



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

DUQUE BRASIL, FLÁVIA DE PAULA  
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E RECONFIGURAÇÕES. NAS POLÍTICAS URBANAS NOS  
ANOS 90  
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 6, núm. 2, noviembre, 2004, pp.  
35-51  
Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952500004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E RECONFIGURAÇÕES

NAS POLÍTICAS URBANAS NOS ANOS 90

FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL

**RESUMO** *O artigo aborda as instâncias de participação nas políticas urbanas que se multiplicam no cenário contemporâneo, a partir do trânsito de projetos societários endereçados à democratização do planejamento e da gestão das cidades. Sustenta-se que, a despeito da heterogeneidade das experiências, dos seus limites, dificuldades e contradições (inerentes ao processo de reconstrução das relações entre Estado e sociedade no Brasil), os canais de participação têm configurado trilhas alternativas e novas linhagens de políticas locais. No primeiro momento discutem-se os conceitos de público e participação cidadã, mapeando possibilidades de influência dos atores societários na formação da agenda e produção das políticas urbanas. No momento seguinte, as instâncias de participação são objeto de exame, privilegiando-se os Conselhos Municipais de Política Urbana, suas características, papéis, potenciais e alcances. Finalmente, detém-se ilustrativamente no Conselho Municipal de Política Urbana e na Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte.*

**PALAVRAS - CHAVE** *Participação cidadã; política urbana; conselhos municipais.*

As transformações delineadas no Estado e na sociedade civil brasileira, bem como no âmbito de sua relação e dos processos de formulação e gestão das políticas públicas, constituem o cenário de abordagem deste trabalho. No bojo destas transformações, Santos & Avritzer (2002, p.52) destacam o papel dos novos atores na cena política, cuja atuação questiona a exclusão social e a ação do Estado, volta-se para a ampliação do espaço político, para a cidadania e inclusão, enfatizando as possibilidades de constituição de uma nova gramática social e de relações entre o Estado e a sociedade, incluindo a possibilidade de experimentalismo na esfera do Estado. Deste modo, as possibilidades de renovação no campo das políticas públicas remetem especialmente à influência dos atores coletivos no alargamento dos limites da agenda pública e no seu conteúdo substantivo. Os autores apontam como elemento nuclear de democratização o reconhecimento da possibilidade de inovação, compreendida como a participação ampliada dos diversos atores sociais nos processos decisórios, destacando que “em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento de participação, especialmente no nível local” (Santos & Avritzer, 2002, p.59).

Os potenciais de renovação das políticas públicas com base em lastros societários, nos termos dos autores citados, colocam em questão as possibilidades de influência dos atores coletivos – movimentos sociais e suas redes, associações e outros atores – nos processos decisórios desde a formação da agenda de intervenção governamental. Como Teixeira (2000, p.54) ressalta, “o processo decisório encampa diversos momentos, desde a tematização dos problemas relacionados à construção de parâmetros para nortear as ações e a criação de alternativas até a escolha da melhor solução, sua implementação e acompanhamento”, de

forma que a possibilidade de influência nas políticas públicas pode se traduzir como participação nos processos decisórios, nos limites da relação argumentativa e crítica.

Esse debate inscreve-se nas interfaces da teoria social (sobretudo voltada para a ação coletiva) com a teoria democrática contemporânea, na trilha aberta pela teoria crítica de Jürgen Habermas. O autor oferece um modelo ao mesmo tempo dual e tripartite ao postular o desacoplamento, decorrente da modernidade, entre os domínios interativos e comunicativos presentes na formulação de *mundo da vida* e os domínios sistêmicos, que por sua vez diferenciam-se nos subsistemas econômico e administrativo.

A concepção habermasiana de *mundo da vida* como uma arena de integração social refere-se ao domínio das interações cotidianas, constituindo um reservatório de tradições culturais. Um ponto central dessa formulação reside nos pressupostos da comunicação como elemento fundante da racionalidade e nos papéis da linguagem. A linguagem coloca-se como um elemento de coordenação interpessoal da ação que permite o estabelecimento de acordos interpretativos a partir de argumentações, questionamentos e debates que sustentam a noção de deliberação. Ao situar a ação comunicativa no *mundo da vida*, Habermas (1987; 1997) perfila sujeitos de uma racionalidade intersubjetiva, capazes de problematizar, negociar e redefinir problemas, questões, normas e tradições culturais. Neste sentido, o *mundo da vida* é um terreno de reconstrução reflexiva que aponta para a construção de fundamentos éticos e morais da política. Neste aspecto relativo à primazia conferida às estruturas de interação comunicativa em relação aos domínios sistêmicos ancora-se o entendimento da democracia como prática societária e como fluxo comunicacional, da periferia para o centro, ou seja, a partir do mundo da vida e endereçado ao sistema.

Nesse contexto teórico, a noção de esfera pública como espaço de formação e publicização de opiniões e vontades ganha relevo na mediação entre os impulsos comunicativos do mundo da vida e os domínios sistêmicos e institucionais. Por motivo de economia, esse estudo apóia-se estritamente na produção mais recente habermasiana – na qual se destacam as noções de *esfera pública* e *espaço público*. Habermas (1997) descreve a esfera pública política como estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida por intermédio da sociedade civil. Na esfera pública os problemas são percebidos, identificados, tematizados e dramatizados; os fluxos comunicacionais são filtrados e condensados em opiniões públicas. Deste modo, a esfera pública opera como uma “caixa de ressonância”, conferindo visibilidade às questões endereçadas à elaboração no sistema político. Partindo de revisões da obra habermasiana, Teixeira (2000, p.77) reporta o emprego da noção de *espaço público* para “indicar a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam aqueles espaços pouco institucionalizados”. Desta forma, 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 e visibilidade das questões e problemas, correspondendo às estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia.

Contudo, a teoria habermasiana não autoriza a assumir possibilidades de participação dos atores sociais nos âmbitos decisórios sistêmicos, ainda que constitua as bases para desenvolvimentos teóricos que procuram ultrapassar seus limites, alargando o papel reservado aos atores sociais para além da dimensão de formação de vontade informal e da possibilidade (contingente) de influência nos domínios institucionais. Partindo do caminho pavimentado por Habermas, Cohen & Arato (1994) efetuam a reconstrução do con-

ceito de sociedade civil<sup>1</sup> e sustentam, para além de uma atuação defensiva dos atores societários, a possibilidade de sua atuação ofensiva, endereçada aos domínios sistêmicos. Os autores afirmam, ainda, que a questão política central consiste “em introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas, estabelecendo uma continuidade com uma rede de comunicação composta por movimentos sociais, associações e esferas públicas”.

Mais além, os debates atuais em torno da deliberação e das potencialidades da democracia participativa prevêem a participação cidadã nos processos de tomada de decisão também em ocasiões mais regulares e institucionalizadas. Nesta direção, Avritzer (2002) aponta os espaços de mediação entre a sociedade e o Estado como locais, por excelência, de democracia deliberativa, representando a possibilidade de soberania popular procedimentalizada, na conjunção entre participação e representação. Nesses termos, cabe destacar o entendimento alternativo do conceito de participação política para além das fronteiras da concepção elitista de democracia representativa, apontando-se para as noções de democracia participativa e de deliberação, que conferem centralidade à dimensão societária.

A breve referência aos conceitos de *participação política* e *participação cidadã* mostra-se necessária para o enfoque pretendido. Como observa Cunill-Grau (1997, p.64-81), o conceito de participação tem sido evocado no contexto contemporâneo como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação. A recuperação de figuras da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na noção de democracia participativa, assim como a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação. A participação concebida nos marcos da noção de democracia participativa remete, deste modo, ao fortalecimento e à democratização da sociedade e do Estado, assim como à redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o ângulo da própria sociedade. Desse modo, o conceito de *participação cidadã* que se procura delimitar refere-se “à participação política, embora se afaste dela por pelo menos dois sentidos: abstrai tanto a participação em partidos políticos como a que o cidadão exerce quando elege representantes”. Diz respeito à intervenção dos agentes sociais no curso das atividades públicas de diversas formas, que permitem sua influência nas decisões estatais ou na produção de bens públicos, constituindo, assim, expressão de interesses sociais.

Essa perspectiva converge com a de Teixeira (2000, p.46), que também recorre ao conceito de participação cidadã. Contudo, o autor enfatiza a extensão da participação cidadã para além dos espaços institucionalizados e da relação com o Estado, remetendo aos espaços públicos regidos pela lógica comunicativa, nos domínios da sociedade civil concebida como autônoma e autolimitada. O autor refere-se à participação cidadã como um “processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações”.

Contemplados os conceitos que permitem enquadrar a discussão da participação cidadã e as possibilidades de influência dos atores coletivos nas políticas públicas, quer a partir dos espaços públicos societários, quer a partir das instâncias institucionais de participação, cabe situar brevemente o campo das políticas urbanas e os atores coletivos que emergem na cena pública dos anos 90.

No contexto semiperiférico brasileiro os déficits e desigualdades socioespaciais, bem como os processos de exclusão e segregação territorial decorrem dos traços históricos de-

**1** O núcleo da reconstrução efetuada refere-se à superação da noção de sociedade civil concebida com base nos marcos dualistas de oposição entre a sociedade e o Estado, e de identificação da sociedade civil com o mercado, situando a sociedade civil como um terreno autônomo e distinto tanto do Estado quanto do mercado. Cohen & Arato (1992) situam o conceito de sociedade civil no interior do marco analítico habermasiano e em seu arcabouço tripartite (mundo da vida, subsistema econômico e subsistema político). A sociedade civil corresponde às instituições e formas associativas nos domínios da esfera pública – incluindo os movimentos sociais – que implicam a interação comunicativa para sua reprodução.

terminantes do processo de urbanização, notadamente dos padrões de atuação do Estado, que incluem deixar acontecer à deriva a cidade, os seus assentamentos informais e periféricos. Não se estabeleceu, neste contexto, um Estado de Bem-Estar robusto que equacionasse em patamares mínimos a questão urbana. As políticas urbanas – que em seus cortes redistributivos e regulatórios permitem a relativa equalização das condições de vida nas cidades – historicamente se revelaram insuficientes, na periferia da agenda governamental, ou resultaram inócuas em face de seus arranjos e modelos. Deste modo, a crise e o retraimento da atuação do Estado a partir dos anos 80 geram um contexto de déficits sociais acumulados em relação à questão urbana.

É inevitável o paralelo entre as dimensões da desigualdade e exclusão socioespaciais e a assimetria de poder político entre os diversos segmentos sociais (Villaça, 1998; Rolnik, 2000; Maricato, 2000). Neste sentido, especialmente no período autoritário, reportam-se aos processos tradicionais de formulação e implementação das políticas urbanas no País, pautados pelo centralismo-tecnocrático, pelas lógicas particularistas na relação entre o Estado e a sociedade, pela ausência ou escassez de possibilidades de participação cidadã e de influência dos diversos grupos nos processos decisórios. Ao lado dos novos processos socioespaciais conformados no atual ciclo de acumulação capitalista, a *velha questão urbana* apresenta-se como um eixo significativo de conflitos e de necessária (por vezes urgente) intervenção estatal. Deste modo, os velhos e novos problemas urbanos – bem como as próprias lógicas de atuação do Estado – configuram objetos passíveis de tematização societária, de mobilização e ação coletivas.

Neste âmbito, ressaltam-se os atores da sociedade civil brasileira atuantes no campo das políticas urbanas, sua mobilização e organização como atores coletivos, sua atuação em espaços públicos e em espaços institucionais, seu papel na retematização do urbano a partir dos anos 80, especialmente no que se refere à construção da agenda de reforma urbana. Entre outros pilares, a agenda de reforma urbana assenta-se em pressupostos de democratização da gestão das cidades – mediante a participação cidadã nos processos decisórios – e na perspectiva de inclusão delineada pelo reconhecimento do direito à moradia e à cidade. Construída nos domínios da sociedade civil, pela articulação de atores coletivos heterogêneos quanto a suas bases organizativas, a plataforma de reforma urbana desafia as matrizes tradicionais da cultura política brasileira e os modelos tradicionais de planejamento urbano, ou seja, desafia práticas e representações sociais.<sup>2</sup>

Assumem-se premissas, portanto, de constituição de novos atores coletivos da sociedade civil inscritos no campo das políticas urbanas que logram influir decisivamente nos seus marcos legais e instrumentos no âmbito federal (na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade), assim como no âmbito local. Sua influência se expressa no sentido da democratização das políticas urbanas – sobretudo por meio da criação de instâncias de participação cidadã – e da cunhagem de possibilidades de justiça e inclusão socioespaciais através do emprego dos “novos” instrumentos normativos. A esfera local afirma-se como um terreno privilegiado de concretização desses avanços e experimentações que se tecem nas interseções entre o poder público e a sociedade, implicando, no caso das políticas urbanas, o delineamento de possibilidades de renovação nos seus princípios norteadores, conteúdos, instrumentos, arranjos institucionais e formas democráticas de gestão.

A abordagem dessas instâncias locais de participação cidadã permite perceber a possível influência das agendas construídas por atores coletivos, assim como sinaliza as dificuldades e desafios dessas experiências. Para seu exame, parte-se da discussão mais geral sobre os canais de participação institucionalizados pelos governos locais, seus papéis, po-

**2** Sobre a atuação do Movimento e posteriormente do Fórum Nacional de Reforma Urbana, a construção de sua agenda, os atores envolvidos, sua constituição como ator coletivo e o processo de (re)construção de identidades coletivas, sua influência no campo das políticas urbanas, ver especialmente Brasil (2004).

tenciais e limites, privilegiando-se, neste texto, os Conselhos Municipais de Política Urbana. No momento seguinte, são focalizados o Conselho Municipal de Política Urbana e a Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, canais de participação criados por ocasião da aprovação do Plano Diretor em 1996. Na análise, busca-se sublinhar os possíveis avanços e inovações (de cunho democratizante e includente) no aparato da legislação urbanística que se conectam aos processos de participação cidadã.

## **AS NOVAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES**

O reconhecimento da importância da participação institucional tem sido ponto de acordo e convergência de um amplo espectro de atores sociais. Entretanto, podem ser apontadas diferentes perspectivas sobre a questão da participação cidadã, que, não apenas expressam as diferentes premissas quanto ao papel do Estado, como se articulam aos distintos pressupostos e agendas relativas à gestão das cidades – de um lado, de cunho empreendedorista e, de outro, de cunho democratizante e includente (como expresso na plataforma de reforma urbana).<sup>3</sup>

Santos (2002, p.17-9) discute duas vertentes analíticas que aportam concepções bastante diferenciadas quanto aos termos e ao papel da participação institucional. A primeira concebe a participação de forma instrumental, como meio de assegurar a governabilidade, visando, portanto, à eficiência por meio do “redirecionamento das formas de protesto e pressão dos movimentos sociais para formas controladas de participação”. Situa-se, assim, em uma perspectiva da participação como meio de reforçar a tendência de desresponsabilização do Estado. A segunda corrente enfatiza as dimensões pública e política da participação cidadã. Nesta concepção, as instâncias participativas constituem espaços de publicização de conflitos, de negociação de interesses distintos dos segmentos sociais, e de afirmação e (re)construção de identidades coletivas. A participação configura, assim, um ponto de partida para a democratização das políticas públicas e vincula-se à perspectiva da garantia dos direitos sociais e da possibilidade de redução das desigualdades.

A participação cidadã nos governos locais, nos termos dessa segunda perspectiva, constituiu um ponto central de tematização no campo das políticas urbanas, compondo a agenda de reforma urbana construída no interior de seus espaços públicos, desde os anos 80. Desta forma, um vetor nuclear de renovação das políticas urbanas assenta-se na conformação de instâncias de participação cidadã no âmbito dos governos locais, que expressam os processos de expansão democrática para além dos arranjos de representação, conectando os potenciais de inovação social e institucional.

Cabe partir da caracterização desses espaços e de seus papéis, recorrendo a alguns autores. Uma primeira distinção conceitual necessária, efetuada por Teixeira (2000, p.298), diferencia mecanismos e canais de participação cidadã. Os mecanismos de participação referem-se aos meios ou instrumentos – classificados em judiciais, administrativos, parlamentares e simbólicos – “que permitem aos cidadãos ou organizações acionar o Poder Público para cumprir obrigações ou para responsabilizá-los por suas omissões”. Nesse repertório, situam-se, entre outros instrumentos passíveis de emprego nas políticas urbanas: o mecanismo parlamentar de iniciativa popular em projetos de lei e programas urbanos; os mecanismos judiciais de ação popular e ação civil pública. Ainda de acordo com Teixeira (2000, p.298), os canais institucionais de participação referem-se aos espaços por meio

**3** Brasil (2004) explora as duas agendas apontando as características e premissas de cada “modelo”.



dos quais se realiza “de forma permanente, a interlocução direta entre representantes das organizações da sociedade civil e Estado e em que se formulam e controlam as políticas públicas”. Estes canais constituem arenas de debate e interlocução entre atores, regidas por normas e regulamentos elaborados por seus componentes.

Conforme Daniel (1994, p.27), os canais de participação na gestão local referem-se aos “espaços – institucionalizados ou não – criados pelo Estado no nível local, com vistas a serviços de ponte entre Estado e sociedade”. O elemento distintivo sublinhado pelo autor remete à característica de criação desses canais pelo governo – localizando-os em seu âmbito –, ressaltando, porém, que sua origem pode ser atribuída tanto à luta autônoma dos movimentos sociais quanto às iniciativas do poder público. O autor sublinha que o funcionamento dessas instâncias e a qualidade dos processos participativos dependem, em via de mão dupla, tanto dos arranjos estabelecidos pelo poder público quanto da disposição e capacidade dos atores da sociedade civil em participar.

Assinalando o seu papel de co-gestão local, Pontual & Silva (1996, p.64) caracterizam os canais institucionalizados de participação como espaço de discussão e negociação de políticas públicas, assim como de explicitação de conflitos e interesses. As promessas e expectativas endereçadas aos novos espaços de participação e aos seus potenciais são bem sintetizadas por Tatagiba:

O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a democracia de processo com a eficácia dos resultados, onde a primeira aparece como condição da segunda. Claro que a ênfase em um ou outro ponto, ou sua efetiva articulação, varia tendo em vista a natureza dos governos, a capacidade de pressão da sociedade organizada e a setorialização dos projetos etc. Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. (2002, p.47.)

A despeito das ênfases conceituais, bem como da diversidade das experiências no âmbito dos governos locais, podem ser destacados substratos comuns e recorrentes na abordagem dos traços constitutivos dos canais de participação cidadã. Por definição, apresentam-se como formas ampliadas de participação política para além dos arranjos institucionais da democracia representativa; fundamentam-se na interlocução entre Estado e sociedade, mediante seu formato e composição híbrida, reconfigurando e democratizando esta relação (as possibilidades de superação das formas clientelistas e predatórias que tradicionalmente têm conformado essa relação e a inclusão de atores sociais tradicionalmente alijados dos processos decisórios são os principais elementos de democratização desta inter-relação). Ancoram-se na dimensão do debate, da manifestação e reconhecimento dos conflitos e interesses contraditórios, e da negociação que fundamenta a concepção dessas instâncias e constitui substrato deliberativo; endereçam-se à formulação e gestão de políticas públicas, aos processos decisórios relativos à distribuição dos bens públicos e alocação de recursos e ao controle público da gestão local.

A partir desses elementos, ressoam os potenciais desses espaços e das práticas neles inscritas, no mínimo, em duas derivas: as possibilidades de reconstrução da cultura política tradicional nos domínios tanto institucional quanto societário; e a produção de modelos alternativos de políticas centrados no enfrentamento dos déficits e desigualdades sociais e socioambientais, apoiada na inclusão de novos atores nos processos de decisão.

No que tange aos formatos dos canais de participação, as variáveis sintetizadas por Coelho & Bittar (1997, p.334) contribuem para sua caracterização e a tradução da possível diversidade. Entre as variáveis apontadas, destaca-se, em primeiro lugar, o grau de institucionalização, que remete à formalidade ou informalidade dos arranjos estabelecidos: no pólo formal, os canais são constituídos por meio de legislação e regulamentação, ou de definição de atribuições, funções e procedimentos, em contraposição às relações e dinâmicas menos formalizadas que podem constituir alguns desses espaços. Segundo, destaca-se o poder formal desses canais que podem ter caráter deliberativo ou consultivo. Apontam-se, ainda, a periodicidade desses “encontros” entre sociedade e Estado, que pode assumir caráter regular e processual ou eventual e episódico e a escala de planejamento (da elaboração de políticas setoriais ao planejamento global) ou de gestão (de projetos específicos ou de espaços, equipamentos e serviços).

Pode-se considerar que tais variáveis influenciam os processos participativos, sobretudo no que se refere aos aspectos relativos às atribuições e ao poder de decisão. As características da ação estatal e da política pública em questão também se mostram elementos relevantes. Podem-se apontar os possíveis papéis do poder público nessas instâncias: idealizador e financiador das políticas; e/ou mediador dos conflitos societários. Pode-se examinar a natureza da política pública: de caráter setorial ou transversal; e de corte distributivo, redistributivo ou regulatório, vinculado ao tipo de bem público produzido. Além desses aspectos, o maior ou menor comprometimento do poder público com o funcionamento efetivo dessas instâncias, que remete à sua agenda de governo, pode ser tomado como um fator decisivo.

Principalmente a partir do marco constitucional, observa-se a proliferação das instâncias de participação dos governos locais, sob formatos e características diversas, que correspondem a experiências bastante heterogêneas, de amplitude e alcance diferenciados. Além dos conselhos, do OP (Orçamento Participativo) e das conferências ou fóruns temáticos, têm sido realizados debates e audiências públicas voltados para discussões específicas sobre planos diretores, legislação urbanística, planos e projetos urbanos ou, ainda, têm-se constituído espaços transitórios ou episódicos, em casos específicos de conflitos ambientais e urbanos. Conformam-se, assim, instâncias diversas de participação e interlocução entre o governo e a sociedade, pautadas nos debates, na explicitação e negociação dos conflitos e na presença da lógica de interação comunicativa.

Neste panorama, a despeito de um repertório heterogêneo de experiências, com trajetórias e características distintas, podem ser destacados os Conselhos Municipais, especialmente pela magnitude do fenômeno nos anos 90, e o OP (que não será aqui abordado),<sup>4</sup> pela sua proposição originária da sociedade civil e pelo seu formato deliberativo inovador. Os dados do perfil dos municípios em 1999 refletem a expressão dos conselhos locais: foram contabilizados 26,9 mil conselhos nos municípios brasileiros, que apresentavam um número médio de 4,9 conselhos por município. Entre 1999 e 2001, aumentou o número de municípios que dispunham de conselhos municipais nas diversas áreas setoriais (IBGE, 2001).

Prevalecem neste cenário os conselhos gestores de políticas públicas, que assumem o papel de gestor, em decorrência dos dispositivos da própria Constituição Federal ou de legislação federal complementar subsequentemente aprovada. Estes conselhos vinculam-se às políticas públicas que se estruturam em sistemas nacionais unificados após arranjos intergovernamentais para sua implementação. Têm caráter obrigatório ou previsão legal e podem, inclusive, assumir a gestão e fiscalização dos fundos destinados às políticas setoriais.<sup>5</sup>

**4** Para um balanço comparativo das experiências de OP no Brasil, ver Ribeiro & Grazia (2003).

**5** Enquadram-se na categoria de gestores os Conselhos Municipais de Saúde, de Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social. Nos casos das políticas sociais, os arranjos para os diferentes setores estão definidos no texto constitucional ou foram aprovados subsequentemente à Constituição Federal pela legislação complementar. Os Conselhos de Saúde estavam presentes em 98,5% dos municípios; os de Assistência Social, em 91,5%; os de Educação, em 91%; e os dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 71,7% (IBGE, 2003).



Os conselhos gestores distinguem-se, assim, dos conselhos temáticos característicos de campos setoriais que podem dispor de referências constitucionais, orientações gerais e até mesmo de marcos federais, mas que não prevêm ou vinculam conselhos municipais aos pactos e arranjos institucionais dessas políticas entre as esferas de governo. Nesses casos, a iniciativa de criação dos conselhos é municipal, independente de caráter compulsório ou de incentivos federais, e seu papel circunscreve-se à formulação e implementação das políticas locais. Encontra-se uma proporção notadamente menor de conselhos setoriais nos demais campos, em que sua criação não está sujeita à exigência legal. São exatamente esses casos que merecem atenção, por se tratar de iniciativa autônoma dos governos municipais, como no caso dos Conselhos de Política Urbana, em especial aqueles anteriores à promulgação do Estatuto da Cidade.<sup>6</sup>

Em que pese a maior pluralidade e contradição dos interesses representados nos conselhos pode-se destacar como limite estrutural deste formato o potencial relativamente estreito e reduzido de interlocução com os diversos segmentos populares e de representação dos setores não-organizados.<sup>7</sup> Desta forma, a despeito dos substratos comuns e constitutivos das instâncias de participação cidadã, os diversos canais institucionais correspondem a espaços com alcances e papéis diferenciados e complementares, e que não substituem as formas não-institucionais de ação coletiva e os espaços públicos construídos no interior da sociedade civil.

Com base nas reflexões da literatura, podem ser apontados alguns elementos centrais à caracterização dos Conselhos Municipais e de seus papéis, tais como: o caráter híbrido desses espaços, quer pela sua composição com atores do poder público e sociedade civil, quer pela articulação entre participação e mecanismos de representação; o vínculo institucional e o caráter formal das suas atribuições e competências, geralmente definidas por meio de legislação; o recorte temático de atuação, que ultrapassa as clivagens de interesses de classes ou de grupos sociais, remetendo aos interesses coletivos e difusos ou ao âmbito normativo; a pluralidade de sua composição e a representação dos interesses distintos (e conflituais) dos diversos segmentos sociais nessas instâncias; a presença de elementos deliberativos dependentes dos marcos legais e dos atores participantes. Destaca-se ainda a possibilidade de participação no âmbito decisório referente à formulação, implementação e controle das políticas públicas e de seus instrumentos; o caráter dialógico – pautado na lógica de interação comunicativa – no que se refere não apenas à negociação dos conflitos, mas às possibilidades de inovações institucionais dos atores societários; e, finalmente, a possibilidade de se conformar como instrumento de aprofundamento da descentralização.

No caso dos Conselhos Municipais de Política Urbana e de Desenvolvimento Urbano, suas atribuições – definidas em legislação municipal – geralmente têm se atido ao campo do planejamento urbano e da regulação urbanística, podendo incluir a definição de diretrizes e prioridades, a fiscalização e avaliação da aplicação de instrumentos e a formulação da própria política e de seus instrumentos. De forma geral, remetem às dimensões regulatórias da política urbana, ainda que essas possam repercutir no âmbito redistributivo. A discussão referenciada permite apontar, no campo regulatório dessas políticas, a presença de interesses corporativos organizados e vinculados à acumulação urbana, ao lado de interesses (e possíveis benefícios) coletivos e difusos. 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.

<sup>6</sup> Embora as políticas urbanas não tenham se estruturado nos anos 90 nos moldes sistêmicos ou pactuados das políticas sociais, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 ampliou significativamente o tratamento da participação, estabelecendo como uma das diretrizes de política urbana a gestão democrática das cidades (objeto do capítulo IV), prevendo instâncias distintas de participação (conselhos, gestão participativa do orçamento, conferências, debates, audiências públicas, iniciativa popular em projetos de lei, planos e projetos) e a participação da população e das associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos. Ou seja, pode-se supor um movimento de ampliação dessas instâncias no âmbito municipal na presente década, especialmente a partir da criação e da atuação do Ministério das Cidades.

<sup>7</sup> Ver Avritzer & Pereira (2002) que cotejam os Conselhos Municipais e o OP.

Os Conselhos de Política Urbana foram encontrados em 4% dos municípios brasileiros em 1999 (IBGE, 2001). Em 2001, a ocorrência dos Conselhos de Política Urbana cresceu, passando a 334 municípios, correspondentes a 6% do total (IBGE, 2003). A rigor, este crescimento não pode ser tributado ao Estatuto da Cidade, posto que a sua aprovação ocorreu em julho do referido ano. A ocorrência desses Conselhos é predominante nos municípios de maior porte, fazendo-se presentes em 72% dos municípios com mais de 500 mil habitantes e 32% dos municípios na faixa entre 100 e 500 mil habitantes. A maior parte dos Conselhos também se encontrava em funcionamento, correspondendo a 80% dos casos (IBGE, 2003).

Podem ser apontados inúmeros problemas e dificuldades em relação ao funcionamento desses espaços. Além do necessário equacionamento da composição plural e paritária dos conselhos, Tatagiba (2002, p.71) refere-se às assimetrias e desigualdades nas representações que constroem o equilíbrio nos processos decisórios. Sustentando que os conselhos são arranjos institucionais inovadores, entre outros motivos por permitirem que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas, a autora assinala que as regras de composição por si só não garantem que esses setores realizem seus interesses, de modo que se mostra necessário aprimorar esses espaços para minimizar impactos das desigualdades sociais nos processos deliberativos. A autora reporta, ainda, a dificuldade de se reverter a centralidade assumida pelo poder público na definição de políticas e de prioridades na dinâmica concreta de funcionamento dos Conselhos.

Podem ser referenciadas assimetrias em relação às diferentes representações e ao perfil e qualificação dos conselheiros. No caso dos Conselhos de Política Urbana, impõem-se dificuldades adicionais para as representações dos segmentos populares, em virtude do escopo de discussões mais globais e abstratas dos planos e leis urbanísticas. O repertório e a linguagem técnica empregada, “estabelecida em discussões intra-elite acabam sendo uma muralha invisível que dificulta a participação popular mesmo em instâncias criadas para que ela ocorra” (Cymbalista, 2001).

A pluralidade dos atores e o escopo de interesses distintos e contraditórios representados nos Conselhos impõem complexidade aos processos de interação, de debate e de negociação, implicando dificuldades que podem envolver a apresentação das diferenças e identidades, a explicitação de interesses e valores, bem como o reconhecimento dos conflitos. Contudo, essa mesma complexidade interna coloca em foco a dimensão de aprendizagem coletiva da prática democrática nessas instâncias de participação. Um dos caminhos que vem sendo trilhado para enfrentar essas dificuldades, bem como as assimetrias e desigualdades, tem sido a capacitação técnica de conselheiros por iniciativa dos governos municipais. Essas iniciativas podem ainda ocorrer a partir da sociedade civil, e nesse terreno os próprios fóruns e espaços públicos contribuem para o intercâmbio de informações e de experiências, e para a qualificação da participação nesses espaços.

A abordagem de experiências concretas tem apontado a expressiva heterogeneidade destes espaços e de suas dinâmicas, mas tem ressaltado as experiências de Conselhos que logram assumir seus papéis propondo e negociando instrumentos inovadores de planejamento e gestão urbana.

## O CONSELHO E CONFERÊNCIA MUNICIPAIS DE POLÍTICA URBANA DE BELO HORIZONTE: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS

Cidade projetada e centenária, Belo Horizonte constitui o núcleo de uma extensa e populosa região metropolitana, polariza um amplo espaço regional na rede urbana brasileira, e não foge do quadro socioespacial brasileiro, tecido pelos déficits e desigualdades históricas. A trajetória de urbanização da cidade marca-se, de um lado, pela forte presença do poder público, que garante as condições para a acumulação industrial e imobiliária, e, por outro, por permitir o crescimento de tecidos informais e periféricos. Nesse percurso, alguns instrumentos urbanísticos foram elaborados (embora nem sempre regulamentados ou tampouco efetivamente aplicados) sem chegar a esboçar, em patamares mínimos, a equalização das condições urbano-ambientais para os diversos grupos sociais.<sup>8</sup>

A inflexão mais significativa traduz-se no primeiro plano diretor aprovado na cidade, que começou a ser elaborado em 1993, no início da gestão da Frente BH-Popular,<sup>9</sup> conjuntamente à nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Ambos os instrumentos foram concluídos em meados de 1995 e implicaram avanços substantivos, não apenas no que se refere à incorporação de novas premissas e instrumentos urbanísticos ou à superação da lógica de zoneamento funcional presente na legislação de uso e ocupação do solo anterior. O processo de formulação do Plano Diretor (e da LPUOS) incorporou, em alguma medida, a participação dos diferentes segmentos sociais. Ao lado disso, a disposição no texto legal de instâncias de gestão democrática de política urbana mostrou-se inovadora, assinalando a possibilidade de ultrapassar a lógica estritamente técnico-racional de elaboração e de gestão de seus instrumentos.

O Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) e a Conferência de Política Urbana (CMPU) foram instituídos na Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte como instâncias de gestão democrática. Coube ao governo seguinte (1997-2000) a instauração e aparelhamento do Compur, por intermédio de uma Secretaria Executiva, inicialmente ligada à Secretaria Municipal de Planejamento. A continuidade da coalizão político-partidária, também na gestão seguinte (2001-2004), permitiu a consolidação do Compur, sustentou a aplicação dos instrumentos e o processo mais recente de revisão do Plano Diretor. A realização, respectivamente em 1999 e 2002, da I e II Conferência de Política Urbana (CMPU), constitui os momentos de avaliação participativa da política urbana e de seus instrumentos, bem como de proposições para seu aprimoramento, processadas por intermédio do Compur.

O Plano Diretor aprovado em 1996 caracteriza-se em seu texto “como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano”, tendo em vista as “aspirações da coletividade”, e reafirma a função social da cidade e da propriedade. Os objetivos enunciados apontam, entre outros aspectos, para a sustentabilidade, a justiça social, a qualidade de vida, a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia, a gestão democrática da cidade e a participação popular. Enfim, trata-se de um plano que efetivamente procurou incorporar os avanços constitucionais, conferindo-lhes operacionalidade, segundo as especificidades locais. Pode-se dizer que encampou a agenda de reforma urbana cunhada por atores coletivos no período mobilizador da Constituinte, quer pelos intercâmbios nos circuitos profissionais de planejamento, incluindo técnicos da prefeitura, quer pela consultoria de profissional alinhado com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Essas asserções são autorizadas já em Mendonça (2001, p.153), que coordenou a elaboração do plano, em reflexão poste-

<sup>8</sup> Entretanto, um ou outro avanço pode ser apontado na legislação urbanística precedente, destacando-se nos anos 80 a criação precursora do Setor Especial-4 (SE-4), cujo conteúdo antecipa as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). O instrumento, proposto e implementado pela atuação e mobilização de atores coletivos da sociedade civil, incorporou a cidade informal à legislação de uso e ocupação do solo então vigente – representação regulada dos territórios sociais – anunciando o reconhecimento do direito à cidade.

<sup>9</sup> Liderada pelo Partido dos Trabalhadores.

rior sobre sua contextualização, remetendo-se à Constituição Federal como um marco de novas abordagens dos planos diretores e, ainda, reportando-se à pauta dos movimentos organizados no período. De forma pioneira no País, o Plano Diretor integrou à sua proposta os instrumentos urbanísticos posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Dois avanços podem ser mencionados em relação ao processo de elaboração. Primeiro, procurou-se engajar e articular os diversos órgãos municipais de vocação urbana desde a fase inicial de estudos básicos. Segundo, procurou-se constituir debates com o foco no Plano, efetivados por meio da realização de seminários e palestras e, principalmente, da criação de comissões para a discussão das propostas, como a comissão que de certo modo veio a constituir-se como precursora do Conselho Municipal de Política Urbana (Compur). Essa comissão, que se reuniu periodicamente por oito meses, era integrada por diversos segmentos da sociedade civil envolvidos com a temática urbana, quais sejam, organizações populares, universidades, associações de profissionais liberais e empresariado. Apesar da indicação de que não se tratou de um processo de participação mais abrangente, deve-se assinalar o avanço quanto ao envolvimento dos diferentes segmentos sociais para a sua discussão.<sup>10</sup>

Os debates implicaram algumas reformulações. Contudo, o momento mais polarizado de debates ocorrerá na Câmara, no decorrer do trâmite de 12 meses que acarretou um número expressivo de 1.500 emendas e a supressão de alguns instrumentos propostos. Ao lado das objeções endereçadas aos instrumentos de regulação imobiliária e às instâncias de participação propostas constituíram um eixo de desacordo e de resistências expressas por parte de representantes da Câmara e do setor empresarial.<sup>11</sup>

No saldo desse processo, o Compur e a CMPU foram instituídos, integrando uma extensa rede de espaços locais de participação cidadã (que vêm sendo cunhados desde a Lei Orgânica Municipal)<sup>12</sup> com papéis, objetivos e características distintas e complementares. O Compur – destituído de poder mais amplo de deliberação – distingue-se da maioria dos conselhos locais em virtude de seu caráter eminentemente consultivo. O arranjo “minimalista” efetuado pode ser atribuído aos trâmites do Plano Diretor – que instituiu o referido Conselho –, às polêmicas e à resistência dos vereadores e do segmento empresarial em relação à participação, sob o argumento de que esta implicaria menor eficiência e maior burocratização na política urbana.

O Compur tem caráter consultivo em relação às suas atribuições de monitoramento da aplicação do Plano Diretor e da LPUOS, de proposição de alteração à legislação urbanística, de acompanhamento das intervenções urbanas e de avaliação da compatibilidade entre as propostas de obras e dos instrumentos orçamentários com as diretrizes do planejamento urbano. Tem ainda a atribuição de deliberar (em recurso) sobre os processos administrativos decorrentes do Plano Diretor e da LPUOS, ou seja, o caráter deliberativo aplica-se apenas a um objeto técnico-administrativo.

Em razão do papel predominantemente circunscrito à dimensão consultiva, o Compur não dispõe de fundo municipal, a exemplo de outros órgãos colegiados no município. Sua composição totaliza 16 membros, com os respectivos suplentes. A representação governamental corresponde a oito membros representantes do Executivo (de secretarias municipais de vocação urbano-ambiental), além de dois membros do Legislativo Municipal. Os seis outros membros dividem-se entre os setores técnico (universidades, entidades profissionais e ONGs), popular (organizações de moradores e movimentos) e empresarial (entidades do segmento imobiliário). A composição do Compur é um ponto problematizado pelos conselheiros entrevistados vinculados aos segmentos societários que assinalam a forte presença do Executivo.

**10** Sobre o processo, ver Azevedo & Mares Guia (1996) e Boschi (1998, p.10), que destacam especialmente a participação do setor empresarial e o envolvimento crescente do técnico ao lado da participação mais diluída e desigual do setor popular.

**11** Sobre os tensionamentos postos pelas novas instâncias de participação ao Legislativo, ver Azevedo & Mares Guia (1996) e Brasil (2004).

**12** Somam-se mais de seis dezenas de canais de participação em funcionamento em Belo Horizonte, a maioria dos quais já consolidados. As instâncias de participação vinculam-se às diferentes escalas – da escala global da cidade à escala regional ou mesmo local – e aos diferentes campos setoriais. São 17 os conselhos setoriais, com formatos e papéis distintos, entre eles 11 vinculam-se às políticas sociais, ao lado de nove conselhos consultivos regionais, além de comissões regionais e locais, fóruns e grupos de referência. Periodicamente, realizam-se, ainda, conferências municipais setoriais, constituindo ocasiões de participação mais capilarizada. O OP encontra-se já consolidado em Belo Horizonte: em funcionamento desde 1994, foi objeto de inúmeros rearranjos e redesenhos para aprimoramento do processo. Atualmente, estrutura-se nos OP-Regionais, no OP-Habituação (que constitui um recorte setorial específico), no OP-Cidade e na Conferência da Cidade, que, ao lado da Comissão “Conselho da Cidade”, correspondem às instâncias mais gerais de democratização de decisões orçamentárias e de articulação das diferentes áreas setoriais. Em seu conjunto, portanto, os espaços de participação atravessam a estrutura organizacional da prefeitura em seus diversos âmbitos setoriais e temáticos.

**13** A partir de entrevistas realizadas com os conselheiros, Brasil (2004) indica que os maiores eixos de desacordo no Compur têm sido a regulamentação das ADEs – Áreas de Diretrizes Especiais e a aplicação do instrumento das Operações Urbanas. As ADEs previstas na LPUOS de 1996 têm em vista a preservação de determinadas áreas da cidade, com base em parâmetros mais restritivos de ocupação, envolvendo, centralmente, portanto, conflitos entre os interesses privados e coletivos. Apesar da realização de estudos e projetos, em muitos casos, apenas a ADE de Santa Tereza logrou ser regulamentada pela ampla mobilização local, por intermédio do movimento Salve Santa Tereza, que pressionou para sua aprovação e participou na formulação da proposta. Por sua vez, as operações urbanas têm sido regulamentadas e relativamente bastante utilizadas, constituindo objeto de controvérsia explícita no Conselho, apontando-se os “riscos de captura do instrumento, do instrumento ser banalizado mais para regularizar edificações a partir do mecanismo de compensação”.

**14** As Zeis estão previstas no Plano Diretor e da LPUOS de 1996, correspondendo, no caso das Zeis-1 as áreas de ocupação informal nas quais o poder público desenvolverá programas de regularização urbanística e fundiária, e, no caso das Zeis-3, os conjuntos habitacionais de interesse social. O poder público municipal tem realizado sistematicamente intervenções nas Zeis-1, por meio dos planos globais e de intervenções estruturais (de caráter multidimensional), de modo que a emenda institui legalmente os instrumentos que vinham sendo empregados e avança no estabelecimento de parâmetros urbanísticos para a regularização.

A atuação do Compur nesse período possibilitou avanços concretos na aplicação, na revisão e no aprimoramento dos instrumentos de regulação urbanística na cidade. Neste bojo, a regulamentação das operações urbanas que têm sido realizadas, a aplicação do instrumento de transferência de direito de construir, a regulamentação das áreas de diretrizes especiais (ADEs) e os planos diretores regionais têm sido objeto de avaliação, de discussão, de negociação, de acompanhamento ou de proposição por parte do Compur. Além disso, propostas e projetos de parcelamento, de alteração de zoneamento, de modificações de classificação viária também são encaminhadas à avaliação do Compur.<sup>13</sup>

Descartando-se aqui o balanço das ações do Compur, pode ser destacado como esforço de maior fôlego e envergadura a elaboração e a negociação de uma extensa emenda ao Plano Diretor e à LPUOS, aprovada em 2000, com base nas diretrizes e indicações anteriormente construídas na I CMPU. Entre outros pontos, a emenda regulamenta as Zeis I e III<sup>14</sup> (que já integravam a legislação urbanística), estabelecendo parâmetros urbanísticos e critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo nestas áreas. Institui oficialmente os planos globais específicos que já integravam o processo de regularização urbanística e fundiária das *vilas-favelas*; e prevê a criação de Grupos de Referência locais para acompanhamento desses planos. A emenda regulamenta, ainda, uma Operação Urbana e a ADE – Área de Diretrizes Especiais do Bairro de Santa Tereza, além de outras disposições.

Em pesquisa voltada para a avaliação dos Conselhos Municipais, Pereira (2002) reporta a unanimidade dos conselheiros quanto à importância do Compur e à influência efetiva de suas posições na política urbana do município. Entre outros aspectos, a autora problematiza a sua composição e aponta assimetrias de recursos, segundo o perfil dos conselheiros. Ao examinar a influência das diferentes representações nas decisões do Conselho, representantes do Executivo foram apontados pela maioria dos conselheiros como os membros mais influentes nas decisões do Conselho. Os representantes do segmento técnico foram considerados relativamente influentes, enquanto os representantes do setor popular foram considerados pouco influentes pelos seus pares. Esses diferenciais remetem às assimetrias de recursos dos diferentes segmentos, destacando-se a disponibilidade de assessoria, de infra-estrutura, de informações e de tempo para dedicar-se à função, maior no caso dos representantes governamentais e, no outro extremo, menor no caso dos segmentos populares. Remetem também ao maior ou menor poder argumentativo dos diversos segmentos que se revela na constatação de que as decisões do Compur, na sua maioria, convergem com as posições do Executivo (Pereira, 2002).

Nesta direção, um representante do setor técnico observa que os representantes da sociedade civil têm feito uma discussão de política urbana muito direcionada pelo Executivo, estruturada com base numa pauta e na legislação existente, resultando uma discussão em varejo em detrimento de uma discussão mais ampla da política urbana. A despeito do reconhecimento unânime pelos conselheiros entrevistados da relevância e influência do Compur na gestão da política urbana, a problematização do seu papel e de sua atuação atestam o dinamismo desse espaço e a reflexividade presente em seu interior. Estes questionamentos colocam em relevo a explicitação dos conflitos, os processos de negociação e a dimensão de aprendizagem coletiva, evidenciada na afirmação de um representante popular de que a participação no Conselho demanda “estar aberto a construir novas concepções, percepções ... entender a necessidade de construir, flexibilizar, de mediar com o outro” (Brasil, 2004).

Por sua vez, a CMPU, organizada quadrienalmente pelo Compur, 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 das discussões temáticas nas diversas áreas. A CMPU mostra-se fundamental, no mínimo, por três motivos: a abertura à participação; a possibilidade de ampliação da discussão sobre a cidade e de influência em macrodiretrizes e prioridades; e o potencial de articulação intersetorial no contexto de fragmentação e complexidade da administração municipal. A primeira Conferência Municipal de Política Urbana realizou-se em 1998-1999, aglutinando 700 pessoas e demandando seis meses de preparação. Dada a aprovação (então recente) dos instrumentos urbanísticos, não se visava à sua avaliação, mas à definição de ajustes e modificações e à construção desse espaço de democracia participativa. Os esforços mobilizados para a sua concretização não podem ser subestimados, tendo em vista, inclusive, as resistências enfrentadas à instituição de canais de participação por ocasião da aprovação do Plano Diretor. Neste sentido, cabe citar a afirmação de representante do setor técnico de que “a Conferência tem o papel de trazer outras visões, outros desejos” (Brasil, 2004).

Na segunda CMPU o processo e as dinâmicas foram aprimorados, possibilitando a ampliação das discussões e da participação. De fato, a II Conferência, tendo como objetivo avaliar o Plano Diretor e a LPUOS, e propor diretrizes e alterações nesses instrumentos, envolveu um longo processo de preparação, realizando-se no período entre outubro de 2001 e agosto de 2002. As seguintes diretrizes foram assumidas na sua concepção: o caráter processual; o acesso à informação; a garantia à participação; o estímulo à abordagem integrada; e o objetivo de construção da agenda urbana para o município. Destaca-se a participação expressiva nas pré-conferências que visavam a produzir o documento “A cidade que somos” e eleger os delegados para a etapa seguinte, além de seu papel de capacitação dos participantes. Foi credenciado um total de 2.958 participantes nas pré-conferências regionais e temáticas, e no caso dessas últimas destaca-se o número significativo de inscrições, que totalizaram 2.441, das quais 1.632 oriundas do setor popular.<sup>15</sup>

Não se deterá nas questões discutidas e propostas que delineiam avanços na política urbana e nos seus instrumentos, ressaltando-se apenas alguns pontos. Destacam-se a composição heterogênea dos participantes e a amplitude das discussões efetuadas nesse espaço, encampando as diferentes escalas, recortes, objetos e tematizações. Diversas proposições foram elaboradas e aprovadas, envolvendo: mudanças nos parâmetros urbanísticos e alterações no zoneamento; aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade; e ampliação do emprego de instrumentos redistributivos e voltados para a inclusão socioespacial.

A participação cidadã mostrou-se valorizada pelos participantes, com destaque para o reconhecimento crescente do OP. Contudo, diversas questões foram problematizadas: desarticulação entre as diferentes instâncias e a sobreposição de pautas e calendários foram recorrentemente levantadas como problemas, implicando a diretriz de integração entre esses espaços. Um número expressivo de propostas referentes à gestão participativa foi aprovado, tendo em vista o aperfeiçoamento dos canais de participação e de sua articulação, a ampliação de sua autonomia e das possibilidades de participação. Várias propostas endereçaram-se ao Compur: a ampliação de suas atribuições, o papel deliberativo e a composição paritária. Mais além, aprovou-se uma proposta mais ampla de reorganização, referente à criação de um sistema de desenvolvimento urbano, com o respectivo fundo (inclusive alimentado pela aplicação de instrumentos urbanísticos).

A CMPU aglutinou e canalizou investimentos, expectativas, desejos e energias do Executivo, dos membros do Compur, dos participantes e dos delegados em torno de uma plataforma ampla – *a cidade que queremos*<sup>16</sup> –, constituindo, assim, um momento privilegiado de interlocução, embate, negociação e construção coletiva. Foi bem-sucedida em

**15** Ver o balanço da participação nos Anais da II Conferência (PBH, 2003).

**16** Constituíram eixos temáticos da Conferência Municipal de Política Urbana, que estruturam as discussões e propostas: mobilidade urbana, sistema viário e transporte coletivo; habitação, vilas e favelas; meio-ambiente e saneamento; controle urbano e patrimônio cultural.



avancar e aprimorar o processo de participação cidadã em suas múltiplas dimensões: a possibilidade de influência nos processos decisórios, a dimensão integrativa e de aprendizagem, e a apresentação e reconhecimento das identidades dos atores envolvidos. O desafio que se coloca à CMPU e ao Compur, como aos canais de participação de um modo geral, reside nas possibilidades de concretização dos acordos e deliberações construídos nesses espaços, sem as quais a participação se resume ao caráter litúrgico ou de encenação.

## **GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E INCLUSÃO SOCIOESPACIAL: OBSTÁCULOS, DESAFIOS E POTENCIALIDADES DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO**

A divisão de competências, abrangências, escalas e papéis do conjunto pulverizado de instâncias de participação em Belo Horizonte implica desafios substantivos, referentes à articulação não apenas entre esses espaços – como já tem sido ensaiado –, mas entre os diversos setores, entre planejamento e gestão urbana, entre os instrumentos das políticas urbanas voltados para a regulação e para a provisão de bens coletivos. A multiplicidade dos espaços de participação propicia diversas ocasiões de encontro entre o governo e a sociedade, e possibilidades distintas de influir ou intervir no âmbito decisório. Contudo, essa fragmentação pode acarretar o esvaziamento relativo das instâncias que efetuam discussões mais globais em relação às que decidem a aplicação de recursos ou a provisão de bens negociáveis. Também pode implicar maiores riscos de absorção das energias dos movimentos sociais e dos atores coletivos, que têm sido canalizadas em grande medida para a atuação institucional.

A despeito das dificuldades, ambigüidades e limites que se apresentam nesses novos espaços de construção democrática, a atuação do Compur mostra a concretização de possibilidades de avanços na reconfiguração dos instrumentos de planejamento e regulação urbanística, que se pode traduzir na cunhagem de avanços e em inovações locais na gestão urbana. Mais além, a convergência de seus representantes quanto à relevância do Compur e, ainda, quanto às dimensões que remetem aos processos de aprendizagem coletiva permitem apostar nas possibilidades de aprimoramento desses arranjos de interlocução entre o poder público e os diversos segmentos sociais.

Além disso, os debates e as proposições na CMPU indicam as trilhas de aprofundamento da gestão democrática das cidades, de renovação nas políticas urbanas e de requalificação das instâncias de participação, tendo em vista maior efetividade e maior equalização das condições de participação dos diferentes segmentos. A existência e o efetivo funcionamento de ambos os espaços, destinados à gestão dos instrumentos normativos da política e do planejamento urbanos no município, indicam potencialidades inerentes à superação de modelos de corte centralista, pautados monologicamente na racionalidade técnica.

O campo inerentemente conflitual da produção da cidade e a arena das suas políticas coloca dificuldades e contradições de toda ordem para a concretização dos potenciais dos espaços de gestão democrática das cidades. A efetividade e a consolidação das instâncias de participação desafiam as matrizes tradicionais e predatórias de relação entre o Estado e a sociedade, contribuindo para o processo – permeado de continuidade e resistências, de promessas e mudanças – de reconstrução da cultura política sob premissas democráticas e de inclusão social. Não se podem minimizar as dificuldades e as contradi-

ções de toda natureza nos processos de formulação e implementação dos instrumentos de política urbana, sobretudo se apontam para a superação de uma ordem urbana configurada há longa data, de padrões de ação estatal e de padrões tradicionais de relação entre poder público e sociedade. Nesse sentido, a rota do chamado *planejamento politizado* e da incorporação das premissas de reforma urbana – inscrita nas lutas pelo direito à cidade – implica obstáculos relativamente maiores e, se não o alargamento, por certo a explicitação dos conflitos urbanos na cena pública.

Inúmeras dificuldades e desafios interpõem-se às possibilidades de as instâncias institucionais de participação no âmbito local realizarem suas promessas e potenciais de cunhagem de avanços institucionais, de democratização das políticas públicas e das relações entre governo e sociedade, tendo em vista a inclusão e concretização dos direitos sociais. Não se pretende esgotá-las, mas tão-somente recuperar alguns dilemas e questões mais gerais na abordagem dos canais de participação cidadã. Nos domínios institucionais, vários dilemas e problemas se apresentam, desde os dilemas postos pelo processo inconcluso de descentralização brasileiro, entre os quais as limitações de recursos e capacidades técnicas, financeiras e administrativas, que conformam óbices muito significativos para a realização das atribuições constitucionais pela maioria dos governos locais brasileiros. Os espaços de participação acarretam o tensionamento das estruturas governamentais – do Executivo e Legislativo municipais – do aparato burocrático-administrativo e de suas lógicas, implicando dificuldades de articulação. Também a proliferação das instâncias e a conseqüente fragmentação recolocam o desafio da articulação das ações governamentais, bem como apresentam implicações para a organização, mobilização societária e participação cidadã.

No âmbito da sociedade civil, os dilemas remetem, sobretudo, à questão da preservação da autonomia dos movimentos e organizações sociais, de sua capacidade mobilizadora e de seu fortalecimento. Os riscos de desmobilização, instrumentalização e cooptação, e os custos atribuídos à ultrapassagem das fronteiras dos domínios societários e de seus espaços públicos podem ser considerados um cenário possível, colocando novos desafios à organização societária. Teixeira (2000, p.273) aponta para essa questão em aberto ao afirmar que a participação cidadã nas instâncias dos governos locais cria a possibilidade de as organizações perderem sua autonomia, inserindo-se na lógica do poder. Porém, para o autor, “o desafio que se lhes apresenta é o de enfrentar todos esses riscos, com ação e reflexão coletivas, buscando o fortalecimento da sociedade civil e a democratização das relações entre Estado e sociedade”.

A consideração da dimensão cultural e da cultura política como aspecto relevante demarca a magnitude dos desafios postos em ambos os domínios e na relação entre o Estado e a sociedade. Sugere percursos e processos contraditórios e descontínuos, tecidos entre mudanças e continuidades. Nesses termos, colocam-se as dificuldades e as potencialidades da tradução de princípios e práticas inovadoras cunhadas pelos atores sociais no âmbito das políticas públicas.

**Flávia de Paula Duque Brasil** é pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e Mestre em Sociologia pela UFMG. E-mail: flavia.brasil@fjp.gov.br

Artigo recebido em dezembro de 2004 e aceito para publicação em fevereiro de 2005.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Oxford: Princeton University Press, 2002. 202p.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado. In: AVRITZER, L. (Org.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p.23-41.

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002. (Mimeo.)
- AZEVEDO, S. de; MARES GUIA, V. R. dos. Solo criado em Belo Horizonte: o calcanhar de Aquiles do Plano Diretor. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. (Org.) *A crise da moradia nas grandes cidades: a questão da habitação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. p.166-86.
- BITTAR, J.; COELHO, F. D. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos S. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p.327-51.
- BOSCHI, R. R. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. In: MELO, M. A. (Org.) *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.
- BRASIL, F. de P. D. *Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas locais nos anos 80*. Belo Horizonte, 2004. 247p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- CUNNIL-GRAU, N. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan/Brasília: Enap, 1998. 302p.
- CYMBALISTA, R. Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção. In: III Curso De Gestão Urbana e de Cidades, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. (CD-Rom.)
- DAGNINO, E. *Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz & Terra, 2002. p.279-303.
- DANIEL, C. Gestão local e participação da sociedade. In: VILLAS-BOAS, R. (Org.) São Paulo, *Revista Polis*. Participação popular nos governos locais, n.14, p.21-41, 1994.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre factilidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2, 352p.
- \_\_\_\_\_. *The theory of communicative action – Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. Boston: Beacon, 1989. v.2.
- IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 1999*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001. 121p.
- \_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2001*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2003. 245p.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p.309-27.
- MENDONÇA J. G. de. Plano diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos novos debates. In: FERNANDES, E. (Org.) *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.151-65.
- PEREIRA, M. de L. D. As políticas públicas participativas em Belo Horizonte: as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana. In: *Avaliando o Estatuto da Cidade*. Anais do II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre: Evagraf, jul. 2002.
- PONTUAL, P.; SILVA, C. C. R. A. Participação popular nos governos paulistas: trajetórias mecanismos e caráter. In: MAGANHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAR, V.

- Governo e cidadania, reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p.61-71.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. II Conferência Municipal de Política Urbana 2001-2002. Belo Horizonte: *Anais...* 2003. (Xerox.)
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- ROLNIK, R. Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. São Paulo, *Oculum Ensaios Revista de Arquitetura e Urbanismo*. Gestão da terra urbana e habitação de interesse social, n.1, p.5-12, dez. 2000.
- SOUSA SANTOS, B. de (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83.
- \_\_\_\_\_. A reinvenção solidária e participativa do Estado e sociedade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998. Brasília: *Anais...* MARE, mar. 1998. p.109-25.
- SANTOS, M. R. dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE, 2002. 138 p.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, E. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001. 224p.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA, 2000. 415p.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999. p.169-245.

**ABSTRACT** *This article addresses citizens participation in urban policies, focusing on participatory arrangements implemented by local governments since the late eighties in Brazilian context. These experiences could be regarded as expressions of collective actors democratizing projects referred to urban planning and management. This paper argues that, despite the experiences diversity, their limits, difficulties and contradictions, participation have produced alternative policies models. First, the text approaches public space and citizens participation concepts and stresses civil society possibilities to influence agenda-setting and policy-making process. Next, local-level participatory arrangements are examined, emphasizing urban policy municipal councils. Their character, roles, potentials and limits are pointed out. Last, Belo Horizonte's Urban Policy Municipal Council and the Urban Policy Municipal Conference are analyzed as an illustrative case.*

**KEY WORDS** *Citizens participation; urban policies; municipal councils.*