assuntos, porém, as discussões sobre regulamentação de ADEs contam com uma intensa participação popular. Deve-se ressaltar o envolvimento da sociedade, por meio de representantes de associações, de movimentos populares ou mesmo pela presença de cidadãos interessados, na discussão da regulamentação da ADE de Santa Tereza, da ADE da Cidade Jardim e das ADEs da Pampulha e Trevo<sup>180</sup>. Tal fato pode ser explicado em virtude da percepção de que as novas regras têm impacto direto na vida dos moradores e dos usuários das áreas em questão. Percebe-se, nesses casos, uma estreita relação entre as propostas debatidas e o cotidiano da população envolvida com as regiões em pauta. São momentos em que o urbano torna-se palpável e concreto, facilmente identificado pelo cidadão com a vida social e com as relações cotidianas.

Como já salientado, nas deliberações do COMPUR, nota-se a prevalência da vontade do Executivo, incorporando-se à proposta inicial pequenas alterações sugeridas pelos conselheiros, que pouco interferem na idéia geral ou em seus pressupostos. Não se identifica questionamentos sobre a compatibilidade das propostas com um projeto específico de cidade. Não se avalia, inclusive, se atendem a princípios explicitados na Lei Orgânica ou a diretrizes contidas no

---

<sup>179</sup> Como exceção, cabe mencionar os questionamentos dos representantes do setor popular na discussão da Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque. Houve uma manifestação sobre a utilização do instrumento operação urbana para atender aos interesses de empreendedores e sobre o fato dos camelôs, transferidos para o Centro de Comércio Popular viabilizado pela proposta, ficarem submetidos à iniciativa privada.

<sup>180</sup> A regulamentação da ADE de Santa Tereza e da ADE da Pampulha já se tornaram lei. Os dispositivos que tratavam da ADE Trevo, constantes do mesmo projeto de lei que regulamentou a ADE da Pampulha, foram vetados pelo Executivo. O projeto de lei que regulamenta a ADE da Cidade Jardim encontra-se em tramitação na Câmara Municipal.

Plano Diretor. Observa-se, também, uma pressão do Executivo sobre o Conselho no sentido de acelerar as discussões e de agilizar as decisões<sup>181</sup>.

Deve-se destacar que na 13<sup>o</sup> e na 14<sup>o</sup> legislaturas todas as propostas referendadas pelo COMPUR e encaminhadas à Câmara foram aprovadas. Pode-se, então, dizer que, nesse período, a chancela do Conselho teve um peso considerável na apreciação das matérias pelo Legislativo Municipal. Outra possibilidade é de que os interesses envolvidos nessas propostas avalizadas pelo Conselho, que poderiam dificultar sua aprovação, foram previamente contemplados, eliminando-se o conflito no Legislativo.

Merece destaque a forma como foi aprovado o projeto de lei originário da I Conferência Municipal de Política Urbana. Após todo o esforço democrático empreendido pelo COMPUR na realização do evento, chega-se a um desfecho que parece contrariar todas as expectativas. Os projetos de lei originários das deliberações dessa Conferência foram solenemente apresentados à Câmara Municipal, pelo Poder Executivo, como expressão de uma nova fase do planejamento urbano<sup>182</sup>. No entanto, em fevereiro de 2000, foram retirados de tramitação pelo Executivo. O conteúdo de ambos, acrescido de outras propostas, deu origem a uma emenda que substituiu integralmente um outro projeto de lei que tramitava<sup>183</sup>. Tal emenda, que originou a Lei n<sup>o</sup> 8.137/00, promulgada em 21 de dezembro de 2000 - nos instantes finais da 13<sup>o</sup> legislatura -, não foi objeto de uma discussão ampliada promovida pelo Legislativo.

Na 19<sup>o</sup> reunião extraordinária do COMPUR, ao apresentar a emenda aprovada, o Presidente do Conselho<sup>184</sup> ressalta “que apesar do processo, necessário em função da baixa governabilidade da PBH na [relação com a] Câmara, os ganhos que a cidade virá a ter com a aprovação desta lei serão muito grandes” (ata da 19<sup>o</sup> reunião extraordinária do COMPUR). Portanto, houve uma vitória da Conferência, que teve boa parte das suas decisões consubstanciadas em uma lei, no entanto, não se pode dizer o mesmo da democracia.

---

<sup>181</sup> A proposta de Operação Urbana do BHBUS e a de regularização de parcelamento do solo e de edificações foram enviadas à Câmara antes mesmo da manifestação do Conselho.

<sup>182</sup> São os projetos de lei n<sup>o</sup> 1.426/99 e n<sup>o</sup> 1.427/99, que alteravam, respectivamente, o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

<sup>183</sup> Projeto de lei n<sup>o</sup> 465/99, que dispunha apenas de quatro artigos referentes ao uso não conforme e ao funcionamento de atividades.

<sup>184</sup> O presidente do COMPUR era o Sr. Maurício Borges, então Secretário Municipal de Planejamento,

A 15ª legislatura traz um outro panorama. Há uma maior dificuldade na aprovação de alguns projetos de lei de autoria do Executivo, mesmo já submetidos à análise e aprovação do COMPUR. Cabe ressaltar a longa, e ainda inconclusa, tramitação do projeto de lei originário da II Conferência Municipal de Política Urbana, do projeto de lei que contém o Código de Obras e do que busca regulamentar a ADE da Cidade Jardim. Pode-se pensar que a legitimidade do COMPUR encontra-se abalada ou que o Conselho tem encontrado dificuldades na construção de consensos, seja pela sua forma de atuar, seja pelo conteúdo das matérias que tem analisado.

As propostas oriundas da II Conferência implicam em alterações significativas no Plano Diretor e no Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, como: instituição de novos instrumentos de política urbana; criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano; criação do licenciamento urbanístico, mediante elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança; normatização para parcelamento de condomínios; alteração de parâmetros urbanísticos, destacando-se a redução do coeficiente de aproveitamento; maior flexibilização na localização das atividades; instituição da ADE de Referência Simbólica e Histórica da Área Central e outras<sup>185</sup>.

A dificuldade de aprovação do projeto de lei da II Conferência parece confirmar o abismo entre a participação e o poder decisório e a prevalência dos velhos interesses do mercado em detrimento de acordos firmados coletivamente. Pode, também, sinalizar uma sociedade desmobilizada e incapaz de persistir na luta pelo que acredita ou caracterizar um descolamento entre a proposta contida no projeto de lei e os desejos e necessidades reais da população. De acordo com o desfecho dessa tramitação, as hipóteses levantadas ganharão menor ou maior peso. De qualquer modo há um risco de decretar-se o desprestígio do COMPUR e da Conferência. Se, na aprovação do projeto de lei originário da I Conferência, optou-se pelo resultado em detrimento do processo, agora já o resultado parece ameaçado. Tal ameaça anunciou-se no próprio decorrer da II Conferência, no

---

<sup>185</sup> O vereador Anselmo José Domingos alerta sobre os efeitos perversos da longa tramitação desse projeto de lei, enfatizando que isso acaba por acelerar o processo de ocupação nas regiões em que se propõe a redução do coeficiente de aproveitamento. Referindo-se ao adensamento do Bairro Buritis, ele enfatiza: “Esse projeto de lei que está parado na Câmara corrigia isso, reduzindo bastante o coeficiente de construção... Eu acho que isso alertou os construtores e o Buritis, de um ano e meio para cá, virou uma bola de neve de construção. Estão sendo construídos em todos os lotes, os que não estão em construção estão com placa de vende-se”.



momento em que o setor empresarial recusou-se a continuar participando do debate e abandonou o processo.

Prosseguindo na análise da relação entre os atores aqui destacados, os vetos precisam ser estudados já que caracterizam a forma como vem ocorrendo o controle de um Poder sobre o outro<sup>186</sup>.

É muito significativo o número de proposições vetadas. Na 13<sup>o</sup> legislatura, a Câmara rejeitou o veto total a 21 proposições, sendo as leis promulgadas pelo Legislativo<sup>187</sup>. Além disso, 13 proposições receberam veto parcial, sendo que destes apenas dois foram rejeitados. Se considerarmos que os vetos referem-se, em sua imensa maioria, aos projetos de lei de autoria do Legislativo<sup>188</sup>, o número total de vetos mostra-se muito expressivo, 34 em 63 proposições.

Na 14<sup>o</sup> legislatura, 22 proposições receberam vetos parciais, sendo que todos foram mantidos pela Câmara. Além desses, a Câmara rejeitou o veto total a duas proposições. A aparente diminuição de vetos é ilusória se considerarmos o volume maior, comparado com a legislatura anterior, de leis originárias de projetos de iniciativa do Executivo. Assim, foram 24 vetos em 46 proposições<sup>189</sup>.

Na atual legislatura, a Câmara rejeitou o veto total a cinco proposições de lei e o veto parcial a uma e manteve o veto parcial a 4 outras proposições. Portanto, dos 16 projetos de lei de autoria de vereadores que se tornaram lei, 10 sofreram veto.

A questão jurídica é a principal razão apresentada pelo Prefeito ao vetar, seguida de razões técnicas, operacionais e de interesse público.

O grande número de vetos revela o pouco diálogo entre os dois poderes. O alto índice de manutenção, pela Câmara Municipal, dos vetos parciais opostos

---

<sup>186</sup> No Anexo I - Classificação da legislação urbanística por tema - pode-se observar os projetos de lei vetados.

<sup>187</sup> A pesquisa não fornece dados sobre os vetos totais mantidos, já que tais proposições não originaram leis.

<sup>188</sup> Ressalta-se, como exceção, o veto parcial a um projeto de lei, de autoria do Executivo, que originou a Lei n<sup>o</sup> 8.004/00 (autorização legislativa para alienação de área remanescente). Tal veto ocorreu em virtude de aprovação de emenda (substitutivo de líderes), cujo conteúdo referia-se a assunto estranho ao tratado pelo projeto original. O veto buscou suprimir dispositivos incluídos por essa emenda. A aprovação desse substitutivo foi posteriormente anulada em reunião do Plenário, mas, em seguida, foi deferido um requerimento de reconsideração de decisão anulatória da votação.

<sup>189</sup> Nessa legislatura, ressalta-se, como exceção, o veto parcial a projeto de lei, de autoria do Executivo, que originou a Lei n<sup>o</sup> 9.058/05. Também, nesse caso, aprovou-se uma emenda cujo conteúdo envolvia assunto estranho ao tratado pelo projeto de lei original (Operação Urbana Centros de Comércio Popular). O veto, porém, buscou excluir dispositivos incluídos por outra emenda.

pelo Executivo, praticamente a totalidade, sugere o nível de controle que o Executivo consegue exercer sobre o Legislativo. Cabe, porém, destacar que o volume de vetos também parece insinuar a baixa qualidade das proposições, já que são facilmente questionadas em sua eficácia jurídica e técnica. Ao manter o veto, o Legislativo confirma a inadequação de sua decisão.

O número de projetos de lei aprovados, que têm como autor o Executivo, e o número de vetos aos projetos de iniciativa dos parlamentares evidenciam a supremacia do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. A pluralidade de interesses que deveriam estar representados na Câmara Municipal submete-se à vontade do Executivo a quem parece ter sido conferido o poder para interpretar o interesse coletivo.

### **3.2.2 – Panorama da legislação: considerações sobre o conteúdo das leis**

A análise do conteúdo da legislação produzida em determinado período permite identificar os assuntos em evidência e a maneira como foram tratados e traduzidos no texto legal. Também possibilita refletir se a ampliação do universo jurídico tem espelhado anseios, demandas e consubstanciado o interesse coletivo ou se tem simplesmente expressado o atendimento de interesses múltiplos e particulares. Enfim, a análise da norma nos leva a indagar sobre as suas motivações e sobre os seus efeitos; sobre o seu ponto de partida e o seu ponto de chegada.

Antes de dar início a essa análise, deve-se esclarecer que não se pretende realizar um estudo pormenorizado e detalhado do conteúdo das leis. O total de 178 leis pesquisadas impossibilita tal aprofundamento nesta pesquisa. O que, então, se almeja é caracterizar um panorama da produção da legislação urbanística. Para tanto, optou-se por uma breve análise da legislação a partir da sua classificação por assunto. Conforme salientado anteriormente e explicitado no Anexo I - Classificação da legislação urbanística por tema -, os assuntos são: parcelamento, ocupação e uso do solo; obras e edificações, posturas, meio ambiente, autorização legislativa e gestão participativa.

O tema parcelamento, ocupação e uso do solo gerou considerável número de leis durante todo o período pesquisado e é o que melhor permite avaliar

avanços na democratização do espaço urbano, ao trazer indícios sobre as possibilidades de aplicação do princípio da função social da propriedade e da cidade. Como engloba leis baseadas nas alterações promovidas em 1996, a análise da legislação referente ao assunto parcelamento, ocupação e uso do solo permite deduções sobre os desdobramentos dessas mudanças e sobre a forma como os instrumentos de política urbana vêm sendo apropriados. Justifica-se, assim, uma análise mais apurada sobre as leis inseridas nesse tema.

Na 13ª legislatura, destacam-se algumas alterações pontuais e de pouca relevância à Lei nº 7.166/96, referindo-se, especialmente, à possibilidade de localização de atividades específicas. No entanto, três leis aprovadas nesse período merecem destaque: a que institui a Operação Urbana para implementação de estações de integração do BHBUS; a que altera tal lei visando a flexibilizar o processo criado de modo a atrair investidores e a que se configura como uma revisão ampla do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo - Leis nº 7.165/96 e 7.166/96 -, conforme propostas da I Conferência Municipal de Política Urbana, além de regulamentar uma série de outras questões<sup>190</sup>.

Na 14ª legislatura, muitas foram as modificações relevantes à Lei nº 7.166/96. Dentre estas, cabe ressaltar: a instituição de seis operações urbanas; uma alteração de zoneamento; a criação da ADE Santa Lúcia; a regulamentação das ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo e a regularização de parcelamentos do solo e de edificações.

Na 15ª legislatura, ainda incompleta, deve-se salientar a lei que estabelece normas para adaptação de edificações no Hipercentro e a que institui a Operação Urbana do Edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Na 14ª e 15ª legislaturas, vale destacar também a aprovação de diversas leis objetivando a criação de parques e alterando o Mapa de Hierarquização do Sistema Viário.

Foram, ao todo, nove leis instituindo operações urbanas, e mais duas alterando uma dessas leis. Esse elevado número de leis dispendo sobre operação urbana, instrumento que integra o rol dos instrumentos embasados pelos

---

<sup>190</sup> Tais questões são: a regulamentação da ADE de Santa Tereza, a regulamentação do funcionamento de atividades causadoras de repercussões negativas, a instituição da Operação Urbana do Isidoro e o disciplinamento da regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social 1 e 3 - ZEIS 1 e 3.

princípios da reforma urbana, induz a uma análise mais detida a respeito do conteúdo dessa legislação. Destaca-se que uma das operações urbanas aprovadas prevê a utilização da transferência do direito de construir, outro instrumento respaldado pelos ideais de reforma urbana<sup>191</sup>.

Conforme definição do Plano Diretor, a operação urbana caracteriza-se por uma parceria entre a iniciativa privada e o poder público, com a finalidade de viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas. Dentre os argumentos a seu favor, encontra-se a possibilidade de redistribuição de benefícios urbanos originários de investimentos públicos e privados e o fato de apresentar-se como uma saída diante da carência de recursos públicos para investir no desenvolvimento urbano. Além disso, permite a flexibilização da legislação diante de situações em que o interesse público exige regras diferenciadas.

Ao associar desenvolvimento econômico e justiça social, segundo Fix (2004), a operação urbana vem constituindo-se em uma “fórmula mágica” em que todos ganham. Interesses antagônicos parecem, então, convergir, realizando um inusitado casamento entre o projeto liberal e sua crença no mercado e o projeto de reforma urbana e sua crença no Estado.

Tratando-se de um instrumento que se propõe a melhorar a distribuição dos benefícios urbanos e diante da possibilidade de adequar-se a diversas situações e a diferentes intenções, cabe investigar a forma como a operação urbana vem sendo utilizada.

Em Belo Horizonte, observa-se, pela análise das leis, uma indefinição de planos urbanísticos para as áreas envolvidas em operações urbanas. Tal lacuna foi ressaltada nas discussões do COMPUR, especialmente pelos representantes do setor técnico, conforme pode ser verificado no Anexo III.

Outro ponto a ser destacado refere-se às dificuldades de caracterização do interesse público municipal. Este, freqüentemente, é apresentado de forma vaga, valendo-se de expressões imprecisas como requalificação de espaços<sup>192</sup>. O interesse público também aparece na explicitação do cumprimento de exigências

---

<sup>191</sup> Lei n° 8.728/03 (Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque).

<sup>192</sup> O termo requalificação aparece como finalidade da Operação Urbana na área ocupada pela Casa do Conde de Santa Marinha (Lei n° 8.240/01), como finalidade da Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque (Lei n° 8.728/03) e como objetivo da Operação Urbana Centros de Comércio Popular (Lei n° 9.058/05). Todas envolvendo a área central do município.

legais por parte dos empreendedores. Exigências que, evidentemente, já deveriam ser cumpridas, a exemplo da responsabilidade do proprietário na preservação e conservação de imóvel tombado<sup>193</sup>.

Já o interesse privado é claramente identificado. De um modo geral, pode-se dizer que as operações urbanas em Belo Horizonte têm-se caracterizado pela flexibilização de parâmetros urbanísticos<sup>194</sup>. Em alguns casos, geram facilidades para a implantação de empreendimentos, como a dispensa do licenciamento ambiental<sup>195</sup> ou criam alternativas para viabilizar negócios entre dois empreendedores privados<sup>196</sup>. Curiosamente, promoveu-se também, por meio de recente operação urbana, a parceria entre interesses de diferentes esferas de governo<sup>197</sup>. O instrumento foi ainda utilizado para regularizar situação de edificação construída em desacordo com a lei, para regularizar parcelamento em área de proteção ambiental e até mesmo para simples geração de potencial construtivo<sup>198</sup>.

Fica, então, difícil caracterizar uma parceria, pois as contrapartidas exigidas dos empreendedores são mínimas ou fictícias diante dos benefícios concretos e palpáveis ofertados pelo poder público municipal. A geração de potencial construtivo adicional em áreas já saturadas aparece em três operações analisadas, sendo que nenhuma preocupação com os impactos que tais aumentos possam originar consta nas leis que as instituem<sup>199</sup>.

Conclui-se que as operações urbanas, em Belo Horizonte, não visam a promover transformações urbanísticas em algumas áreas, com o intuito de alcançar melhorias sociais e ambientais, nem tampouco realizar obras prioritárias

---

<sup>193</sup> Lei n° 8.240/01 (Operação Urbana na área ocupada pela Casa do Conde de Santa Marinha) e Lei n° 8.728/03 (Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque).

<sup>194</sup> Lei n° 8.431/02 (Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes), Lei n° 8.728/03 (Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque), Lei n° 9.065/05 (Operação Urbana na área da antiga Fazenda Capitão Eduardo) e Lei n° 9.366/07 (Operação Urbana do Edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais).

<sup>195</sup> Lei n° 9.058/05 (Operação Urbana Centros de Comércio Popular).

<sup>196</sup> Lei n° 8.728/03 (Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque).

<sup>197</sup> A Lei n° 9.36/07, referente à Operação Urbana do Edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, buscou conciliar o interesse do poder público municipal e estadual.

<sup>198</sup> Lei n° 8.299/01 (Operação Urbana Vila Silveira), Lei n° 9.065/05 (Operação Urbana na área da antiga Fazenda Capitão Eduardo) e Lei n° 9.058/05 (Operação Urbana Centros de Comércio Popular), respectivamente.

<sup>199</sup> Lei n° 8.728/03 (Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque), Lei n° 9.058/05 (Operação Urbana Centros de Comércio Popular) e Lei n° 9.366/07 (Operação Urbana do Edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais).

e relevantes para a coletividade<sup>200</sup>. Voltam-se, em sua grande maioria, para imóveis específicos, promovendo alterações pontuais e de interesse restrito, desconsiderando, inclusive, a capacidade da infra-estrutura disponível na implantação de empreendimentos. Possíveis problemas decorrentes dessa desconsideração podem, no futuro, demandar novos investimentos por parte do poder público.

O papel do poder público, muitas vezes, restringe-se ao de viabilizador de um negócio imobiliário. O foco é a demanda do empreendedor e sua necessidade de incrementar seus negócios com um avalista de primeira linha - o poder público. Pode-se fazer uma analogia com as alterações pontuais de zoneamento e seus conseqüentes aumentos de potencial construtivo que tumultuaram a pauta do Legislativo antes de 1996. Quando, em 1996, as novas regras impediram tais alterações isoladas, a operação urbana passou a ser um novo canal de atendimento a esses interesses que parecem não se encaixar na legislação.

O instrumento operação urbana, em Belo Horizonte, longe de representar a efetivação dos ideais de reforma urbana, parece tornar-se apenas a regra que permite a exceção. Exceção que possibilita a flexibilização da lei em situações onde se identifica, com clareza, uma demanda específica nesse sentido.

Dentro do tema parcelamento, ocupação e uso do solo, vale também ressaltar as leis referentes a Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs. Na proposição de novas ADEs e na regulamentação das já existentes, fica evidente o conflito entre a idéia de flexibilização de usos e a resistência de alguns grupos em admitir o uso não residencial ou residencial multifamiliar em áreas historicamente definidas como de uso especificamente residencial unifamiliar.

O uso exclusivamente residencial unifamiliar em certas regiões da cidade - Pampulha, São Bento, Mangabeiras, Belvedere I e II, Cidade Jardim - resultou do planejamento urbano funcionalista praticado antes de 1996. A delimitação dessas áreas e sua ocupação por uma população de elevado poder aquisitivo acabou por diferenciá-las e por caracterizá-las como espaços privilegiados em relação às demais áreas da cidade, onde se admite a convivência entre habitações e atividades comerciais e entre habitações unifamiliares e multifamiliares. Para muitos moradores de tais espaços, a proibição do uso não residencial e do uso

---

<sup>200</sup> Como exceção, deve-se ressaltar a Operação Urbana instituída para implementação de Estações de Integração do BHBUS (Lei n° 7.928/99).

residencial multifamiliar tornou-se sinônimo de qualidade de vida e de proteção ambiental, sem questionarem se tal equivalência é real.

A criação de muitas das ADEs pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 teve como objetivo proteger tais áreas, mantendo esse padrão diferenciado<sup>201</sup>. Tal fato tem impedido ou dificultado a flexibilização de usos, ainda que com rígidos critérios, nesses locais. Cada tentativa de regulamentar essas ADEs traz à tona a polêmica entre manter o uso exclusivamente residencial unifamiliar, medida considerada por muitos como elitista e insustentável do ponto de vista econômico, ou alterar essa característica, promovendo uma flexibilização de usos capaz de tornar essas áreas sustentáveis economicamente. Essa sustentabilidade baseia-se na possibilidade de geração de receita a partir dos impostos originários das atividades não residenciais. Além do mais, há o entendimento de que o uso exclusivamente residencial acaba por privatizar esses espaços e de que é necessário democratizar os investimentos públicos realizados nesses locais.

A regulamentação da ADE da Pampulha provocou uma acirrada discussão, no COMPUR e depois na Câmara Municipal, com a nítida polarização de interesses. De um lado, um grupo de moradores resistente à flexibilização, principalmente ocupantes da orla da Lagoa e dos bairros mais ricos da região; do outro lado, o grupo favorável à permissão do uso não residencial e multifamiliar, constituído por moradores de áreas menos valorizadas da Pampulha, por investidores e pelo poder público. Após muito debate e negociação no COMPUR e também na Câmara Municipal, a lei resultante desse embate - Lei n° 9.037/04 - promoveu uma flexibilização com regras diferenciadas para diferentes áreas da Pampulha. A proteção da Lagoa e da paisagem urbana do local evidenciam-se no texto aprovado.

Disputa semelhante caracteriza o processo de discussão da proposta de regulamentação da ADE da Cidade Jardim, ainda em tramitação na Câmara<sup>202</sup>. Sobre essa área, a Lei n° 9.111/05 veio garantir o direito de permanência de determinadas atividades, antecipando uma possibilidade de flexibilização de usos.

---

<sup>201</sup> Pode-se citar: a ADE do Estoril, A ADE do Mangabeiras, a ADE do Belvedere, a ADE do São Bento, a ADE da Cidade Jardim, a ADE de Santa Tereza e a ADE da Pampulha.

<sup>202</sup> O projeto de lei n° 662/05, que pretende regulamentar a ADE da Cidade Jardim, encontra-se concluso para votação em 1° turno desde 2006, quando foi incluído na pauta do Plenário. Não houve *quorum* para a reunião e o projeto não foi novamente incluído em pauta.

Enquanto se busca reduzir a diferenciação dessas áreas e suas conseqüências negativas para a cidade e extirpar a vinculação da exclusividade do uso residencial unifamiliar à idéia de qualidade de vida privilegiada, outras áreas procuram gozar desse mesmo status. É o que se observa na criação da ADE Santa Lúcia, quando se definiu também para tal bairro o uso exclusivamente residencial<sup>203</sup>.

Tratando ainda da legislação inserida no tema parcelamento, ocupação e uso do solo, vale ressaltar mais duas leis: a que propõe a regularização de parcelamentos e de edificações e a que estabelece normas para adaptação de edificações situadas no Hipercentro.

Sobre a primeira, Lei n° 9.074/05, deve-se salientar o forte apelo democrático presenciado na sua discussão - promover a inclusão de setores populares, dando-lhes a chance de passarem a pertencer à cidade legal<sup>204</sup>. De acordo com o valor venal da edificação, a Lei propõe formas diferentes de regularização, podendo as edificações de menor valor de mercado serem regularizadas de forma simplificada e sem ônus para o proprietário. Cabe mencionar, no entanto, que a produção da cidade ilegal não é obra exclusiva dos setores de baixa renda. Assim, corre-se o risco de que boa parte dos beneficiados pelos dispositivos legais esteja fora dessa categoria. Esse grupo, além de ter-se beneficiado financeiramente com o descumprimento da legislação em algum momento, por exemplo, mediante a utilização de potencial construtivo maior que o permitido, seria contemplado por uma possibilidade de regularização. Uma investigação sobre os efeitos originários da aplicação dessa Lei pode responder à dúvida aqui levantada a respeito do percentual de beneficiários nas diversas camadas sociais.

Deve-se lembrar que, de tempos em tempos, aprova-se legislação em Belo Horizonte visando a regularizar edificações construídas de forma irregular<sup>205</sup>. Essa espécie de anistia promovida periodicamente pode contribuir para incentivar o descumprimento das normas urbanísticas estabelecidas em lei.

---

<sup>203</sup> Lei n° 8.407/02 (Cria a ADE Santa Lúcia).

<sup>204</sup> Importante ressaltar que a Lei n° 9.074/05 não se aplica aos imóveis situados em ZEIS-1 e ZEIS-3. Visa a atender, porém, a uma população de baixa renda que, por alguma razão, encontra-se em situação irregular no que se refere ao lote ou à edificação em que reside.

<sup>205</sup> Pode-se citar a Lei n° 5.001/88, que “Dispõe sobre regularização de construções em situação irregular e dá outras providências” e, sua sucessora, a Lei n° 6.452/93, que “Disciplina a regularização de edificações em situação irregular e dá outras providências”.



Quanto à lei que define regramento para adaptação de edificações no Hipercentro, Lei n° 9.326/07, cabe destacar também o argumento democrático presente em sua discussão e defesa. Sua finalidade é possibilitar, mediante flexibilização de alguns parâmetros urbanísticos, que edificações construídas para o uso comercial sejam adaptadas para o uso residencial. O estímulo ao uso residencial no Hipercentro estimularia a racionalização da ocupação de um espaço onde há disponibilidade de infra-estrutura e contribuiria para a revitalização da área. Além disso, argumenta-se que o custo reduzido das novas habitações, tendo em vista o processo de desvalorização da região, permitiria sua aquisição por segmentos de menor poder aquisitivo. A recente aprovação dessa lei dificulta uma avaliação do seu potencial efetivo de produzir os efeitos desejados. Fica, porém, o temor de que sua aprovação signifique apenas a criação de mais um nicho promissor para o mercado imobiliário.

Passando para o tema obras e edificações, observa-se uma preocupação com a segurança e o conforto, ao disciplinar, por exemplo, a instalação e o funcionamento de elevadores. Percebe-se, ainda, a grande importância conferida à garantia de acessibilidade para a pessoa portadora de deficiência física ou com mobilidade reduzida<sup>206</sup>. O acesso universal ao espaço público e privado de uso coletivo tem sido realmente tema presente nas discussões sobre os desafios urbanos mais recentes.

Pode-se também salientar a recorrência de leis a respeito da construção de muros e passeios, caracterizando a complexa relação existente na fronteira entre o espaço público e o espaço privado<sup>207</sup>.

Vale ressaltar ainda a criação do Serviço Municipal de Arquitetura e Engenharia Pública, como possibilidade de permitir o acesso de pessoas de baixa renda a uma habitação regular, ou seja, de acordo com as normas edilícias, e em condições aceitáveis do ponto de vista técnico, de higiene e de conforto<sup>208</sup>.

Na atual legislatura, não há nenhuma lei aprovada sobre o assunto obras e edificações. Porém, encontram-se em tramitação dois projetos de lei<sup>209</sup>, contendo o Código de Obras, que pretendem substituir o, ainda vigente, Decreto-Lei n° 84/40 - que contém o “Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo

---

<sup>206</sup> Lei n° 7.653/99, Lei n° 8.007/00 e Lei n° 9.078/05.

<sup>207</sup> Lei n° 7.975/00, Lei n° 7.976/00 e Lei n° 8.234/01.

<sup>208</sup> Lei n° 8.304/02 e Lei n° 8.758/04.

<sup>209</sup> Trata-se dos projetos de lei n° 02/05 e 1.453/07.

Horizonte”. Um deles, encaminhado à Câmara em junho de 2007, foi discutido previamente pelo COMPUR e busca simplificar a legislação sobre obras e adequá-la a conceitos e demandas atuais.

O tema posturas é um dos campeões no ranking de produção de leis<sup>210</sup>. Na 13ª legislatura, aparece como o assunto sobre o qual mais se legislou e, na 14ª legislatura, também se percebe uma predominância de leis sobre a matéria, perdendo apenas para o número de leis referentes à autorização legislativa. Em 1993, aprovou-se um Código de Posturas para o Município - Lei nº 8.616/03. Esse Código traduz-se como uma coletânea de temas referentes a posturas e como uma consolidação e aprimoramento da vasta legislação relacionada a tais temas.

Conforme determinação contida na Lei nº 8.616/03, as posturas regulam as operações de construção, conservação, manutenção e o uso do logradouro público (BELO HORIZONTE, 2003, art. 2º, I). Regulam também as operações de construção, conservação, manutenção e o uso da propriedade pública ou privada, quando tais operações e uso afetarem o interesse público (BELO HORIZONTE, 2003, art. 2º, II). A enorme produção de leis sobre o assunto leva a algumas conclusões.

Primeiro, fica caracterizada a acirrada disputa pelo uso do espaço público para fins comerciais e a conseqüente necessidade de regulação de tal uso. Bancas, feiras, camelôs e ambulantes competem entre si e com a função primeira desse espaço que é a de circulação<sup>211</sup>. Resistindo a essa proliferação de atividades ligadas à economia informal, surgem os interesses dos setores da economia formal. Tal setor alega que não consegue competir de igual para igual com a venda de mercadorias por ambulantes, já que esses não têm as mesmas obrigações no recolhimento de impostos e taxas. Algumas das leis aprovadas buscam controlar essa forma de uso do espaço público, como a que impede o comércio ambulante nas proximidades de algumas atividades<sup>212</sup> e a que proíbe o exercício de atividades por camelôs e toreros em logradouros públicos,

---

<sup>210</sup> De acordo com o art. 1º da Lei nº 8.616/03, as posturas objetivam “promover a harmonia e o equilíbrio no espaço urbano por meio do disciplinamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos” (BELO HORIZONTE, 2003).

<sup>211</sup> Lei nº 7.469/98, Lei nº 7.567/98, Lei nº 7.578/98, Lei nº 7.749/00, Lei nº 7.901/99, Lei nº 8.059/00, Lei nº 8.072/00, Lei nº 8.136/00, Lei nº 8.320/02, Lei nº 8.358/02, Lei nº 8.616/03, Lei nº 8.882/04 e Lei nº 9.007/04. A utilização do logradouro público para fins comerciais, evidentemente, remete a uma conjuntura de exclusão de significativa parcela da população dos circuitos formais da economia.

<sup>212</sup> Lei nº 7.469/98.

estipulando prazo para a transferência dessas atividades para espaços específicos a serem criados<sup>213</sup>. Nesse aspecto, o Código de Posturas, Lei nº 8.616/03, traduz a convergência do interesse público - recuperar a função de circulação dos logradouros públicos - e do interesse privado dos comerciantes da área - não ter que concorrer com tal tipo de comércio.

Novas necessidades referentes à instalação de mobiliário urbano, como cabines sanitárias e placas indicativas, também entram nessa disputa pelo uso do espaço público<sup>214</sup>.

Pode-se dizer que essa apropriação conflituosa do espaço público pelo cidadão ganha novo significado diante dos valores que imperam na sociedade atual. Não se percebe, na apropriação desse espaço, um sentido de convivência social ou de utilização coletiva e comunitária. Nota-se, na verdade, sua privatização e fragmentação em micro-espaços particulares destinados a usos específicos.

Outra conclusão relativa ao grande número de leis que tratam de posturas, diz respeito à necessidade do poder público de regular o exercício de atividades em propriedades privadas, especialmente com a preocupação de resguardar direitos humanos e de proteger o consumidor<sup>215</sup>.

A garantia de acessibilidade também reaparece no tema posturas como uma preocupação relevante no tocante ao uso do logradouro e ao exercício de atividades em espaços privados de uso coletivo<sup>216</sup>.

Quanto ao tema meio ambiente, foi um assunto que não gerou legislação significativa na 13ª legislatura, se considerarmos o conteúdo das leis: muito pontuais e de pouca relevância no tocante à proteção ambiental mais ampla. Deve-se, porém, ressaltar a importância da Lei nº 7.277/97, aprovada na legislatura anterior, que instituiu o licenciamento ambiental no Município. A

---

<sup>213</sup> Artigos 118 e 119 e artigos 3º e 4º das Disposições Transitórias, todos da Lei nº 8.616/03. Vale esclarecer que, logo após a aprovação do Código de Posturas, aprovou-se a Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque que, dentre outros objetivos, buscou viabilizar a implantação de um centro de comércio popular, por empreendedor, que deveria absorver os camelôs impedidos de permanecer nos logradouros públicos do Hipercentro. Os camelôs passaram a alugar boxes nesse centro comercial, ficando submetidos às condições impostas pelo proprietário desse espaço.

<sup>214</sup> Lei nº 8.397/02, Lei nº 8.616/03, Lei nº 8.977/04 e Lei nº 9.077/05.

<sup>215</sup> Lei nº 7.613/98, Lei nº 7.646/99, Lei nº 7.731/99, Lei nº 7.772/99, Lei nº 7.825/99, Lei nº 7.978/00, Lei nº 8.172/01, Lei nº 8.176/01, Lei nº 8.261/01, Lei nº 8.585/03, Lei nº 8.616/03, Lei nº 9.183/06, Lei nº 9.199/06, Lei nº 9.271/06 e Lei nº 9.359/07.

<sup>216</sup> Lei nº 7.556/98, Lei nº 8.175/01, Lei nº 8.359/02, Lei nº 8.447/02 e Lei nº 8.574/03.

regulação trazida por essa lei, além de bastante expressiva do ponto de vista ambiental, envolve questões sociais e democráticas muito importantes, pois possibilita a participação da população nos processos relativos à instalação e ao funcionamento de empreendimentos geradores de impactos.

Já na 14° legislatura, observa-se uma emergência do tema e uma visão mais ampliada sobre o mesmo. A preocupação com os resíduos sólidos e com a poluição sonora e atmosférica ganhou destaque<sup>217</sup>. Também ampliou-se a lista de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, incluindo-se as antenas de telecomunicações e os helipontos<sup>218</sup>.

Na 15° legislatura, embora incompleta, o tema meio ambiente parece ganhar ainda mais relevância, especialmente no que se refere aos resíduos sólidos, às formas alternativas de energia e ao controle da poluição<sup>219</sup>. Nota-se uma nítida emergência da questão ambiental como assunto a ser debatido e regulado no Município.

As autorizações legislativas também foram assuntos predominantes na 13° e 14° legislaturas, originando significativa ampliação do universo jurídico. Essas leis buscam atender a exigências contidas na Lei Orgânica no tocante a administração dos bens municipais pelo Executivo e se referem à necessidade de apreciação e de autorização prévia, pelo Poder Legislativo, de operações que visem a promover aquisição de imóveis, alienações de bens públicos imóveis ou permuta de áreas públicas<sup>220</sup>. Os dispositivos da Lei Orgânica que tratam do tema exigem ainda a prévia avaliação das áreas em questão, de modo a garantir o conhecimento prévio dos valores financeiros em jogo, já que envolvem bens públicos.

Importante mencionar que, em diversos casos, as desafetações<sup>221</sup> de áreas públicas são necessárias para viabilizar a regularização de situações fáticas, por meio de reparcelamento da área ou de sua alienação. A obrigatoriedade de

---

<sup>217</sup> Lei n° 8.204/01, Lei n° 8.262/01, Lei n° 8.357/02 e Lei n° 9.068/05.

<sup>218</sup> Lei n° 8.201/01 e Lei n° 9.084/05.

<sup>219</sup> Lei n° 9.193/06, Lei n° 9.336/07, Lei n° 9.340/ e Lei n° 9.341/07.

<sup>220</sup> Ver artigos 32, 33 e 34 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

<sup>221</sup> Desafetação “tem sido o vocábulo empregado na terminologia jurídica para indicar o ato pelo qual se renuncia ou se abandona o que era de nosso direito ou de nossa posse. Particularmente, é o vocábulo empregado para exprimir o ato pelo qual o poder público *desclassifica* a qualidade de *coisa pública*, para permiti-la apropriável. Equivale, assim, à própria renúncia ou abandono, conforme o sentido originário de vocábulo, porque, por ele, se deixa de *ter a mão*, em sinal de *apoderamento*, para deixar que a coisa se torne livre” (SILVA, 2002, p. 255).

manifestação do Legislativo, prevista na Lei Orgânica do Município, pode ser avaliada como importante do ponto de vista democrático. A necessidade de apreciação e de deliberação pelo Poder Legislativo de ações da administração pública, envolvendo bens públicos, sinaliza a importância da transparência, possibilita o debate e permite o maior controle social sobre tais atos.

Quanto à gestão participativa, apesar da pouca legislação produzida sobre o tema, no que se refere à política urbana e meio ambiente, o fato de ampliar-se a participação da sociedade civil nos Conselhos de Habitação e do Patrimônio Cultural e de obrigar a realização de audiências públicas no licenciamento ambiental, em leis aprovadas no período referente à 13ª legislatura, merece destaque pelo caráter de novidade que tais assuntos representavam para o Parlamento no momento em que foram discutidos e aprovados. Percebe-se, porém, nas legislaturas seguintes, uma ausência de produção legislativa sobre o assunto. Pode-se especular se estaria havendo uma saturação da promoção participativa diante da multiplicidade de fóruns e espaços, voltados para o debate de questões ambientais e de política urbana, já criados nos anos anteriores. Dentro desse tema, cabe destacar a recente instituição da Comissão de Participação Popular na Câmara Municipal<sup>222</sup>.

### **3.2.3 - A atuação parlamentar: considerações sobre o processo de produção das leis**

Realizada a análise a respeito do conteúdo das leis pesquisadas, resta investigar agora o processo de produção dessas leis. Para isso, além do levantamento da tramitação de cada projeto de lei, procurou-se captar, por meio de entrevistas, as impressões dos parlamentares sobre o Poder Legislativo, sua influência na democratização do planejamento urbano e sua relação com os espaços de participação.

Deve-se, inicialmente, esclarecer que o papel do Poder Legislativo não se restringe à produção da legislação. Segundo Avritzer e Nunes (2006), as duas

---

<sup>222</sup> A Comissão de Participação Popular foi criada pela Resolução nº 2.054, de 12 de setembro de 2005. A primeira reunião dessa Comissão ocorreu, porém, em 22 de agosto de 2007, quando foi eleito seu presidente.

principais atribuições dos parlamentares nas democracias representativas são legislar e fiscalizar. A função de fiscalização do Executivo, ainda exercida de forma precária pelo Poder Legislativo, e a melhor forma de executá-la vêm, atualmente, sendo alvo de freqüentes debates no interior do próprio Parlamento. A fiscalização tem-se configurado como um desafio a ser enfrentado pelo Legislativo. Sabe-se que monitorar o cumprimento do orçamento aprovado não é suficiente para o exercício pleno dessa função. Além do acompanhamento da execução orçamentária, fiscalizar envolve conhecer e compreender os efeitos das políticas, programas e ações do governo e avaliar a efetividade dos mesmos, ou seja, analisar se são adequados e se correspondem às necessidades reais da população.

Entretanto, embora a função fiscalizadora venha recentemente constituindo-se em uma preocupação do Legislativo, há um verdadeiro furor legislante na cultura brasileira. Pode-se dizer que o Poder Legislativo e, sem fugir à regra, a Câmara Municipal de Belo Horizonte tem seu foco de ação na geração de leis. Essa constatação evidencia-se na prática dos parlamentares, que tentam responder a todas as demandas recebidas por meio da apresentação de projetos de lei, mesmo cientes de que, muitas vezes, não é essa a opção mais adequada. Dentre as alternativas possíveis de atuação parlamentar diante de uma demanda, cabe mencionar a promoção de audiências públicas, seminários e outros eventos que propiciem o debate. Não raras vezes, ouvir os envolvidos é suficiente para produzir acordos, inclusive entre o Executivo e a sociedade, ou definir providências a serem tomadas. Cabe ao Legislativo monitorar o cumprimento do acordado e providenciar os encaminhamentos necessários. Outra possível opção ao projeto de lei é o encaminhamento de uma Indicação, proposição por meio da qual se sugere, ao prefeito ou a outra autoridade municipal, a realização de medida de interesse público.

Essa freqüente, e muitas vezes inadequada, opção do parlamentar pela apresentação do projeto de lei pode ser comprovada pela comparação entre o número de projetos de lei que tramitam e o número de leis aprovadas<sup>223</sup>. A própria

---

<sup>223</sup> De acordo com informações obtidas a partir do sistema que gerencia a tramitação de projetos de lei na Câmara Municipal de Belo Horizonte, entre 1997 e 2000 (13<sup>o</sup> legislatura), 335 projetos de lei tramitaram na Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana. Destes, somente 76 viraram lei. Na legislatura seguinte, entre 2001 e 2004 (14<sup>o</sup> legislatura), a citada Comissão apreciou 395 projetos de lei, dos quais apenas 79 originaram leis.

sociedade acaba cobrando tal postura do parlamentar, sendo comum, ao final de cada sessão legislativa ou de cada legislatura, a ênfase, conferida pela imprensa, ao número de projetos de lei apresentados por vereador. Isso gera uma competição pela autoria de projetos de lei em detrimento da efetiva busca de soluções adequadas para as questões que chegam ao Legislativo.

Diante desse quadro, acredita-se que a análise proposta, apesar de todos os limites já explicitados, permite construir uma imagem da atuação parlamentar e verificar se essa tem-se pautado por princípios democráticos. O desenvolvimento de indicadores democráticos para o Parlamento mostra-se, assim, de grande relevância. Indicadores que possam sinalizar sobre a qualidade e a efetividade da democracia representativa, que permitam avaliar a atuação parlamentar e trazer uma reflexão sobre a necessidade do nascimento de um novo Parlamento, capaz de assumir um papel central na construção do projeto democrático.

### **3.2.3.1 – Possibilidades de inclusão de novos atores: o Legislativo como espaço do debate**

Analisada a interação entre os atores institucionais na produção legislativa, busca-se, agora, identificar se há espaço para a participação de outros agentes. Pretende-se, portanto, desvendar as alternativas existentes no processo legislativo, capazes de promover tal inclusão.

Para a Vereadora Luzia Ferreira, o Parlamento “é um pouco o retrato da sociedade”, pois sua composição “sai das urnas como um mosaico que reflete bem o que é a pluralidade e diversidade da sociedade” (FERREIRA, 2007). Realmente, apesar dos poderosos filtros que pré-selecionam as peças desse “mosaico”, ao observar a composição da Câmara Municipal, percebe-se uma grande variedade de partidos, de colorações políticas, religiosas e ideológicas e de setores sociais representados.

É, no entanto, a possibilidade de participação direta do cidadão que pode dar vitalidade a essa composição. Afinal, além das dificuldades de obter-se uma representação que contemple todos os grupos e interesses e das próprias

limitações estruturais da representação<sup>224</sup>, é impossível retratar a sociedade em sua permanente dinâmica.

A mesma vereadora ressalta que “o Poder Legislativo é o poder mais permeável à participação popular, a esse contato direto” (FERREIRA, 2007).

Se compreendermos que o Poder Legislativo apresenta-se como um campo macro de disputas, sua grande contribuição para a construção da democracia parece ser a promoção do debate de forma inclusiva e transparente com o intuito de buscar construir o interesse coletivo.

Nesse sentido, não há dúvida sobre a centralidade do papel desempenhado pelas comissões no que se refere aos mecanismos que facultam esse debate e essa participação popular no processo legislativo. As comissões permanentes<sup>225</sup> são realmente instâncias de discussão. Para alguns autores são “o verdadeiro coração do processo legislativo” (ARNOLD apud ANASTASIA e NUNES, 2006, p. 25). É importante, então, que o processo legislativo valorize e privilegie a atuação das comissões. Tais espaços deveriam consolidar-se como canais permanentes de comunicação com a sociedade e como porta de entrada das demandas, denúncias e anseios sociais. Enfim, deveriam tornar-se a possibilidade maior de inclusão de novos sujeitos sociais.

Segundo Anastasia e Nunes (2006), “o sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais para os legisladores e para o Plenário” (ANASTASIA e NUNES, 2006, p. 25).

As comissões funcionam como comitês: locais especializados de discussão e deliberação sobre determinados temas, com a virtude de propiciar interações face a face entre os seus membros. Portanto, as comissões são, por excelência, os *loci* apropriados para a promoção da interação institucionalizada e deliberativa entre representação e participação política (ANASTASIA e NUNES, 2006, p. 25).

---

<sup>224</sup> Tais limitações - o distanciamento dos anseios da sociedade, a permanência do poder oligárquico, a falta de transparência nas ações e de controle social sobre os representantes - fundamentam a crítica à democracia representativa.

<sup>225</sup> De acordo com a Resolução n° 1.480/90, são as seguintes as comissões permanentes da Câmara Municipal de Belo Horizonte: Comissão de Legislação e Justiça, Comissão de Administração Pública, Comissão de Orçamento e Finanças Públicas, Comissão de Meio ambiente e Política Urbana, Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, Comissão de Saúde e Saneamento, Comissão de Educação, Ciência Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor. Cabe mencionar, ainda, a Comissão de Participação Popular, criada pela Resolução n° 2.054/05 (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990d).



É nas comissões que o saber técnico poderia articular-se com os diversos outros saberes originários da sociedade. O trabalho das comissões deve favorecer a interação dos parlamentares entre si, com a sociedade civil e com os titulares de cargos ou técnicos do Poder Executivo.

Avaliar, portanto, o trabalho das comissões permanentes é avaliar, em grande parte, a própria capacidade do Poder Legislativo de qualificar sua produção legislativa, promovendo a participação de segmentos da sociedade civil e de cidadãos de forma democrática.

Cabe salientar que, até a aprovação da Lei Orgânica, as comissões permanentes da Câmara Municipal de Belo Horizonte funcionavam de forma precária. Elas não se reuniam para debater os projetos de lei submetidos à sua apreciação. Os vereadores, membros de cada comissão, simplesmente manifestavam-se pela rejeição ou aprovação da matéria, por escrito, no projeto de lei. Naquela época, a discussão, essência do trabalho das comissões, era desconsiderada, passando a ser valorizada somente após 1990, quando as deliberações das comissões passaram a ocorrer exclusivamente em reuniões.

Segundo a Lei Orgânica, as comissões têm como atribuição, além da apreciação de proposições, a realização de audiência pública com entidades da sociedade civil, a convocação de autoridades para prestar informação, o recebimento de reclamação de cidadão contra ato de entidade pública, a apreciação e acompanhamento de programas e planos do Município e a fiscalização dos recursos neles investidos. De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte, cabe, às comissões, fiscalizar e controlar os atos da administração pública, propor sustação de atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar e estudar assunto compreendido no seu campo temático, podendo promover seminários, conferências e outros eventos similares (BELO HORIZONTE, 1990).

As comissões permanentes de mérito às quais for distribuída uma proposição podem optar por apreciá-la conjuntamente, originando, assim, um único parecer que abordará todos os aspectos da matéria. A reunião conjunta de comissões depende: da deliberação de cada uma delas, de aprovação de requerimento pelo Plenário ou é automática para projetos de iniciativa do Prefeito com solicitação de urgência. Tal mecanismo, embora possibilite a análise

interdisciplinar, infelizmente, é utilizado com o intuito de acelerar a tramitação de proposições<sup>226</sup>.

Nos limites de sua competência, as comissões podem baixar a proposição em diligência de modo a buscar subsídios para elaboração de parecer. A diligência compreende a audiência pública, o pedido de informação por escrito ou a solicitação de juntada de documentos e o prazo para seu cumprimento é de até trinta dias. A diligência é um importante instrumento democrático, pois possibilita a busca de subsídios técnicos e também dos saberes populares, significando a abertura formalizada da Câmara à sociedade civil<sup>227</sup>.

Ao analisar a atuação das comissões permanentes da Câmara Municipal de Belo Horizonte percebe-se que tal espaço não é valorizado pelos parlamentares como deveria. É freqüente a perda de prazo das comissões na emissão de pareceres e a falta de *quorum* para deliberação nas reuniões.

Pela tramitação dos projetos de lei pesquisados, observa-se que a Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana deixou de emitir parecer: na 13ª legislatura, em 27 projetos de lei dentre os 76 pesquisados; na 14ª legislatura, esse número se eleva, passando para 37 em 79 projetos de lei e, na atual legislatura, em 9 projetos, no total de 23 analisados. Ressalta-se que muitas dessas omissões envolveram matérias relevantes, como alienações e permutas de áreas públicas, operações urbanas e regulamentação de ADE.

Além disso, os pareceres conclusivos são, em sua imensa maioria, derrubados pelo Plenário, mediante provimento de recurso apresentado pelo autor da proposição<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Dentre os projetos de lei analisados, na 13ª legislatura a apreciação conjunta foi solicitada em dois projetos de autoria do Executivo, um referindo-se a autorização para contratação de operação de crédito com o BDMG (sua tramitação durou um mês) e outro alterando a lei que instituiu a Operação Urbana para implantação do BHBUS, objetivando flexibilizar o processo para atrair investidores (sua tramitação durou três meses). Na 14ª legislatura, cinco projetos de lei de autoria do Executivo foram apreciados conjuntamente pelas comissões a que estavam submetidos: o primeiro dispoendo sobre a Operação Urbana da Casa do Conde (sua tramitação durou quatro meses e o relator das comissões foi o líder do governo); o segundo alterando a lei que instituiu a Operação Urbana para implantação do BHBUS (sua tramitação durou um mês); o terceiro referindo-se a autorização para contratação de operação de crédito com o BNDES (sua tramitação não chegou a um mês); o quarto envolvendo desafetação de bem de domínio público (tramitou por 23 meses) e o último referindo-se a alienação de bem público (sua tramitação durou 15 meses).

<sup>227</sup> Muitas vezes, entretanto, esse artifício é utilizado como mecanismo protelatório, ou seja, para adiar a apreciação da matéria, sem grande interesse nas informações dele originárias.

<sup>228</sup> Sobre os casos em que os pareceres de comissões são conclusivos, ver art. 53 da Resolução nº 1.480/90 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Quanto às solicitações de diligência, percebe-se que, na 13º legislatura, das 76 leis analisadas, 34 foram objeto de diligência, a requerimento das comissões. Em apenas dois projetos, houve solicitação de audiência pública para discuti-los por uma das comissões permanentes a que estavam submetidos.

Na 14º legislatura, das 79 leis pesquisadas, 46 foram submetidas a diligências durante a tramitação. Cabe destacar o Código de Posturas, que teve uma tramitação especial. Para debatê-lo com a sociedade civil, foram programadas 14 audiências públicas, porém 9 dessas não tiveram *quorum*<sup>229</sup>.

Na 15º legislatura, dez, das 23 leis estudadas, foram objeto de diligência a requerimento das comissões que as discutiram.

A imensa maioria das diligências visou a solicitar informações aos órgãos do Executivo, não envolvendo outras entidades da sociedade. Sobre os projetos de lei analisados, na maior parte das vezes em que as comissões buscaram envolver a sociedade civil, solicitando sua manifestação por escrito sobre alguma matéria, não houve resposta<sup>230</sup>. Quanto aos órgãos públicos municipais consultados, ao emitirem parecer sobre os projetos, muitas vezes, enviaram sugestões, que foram freqüentemente acatadas pelas comissões, em forma de emendas ao projeto original. Cabe destacar que é comum haver discordância, quanto ao mérito da proposta, entre diferentes órgãos do Executivo.

Assim, apesar do seu potencial democrático, o que se percebe é que a diligência, até então, tem-se restringido a uma forma de conhecer a posição do Executivo sobre determinada proposta. Há, portanto, uma utilização limitada do mecanismo por parte das comissões. Essa limitação é reforçada quando, ao

---

<sup>229</sup> Importante mencionar que, durante a tramitação do Código de Posturas, várias entidades, como a Ecolatina, o SINDIDOOR – MG, a SME, o SINDUSCON e o Sindicato dos Trabalhadores da Economia Informal enviaram sugestões à Câmara Municipal.

<sup>230</sup> Na 13º legislatura, em apenas um dos projetos de lei pesquisados foi aprovada uma diligência à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Tal órgão não enviou resposta. Já na legislatura seguinte - 14º -, a aprovação de diligência a entidades da sociedade civil ocorre mais vezes, porém, não há resposta por parte de tais entidades. Assim, aprovou-se uma diligência à Associação de Moradores do Bairro Uruçuia (o projeto de lei objetivava regularizar uma indústria no bairro), para a qual não houve resposta. Em outro projeto de lei, aprovou-se diligência à Sociedade Protetora dos Animais, que também não respondeu. Aprovou-se, ainda, em outro projeto de lei (objetivando alterar a Lei que regulamenta o Fundo Municipal de Habitação Popular), diligência ao CREA-MG e à Associação dos Moradores do Bairro Betânia. Ainda em outro projeto (hierarquização do sistema viário), aprovou-se diligência ao IAB, SINDUSCON e CREA-MG. Apenas o SINDUSCON respondeu. No projeto de lei que dispõe sobre a regularização de parcelamento e de edificações, também aprovou-se diligência ao CREA-MG e ao SINDUSCON, que também não enviaram resposta. Na atual legislatura, aprovou-se diligência ao CREA-MG e ao SINDUSCON para o projeto de lei referente à criação de normas para adaptação de edificações no Hipercentro. Tais entidades não responderam.

buscar-se conhecer a opinião de entidades da sociedade civil, essas não se manifestam.

O vereador Anselmo José Domingos ressalta a dificuldade de envolver a sociedade nas discussões:

É difícil você movimentar as pessoas para que elas venham para a Câmara... Isso é muito difícil! As pessoas não estão querendo participar, elas fazem a crítica quando as atinge especificamente. (...) Quando é para fazer um trabalho de estudo, de prevenção, quando a questão não atinge as pessoas, elas não vêm à Câmara, não se interessam... (DOMINGOS, 2007).

Quanto à promoção de audiências públicas, apesar de ocorrerem com certa frequência nas comissões, raramente são utilizadas para discutir projetos de lei<sup>231</sup>. Tal fato sugere que, ao solicitar uma audiência pública, o parlamentar pretende atender a demandas específicas que chegam ao seu gabinete ou debater temas de seu interesse imediato.

Vale destacar, no entanto, as iniciativas recentes de realização de audiências públicas externas e de visitas de comissões a obras ou para verificar problemas em locais da cidade. Nesse sentido, o Vereador Tarcísio Caixeta salienta a importância da sintonia do parlamentar com a cidade. Para ele, o vereador "não tem que estar só no gabinete, tem que estar ouvindo *in loco*" (CAIXETA, 2007). Assim, em suas palavras:

Quando eu proponho uma audiência pública fora da Casa, eu quero ir debater com a comunidade aquele assunto, eu quero ir até a comunidade, eu quero ir lá conhecer, criar a possibilidade dela participar. Porque 200 ou 300 pessoas se deslocarem para a Câmara é mais difícil do que 5 vereadores de uma comissão se deslocarem até aquela comunidade (CAIXETA, 2007).

Essa compreensão da importância do parlamentar ir formalmente até a comunidade debater um assunto ou sair pela cidade com o intuito de verificar, *in*

---

<sup>231</sup> De acordo com Relatório elaborado pela Divisão de Apoio às Comissões e Plenário, a Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana, realizou, em 2005, 7 audiências públicas, em um total de 37 reuniões convocadas. Em 2006, também foram promovidas pela Comissão, 7 audiências públicas, em um total de 42 reuniões convocadas. Em 2007, já foram realizadas 25 audiências pela Comissão, sendo que 3 ocorreram fora das dependências da Câmara Municipal.

*loco*, seus problemas é recente na Câmara Municipal de Belo Horizonte e evidencia uma necessidade de adaptação da atuação dos vereadores.

A criação da Comissão de Participação Popular demonstra também uma necessidade de abertura do Poder Legislativo à participação da sociedade. Segundo seu presidente, o Vereador Tarcísio Caixeta, a Comissão de Participação Popular tem o papel de

destampar a panela, para as pessoas verem o que tem dentro, (...) para as pessoas descobrirem o que é o parlamento, como funciona. Porque a gente só escuta é corrupção, é tráfico de influência, é isso, é aquilo... Como é que as pessoas participam do parlamento, como podem influir? (CAIXETA, 2007).

Portanto, ainda que as comissões demonstrem uma atuação muito aquém do seu potencial de promoção da democracia, observam-se recentes preocupações em envolver a sociedade nas discussões e em estimular sua participação. No entanto, esse processo, ainda incipiente, esbarra no desconhecimento ou na deturpação do papel do Parlamento, pelos próprios parlamentares e pela sociedade, e na pouca disposição de participação da sociedade nos trabalhos da Câmara. Tais dificuldades contribuem para que o Legislativo não desempenhe seu papel central de arena política e tenha uma reduzida atuação na realização do projeto democrático.

### **3.2.3.2 – Obstáculos aos princípios democráticos: transparência e publicidade em xeque**

A análise da atuação parlamentar na produção legislativa permite identificar alguns mecanismos, presentes no processo legislativo, que podem ser classificados como antidemocráticos. São mecanismos utilizados, com relativa frequência, na tramitação das leis pesquisadas e que inviabilizam o debate ampliado e comprometem a transparência e a publicidade, essenciais para a democracia.

Nesse sentido, pode-se mencionar a apresentação de emenda de líderes, em segundo turno, e a solicitação de inclusão em pauta, conforme art. 94 da Lei Orgânica.

Embora garantida a participação dos partidos políticos, já que precisa ser assinada por todos os membros do Colégio de Líderes, a emenda de líderes, até abril de 2000, representava a apreciação pelo Plenário, em segundo turno, de matéria não discutida previamente de forma aberta e ampliada. Embora resultante de um acordo político, esse não era fruto de uma discussão pública. Como geralmente tratava-se de substitutivo, ou seja, seu texto substituía todo o conteúdo da proposição principal, sua utilização tornava-se ainda mais antidemocrática. Grande parte das vezes, o Plenário desconhecia o que estava sendo votado.

Na 13<sup>o</sup> legislatura, das 76 leis estudadas, 12 originaram-se de substitutivos de líderes. Isso correu, inclusive, em projetos de lei de grande complexidade, como o que se referia à Operação Urbana para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS. Como agravante, deve-se ressaltar que, em algumas dessas leis, o assunto tratado pelo substitutivo de líderes não guardava qualquer pertinência com o assunto contido na proposição principal, configurando-se na vulgarmente conhecida emenda Frankenstein<sup>232</sup>.

Em uma alteração do Regimento Interno da Câmara, em abril de 2000, a apresentação de emenda de líderes passou a exigir a suspensão da discussão da matéria pelo Plenário, de modo a possibilitar que projeto e emenda fossem remetidos às comissões para exame e parecer, observando-se os prazos regimentais para nova inclusão em pauta. O efeito dessa alteração é facilmente observado na legislatura seguinte - 14<sup>o</sup> legislatura - e na atual. Em ambas não houve nenhuma lei aprovada originária de emenda de líderes.

---

<sup>232</sup> A chamada emenda Frankenstein, numa analogia à criatura monstruosa criada, em laboratório, por um estudante de ciências naturais, cuja história é contada no romance de terror de Mary Shelley, caracteriza-se pelo seu conteúdo desconectado da matéria tratada na proposição a ser emendada. Deve-se mencionar que alguns vereadores solicitaram nulidade de votação da Lei n<sup>o</sup> 7.906/99 (desafetação de via, permuta de imóvel desapropriado e alteração de lei), resultante de emenda Frankenstein originária de um substitutivo de líderes, alegando a impertinência da emenda. O pedido, no entanto, foi indeferido pelo Presidente da Câmara. Também a Lei n<sup>o</sup> 8.004/00 (alienação de área remanescente), igualmente originária de substitutivo de líderes configurado como emenda Frankenstein, sofreu anulação de votação. Porém, posteriormente, foi deferido um requerimento de reconsideração de decisão anulatória da votação.

Quanto às emendas Frankenstein, embora seu simples recebimento pelo Presidente da Câmara infrinja regra regimental de admissibilidade<sup>233</sup>, na 14ª legislatura, identifica-se sua ocorrência em duas leis aprovadas. Uma delas refere-se a um substitutivo e institui a Operação Urbana Centros de Comércio Popular.

Também a solicitação de inclusão em pauta, conforme previsão do art. 94 da Lei Orgânica, deve ser salientada como mecanismo que compromete o debate. Tal dispositivo determina que um vereador pode requerer ao Plenário a inclusão em pauta de projeto de lei, mesmo sem parecer, se decorridos sessenta dias de seu recebimento<sup>234</sup>. Portanto esse é, muitas vezes, o motivo que impede a discussão e emissão de pareceres pelas comissões. Sintetizando, a aprovação pelo Plenário de tal requerimento - embasado no referido art. 94 da Lei Orgânica - encerra a fase de discussão da matéria pelas comissões, interrompendo a tramitação prevista inicialmente e acelerando o processo legislativo. A investigação da utilização do art. 94 da Lei Orgânica para inclusão de matérias em pauta, durante o período analisado, demonstra que o mesmo é muito solicitado no 1º e no 2º turno e, para algumas proposições, nos dois turnos. Tal solicitação, geralmente, evidencia pressa na votação da matéria ou mesmo sugere um interesse de inibição do debate.

Na 13ª legislatura, em relação às 76 leis analisadas, 10 projetos de lei foram incluídos em pauta atendendo a requerimentos que se referiam ao art. 94 da Lei Orgânica e, por isso, deixaram de ser apreciados, em 1º ou 2º turno, ou em ambos, pela Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana. Alguns desses requerimentos envolviam proposições importantes, como a Operação Urbana do BHBUS e a revisão geral do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Nesse último, a inclusão em pauta pelo art. 94 da Lei Orgânica impediu a discussão, pelas comissões, de emenda Frankenstein que continha, além da citada revisão, outros dispositivos relevantes, como a regulamentação da

---

<sup>233</sup> Segundo o art. 128, § 1º, II, da Resolução nº 1.480/90, a emenda só pode ser admitida se tratar de assunto pertinente ao contido na proposição principal. De acordo com o art. 128, § 2º, da citada Resolução, “entende-se como pertinente, a emenda que se restrinja ao aspecto da matéria que estiver sendo especificamente tratado na proposição principal, independentemente da amplitude da matéria” (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990).

<sup>234</sup> A aprovação do requerimento de solicitação de inclusão em pauta, nos termos do art. 94 da Lei Orgânica, significa que o projeto de lei, mesmo sem ter sido debatido e apreciado pelas comissões a que foi distribuído, será submetido à apreciação do Plenário.

ADE de Santa Tereza, a regularização fundiária das ZEIS 1 e 3 e a Operação Urbana do Isidoro.

Na legislatura seguinte, dentre as 79 leis pesquisadas, 32 projetos de lei que as originaram foram incluídos em pauta a partir de requerimentos baseados no citado artigo. Por essa razão, 29 deles não receberam parecer da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana no 1º, 2º ou nos dois turnos. Dentre essas leis, cabe mencionar a que instituiu a Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes, a que autorizou permuta de área correspondente à cobertura do Shopping Diamond Mall<sup>235</sup>, várias leis referentes à desafetação e alienação de bens públicos, a que institui a Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque, a que regulamentou a ADE da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo, a que criou a Operação Urbana dos Centros de Comércio Popular, a que instituiu a Operação Urbana em área da antiga Fazenda Capitão Eduardo e a referente à regularização de parcelamentos do solo e de edificações.

Na 15ª legislatura, das 23 leis analisadas, seis foram objeto de inclusão em pauta valendo-se do art. 94 da Lei Orgânica e não se submeteram, então, à apreciação pela Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana em um dos turnos. Dentre estas, vale citar a lei que alterou o Mapa de Hierarquização do Sistema Viário, constante da Lei nº 7.166/96, e a que dispôs sobre normas para adaptação e implantação de atividades específicas no Hipercentro.

Além desses artifícios, aqui classificados como pouco democráticos, outros elementos verificados também podem indicar que o debate não ocorreu com a amplitude necessária. Nesse sentido, merecem destaque o tempo de tramitação dos projetos de lei e o momento de sua aprovação.

O tempo de tramitação dos projetos de lei é extremamente variável, alguns levam uma legislatura para serem apreciados, outros concluem a tramitação em menos de um mês. Evidentemente que uma longa tramitação não é garantia de que o debate ocorreu de forma ampla e inclusiva. Porém um processo legislativo muito acelerado levanta suspeitas quanto ao seu potencial democrático.

---

<sup>235</sup> Trata-se da Lei nº 8.458/02, que autorizou o Executivo a permutar direito real de uso de área correspondente a pelo menos 80% da cobertura do Shopping Diamond Mall pelas benfeitorias realizadas, pelo Clube Atlético Mineiro, em próprios municipais (vias, praças, parques, edifícios públicos). Vale ressaltar que tal permuta viabilizou a ampliação das instalações do citado Shopping, o que seria impossível, caso se aplicasse os parâmetros construtivos estabelecidos para a área pela Lei nº 7.166/96.



Do total de projetos de lei pesquisados, 27 tramitaram em tempo inferior a seis meses, 17 deles eram de autoria do Executivo. Dentre esses projetos, é importante destacar que seis tratavam de operações urbanas e oito eram projetos que autorizavam o Executivo a alienar áreas, realizar permutas de bens e efetivar operações de crédito ou contrair empréstimos para financiar obras. São, portanto, em sua maioria, matérias complexas que demandariam discussões amplas e criteriosas.

Quanto ao momento de aprovação, o volume de propostas promulgadas no final de dezembro ou em janeiro, inclusive aprovadas em reuniões extraordinárias, é bem expressivo<sup>236</sup>. Mais do que esse volume, cabe destacar o conteúdo das leis aprovadas no final de sessão legislativa ou de legislatura. A votação de matérias relevantes no 'apagar das luzes' parece ser praxe na Câmara Municipal de Belo Horizonte<sup>237</sup>. Muitos projetos de lei, que envolvem questões de grande importância, curiosamente são aprovados nesses períodos o que também parece comprometer a transparência e a publicidade da discussão.

Como exemplos, podem-se mencionar os projetos de lei que instituíram operações urbanas: a Operação Urbana BHBUS foi promulgada em 28 de dezembro; a Operação Urbana Vila Silveira foi promulgada em 31 de dezembro; a Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque foi promulgada em 30 de dezembro; a Operação Urbana Centros de Comércio Popular foi promulgada em 14 de janeiro e a Operação Urbana em área da antiga Fazenda Capitão Eduardo foi promulgada em 17 de janeiro. Além desses, cabe destacar o projeto originário da I Conferência, promulgado em 21 de dezembro; o que regulamentou a ADE da Bacia da Pampulha, Pampulha e Trevo, promulgado em 14 de janeiro e o que dispôs sobre regularização de parcelamentos do solo e de edificações, promulgado em 18 de janeiro.

---

<sup>236</sup> Na 13ª legislatura, das 76 leis pesquisadas, 22 foram promulgadas nos meses de dezembro e janeiro. Na 14ª legislatura, dentre as 79 leis analisadas, 38 foram promulgadas nesses meses, sendo 19 de autoria do Executivo. Na 15ª legislatura, são oito as leis promulgadas em dezembro e janeiro no universo pesquisado, sendo quatro de autoria do Executivo.

<sup>237</sup> A data que consta da lei é a data em que foi promulgada. Isso significa que leis datadas de janeiro, muito provavelmente, foram aprovadas em dezembro, mesmo porque em janeiro não há sessão ordinária na Câmara Municipal de Belo Horizonte. É comum ao final da legislatura haver uma pressão pela aprovação de temas de interesse do Executivo, pois todos os projetos de lei que não concluíram sua tramitação serão arquivados. Muitas vezes, nesse momento, é utilizado um artifício de dispensa de prazo para emenda de redação final, visando a acelerar o envio da proposição ao Executivo para sanção e promulgação da lei.

Todos esses referem-se ao tema parcelamento, ocupação e uso do solo, envolvendo, então, questões relativas à função social da propriedade e à democratização do direito aos benefícios urbanos.

O que se observa é que, de um modo geral, temas de grande interesse para a cidade ainda são discutidos de forma deficiente pelo Poder Legislativo. Os indiscutíveis princípios democráticos de transparência e de publicidade na discussão de todos os assuntos que envolvam o interesse coletivo parecem, muitas vezes, render-se à urgência nas decisões.

### **3-3 – DEMOCRACIA, GOVERNABILIDADE OU MIRAGEM NO HORIZONTE?**

A análise empreendida, apesar das inúmeras limitações explicitadas e, certamente, de outras tantas sequer percebidas, traz à luz uma série de considerações.

A investigação a respeito da forma de funcionamento das instituições democráticas responsáveis pelo planejamento urbano e o panorama obtido por meio do levantamento da legislação urbanística em Belo Horizonte e do processo de sua produção indicam que, apesar de algumas conquistas, ainda há um longo caminho a ser descoberto e percorrido. Sem desmerecer as trilhas abertas e os passos dados, a lentidão do caminhar e a urgência de prosseguir diante das desigualdades e injustiças socioespaciais tornam tímidos os avanços já obtidos. O que parece certo é que tais avanços encontram-se limitados por permanências que entram em choque com os ideais democráticos mais elementares. Se tais permanências não chegam a traduzir-se em retrocessos, configuram-se como obstáculos à possibilidade de realização democrática.

A discussão das questões urbanas nos novos espaços públicos que primam pelo discurso da ampla participação não parece ameaçar velhos padrões que produzem o espaço excludente.

O que se verifica é que, além de novas questões inerentes à democracia participativa, o COMPUR parece reproduzir também dilemas típicos da

democracia representativa<sup>238</sup>. Fica evidente, portanto, as dificuldades de tais espaços de participação desenvolverem práticas políticas inovadoras, capazes de redefinir a cultura política nos espaços institucionais tradicionais.

Quanto ao Poder Legislativo, segundo Vianna (2003), a predominância do Poder Executivo traz um déficit na forma de funcionamento da democracia e acaba por “pervertê-la em um sistema de procedimentos formalizados” que se fecha “às expectativas e demandas sociais” (VIANNA, 2003, p. 8).

Além disso, a emergência da democracia participativa parece contrapor um Estado/Poder Executivo, aliado do cidadão e mais aberto à participação e sensível às demandas sociais, e um Estado/Poder Legislativo, arraigado a práticas conservadoras e hermético a mudanças.

Sobre esse ponto, cabe ressaltar as questões suscitadas, em entrevista, pelo Presidente da recém-criada Comissão de Participação Popular:

É um desafio, para nós, fazer da Comissão de Participação Popular da Câmara Municipal um instrumento efetivo de compreensão do que é o Legislativo e de como é que ele pode atuar, porque, essa participação, ela já se dá diretamente dentro dos canais que o Executivo tem aberto ao longo dos últimos quinze anos. (...) O desafio primário é de origem, ela [a Comissão de Participação Popular] nasceu em um contexto em que a participação popular é muito intensa. (...) Aqui no Município os canais estão todos abertos. Então fazer a sociedade perceber que o Legislativo é importante e que as suas coisas passam pelo Legislativo, quando o Executivo já abriu esses canais de discussão direta com ela e a solução dos problemas mais diretos, mais sentidos, mais próximos do cidadão, o Executivo resolve, qual papel vai ter essa Comissão? (CAIXETA, 2007).

Essa constatação denuncia as dificuldades dos próprios parlamentares em definir a identidade do Parlamento diante de um cenário de intensa valorização da participação direta. Também caracteriza a pouca legitimidade de tal Instituição frente à sociedade, o que contribui para o descrédito da atividade política em si.

A falta de clareza a respeito das possibilidades de articulação entre representação e participação é, então, evidente. Observa-se que a relação entre os poderes e entre as práticas ditas democráticas tem-se traduzido muito mais em

---

<sup>238</sup> Dentre essas questões e dilemas, destacamos: o princípio da paridade numérica entre poder público e sociedade civil e suas conseqüências; a prevalência da vontade do poder público nas decisões; a assimetria de recursos - informacionais, dialógicos e estruturais (disponibilidade de tempo e condições para estar presente nas reuniões) - dos diversos segmentos representados, para interferir nas deliberações; a distância entre representantes e representados; a apatia política da sociedade em geral; a desresponsabilização do Estado e a cooptação dos movimentos sociais.

busca de governabilidade que em realização democrática. Há, na verdade, uma tentação em tomar uma como sinônimo da outra, pois uma elevada governabilidade, por ocultar o conflito, tem a capacidade de sugerir que acordos foram construídos e consensos foram alcançados. Também parece indicar a harmonia entre os poderes e sua capacidade de diálogo. Assim, há um risco permanente de reduzir a democracia a um jogo que, ao invés de despertar o conflito de interesses e de fazer emergir a diversidade social, encobre o dissenso por meio de estratégias de legitimação de decisões centralizadas e que atendem a interesses específicos tomados como coletivos. Esse aparente consenso dissimula os claros interesses predominantes, que são tomados como a totalidade dos interesses envolvidos.

Se a governabilidade parece em alta, dado o peso do Executivo nas decisões políticas, ela parece ocorrer apenas quando o interesse público coincide com o interesse econômico, como demonstra a aprovação dos projetos de lei referentes às operações urbanas. Essa governabilidade tende a cair, quando os interesses hegemônicos sentem-se ameaçados, como se percebe com o projeto de lei da II Conferência de Política Urbana.

Em relação às leis urbanísticas produzidas após 1996, observa-se que a Lei Orgânica e seus princípios, bem como o Plano Diretor e suas diretrizes, raramente são tomados como referencial para a sua produção. Fica a impressão de que tais documentos legais são marcos simbólicos que não ultrapassaram essa condição e não lograram uma aproximação com a prática do planejamento e da gestão urbana. Ao que tudo indica grandes ideais limitam-se a grandes debates e não pertencem ao cotidiano e seus dilemas pequenos e insistentes que, na verdade, produzem o espaço urbano.

Algumas exceções, porém, merecem destaque, como as leis que visam a assegurar qualidade habitacional para a população de baixa renda e a facilitar o processo de urbanização e de regularização fundiária.

No entanto, o princípio da função social da propriedade, ponto nevrálgico e central do ideário de reforma urbana, limita-se a uma expressão. Também os instrumentos de política urbana instituídos no Município estão longe de serem utilizados com base na noção de justiça social e de democratização do direito à cidade. Ao contrário, nota-se uma forte tendência ao desvirtuamento de tais instrumentos e uma apropriação dos mesmos pelo poder econômico.

Enfim, a idéia de reforma urbana parece resumir-se à institucionalização de um instrumental carregado de ideologia e com pouca aplicabilidade prática. Pode-se compará-la a uma caixa de ferramentas sofisticadas, não apropriadas pelo cidadão comum, que só especialistas conseguem empregar. Isso pode ser sentido no pouco envolvimento do setor popular na discussão das operações urbanas, seja no COMPUR, seja na Câmara. Também se evidencia na ausência de pressão popular para aprovação do projeto de lei da II Conferência, teoricamente construído coletivamente.

Tais ferramentas, a cada dia, tornam-se também mais obsoletas, à medida que a cidade se adensa e atinge os limites de ocupação. Vale refletir se não é hora de repensar esses instrumentos, buscando caminhos alternativos que consigam atender com mais precisão aos princípios de justiça social.

Ainda sobre avanços observados na produção legislativa, vale ressaltar as preocupações referentes à criação e à adequação da legislação a conceitos e demandas atuais. Cabe salientar as leis referentes à acessibilidade nos espaços públicos e privados e as relativas à regulação das atividades na propriedade privada, visando ao conforto e à proteção do cidadão/consumidor.

A questão ambiental merece ser destacada como uma crescente preocupação da Câmara Municipal, refletindo a centralidade que o tema vem assumindo em nível mundial. Sobre o tema, cabe mencionar a exigência de licenciamento ambiental para atividades consideradas impactantes, a ênfase na política de saneamento e o combate à poluição em suas diversas formas.

Deve-se, porém, verificar que a preocupação ambiental aparece descolada de questões como a forma de ocupação e uso do território urbano. A relação entre justiça social e justiça ambiental não está presente nas leis produzidas. A combatida degradação ambiental parece surgir espontaneamente e atingir a todos igualmente, sem agentes responsáveis.

Nota-se, em geral, que há uma dificuldade de discutirem-se as questões urbanas de forma mais ampla e pensando-se em horizontes de médio e longo prazos. Essa percepção transparece na fala dos próprios parlamentares, como destaca a Vereadora Luzia Ferreira:

Nós já temos um arcabouço legal que pouca coisa poderia significar inovação, apenas uma atualização. O desafio seria contribuir para pensar

a cidade de médio e longo prazos. Muitas vezes isso não significa necessariamente que você tenha que criar novas leis, mas a partir das leis existentes, a Câmara constituir um fórum de discussão permanente e que esse fórum pudesse interagir com a população e com o Executivo na busca de soluções, de construir consensos novos para que a cidade pudesse avançar (FERREIRA, 2007).

Essa mesma sensação ocorre ao analisarem-se as discussões do COMPUR. Parece que realmente há uma carência de um debate ampliado sobre a cidade e seus problemas.

Quanto ao processo legislativo, embora muito tenha evoluído após 1990 e seja objeto de constantes discussões e alterações na Câmara Municipal de Belo Horizonte, permanecem deficiências no tocante à promoção do debate e à obtenção de decisões respaldadas pela publicidade e pela transparência. A forma de produção da lei é reveladora de inconsistências, como indica a pesquisa. Para identificar tais inconsistências é necessário que o processo legislativo seja conhecido e apropriado, não apenas pelos parlamentares e seus assessores, mas pelos cidadãos em geral. Criticá-lo e aprimorá-lo é responsabilidade de todos.

Para o aprofundamento da democracia no Poder Legislativo, como salienta Anastasia (2006),

é necessário formar, no interior das Casas Legislativas, uma opinião informada, constantemente submetida ao debate público e passível de ser alterada por consequência dessa exposição, de forma a aproximá-la, o máximo possível, da expressão do melhor interesse público (ANASTASIA, 2006, p. 24-25).

Também há a necessidade de promover a interação entre os parlamentares e os cidadãos, tornando o Legislativo cada vez mais permeável às reivindicações, aos anseios e à vontade popular, incorporando-os ao processo decisório.

A análise realizada demonstra a necessidade de aprimoramento da atividade das comissões, ainda pouco valorizadas enquanto arenas de discussão e fusão de saberes. Demonstra também uma intensa utilização de artifícios, conflitantes com os ideais democráticos, para a rápida aprovação de diversas leis, denunciando que ainda há muito a ser alterado. Nesse sentido, é preciso impedir que o processo legislativo torne-se uma formalidade. Ele precisa ser o momento que propicia a emergência da diversidade e da pluralidade sociais e estar

baseado em princípios essencialmente democráticos, que valorizem o debate, a publicidade, a transparência e o controle social.

Fica a sensação de que, sem o controle social, sempre haverá formas de driblar as regras instituídas, aplicando-as conforme a necessidade do momento. Sobre esse aspecto, uma atuação parlamentar ajustada aos ideais de construção da democracia depende da definição de procedimentos claros e democratizantes, mas só será efetiva com a presença dos cidadãos e com o acompanhamento das decisões políticas pela sociedade. A democracia exige que a representação política não prescindia da participação comprometida e lúcida, ou seja, a delegação absoluta de poderes não corresponde ao desejo de uma sociedade que pretende ser capaz de dar-se as próprias regras. Esse ponto, compreendido como central na reflexão proposta pela pesquisa, será resgatado e discutido nas últimas considerações.

Ao final, pode-se dizer que a mudança do cenário do planejamento urbano não foi suficiente para alterar a história encenada. Novos atores têm participado da cena, porém, apenas como coadjuvantes, ou seja, sua participação tem, muitas vezes, apenas conferido brilho aos velhos atores, a quem continua cabendo o papel principal.

Também fica caracterizado o risco de substituir a utopia democrática, necessária para a consolidação de um novo urbano, por estratégias de governabilidade que reduzem a democracia a rituais instituídos de legitimação de decisões. Limitar o ideal democrático à governabilidade é trocar o sonho pela ilusão; é contentar-se com uma miragem, imagem que, no deserto, tem o poder de enganar os sentidos.

**IDENTIFICANDO LIMITES E DESVENDANDO  
POSSIBILIDADES**



O resgate da trajetória do planejamento urbano em Belo Horizonte, buscando possíveis avanços na sua democratização, objetivou identificar limites e possibilidades do Poder Legislativo Municipal no que se refere à produção de um espaço urbano mais democrático. Com a certeza de que finalizar a pesquisa não encerra essa reflexão, as últimas considerações devem ser compreendidas, não como ponto de chegada, mas como base para novos começos.

Como salientado anteriormente, se alguns avanços democráticos foram obtidos na discussão das questões urbanas e na forma de funcionamento do Poder Legislativo, estes mostram-se limitados por permanências.

A busca de justiça social e qualidade de vida para todos, por meio do planejamento urbano, esbarra no processo de produção do espaço inerente ao capitalismo. A efetivação dos princípios, diretrizes e instrumentos instituídos com a finalidade de possibilitar um espaço urbano mais democrático encontra limites na estratégia do capital.

Ao mesmo tempo, do ponto de vista da democracia política, permanece uma forma restrita de compreender-se a política, nos espaços de representação e de participação, reduzindo-a, quando muito, à simples negociação e gestão de conflitos previamente instituídos. O individualismo e a tônica da competição - centrais no ideário neoliberal - somados à pressão pela velocidade decisória esvaziam a idéia de construção coletiva. O interesse comum parece reduzido aos interesses da economia, esta passando a responder pelo social, pelo cultural e pelo ambiental.

Lefebvre (2004) questiona a passividade das pessoas envolvidas e concernidas pelos projetos e estratégias postas em prática no urbano; questiona a inexistência da “rebelião do ‘vivido’, do cotidiano, da práxis” (LEFEBVRE, 2004, p. 166). “Por que esse silêncio dos ‘usuários’? Por que os balbucios informes das ‘aspirações’ quando nos dignamos a consultá-los? Como explicar essa estranha situação?” (LEFEBVRE, 2004, p. 165). Razões ideológicas, históricas, teóricas e sociológicas são apresentadas pelo filósofo. Ele destaca que, quando o espaço como valor de troca substitui o espaço como valor de uso, o usuário torna-se apenas um comprador. E essa passividade, como diz o próprio Lefebvre, não é abalada pela ideologia da participação.

A ideologia urbanística exagera a importância das ações ditas 'concertadas' que ela consente. Ela dá a impressão, aos que utilizam tais representações, de manipular as coisas, assim como as pessoas, com um sentido inovador e favorável. Com uma grande ingenuidade, dissimulada ou não, muitos crêem decidir e criar (LEFEBVRE, 2004, p. 143).

Diante desses entraves, a questão que aqui se coloca é: como contornar, driblar ou, mais precisamente, como romper com tais permanências? Tem o Poder Legislativo Municipal alguma possibilidade nesse sentido?

Não é tarefa simples romper com permanências tão estruturais. Não há fórmulas ou receitas a serem prescritas. Pode-se, porém, pensar em formas de provocar fissuras, que, somadas, poderiam abalar alguns alicerces.

A identificação e explicitação dos obstáculos à mudança é um passo a ser dado e se relaciona com a emergência da cidade da diversidade, da pluralidade e do conflito, condição para a cidade democrática. Só assim a estratégia deixará de esquivar-se ao olhar; deixará de aparecer como lógica, portanto, necessária (LEFEBVRE, 2004).

A esfera pública - lugar da pluralidade e da diversidade, arena de discussão de interesses comuns de uma sociedade na busca da construção da vontade coletiva e espaço de justificação de decisões políticas - é o palco para a apresentação dessa cidade conflituosa. Se o projeto de esfera pública corresponde à idéia de Parlamento, pode-se dizer que o potencial do Poder Legislativo é promover a discussão e a exposição. Isso evidencia a necessidade de mudar o foco de atuação de tal Instituição, tornando-se mais 'parlamento' e menos 'legislativo'. A produção legislativa precisa ser vista como consequência, sequer exclusiva ou inevitável, do debate.

Apropriar-se desse potencial é enveredar-se pelo universo pouco explorado do Poder Legislativo Municipal. Tal tarefa precisa ser assumida pelos cidadãos, mas também pela comunidade científica. Dar as costas às instituições sob a justificativa de que estão falidas ou corrompidas em nada contribuirá para transformá-las ou para ultrapassar seus marcos ideológicos e institucionais. Rotulá-las é bloquear mudanças, situação que muito interessa a quem luta pelas permanências.

O que se pretende enfatizar é: se a idéia de esfera pública e de Parlamento não se concretizaram, talvez não se deva abandoná-las. Como ressalta Jovchelovitch (2000), "para existir as coisas devem ser construídas pela ação e

ideação humana. Ora a história nada mais é do que a construção do que não existia” (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 60).

Também Santos (2006) destaca que o Estado não deve “ser abandonado como campo de luta”, nem se deve aceitar “a fatalidade que o modelo neoliberal desenhou para ele”. Para o autor, há que se “proceder a uma profunda reinvenção do Estado, não temendo a tonalidade utópica que algumas medidas podem assumir” (SANTOS, 2006, p. 316).

Ao entender-se que, na construção da democracia, há um potencial a ser explorado no Poder Legislativo, além das permanências estruturais, alguns limites conjunturais também evidenciam-se no desenrolar da pesquisa. Segundo Lefebvre (2004),

A elaboração da estratégia urbana só pode ser efetuada conforme as regras gerais, conhecidas desde Marx, da análise política. Essa análise refere-se às condições e às conjunturas, tanto quanto aos elementos estruturais da situação (LEFEBVRE, 2004, p. 133).

O primeiro desses limites refere-se à prevalência do Executivo sobre o Legislativo. O projeto de esfera pública passa necessariamente por uma avaliação da assimetria entre esses dois poderes.

Vianna (2003) salienta que “a gravitação do Legislativo em torno do Executivo (...) induz à retração da esfera pública e cerceia suas possibilidades de contato com o mundo da opinião” (VIANNA, 2003, p. 9). E acrescenta:

A opinião e o fluxo das opiniões, em um contexto tão limitador para a emergência de uma cultura cívica, não encontram meios e modos de se traduzirem em vontade na esfera pública, levando as instituições a conhecerem como única razão os objetivos estratégicos da economia (...) em detrimento das outras dimensões da vida social (VIANNA, 2003, p. 10).

Mudanças legais podem reduzir esse desequilíbrio entre os poderes, no entanto, esse rearranjo passa, principalmente, por uma mudança paradigmática ou conceitual. O valor do Parlamento deve ser conferido pelos próprios parlamentares e pelos cidadãos ao compreenderem seu potencial e se apropriarem dele.

Outro obstáculo relaciona-se à forma como encontram-se instituídos os espaços públicos abertos à participação popular. Ao serem coordenados pelo

Executivo, eles parecem aumentar o desequilíbrio entre os poderes e podem estar realmente contribuindo para o estreitamento da esfera pública. Portanto precisam também de uma redefinição.

A articulação entre o Legislativo Municipal e as formas de democracia participativa que ocorrem no nível local, ao constituir-se em um meio de ampliação do campo político, pode alterar a relação de forças que hoje predomina. Segundo Avritzer (2006), “somente assim cada uma das formas de exercício da soberania, a participação e a representação, poderão complementar déficits ou incompletudes presentes na outra” (AVRITZER, 2006, p. 42).

Assim, pode-se dizer que os espaços públicos de debate e a esfera pública são complementares na construção democrática. Os primeiros referem-se ao momento de formulação de questões e de delimitação de interesses a serem confrontados numa discussão ampliada na esfera pública.

A negação do potencial da democracia representativa pela democracia participativa e vice-versa parece apenas contribuir para a desvalorização de ambas e a manutenção de velhas práticas políticas. Os fóruns de debate e o Poder Legislativo precisam ser concebidos, não como rivais ou em disputa de poder, mas como ambientes complementares do exercício da política. Para tanto, é preciso ir além das críticas, redefinindo a forma de atuação e explorando as possibilidades que cada um encerra.

Cabe ressaltar que o projeto de esfera pública não tem chance de prosperar, enquanto a cidade do conflito estiver submersa em um mar de consensos ‘fáceis’ ou pré-estabelecidos, enquanto imperar a apatia política e enquanto o ‘discurso do possível’ impedir que se sonhe com futuros alternativos. Sua efetivação exige que a política, condição para a realização democrática, seja vista como possibilidade transformadora de significações e instituições ou como criação histórica. Se o mundo humano é essencialmente o mundo da política, das palavras e dos atos, o desencanto com a esfera pública seria o desencanto do homem consigo mesmo.

As possibilidades da esfera pública e do Parlamento encontram-se, então, e, principalmente, atreladas à existência de uma sociedade civil capaz de, pelo movimento instituinte, recriar as instituições e conferir-lhes novos valores e novas práticas. Afinal, cabe à sociedade civil realizar a ponte entre o mundo da vida e a esfera pública, buscando influenciar a lógica sistêmica. A democratização da

democracia passa pelo fortalecimento da sociedade civil, cerne do projeto de esfera pública, o que pode ser percebido quando se observa que as conquistas destacadas pela pesquisa estão diretamente relacionadas aos momentos em que essa sociedade se fez presente e atuante.

Realizar a democracia e alterar o curso da história, exige o auto-reconhecimento pela sociedade de que é autora de suas normas, exige sujeitos sociais e políticos, exige a tensão entre sociedade instituída e sociedade instituinte. A democracia exige a mobilização, o envolvimento, a atividade, a responsabilidade e a lucidez da sociedade. Exige muito mais do que votar ou manifestar-se, quando é consentido. Volta-se aqui ao projeto de autonomia individual e coletiva de que fala Castoriadis - a primeira, referindo-se à capacidade individual de decidir lucidamente, buscando a própria felicidade e a segunda, apontando para a necessidade da existência de instituições que promovam o acesso igualitário às decisões sobre assuntos de interesse coletivo.

Enfim, a crise da democracia representativa pode ser assim sintetizada: a certeza de que não há democracia sem a presença efetiva da sociedade e sem política. Curiosamente, também a democracia participativa resente-se desses elementos essenciais. Como enfatiza Rousseau (1987), “O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade” (ROUSSEAU, 1987, p. 43-44).

O potencial do Poder Legislativo é, portanto, sua correspondência ao projeto de esfera pública e seu limite é conferido pela sociedade civil. A esfera pública ganha contornos, quando a sociedade civil toma corpo e vice-versa, numa relação dialética e indissociável. Assim, o limite é também o potencial.

Ao final, explicita-se aqui o desafio maior. A construção da vontade coletiva - essência e desafio da democracia - passa pelo reconhecimento da alteridade; passa pela percepção do outro como parte do todo; passa pela abertura a saberes plurais e alternativos à ciência moderna<sup>239</sup>. Essa reflexão, embora não enfrentada diretamente na pesquisa, permeia as reflexões nela contidas.

Tal dificuldade insere-se na prisão da modernidade e nos seus paradigmas. Boaventura de Sousa Santos associa o pensamento moderno a um pensamento

---

<sup>239</sup> Santos (2006) critica a ciência como garantia de “permanência do estatuto hegemônico do actual sistema econômico capitalista” e defende uma abertura epistêmica, “no sentido de tornar visíveis campos de saber que o privilégio epistemológico da ciência tendeu a neutralizar, e mesmo a ocultar, ao longo dos séculos” (SANTOS, 2006, p. 152). A abertura à pluralidade de modos de conhecimento e a novas formas de relacionamento entre estes e a ciência é designada pelo autor de “ecologia dos saberes”.

abissal que corta a realidade de forma radical e a divide em dois lados: o que está do ‘outro lado’ é incompreensível, invisível e inexistente<sup>240</sup>. Reconhecer a existência desse outro lado e procurar desvendá-lo é ir em busca de conhecimentos novos e não enquadrados em teorias, leis e tratados; é arriscar-se no desconhecido diante da consciência das limitações do que se conhece.

A democracia, enquadrada pela modernidade, encontrará, então, sua radicalidade ao aventurar-se na descoberta e na percepção desse outro lado. Volta-se aqui à Rancière (1996) e à sua percepção sobre a política e o dissenso<sup>241</sup>:

A política não é em primeiro lugar a maneira como indivíduos e grupos em geral combinam seus interesses e seus sentimentos. É antes um modo de ser da comunidade que se opõe a outro modo de ser, um recorte do mundo sensível que se opõe a outro recorte do mundo sensível (RANCIÈRE, 1996, p. 368).

Para Rancière (1996), a política repousa sobre o princípio da igualdade, que só se manifesta por meio do dissenso. Esse seria a ruptura nas formas sensíveis da comunidade, interrompendo uma lógica de dominação suposta natural. O dissenso deve, portanto, ser entendido como a possibilidade de que mundos diferentes sejam reconhecidos.

Nesse sentido, Santos (2006) destaca que conceitos como: direitos humanos, cidadania, sociedade civil, esfera pública, democracia, justiça social e soberania popular são incompletos. O autor ressalta que tais elementos não são dispensáveis, porém, precisam dialogar com outros conceitos oriundos de culturas diversas.

Partindo dessa percepção, uma nova reflexão tem início. Uma reflexão que precisa buscar respostas em recantos não investigados nesta pesquisa. O que pode haver para além do direito e da lei? O que pode haver para além das idéias de emancipação e de regulação?

---

<sup>240</sup> Esse pensamento foi desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos em Conferência intitulada “Para além do pensamento abissal: das linhas globais à ecologia dos saberes”, proferida no dia 20 de setembro de 2007, no auditório da Reitoria da Universidade Federal de Minas Gerais, durante ciclo de eventos promovido pela UFMG em comemoração aos seus 80 anos.

<sup>241</sup> Rancière (1996) destaca que “o que chamam de consenso é na verdade o esquecimento do modo de racionalidade próprio à política” (RANCIÈRE, 1996, p. 368). O dissenso seria, então, esse modo de racionalidade.

A pesquisa que aqui se encerra confirma que almejar a democratização do espaço urbano exige a ampliação do olhar para além dos horizontes visíveis. Porém nenhuma frustração deve prevalecer. Ver além do horizonte é descortinar primeiro o próprio horizonte e percebê-lo não como fim, mas como limite a ser transposto. Como disse Santos, em Conferência<sup>242</sup>, “todo pensamento é uma trajetória de pós-saber”...

---

<sup>242</sup> Ver nota de rodapé n° 240.

## REFERÊNCIAS

---

ANASTASIA, Fátima. Teoria democrática e o novo institucionalismo. *Cadernos de Ciências Sociais*, v.8, n. 11. Belo Horizonte, dez 2002, p. 31-46.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil* (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 17-33.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 147-182.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil: além da dicotomia estado-mercado. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994a, p. 23-40.

\_\_\_\_\_. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994b, p. 269-303.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 561-597.

\_\_\_\_\_. Reforma Política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil* (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 35-43.



AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial, UFMG, março de 2005, p. 16-41.

BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise e conjuntura*, v. 1, n. 1. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986, p. 83-118.

BOBBIO, Norberto. O marxismo e o Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 33-54.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina Soares de. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003, p. 195-253.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 164-207.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 6, n° 2, nov. 2004, p.35-51.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras dos anos 90. *XII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Belo Horizonte, 2005.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. In: *Cadernos do IPPUR*, ano XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997, p. 79-111.

\_\_\_\_\_. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 27-51.

CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 122-137.

\_\_\_\_\_. *As encruzilhadas do labirinto II: os domínios do Homem*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 247-331.

\_\_\_\_\_. *O mundo fragmentado. As encruzilhadas do labirinto III*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a, p. 121-149.

\_\_\_\_\_. A criação histórica e a instituição da sociedade. In: CASTORIADIS, Cornelius et al. *A criação histórica*. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios, 1992b, p. 81-101.

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa*, nº 5, outubro de 1996.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 144-310.

CONFERÊNCIA - PARA ALÉM DO PENSAMENTO ABISSAL: DAS LINHAS GLOBAIS À ECOLOGIA DOS SABERES, 2007, Belo Horizonte.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte.

CORREIA, Claudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 153-162.

COSTA, Geraldo Magela. A atual política urbana brasileira e suas possíveis contribuições à produção de um ambiente construído democrático – o caso do Plano Diretor de Belo Horizonte. In: 13th Bartlett International Summer School, *PROCEEDINGS. Estratégias democráticas para a produção do ambiente construído*. São Paulo: BISS Organising Committee; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1991, p. 112-123.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. A reforma urbana e a busca da cidadania. In: *Indicador*, nº 27. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1988, p. 889-893.

\_\_\_\_\_. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (coord.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: PBH/CEDEPLAR, 1994, p. 51-77.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COSTA, Sérgio; AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. . In: MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (orgs.). *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 64-90.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002a, p. 9-15.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.).

*Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002b, p. 279-301.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 203-231.

FERRI, Cristiano. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, volume 9, nº 14. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2007, p. 103-131.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (org.). *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p. 185-198.

FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. *Perspectivas do planejamento urbano contemporâneo: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado em Geografia. UFMG: Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996, 212p.

GOMES, Wilson. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (orgs.). *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 49-61.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 53-70.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1984.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. *A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000, P. 15-65.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, out. 1995, p. 5-34.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 309-325.

\_\_\_\_\_. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: *Cadernos do IPPUR*, ano XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997, p. 113-130.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 121-192.

MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2003.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (orgs.).

*População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2003, p. 159-179.

\_\_\_\_\_. Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 301-317.

MILL, Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo: Escala, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Ensaio sobre a liberdade*. São Paulo: Escala, 2006b.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. (Dissertação de Mestrado), 1980.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 373-418.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003, p. 141-194.

POLVEIRO JÚNIOR, Elton. Desafios e perspectivas do Poder Legislativo no século XXI. *Textos para discussão*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abril de 2006, p. 1-46. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textosdiscussão.htm>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Anais da I Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resultado Final da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2001/2002.

RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: NOVAES, Adauto (org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 367-382.

REZENDE, Vera F. Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 139-152.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 261-289.

ROMANO, Olavo. *Muito além da cidade planejada: uma contribuição à História da região nordeste da Capital*. Belo Horizonte: Editora Magnum, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Editora Afrontamento, 1987.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Editora Afrontamento, 1994, p. 203-241.

\_\_\_\_\_. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) *Democratizar a*

*democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 50-88.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada. Volume 1 - O debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 40-61 e p.123-180.

SCHIMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996, p. 23-48.

SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO URBANO E ÁREAS CENTRAIS, 2005, Belo Horizonte.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 20ª edição, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

\_\_\_\_\_. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: EVELINA, Dagnino. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TORRES, João Carlos Brum. História e política em Castoriadis. In: CASTORIADIS, Cornelius et al. *A criação histórica*. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios, 1992, p. 55-63.



VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000, p. 75-103.

VÉRAS, Roberto. A denúncia do desmanche. In: RIZEK, Cibele Saliba; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). *Francisco de Oliveira: a tarefa da crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 103-116.

VIANNA, Luiz Werneck. Apresentação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003, p. 7-16.

## **LEIS, PROJETOS DE LEI E PROCESSOS LEGISLATIVOS**

BELO HORIZONTE. Lei n° 363, de 4 de setembro de 1930. “Aprova o regulamento geral de construções em Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 1930.

BELO HORIZONTE. Decreto n° 165, de 1° de setembro de 1933. “Modifica a Lei n° 363, de 1930”. Belo Horizonte, 1933.

BELO HORIZONTE. Decreto-Lei n° 84, de 21 de dezembro de 1940. “Aprova o Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 1940.

BELO HORIZONTE. Lei n° 2.662, de 29 de novembro de 1976. “Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Belo Horizonte e dá outras providências”. Belo Horizonte, 1976.

BELO HORIZONTE. Lei n° 4.034, de 25 de março de 1985. “Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano no Município e Belo Horizonte e dá outras providências”. Belo Horizonte, 1985.

BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*, 1990.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996. “Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 1996a.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996. “Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município”. Belo Horizonte, 1996b.

BELO HORIZONTE. Lei nº 8.616, de 14 de julho de 2003. “Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências” (Estatuto da Cidade), 2001.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Processo de tramitação do Projeto de Lei nº149/76. “Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Belo Horizonte e dá outras providências”. Belo Horizonte, 1976.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Processo de tramitação do Projeto de Lei nº323/84. “Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano no Município e Belo Horizonte e dá outras providências”. Belo Horizonte, 1984-1985.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resolução nº 1.291, de 25 de setembro de 1989. “Dispõe, em Regimento Interno, sobre o processo legislativo especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 1989a.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Deliberação nº 01, de 3 de outubro de 1989. “Contém o Regimento Interno da Comissão Especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 1989b.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Cópias de atas - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989c.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Propostas e sugestões às Comissões (Livros 1 a 7) - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989d.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Relatórios finais do anteprojeto da Lei Orgânica - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989e.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Anteprojeto da Lei Orgânica de Belo Horizonte - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989f.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Emendas ao anteprojeto e ao projeto da Lei Orgânica - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989g.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1990a.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Emendas populares ao projeto da Lei Orgânica (Livros 1 a 7) - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1990b.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Processo de tramitação do Projeto de Lei nº695/90. "Dispõe sobre o Plano Diretor de Belo Horizonte - BH 2010 - e dá outras providências". Belo Horizonte, 1990c.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resolução nº 1.480, de 7 de dezembro de 1990. "Contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte". Belo Horizonte, 1990d.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Processo de tramitação do Projeto de lei n° 314/95. “Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 1995-1996a.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Processo de tramitação do Projeto de lei n° 315/95. “Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município”. Belo Horizonte, 1995-1996b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de lei n° 149/76. 1976. “Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Belo Horizonte e dá outras providências”. Belo Horizonte, 1976.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de lei n° 323/84. 1984. “Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano no Município e Belo Horizonte e dá outras providências”. Belo Horizonte, 1984.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei n° 695/90. “Dispõe sobre o Plano Diretor de Belo Horizonte - BH 2010 - e dá outras providências”. Belo Horizonte, 1990a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei n° 695/90 – Relatório Síntese (Anexo I). Belo Horizonte, 1990b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de lei n° 314/95. “Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 1995a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de lei n° 315/95, “Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município”. Belo Horizonte, 1995b.

## **ENTREVISTAS**

CAIXETA, Tarcísio (vereador pelo Partido dos Trabalhadores - PT). Belo Horizonte, outubro de 2007. 1 fita cassete (50 min.). Entrevista concedida a Patrícia Garcia Gonçalves.

DOMINGOS, Anselmo José (vereador pelo Partido Trabalhista Cristão - PTC). Belo Horizonte, novembro de 2007. 1 fita cassete (30 min.). Entrevista concedida a Patrícia Garcia Gonçalves.

FERREIRA, Luzia (vereadora pelo Partido Popular Socialista - PPS). Belo Horizonte, novembro de 2007. 1 fita cassete (30 min.). Entrevista concedida a Patrícia Garcia Gonçalves.

SANTOS, Neusinha (vereadora pelo Partido dos Trabalhadores – PT). Belo Horizonte, março de 2008. Entrevista, por escrito, concedida a Patrícia Garcia Gonçalves.

SENRA, João Bosco. Belo Horizonte, outubro de 2007. 1 fita cassete (40 min.). Entrevista concedida a Patrícia Garcia Gonçalves.

ANEXO I

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**13º LEGISLATURA: 1997 – 2000**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
Lei nº 7.750/99 (cria Parque em área verde no Bairro Estoril)	Lei nº 7.647/99 (disciplina instalação e funcionamento de elevadores)	Lei nº 7.413/97 (permite estacionamento gratuito em frente a farmácias e laboratórios)	Lei nº 7.555/98 (proíbe venda de bebidas e cigarros nas escolas)	Lei nº 7.414/97 (dispõe sobre áreas destinadas ao plantio de árvores frutíferas)	Lei nº 7.611/98 (estende benefícios criados para o Conjunto Felicidade - doação de lotes)	Lei nº 7.379/97 (altera composição do Cons. Mun. de Habitação)	Lei nº 7.597/98 (dispõe sobre assentamentos de famílias removidas devido a obras públicas - PROAS)
Lei nº 7.795/96 (altera Lei nº 7.166/96 – regra para revisão de zoneamento)	Lei nº 7.653/99 (obriga instalação de sanitários adaptados para portador de deficiência em prédios públicos)	Lei nº 7.469/98 (proíbe comércio ambulante em veículos em áreas próximas a algumas atividades)	Lei nº 7.556/98 (dispõe sobre instalações especiais para portador de deficiência em estabelecimento de lazer)	Lei nº 7.530/98 (dispõe sobre instalação de grades na rede pluvial das vias públicas)	Lei nº 7.776/99 (dispõe sobre operação de crédito com o BDMG – obras Av. Pedro II)	Lei nº 7.430/98 (altera composição do Cons. Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município)	Lei nº 7.620/98 (institui o Eixo Cultural Rua da Bahia Viva)
Lei nº 7.886/99 (altera Lei nº 7.166/96 – regra para destinação de área transferida ao Município em parcelamentos – praça)	Lei nº 7.847/99 (obriga instalação de sistema de drenagem em aparelhos de ar condicionado)	Lei nº 7.505/98 (disciplina colocação e permanência de caçambas)	Lei nº 7.613/98 (dispõe sobre instalação de gerador ou fonte alternativa de energia em hospitais e clínicas)	Lei nº 7.745/99 (cria normas para remoção de terra e entulho)	Lei nº 7.820/99 (dispõe sobre associação do Município à Associação dos Municípios Mineiros de MG)	Lei nº 7.903/99 (dispõe sobre obrigatoriedade de realização de audiências públicas no licenciamento ambiental)	Lei nº 7.794/99 (proíbe trânsito de caminhões na Av. Nossa Senhora do Carmo)
Lei nº 7.928/99 (institui Operação Urbana para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS)	Lei nº 7.909/99 (revoga obrigatoriedade de instalação de cabos telefônicos)	Lei nº 7.532/98 (disciplina colocação e permanência de caçambas)	Lei nº 7.646/99 (disciplina o funcionamento de academias)	Lei nº 7.904/99 (cria critérios para capina química)	Lei nº 7.902/99 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e alienação de áreas remanescentes)		Lei nº 7.926/99 (dispõe sobre regras referentes a fechamento de quarteirão)

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO






 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**13º LEGISLATURA: 1997 – 2000**

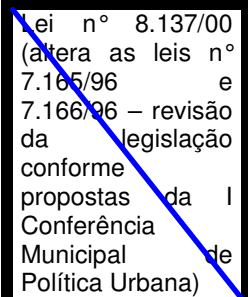
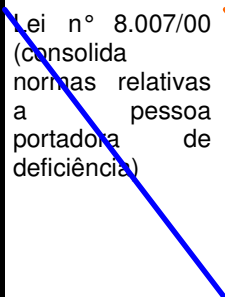
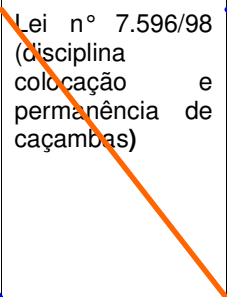
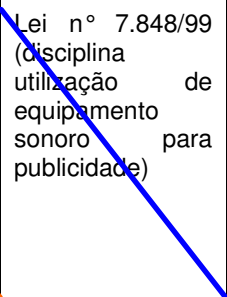
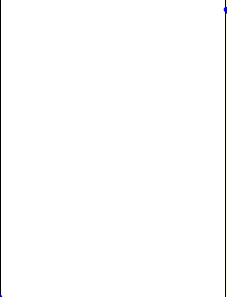
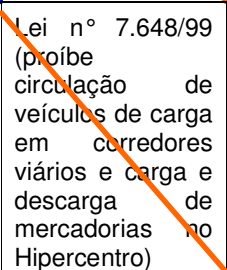
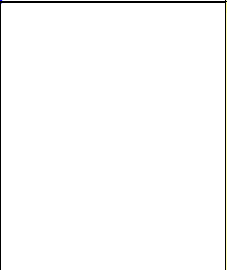
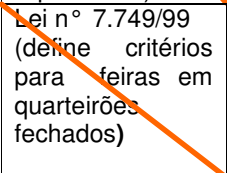
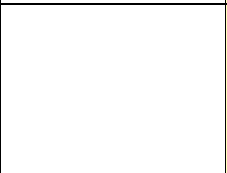
PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPA TIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIIDADE				
Lei nº 7.936/00 (altera a Lei nº 7.166/96 – localização de motéis apenas em terrenos lindeiros a vias de ligação regional)	Lei nº 7.975/00 (dispõe sobre construção e conservação de passeio – responsabiliza os proprietários de imóveis lindeiros)	<del>Lei nº 7.567/98 (dispõe sobre comercialização de lanches em veículos automotores)</del>	Lei nº 7.731/99 (obriga afixação de cartaz educativo sobre os perigos do álcool em bares e restaurantes)	Lei nº 7.932/99 (autoriza a associação do Município a outras entidades, visando à criação de associação civil comunitária – recuperação da Pampulha)	Lei nº 7.906/99 (dispõe sobre desafetação de via, permuta de imóvel desapropriado e alteração de Lei sobre a SLU)		Lei nº 8.174/01 (cria centro comercial em vias públicas da Região da Savassi – definição de critérios para implementação desse centro)
Lei nº 8.067/00 (altera lei da Operação Urbana BHBUS – flexibilizar o processo para atrair investidores)	Lei nº 7.976/00 (dispõe sobre construção e reforma de muros e passeios – fechamento e limpeza de terrenos)	<del>Lei nº 7.578/98 (dispõe sobre banca de jornal em logradouros públicos)</del>	Lei nº 7.772/99 (obriga indicação de profundidade de piscinas de natação)	Lei nº 8.068/00 (disciplina o transporte de produto perigoso)	Lei nº 7.965/00 (dispõe sobre integração de área ao patrimônio dominial do Município para implantação de equipamento – abaixo assinado dos moradores)		
Lei nº 8.076/00 (altera Anexo X da Lei nº 7.166/96 – classificação de atividades – passa 'escola de idiomas' do grupo II para o grupo I)	Lei nº 7.977/00 (cria procedimentos para manutenção de sistemas de aparelho de climatização)	<del>Lei nº 7.592/98 (disciplina colocação e permanência de caçambas)</del>	Lei nº 7.825/99 (proíbe sistema de auto-serviço para o abastecimento de veículos)	<del>Lei nº 8.090/00 (altera Regulamento de Limpeza Urbana – a distribuição manual de panfletos deixa de ser ato lesivo à limpeza urbana)</del>	Lei nº 8.002/00 (dispõe sobre desafetação de trecho de via – ampliar área do empreendimento associado à Estação de Integração do Barreiro – BHBUS)		

**LEGENDA:**

-  LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO
-  SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR
-  VETO TOTAL REJEITADO
-  VETO PARCIAL MANTIDO
-  VETO PARCIAL REJEITADO



**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA  
13º LEGISLATURA: 1997 – 2000**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
 Lei n° 8.137/00 (altera as leis n° 7.165/96 e 7.166/96 – revisão da legislação conforme propostas da I Conferência Municipal de Política Urbana)	 Lei n° 8.007/00 (consolida normas relativas a pessoa portadora de deficiência)	 Lei n° 7.596/98 (disciplina colocação e permanência de caçambas)	 Lei n° 7.848/99 (disciplina utilização de equipamento sonoro para publicidade)		 Lei n° 8.004/00 (dispõe sobre alienação de área remanescente)		
Lei n° 8.170/01 (dispõe sobre regras para obtenção de Alvará de Localização e Funcionamento por agência de viagem e turismo)	Lei n° 8.071/00 (altera regras referentes à instalação e funcionamento de elevadores – alteração da lei vigente)	 Lei n° 7.648/99 (proíbe circulação de veículos de carga em corredores viários e carga e descarga de mercadorias no Hipercentro)	Lei n° 7.852/99 (proíbe entrada de animal em supermercados e similares)		 Lei n° 8.039/00 (dispõe sobre desafetação e alienação de bem público de uso comum)		
		 Lei n° 7.749/99 (define critérios para feiras em quarteirões fechados)	Lei n° 7.978/00 (cria normas para exibição e comercialização de produto transgênico)		 Lei n° 8.045/00 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e alienação de área remanescente)		

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA  
13º LEGISLATURA: 1997 – 2000**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
		<del>Lei nº 7.766/99 (dispõe sobre estacionamento para veículos a serviço de empresas jornalísticas)</del>	<del>Lei nº 8.043/00 (proíbe panificadoras em postos revendedores de produtos derivados do petróleo)</del>		<del>Lei nº 8.065/00 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e permuta de imóveis – regularização de situação fática)</del>		
		<del>Lei nº 7.788/99 (dispõe sobre estacionamento para embarque e desembarque de alunos em frente às escolas)</del>	Lei nº 8.172/01 (dispõe sobre regras para funcionamento de academias – altera lei vigente)				
		Lei nº 7.901/99 (proíbe comércio de bebida alcoólica por ambulante próximo a escolas)	<del>Lei nº 8.175/01 (obriga a existência de poltrona especial para pessoa obesa em casas de diversão)</del>				
		<del>Lei nº 8.059/00 (dispõe sobre penalidades por infração a legislação sobre comércio em passeios e vias públicas)</del>	Lei nº 8.176/01 (dispõe sobre penalidade para estabelecimento que discriminar pessoa em virtude de orientação sexual)				

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA  
13º LEGISLATURA: 1997 – 2000**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
		Lei n° 8.061/00 (dispõe sobre restrição a trios elétricos e similares em eventos realizados na Região da Savassi)					
		<del>Lei n° 8.072/00 (dispõe sobre normas para exploração de comércio ambulante em veículos)</del>					
		<del>Lei n° 8.088/00 (permite estacionamento gratuito em frente a padarias)</del>					
		<del>Lei n° 8.136/00 (altera lei vigente sobre comércio ambulante de pipoca em veículo – autoriza publicidade nos carrinhos e permite nomeação de auxiliar pelo permissionário)</del>					

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**14º LEGISLATURA: 2001 – 2004**

PARCELAMENTO CUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
Lei nº 8.240/01 (institui Operação Urbana na área ocupada pela Casa do Conde de Santa Marinha)	Lei nº 8.234/01 (altera lei vigente – limpeza e fechamento de terrenos)	Lei nº 8.320/02 (altera lei vigente - normas para exploração de comércio ambulante em veículos)	Lei nº 8.261/01 (dispõe sobre obrigatoriedade de instalações sanitárias e bebedouros em bancos comerciais – acrescenta penalidades à lei vigente)	Lei nº 8.201/01 (altera a Lei nº 7.277/97 – Licença Ambiental – e estabelece normas para instalação de antena de telecomunicação)	Lei nº 8.297/01 (dispõe sobre alienação de área remanescente – regularização de situação fática)	Lei nº 9.033/05 (cria o Fórum da Cidade para a Agenda 21 – BH)	Lei nº 8.354/02 (disciplina a criação e a comercialização de cães das raças que menciona – pitbull e rottweiler)
Lei nº 8.254/01 (altera zoneamento, de ZAP para ZP-2, na Região da Pampulha)	Lei nº 8.304/02 (cria o Serviço Municipal de Engenharia Pública)	Lei nº 8.358/02 (dispõe sobre instalação e regulamentação de feira comunitária – logradouros fora da Av. do Contorno)	Lei nº 8.395/02 (dispõe sobre regras para funcionamento de estabelecimento que utilize máquina destinada a jogo)	Lei nº 8.204/01 (dispõe sobre monitoramento da poluição sonora)	Lei nº 8.298/01 (dispõe sobre alienação de área remanescente)		Lei nº 8.414/02 (dá o nome de Capitão Eduardo a bairro)
Lei nº 8.294/01 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e alteração da lei que trata da Operação Urbana para implantação de Estações de Integração do BHBUS – isenção de transferência de 15% no desmembramento)	Lei nº 8.446/02 (cria procedimento a ser exigido no ato de comunicação de início de obra de edificação em condomínio – exige registro da incorporação antes da comercialização dos imóveis)	Lei nº 8.359/02 (estabelece medidas para facilitar a locomoção de portadores de deficiência)	Lei nº 8.428/02 (dispõe sobre permissão para realização de rodeios)	Lei nº 8.260/01 (institui a Política Municipal de Saneamento)	Lei nº 8.302/02 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e permuta de imóveis – regularização de situação fática)		Lei nº 8.595/03 (dispõe sobre permissão onerosa de uso do espaço aéreo, da superfície e do subsolo das vias públicas por agente detentor de infraestrutura e uso compartilhado das redes subterrâneas)

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**14º LEGISLATURA: 2001 – 2004**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
Lei nº 8.299/01 (institui a Operação Urbana Vila Silveira – regularização de construção em cinco lotes no afastamento frontal)	Lei nº 8.758/04 (institui o Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas e altera lei vigente sobre acessibilidade a pessoa portadora de deficiência)	Lei nº 8.397/02 (dispõe sobre exigência de sanitários móveis para realização de eventos em via pública)	Lei nº 8.447/02 (disciplina acesso de portador de deficiência visual acompanhado por cão guia)	Lei nº 8.262/01 (dispõe sobre normas sobre monitoramento e controle do ar)	Lei nº 8.400/02 (dispõe sobre realização de operação de crédito para implantação do Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Córregos em Leito Natural – DRENURBS)		Lei nº 8.641/03 (dispõe sobre Fundo Municipal de Habitação Popular – altera lei vigente)
Lei nº 8.407/02 (altera Lei nº 7.166/96 – cria ADE Santa Lúcia)	Lei nº 9.008/04 (permite construção de poço artesiano onde não houver abastecimento de água)	Lei nº 8.456/02 (proíbe de transporte de ossada ou derivado de carne em veículo aberto)	Lei nº 8.460/02 (disciplina instalação de câmera de vídeo)	Lei nº 8.327/02 (dispõe sobre normas para plantio, extração, poda e substituição de árvores)	Lei nº 8.420/02 (dispõe sobre alienação de áreas remanescentes)		
Lei nº 8.418/02 (cria o Parque Ecológico Pedro Machado – anexo ao PL atas de reuniões da Associação de Moradores do Bairro Santa Maria)	Lei nº 9.078/05 (estabelece a Política da Pessoa com Deficiência)	Lei nº 8.459/02 (disciplina o uso de caçamba)	Lei nº 8.479/03 (obriga afixação de cartaz educativo sobre o uso do celular em espaços artístico-culturais)	Lei nº 8.357/02 (institui o Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Controlada por Produtor)	Lei nº 8.421/02 (dispõe sobre desafetação de via para reparcelamento – regularização de indústria)		

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO






 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**14º LEGISLATURA: 2001 – 2004**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIIDADE				
Lei nº 8.431/02 (institui a Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes)			Lei nº 8.574/03 (dispõe sobre normas de acessibilidade para portador de deficiência em espaços de uso público)	<del>Lei nº 9.061/05 (institui a campanha “Como posso preservar BH”)</del>	Lei nº 8.458/02 (dispõe sobre permuta de bens – cobertura do Shopping Diamond Mall por benfeitorias em próprios municipais)		
Lei nº 8.511/03 (cria o Parque Ecológico e Cultural Enseada das Garças)			<del>Lei nº 8.585/03 (dispõe sobre exigência de responsável técnico pela segurança contra incêndio em espetáculos)</del>	<del>Lei nº 9.068/05 (dispõe sobre coleta, recolhimento e destinação final de resíduo sólido – pilhas, baterias e lâmpadas)</del>	Lei nº 8.467/02 (dispõe sobre realização de operação de crédito para implantação do Programa DRENURBS – altera lei vigente)		
Lei nº 8.728/03 (institui a Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque – envolve Cervejaria Antártica e o Shopping Pátio Savassi)		<del>Lei nº 8.616/03 (contém o Código de Posturas)</del>		<del>Lei nº 9.084/05 (altera a Lei nº 7.277/97 – Licença Ambiental – acrescentando heliponto dentre as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental)</del>	Lei nº 8.488/03 (dispõe sobre desafetação de trechos de vias para reparcelamento – regularização de situação fática)		






**LEGENDA:**

-  LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO
-  SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR
-  VETO TOTAL REJEITADO
-  VETO PARCIAL MANTIDO
-  VETO PARCIAL REJEITADO

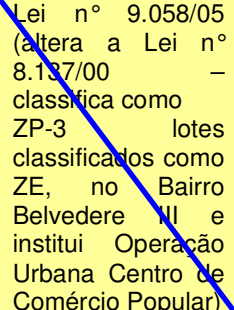
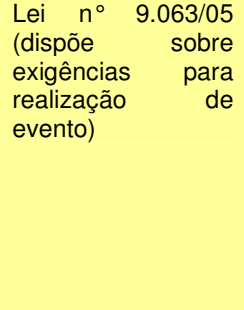
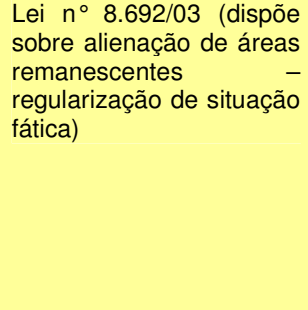
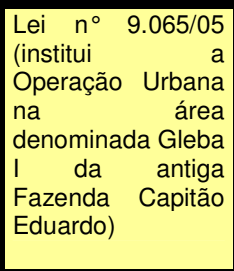
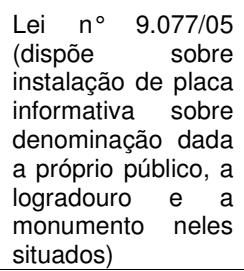
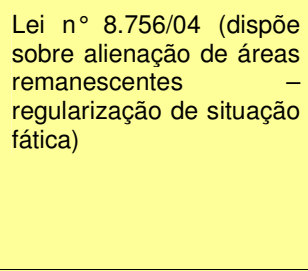
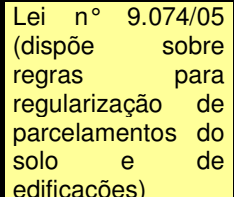
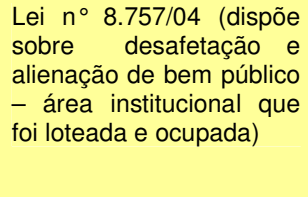
**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**14º LEGISLATURA: 2001 – 2004**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
Lei nº 8.939/04 (altera a Lei nº 7.166/96 – redução de nº mínimo de vagas de estacionamento para regularizar imóveis comerciais)		<del>Lei nº 8.882/04 (formaliza espaço para exposição de obras de arte na Praça da Savassi)</del>			Lei nº 8.508/03 (dispõe sobre afetação e desafetação de bem de domínio público e permuta de áreas)		
Lei nº 9.022/05 (altera o Anexo IV – Mapa de Hierarquização do Sistema Viário – da Lei nº 7.166/96)		<del>Lei nº 8.977/04 (permite cabine sanitária em ponto de táxi fora da ZCBH)</del>			<del>Lei nº 8.516/03 (dispõe sobre desafetação de bem público de uso comum e permissão de uso para construção de habitações para relocação de famílias em situação de risco)</del>		
<b>Lei nº 9.037/05 (institui o PROPAM e regulamenta as ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo)</b>		<del>Lei nº 9.007/04 (acrescenta produtos a serem vendidos em bancas de jornal – altera lei vigente)</del>			Lei nº 8.627/03 (dispõe sobre empréstimo com o BID para financiamento parcial do Programa DRENURBS e autorização para oferta de contrapartidas)		

**LEGENDA:**

-  LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO
-  SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR
-  VETO TOTAL REJEITADO
-  VETO PARCIAL MANTIDO
-  VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**14º LEGISLATURA: 2001 – 2004**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
 Lei nº 9.058/05 (altera a Lei nº 8.137/00 – classifica como ZP-3 lotes classificados como ZE, no Bairro Belvedere III e institui Operação Urbana Centro de Comércio Popular)		 Lei nº 9.063/05 (dispõe sobre exigências para realização de evento)			 Lei nº 8.692/03 (dispõe sobre alienação de áreas remanescentes – regularização de situação fática)		
 Lei nº 9.065/05 (institui a Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo)		 Lei nº 9.077/05 (dispõe sobre instalação de placa informativa sobre denominação dada a próprio público, a logradouro e a monumento neles situados)			 Lei nº 8.756/04 (dispõe sobre alienação de áreas remanescentes – regularização de situação fática)		
 Lei nº 9.074/05 (dispõe sobre regras para regularização de parcelamentos do solo e de edificações)					 Lei nº 8.757/04 (dispõe sobre desafetação e alienação de bem público – área institucional que foi loteada e ocupada)		

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO



**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**14º LEGISLATURA: 2001 – 2004**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
Lei nº 9.076/05 (cria o Parque Ecológico e Cultural Vitória)					Lei nº 8.805/04 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e alienação de áreas remanescentes – regularização de situação fática)		
					Lei nº 8.808/04 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e alienação de área remanescente – regularização de situação fática)		
					Lei nº 8.874/04 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e permuta por área)		
					Lei nº 9.019/05 (dispõe sobre dação de imóvel pertencente ao município para amortização de dívidas com o INSS)		

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA**  
**14º LEGISLATURA: 2001 – 2004**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
					Lei nº 9.029/05 (dispõe sobre desafetação de trecho de via e permuta de áreas – regularização de situação fática)		
					Lei nº 9.035/05 (dispõe sobre alienação de áreas, desafetação de bem público e permuta de terrenos – regularização de situação fática)		
					Lei nº 9.047/05 (dispõe sobre desafetação de via para reparcelamento – regularização de situação fática – EXPOMINAS)		
					Lei nº 9.062/05 (dispõe sobre alienação e desafetação de áreas remanescentes – regularização de situação fática)		

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA  
PARTE DA 15ª LEGISLATURA: 2005 – junho de 2007**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
Lei nº 9.111/05 (estabelece direito de permanência de usos na ADE da Cidade Jardim)		Lei nº 9.187/06 (altera a Lei nº 8.616/03 – Código de Posturas)	Lei nº 9.183/06 (dispõe sobre fixação de número de telefone para denúncia contra violência, abuso e exploração sexual infanto-juvenil em estabelecimen- tos)	Lei nº 9.193/06 (dispõe sobre implantação de usina de reciclagem de resíduos sólidos)	Lei nº 9.206/06 (dispõe sobre desafetação de área verde para reparcelamento)		Lei nº 9.339/07 (dispõe sobre implantação de espaço cultural)
Lei nº 9.159/06 (cria parque linear na Av. José Cândido da Silveira, no Bairro Cidade Nova)		Lei nº 9.358/07 (dispõe sobre obrigatoriedade de instalação em esquinas de placas indicativas)	Lei nº 9.199/06 (dispõe sobre obrigatoriedade de divulgação de propagandas de prevenção a drogas pelos cinemas)	Lei nº 9.211/06 (cria o Selo Amigo do Meio Ambiente)			
Lei nº 9.244/06 (cria o Parque Ecológico e Cultural Jardim das Nascentes)			Lei nº 9.271/06 (dispõe sobre obrigatoriedade de apresentação de número de vagas disponíveis em estacionamento de estabelecimentos comerciais)	Lei nº 9.242/06 (define a criação do Grupo Movimento das Águas)			

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

**CLASSIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA POR TEMA  
PARTE DA 15ª LEGISLATURA: 2005 – junho de 2007**

PARCELAMENTO OCUPAÇÃO E USO DO SOLO	OBRAS E EDIFICAÇÕES	POSTURAS		MEIO AMBIENTE	AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	GESTÃO PARTICIPATIVA	OUTRAS
		LOGRADOURO PÚBLICO	PROPRIEDADE				
Lei nº 9.321/07 (altera o Anexo IV – Mapa de Hierarquização do Sistema Viário – da Lei nº 7.166/96)			Lei nº 9.311/07 (revoga lei nº 7.646/99 – funcionamento de academias)	Lei nº 9.336/07 (dispõe sobre destinação, descarte e armazenamento de pneus inservíveis)			
Lei nº 9.326/07 (define normas para adaptação e implantação de atividades específicas no Hipercentro)			Lei nº 9.359/07 (dispõe sobre obrigatoriedade de estádios de futebol implantar campanha para diminuir a violência)	Lei nº 9.340/07 (institui o Programa Biodiesel)			
Lei nº 9.328/07 (cria o Parque Goiânia)			Lei nº 9.322/07 (altera a Lei nº 6.824/95, que define normas de prevenção e combate a incêndios em estabelecimentos de uso coletivo)	Lei nº 9.341/07 (dispõe sobre condições básicas de proteção ambiental contra a poluição sonora)			
Lei nº 9.366/07 (institui Operação Urbana do edifício- sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais)							

**LEGENDA:**

 LEI ORIGINÁRIA DE PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO EXECUTIVO

 SUBMETIDO A ANÁLISE PRÉVIA DO COMPUR

 VETO TOTAL REJEITADO

 VETO PARCIAL MANTIDO

 VETO PARCIAL REJEITADO

## ANEXO II

**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS  
FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO CONSELHO MUNICIPAL  
DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

ASSUNTO	REUNIÕES EM QUE FOI DISCUTIDO	SÍNTESE DAS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES
<p>Regulamentação da ADE de Santa Tereza</p> <p>Originou o capítulo IV da Lei nº 8.137/00.</p>	<p>7º reunião ordinária (11/09/97).</p>	<p>Apresentação da proposta, encaminhada ao COMPUR pelo Movimento Salve Santa Tereza, de regulamentação da ADE de Santa Tereza. Preocupação (setor técnico) com a necessidade de incentivar a iniciativa da comunidade de Santa Tereza. Aprovação da proposta de criação de um grupo de trabalho (técnicos da PBH) e de relatoria conjunta.</p>
	<p>18º reunião ordinária (18/08/98).</p>	<p>Apresentação, pelo grupo de trabalho, de proposta de regulamentação da ADE de Santa Tereza e da metodologia de trabalho adotada, enfatizando que esta deverá envolver a comunidade. Relatoria conjunta: SMC, IAB e SINDUSCON.</p>
	<p>9º reunião extraordinária (27/05/99).</p>	<p>Apresentação e discussão da minuta do projeto de lei de regulamentação da ADE de Santa Tereza. Discussão sobre os parâmetros urbanísticos e sobre os usos a serem admitidos em Santa Tereza.</p>
	<p>10º reunião extraordinária (10/06/99).</p>	<p>Discussão e aprovação do projeto de lei de regulamentação da ADE de Santa Tereza, incorporando-se alterações propostas.</p>
<p>Regularização fundiária das ZEIS-1 e ZEIS-3.</p> <p>Originou o capítulo VI da Lei nº 8.137/00.</p>	<p>12º reunião ordinária (12/02/98).</p>	<p>Apresentação de minuta de projeto de lei que dispõe sobre atualização do Pró-favela, por grupo de trabalho da PBH. Discussão sobre a lógica da cidade formal e a lógica da favela. Questionamento (setor empresarial) sobre a pertinência de definirem-se parâmetros especiais para ZEIS, ressaltando que tal diferenciação é uma forma de impedir a inserção das ZEIS na malha urbana.</p>
	<p>21º reunião ordinária (13/11/98).</p>	<p>Previsão de discussão da minuta do projeto de lei de regulamentação das ZEIS-1 e ZEIS-3. Retirada de pauta.</p>
	<p>22º reunião ordinária (11/12/98).</p>	<p>Discussão das alterações à minuta do projeto de lei de regulamentação das ZEIS-1 e ZEIS-3, após incorporação de propostas do setor empresarial. Esclarecimento de que não foram incorporadas propostas que negavam a essência do conceito de ZEIS.</p>

**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

<b>ASSUNTO</b>	<b>REUNIÕES EM QUE FOI DISCUTIDO</b>	<b>SÍNTESE DAS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES</b>
Operação Urbana BHBUS Originou a Lei n° 7.928/99.	27° reunião ordinária (24/06/99).	Apresentação da proposta elaborada pela BHTRANS. Definição de relatoria conjunta e de plantão da equipe que elaborou a proposta para prestar esclarecimentos aos conselheiros. Relatoria conjunta: SMAU, SMIC, UFMG e CMI.
	28° reunião ordinária (14/07/99).	Não houve tempo para discussão. Questionamento sobre o fato do projeto de lei já estar tramitando na Câmara Municipal antes da manifestação do COMPUR. BHTRANS alega urgência na aprovação da matéria e a interrupção das atividades do COMPUR em virtude da realização da I Conferência Municipal de Política Urbana.
	11° reunião extraordinária (04/08/99).	Apresentação e discussão do parecer apresentado pela relatoria. Questionamento (setor técnico) sobre a não previsão, no projeto de lei, do plano urbanístico para as áreas, conforme exigência contida no Plano Diretor. BHTRANS alega que no licenciamento ambiental de cada estação será apresentado o plano urbanístico. Questionamentos quanto aos mecanismos de gestão da operação urbana (SMPL) e quanto a dispositivos do texto (CMBH). Formação de grupo de trabalho para analisar o detalhamento necessário ao projeto de lei: BHTRANS, SMPL, SMMA, PUC e IAB.
	29° reunião ordinária (18/08/99).	Retomada das discussões. Manifestação de representantes do setor técnico (IAB e PUC) sobre a necessidade de maior detalhamento do projeto de lei. Ressaltam que o material apresentado não atendeu às solicitações do grupo de trabalho. Apresentação de várias sugestões (SMPL, IAB, SMAU, PUC e CMBH). Decisão de convocar reunião extraordinária para continuar a discussão e materializar um substitutivo ao projeto de lei, que já está tramitando na Câmara Municipal.
	12° reunião extraordinária (01/09/99).	Apresentação, pela BHTRANS, de alterações efetuadas na minuta do projeto de lei, visando a contemplar as sugestões apresentadas pelos conselheiros, especialmente no que se refere ao maior detalhamento dos planos urbanísticos. Argumentação (setor técnico) de que as alterações apresentadas não são suficientemente claras para garantir a qualidade dos empreendimentos. Delibera-se que o detalhamento das propostas urbanísticas de cada estação deverá, após apreciado pelo COMPUR, ser incluído no Edital de Licitação, que também conterà o projeto básico do empreendimento e o projeto executivo da estação. Tais projetos serão submetidos aos processos de licenciamento pertinentes. Discussão e aprovação de alterações ao texto da minuta, que deverá tornar-se um substitutivo ao projeto de lei.

**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

<b>ASSUNTO</b>	<b>REUNIÕES EM QUE FOI DISCUTIDO</b>	<b>SÍNTESE DAS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES</b>
<p>Revisão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (proposta originária da I Conferência Municipal de Política Urbana).</p> <p>Originou a Lei nº 8.137/00.</p> <p>Os PLs 1.426/99 e 1.427/99 foram retirados de tramitação e o conteúdo dos mesmos foi posteriormente aprovado por meio de emenda (substitutivo) ao PL nº 465/97.</p>	28º reunião ordinária (14/07/99).	Apresentação das minutas e início das discussões sobre os projetos de lei que alteram as Leis nº 7.165/96 e 7.166/96. Aprovação de minuta de projeto de lei que altera o Plano Diretor.
	11º reunião extraordinária (04/08/99).	Conclusão da discussão das minutas dos projetos de lei, acatando propostas da última reunião. Aprovação de minuta de projeto de lei que altera a Lei nº 7.166/96.
	30º reunião ordinária (15/09/99).	Consulta ao COMPUR sobre a possibilidade de incluir, no projeto de lei de revisão do Plano Diretor e da LPOUS, matérias não tratadas na I Conferência. O COMPUR mostra-se favorável desde que tal procedimento fique explicitado na mensagem de encaminhamento do projeto de lei à CMBH e que os acréscimos não contrariem o que foi deliberado pela Conferência.
	14º reunião extraordinária (06/10/99).	Discussão sobre alterações propostas pela I Conferência Municipal de Política Urbana ao Anexo II da Lei nº 7.165/96 e aos Anexos II, IV e XII da Lei nº 7.166/96.
	31º reunião ordinária (20/10/99).	Discussão e votação de alterações propostas pela I Conferência Municipal de Política Urbana ao Anexo II da Lei nº 7.165/96 e aos Anexos II, IV e XII da Lei nº 7.166/96 e sobre propostas encaminhadas ao COMPUR após a realização da Conferência.
	15º reunião extraordinária (27/10/99).	Discussão e votação de propostas encaminhadas, após a realização da Conferência, de alterações ao Anexo II da Lei nº 7.165/96 e aos Anexos II, IV e XII da Lei nº 7.166/96.
	34º reunião ordinária (19/01/00).	Informações sobre os projetos de lei nº 1.426/99 e 1.427/99, referentes às resoluções da I Conferência Municipal de Política Urbana. Preocupação com a elaboração de textos explicativos sobre as alterações propostas e com a confecção de cartilha para ser distribuída à população.
	39º reunião ordinária (21/06/00).	O presidente do COMPUR informa sobre a possibilidade de elaboração de um substitutivo ao projeto de lei da I Conferência, incluindo a regulamentação da ADE de Santa Tereza e outras sugestões provenientes da CMBH.
	19º reunião extraordinária (15/12/00).	O presidente do COMPUR informa sobre a aprovação, pela CMBH, de emenda ao projeto de lei nº 465/97, que contempla, além das propostas oriundas da I Conferência, a regulamentação da ADE de Santa Tereza, a flexibilização de usos, a regulamentação das ZEIS-1 e ZEIS-3 e outros artigos propostos pela CMBH. Alega baixa governabilidade da PBH junto à CMBH, mas ressalta os ganhos que a cidade terá com a aprovação dessa lei. Discussão sobre o texto aprovado e os vetos necessários.



**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

<b>ASSUNTO</b>	<b>REUNIÕES EM QUE FOI DISCUTIDO</b>	<b>SÍNTESE DAS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES</b>
<p>Operação Urbana Vila Silveira.</p> <p>Originou a Lei n° 8.299/01.</p>	<p>46° reunião ordinária (30/03/01).</p>	<p>Relator : representante do setor técnico (IAB).</p> <p>Apresentação de solicitação, por parte da Construtora Liderança, de regularização, por meio de operação urbana, de edificação, implantada na Vila Silveira, em desacordo com o projeto aprovado e com os parâmetros da Lei n° 7.166/96. A edificação avançou sobre o afastamento frontal e os requerentes propõem, como contrapartida à regularização, a doação e implantação de uma praça no mesmo quarteirão. Discussão da questão, inclusive sobre a pertinência do instrumento operação urbana. Aprovação do parecer do relator que é favorável ao solicitado, ressaltando, porém, que as operações urbanas só devem ser utilizadas em casos semelhantes, quando a demanda de regularização coincidir com o efetivo interesse público.</p>
<p>Operação Urbana Casa do Conde de Santa Marinha.</p> <p>Originou a Lei n° 8.254/01.</p>	<p>47° reunião ordinária (26/04/01).</p>	<p>Relator : representante do setor técnico (IAB).</p> <p>Exposição da Operação Urbana Casa do Conde de Santa Marinha pela Secret. Mun. de Regulação Urbana. A área objeto da proposta pertence parte à RFFSA e parte é de propriedade privada. A idéia é transformá-la em um lote único, sujeitando o comprador a diretrizes básicas. Seria uma área privada com atividades públicas. Questionamentos (setor empresarial) sobre a clareza das regras, necessária para a atratividade do empreendimento. Os técnicos da PBH ressaltam a urgência de aprovar-se essa Operação Urbana tendo em vista que, caso contrário, os terrenos serão leiloados isoladamente.</p>
	<p>20° reunião extraordinária (04/05/01).</p>	<p>Ressalta-se que o projeto de lei da Operação Urbana da Casa do Conde precisa ser apreciado pela Câmara Municipal antes do leilão marcado para 1° de julho, daí a urgência do assunto. Esclarece-se que a proposta baseia-se na venda de todo o terreno de forma qualificada, já vinculada a regras de uso e ocupação. Questionamentos (setor técnico) sobre parâmetros, como altura máxima e taxa de permeabilidade. Questionamento (setor empresarial) sobre a atratividade e a viabilidade econômica do empreendimento. Aprovação dos fundamentos da operação urbana, ficando os parâmetros urbanísticos para serem discutidos na próxima reunião.</p>
	<p>48° reunião ordinária (15/05/01).</p>	<p>Exposição e esclarecimentos quanto aos parâmetros urbanísticos propostos e quanto à urgência de apreciação do assunto. Questionamento (setor técnico) sobre a insuficiência dos parâmetros apresentados para conformar-se um plano urbanístico e sobre a importância de privilegiar o uso dos pedestres e o transporte coletivo para acesso à área. Defende-se a idéia de que a Casa do Conde e os galpões deveriam ser mantidos como de propriedade pública. O setor empresarial defende normas menos rígidas, de modo a facilitar o retorno financeiro do empreendedor, e incentivos tributários, como forma de garantir o sucesso da operação. Aprovação da Operação Urbana.</p>

**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

ASSUNTO	REUNIÕES EM QUE FOI DISCUTIDO	SÍNTESE DAS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES
<p>Operação Urbana Fundação Furtado Menezes/Barreiro.</p> <p>Originou a Lei n° 8.431/02.</p>	<p>50° reunião ordinária (03/07/01).</p>	<p>Apresentação, pela Secret. Mun. de Regulação Urbana, da proposta de Operação Urbana, ressaltando os ganhos sociais que representa: transferência à PBH de terrenos destinados a equipamentos comunitários, implantação de via de acesso ao Conjunto Esperança, implantação de conjunto habitacional para população de baixa renda, ampliação dos espaços da Fundação Furtado de Menezes (Sociedade São Vicente de Paula). Questionamento (BHTRANS) e discussão sobre o interesse ambiental da área, classificada como ZP-1, que passará a utilizar parâmetros do ZAR-2. Questionamento (setor técnico) sobre a proposta de redução do percentual de área a ser transferida à PBH no parcelamento.</p>
	<p>51° reunião ordinária (24/08/01).</p>	<p>Relatora: representante da PBH (Secret. Mun. de Meio Ambiente). Apresentação do parecer, destacando a necessidade de análise do projeto pelo COMAM (localização em área classificada como ZP-1). Questionamento (CDL) a respeito da contrapartida social da proposta. Questionamento (IAB) sobre o percentual de 23% de doação de área, ao invés de 35%. Considerações (SMHAB) sobre a possibilidade de ampliar-se o número de unidades habitacionais do conjunto a ser implantado. Esclarecimentos, por parte de técnicos da PBH, sobre a realização de estudos a respeito da quantificação da contrapartida da Fundação, sobre o percentual de doação de 23% ser suficiente e sobre a possibilidade do licenciamento simplificado. Sugestão, pelo Presidente do Conselho, que os questionamentos fossem detalhados posteriormente e encaminhados à equipe responsável pelo projeto. Aprovação do parecer que é favorável à proposta.</p>
<p>Operação Urbana em área da antiga Fazenda Capitão Eduardo.</p> <p>Originou a Lei n° 9.065/05.</p>	<p>61° reunião ordinária (20/06/02).</p>	<p>Apresentação, pela Secret. Mun. de Habitação, da origem da proposta de operação urbana. A área (entre a MG-20 e o Ribeirão do Onça) pertence à Cooperativa ASVOG. Em 1998, essa Cooperativa contratou projeto de parcelamento que desconsiderou o zoneamento (ZPAM e ZP-1) e uma série de condições ambientais e topográficas da área. Houve embargo da obra. A proposta apresentada para regularizar a situação implica em redução do número de lotes (de 515 para 326). Vários questionamentos foram apresentados (CMI, SMMAS, CMBH).</p>
	<p>63° reunião ordinária (22/08/02).</p>	<p>Relatora: representante da PBH (Secret. Mun. Regulação Urbana). O parecer ressalta que a proposta é uma alternativa para compatibilizar realidade e proteção ambiental. Questionamento (SME) sobre a punição aos profissionais contratados pela ASVOG e sobre a necessidade de levar a questão ao CREA, ao IAB e ao Ministério Público. Ressalta-se (SMMAS) a preocupação com a taxa de permeabilidade da área. Aprovação do parecer que é favorável à proposta.</p>

**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

ASSUNTO	REUNIÕES EM QUE FOI DISCUTIDO	SÍNTESE DAS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES
<p>Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque.</p> <p>Originou a Lei n° 8.728/03.</p>	<p>24° reunião ordinária (10/04/03).</p>	<p>Relator: representante do setor técnico (FUMEC). Apresentação, pela Secret. Mun. de Regulação Urbana, da proposta, ressaltando que envolve a área da antiga Cervejaria Antártica e a área onde o Shopping Pátio Savassi está sendo construído. Questionamento (setor técnico) sobre o interesse público, já que a operação se dá entre particulares. Esclarecimento, por parte da PBH, que o interesse público manifesta-se na recuperação do conjunto tombado, na requalificação da área central e na possibilidade da instalação de centro de comércio popular e de remoção dos camelôs e toreros da área central. Apresentação do parecer do relator que mostra-se favorável à proposta, salientando, porém, o aumento significativo do coeficiente de aproveitamento da área (ZA) onde está sendo construído o Pátio Savassi (passa de 1,0 para 1,8). Questionamento (setor popular) sobre a utilização do instrumento para atender ao interesse privado e sobre o fato dos camelôs ficarem à mercê da iniciativa privada. Questionamento (setor técnico) sobre as contrapartidas a serem exigidas do Pátio Savassi. Questionamento (técnicos da PBH) sobre o aumento do adensamento na ZA conflitar com as deliberações da II Conferência e sobre os impactos desse aumento na região. Solicitação, pelo representante do empreendimento Pátio Savassi, de agilidade na conclusão do processo. Formação de grupo de trabalho para aprimorar o projeto: ACOMINAS, CMI, IAB, AAPV, FUMEC, CMBH E PBH.</p>
	<p>25° reunião ordinária (15/05/03).</p>	<p>Apresentação da proposta elaborada pelo grupo de trabalho, que altera para 1,6 (ao invés de 1,8) o coeficiente de aproveitamento para a área do Pátio Savassi e menciona a implantação de terminal de ônibus na Av. Oiapoque, como contrapartida. Discussão das propostas, especialmente sobre as contrapartidas da iniciativa privada e sobre os prazos para efetivá-las. Aprovação da proposta com as alterações sugeridas.</p>

**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

ASSUNTO	REUNIÕES EM QUE FOI DISCUTIDO	SÍNTESE DAS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES
<p>Regulamentação das ADEs da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo.</p> <p>Originou a Lei n° 9.037/04.</p>	<p>77° reunião ordinária (18/09/03).</p>	<p>Exposição da proposta desenvolvida pela PBH, ressaltando que dentro do perímetro da ADE da Bacia da Pampulha foram especificadas medidas de proteção ambiental, conforme a identificação de áreas vulneráveis à contaminação das águas e de proteção de nascentes e cobertura vegetal. A partir dessa caracterização, foram definidos parâmetros de ocupação e de uso. Para as ADEs Pampulha e Trevo foram estabelecidos parâmetros de ocupação e de uso considerando especificidades de áreas. Questionamentos por parte de vários representantes da comunidade da Pampulha: alguns demonstrando preocupação com a preservação do patrimônio ambiental e cultural da área e conseqüente necessidade de restringir o uso não residencial; outros favoráveis à permissão de instalação de atividades não residenciais como forma de favorecer o turismo. Uma delegada da II Conferência destacou a importância de valorizar-se o que foi discutido na Conferência e argumentou que a Pampulha é constituída por 51 bairros. Constituição de relatoria conjunta: CMBH, PBH, IAB, CDL e GCAM.</p>
	<p>78° reunião ordinária (16/10/03).</p>	<p>Apresentação do relatório do grupo. Preocupações com a manifestação dos órgãos de proteção (IEPHA e IPHAN) sobre a altura das edificações. Aprovação da proposta de encaminhamento da minuta do projeto de lei ao IEPHA e ao IPHAN para que a apreciassem, suspendendo-se a discussão. Manifestação de vários representantes da comunidade da Pampulha: alguns contra e outros a favor da instalação de atividades na área. Ponderações no sentido de cumprir-se o que ficou decidido na II Conferência (flexibilizar os usos) e sobre a existência de grande número de atividades clandestinas na área.</p>
	<p>79° reunião ordinária (20/11/03).</p>	<p>Esclarecimentos sobre a realização de reuniões, promovidas pela PBH, com representantes de associações de bairro da região da Pampulha para apresentar propostas e receber sugestões. Sistematizadas as sugestões, foram as mesmas encaminhadas à relatoria para que seu trabalho fosse revisto. Apresentação do novo relatório, com modificações decorrentes das sugestões apresentadas pela comunidade e do parecer do IEPHA, salientando-se as transformações ocorridas na Pampulha ao longo do tempo e seu novo papel em relação à cidade. Destaca-se que os investimentos feitos pelo poder público na região precisam ser revertidos e apropriados pelo conjunto da coletividade, porém, não se pode ignorar os cuidados com a proteção ambiental e paisagística da área. Discussão sobre possibilidades de uso e parâmetros urbanísticos nas diversas áreas da ADE Pampulha e da ADE Trevo. Manifestações de representantes da comunidade da Pampulha e Trevo com argumentações favoráveis à proposta e contrárias à mesma. Aprovação da proposta da relatoria com pequenas alterações.</p>

**LEIS ORIGINÁRIAS DE PROJETOS DE LEI CUJAS MINUTAS FORAM SUBMETIDAS À ANÁLISE DO  
CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – COMPUR**

<b>ASSUNTO</b>	<b>REUNIÕES EM QUE FOI DISCUTIDO</b>	<b>SÍNTESE DAS DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES</b>
<p>Regularização de parcelamento do solo e de edificações.</p> <p>Originou a Lei nº 9.074/05.</p>	<p>85º reunião ordinária (20/05/04)</p>	<p>Apresentação da proposta, por técnico da PBH, ressaltando que a mesma já está tramitando na Câmara Municipal e que o objetivo é diminuir o número de irregularidades e criar procedimentos diferenciados para a regularização denominada social. Discussão sobre os valores estabelecidos para a regularização e questionamentos (setor empresarial) sobre os critérios adotados pela proposta para o cálculo desses valores. Encerramento da discussão, recomendando-se aos conselheiros que as sugestões sejam apresentadas à Câmara Municipal.</p>
	<p>95º reunião ordinária (28/04/05).</p>	<p>Informações sobre a forma de aplicação da Lei nº 9.074/05. Esclarecimentos sobre a cidade informal (pela análise da PBH, 80% da cidade é informal) e sobre os procedimentos para regularização.</p>
<p>Operação Urbana edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.</p> <p>Originou a Lei nº 9.366/07.</p>	<p>35º reunião extraordinária (19/09/06)</p>	<p>Relatora: Secret. Mun. de Regulação Urbana.</p> <p>Apresentação da proposta de operação urbana, que consiste na possibilidade de construção de edifício-sede do Tribunal de Justiça de MG, no Barro Preto, com parâmetros urbanísticos mais permissivos (coeficiente de aproveitamento de 4,6) que os admitidos pela legislação para a área. Pela Lei nº 7.166/96 não se pode construir edifícios públicos na área central. Esclarecimentos sobre o interesse municipal: doação de imóvel à PBH, restauração de imóvel tombado e transformação do mesmo em restaurante, implantação de praça decorrente do projeto da edificação, requalificação da região pela nova sede do Tribunal, estabelecimento de melhorias no sistema de atendimento do Fórum. Aprovação do parecer da relatora com pequenas alterações propostas.</p>

## ANEXO III

### RELAÇÃO DE VEREADORES E EX-VEREADORES ENTREVISTADOS

## RELAÇÃO DE VEREADORES E EX-VEREADORES ENTREVISTADOS

**João Bosco Senra:** vereador pelo Partido dos Trabalhadores - PT - entre 1989 e 1996 (dois mandatos). Coordenou a Comissão Temática de Política Urbana, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia durante os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Acompanhou, como líder da bancada do PT, a tramitação dos projetos de lei que continham o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, aprovados em 1996. Atualmente é Diretor do Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente.

**Vereador Anselmo José Domingos:** vereador pelo Partido Trabalhista Cristão - PTC - em seu primeiro mandato. É membro da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

**Vereadora Neusinha Santos:** vereadora pelo Partido dos Trabalhadores - PT - em seu quarto mandato. Coordenou a Comissão Temática de Habitação durante os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Acompanhou a tramitação dos projetos de lei que continham o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, aprovados em 1996. Atualmente é membro da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte e líder do governo.

**Vereadora Luzia Ferreira:** vereadora pelo Partido Popular Socialista - PPS - em seu primeiro mandato. É membro da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

**Vereador Tarcísio Caixeta:** vereador pelo Partido dos Trabalhadores - PT - em seu segundo mandato. Atualmente é presidente da Comissão de Participação Popular da Câmara Municipal. Já foi membro da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte e representante do Poder Legislativo no COMPUR.

# 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](#)