

POLITIZAÇÃO NOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO: O CASO DA IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA DE BELO HORIZONTE

Daila Coutinho Araújo

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia do IGC-UFMG
daila.mmm@gmail.com

Floriana de Fátima Gaspar

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia do IGC-UFMG
floriana.gaspar@gmail.com

Natália Lelis

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia do IGC-UFMG
natilelis@gmail.com

1. Introdução

A incapacidade dos espaços institucionais para a estruturação de lutas legítimas que levem a transformações sociais relevantes vem sendo cada vez mais apontada. A crença no potencial transformador de um Estado Democrático, que teria o papel principal na realização dos ideais da Reforma Urbana, se frustrou de várias formas ao longo das últimas décadas.

Uma avaliação¹ em nível federal dos planos diretores instituídos pelos municípios depois do Estatuto da Cidade confirmou as expectativas mais pessimistas em relação a esse instrumento, ao qual a Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribuiu papel central no que se refere ao planejamento e à gestão urbana. Em muitos casos, as manifestações que tomaram as ruas de várias cidades do país, especialmente em junho de 2013, foram entendidas como demonstração inequívoca da falência dos espaços institucionais para a constituição dos diversos agentes sociais como sujeitos políticos². Nesse sentido, as formas da participação social institucionalizada, desenhadas a partir da CF/88, tiveram suas ambiguidades sistematicamente demonstradas e vêm levando cada vez mais à consolidação de uma espécie de consenso crítico quanto ao seu esvaziamento de potencial transformador. No entanto, se por um lado esse esvaziamento é amplamente vivenciado e conhecido, por outro, deve-se

¹ A pesquisa, coordenada pelo Observatório das Metrópoles, teve seus resultados apresentados no evento Estatuto da Cidade + 10 anos, realizado em São Paulo em 2011, e publicados no livro *Os planos diretores municipais pós-estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, organizado por Orlando Alves dos Santos Júnior e Daniel Totdmann Montandon, publicado pela Letra Capital / Observatório das Metrópoles / IPPUR / UFRJ, em 2011.

² Para uma análise das chamadas Manifestações de Junho de 2013, conferir, como exemplo, Maricato et. al., 2013.

questionar se o fato de os espaços criados não terem sido ocupados da forma como se esperava, os torna desconsideráveis.

Talvez caiba aqui a mesma questão colocada anteriormente em relação à legislação: em muitos casos, a conquista formal, seja na CF/88, seja em outras leis que se seguiram, não resultou na realização da Reforma Urbana, como parecia se acreditar nas décadas de 1970 e 1980, ou na realização do chamado Direito à Cidade³, como se vem buscando mais recentemente. Essa constatação levou à crítica do Direito enquanto instância transformada\ora e, em alguns casos, à sua consideração como unicamente capaz de sustentar os processos excludentes que caracterizam o Estado Capitalista.

Em sua fala no último Encontro Nacional da ANPUR (XV ENAnpur), em 2013, Ermínia Maricato, uma das idealizadoras do modelo de planejamento e gestão urbana encarnado pelo Ministério das Cidades, questionou a permanência das Conferências Municipais de Política Urbana, considerando-as espaços esvaziados e processos pró-forma. Em alguns momentos, a existência de ambiguidades e contradições nos espaços institucionais de planejamento e gestão urbana, bem como a dificuldade em encontrar grandes transformações sociais objetivas deles decorrentes, parecem torná-los quase que inúteis para a luta por aquelas conquistas expressas nos ideais de Reforma Urbana ou de Direito à Cidade.

A questão que se coloca é: não seriam *precisamente* as contradições e ambiguidades as características mais relevantes desses espaços, do ponto de vista da ordem socioterritorial, de suas fissuras e de seu movimento? Se concordarmos com Lefebvre (2008) quanto ao movimento dialético da reprodução do espaço e com a importância de não se achatar o universo de análise, mas ao contrário, de se explorar as suas contradições, temos que é enriquecedora a leitura que não busca no ‘objeto’ a coerência com determinada problematização, mas precisamente o que lhe foge ou cria desafios. Assim, poderíamos nos perguntar pelos tipos de ambiguidades, contradições e conflitos que podem se constituir em espaços institucionalizados de participação social na produção da legislação urbanística. Podem esses espaços se tornarem campos de luta política? Podem esses campos se instituírem partes do conflito?

³ Neste texto, usamos a expressão em seu sentido corrente nos meios institucionalizados ligados às lutas urbanas, especialmente movimentos sociais por instituição de direitos, nos fóruns globais em que a questão vem sendo tratada (Fórum Social Mundial, Fórum Mundial Urbano, entre outros) bem como nas agências multilaterais de desenvolvimento. Não é objeto da presente reflexão a relação discutível desse sentido da expressão “direito à cidade” com o sentido dado por Henri Lefebvre especialmente em seu livro *O direito à cidade*, de 1968.

Nesta breve reflexão, buscamos discutir a possível constituição de espaços institucionalizados de participação social como espaços de disputa efetivos, a partir do estudo da IV Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em Belo Horizonte entre os meses de fevereiro e outubro de 2014⁴.

2. A construção dos espaços participativos como conquista jurídica

A Constituição de 1988 institui um novo paradigma para o sistema jurídico brasileiro. Ela expressa várias conquistas do movimento em prol da democratização do país, de maneira geral, e da democratização na gestão urbana, em particular. Além disso, rompe com o paradigma historicamente consolidado da propriedade absoluta da terra e estabelece o paradigma da função social da propriedade urbana. A associação entre democracia direta e participativa, bem como o condicionamento da propriedade fundiária urbana ao cumprimento de sua função social, representaram importantes conquistas formais. Porém, essas se mostraram tão distantes do ordenamento jurídico brasileiro e de aspectos já historicamente consolidados dos sentidos da propriedade fundiária e acesso da população aos espaços de poder que se esbarram em todo tipo de dificuldade em alterar, de fato, os processos excludentes e autoritários que marcam a nossa história urbana.

Nesse sentido, vale retomar a avaliação de Edésio Fernandes (1998) dos processos de conquistas na legislação urbanística de Belo Horizonte, em que as lutas urbanas tiveram um papel importante na estruturação de um marco regulatório vanguardista, mesmo antes da promulgação da CF/88. O autor mostra que, com a promulgação da Lei do PROFAVELA (Lei 3.532/83) e a criação de uma política sistematizada de urbanização de favelas, houve uma certa desmobilização dos movimentos sociais, que passaram a esperar do poder público o cumprimento da legislação e a implementação em larga escala das políticas de regularização fundiária, sem no entanto pressioná-lo para isso. Em outro texto (Fernandes, 2008), em relação aos Planos Diretores Municipais, ele considera que o restante do ordenamento jurídico brasileiro ainda não absorveu o novo paradigma trazido pela Constituição, especialmente os Planos Diretores, que continuam se furtando ao papel de qualificar a função social da propriedade. Assim, a reestruturação global dos marcos regulatórios a partir da Constituição caracteriza uma Reforma Jurídica ainda por fazer e que é pré-requisito incontornável para a realização da Reforma Urbana.

⁴ Na pesquisa foram realizadas entrevistas com participantes da Conferência e consultas a documentos disponibilizados no site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, notícias de jornais e nas redes sociais, bem como à Ação Civil Pública referente ao processo.

A luta pela instituição de marcos regulatórios permanece, tendo novo momento-chave na aprovação do Estatuto da Cidade. Ainda que não crie muitos novos instrumentos, a Lei 10.257/2001 sistematiza elementos que estavam dispersos em outras leis e estabelece normas gerais de Direito Urbanístico que regulam o capítulo sobre Política Urbana na CF/88, sendo entendida como grande vitória das lutas urbanas e considerada uma legislação avançada no cenário internacional. No entanto, a sua implementação tem se mostrado difícil e, novamente, as grandes esperanças depositadas na instituição concreta de direitos a partir de seu reconhecimento formal pelo Direito - expresso na aprovação de uma Lei - se frustraram mais e mais. O amplo reconhecimento desses princípios, bem como sua inserção na prática social, têm sido objetos de vários tipos de disputas, muitas vezes vistas como condenadas a serem perdidas para os grupos e as práticas hegemônicas.

Uma temática enfaticamente tratada no Estatuto é a do planejamento e da gestão democráticos da cidade, reforçando a necessidade da realização de processos amplamente participativos na elaboração das políticas urbanas como pré-requisito indispensável para sua legalidade. A legislação traz algumas formas pelas quais essa participação pode se dar de maneira ilustrativa, complementada também pelas normas que criam e regulam o Conselho Nacional das Cidades.

A realização de processos participativos para a revisão da legislação urbanística básica se tornou uma exigência a ser cumprida pelos poderes públicos municipais. Para aqueles governos interessados em uma gestão mais progressista, tal exigência se referia a uma realidade já existente, enquanto para os que não se enquadram nessa linha de atuação, tratava-se de um caminho espinhoso a ser trilhado. Corrêa (1989) nos lembra que a ação dos diversos atores se faz dentro de um marco jurídico que regulamenta suas atuações e que este marco “não é neutro, refletindo interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante” (Corrêa, 1989, p.12). Neste caso específico, o não atendimento das exigências legais de participação pode acarretar a nulidade do processo de elaboração da legislação urbanística. Por outro lado, a simulação de uma participação pode ser a opção mais difícil e instável que a instauração de processos legítimos.

A coexistência dos espaços de participação (Direito) com processos fortemente heterônomos (prática social) tem levado muitas vezes ao entendimento de que esses espaços sofrem de uma inadequação em essência e se consolidam como espaços de heteronomia travestida de consenso, legitimando e legalizando uma lógica profundamente autoritária e excludente. A incapacidade de produzir espaços autônomos e inclusivos tem levado a uma

ênfase no papel dos espaços instituídos em manter o *status quo* e à busca de construção de outros espaços de disputa.

É comum encontrar esses espaços como arenas de lutas, de disputas, de negociações. Nesses casos, a avaliação quanto à acessibilidade - quem pode entrar nessa arena - e quanto às condições - a desigualdade de forças - que caracterizam esses conflitos, apontam para a exclusão total ou invisibilidade dos grupos sociais que historicamente não têm acesso às decisões e para uma tecnocracia que usa o pressuposto da neutralidade e da verdade única do argumento dito técnico para fechar o debate. Essa dinâmica dos espaços e processos ditos participativos remete à noção de ordem social e ao conceito de polícia de Rancière⁵, instituindo uma forma específica de partilha desse espaço sensível. Eventualmente, entretanto, podem acontecer práticas ou momentos (no sentido lefevbriano) em que esses espaços se tornam objetos de disputa pela abertura dos conflitos - do acesso a eles e das condições em que esse acesso ocorre. Esses momentos marcam processos participativos não-lineares que passam a ser reestruturados pelos conflitos que os ocupam e instituem, como parte desses conflitos, agentes que deles não fariam parte de outra maneira (ou mesmo que sequer existiriam enquanto tais).

O caso da IV Conferência de Políticas Urbanas de Belo Horizonte é um exemplo de instauração de conflito enquanto esse ato político que quebra a linearidade do processo.

3. A IV Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte e suas contradições

Belo Horizonte possui uma população superior a 2,3 milhões de habitantes⁶, distribuída em um território de cerca de 331 quilômetros quadrados, que, para efeitos gerenciais, se subdivide em nove Regiões Administrativas, popularmente conhecidas como Regionais⁷. Apesar da existência de iniciativas anteriores de ordenamento do território municipal, via legislação⁸, a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte foi criada somente em 1976, através da Lei 2.662. Essa lei foi modificada em 1985 através da Lei Municipal 4.034. Mas foi somente em 1996, com a instituição do Plano Diretor Municipal através da Lei 7.165, que a participação popular na gestão urbana de Belo Horizonte e na elaboração de sua legislação urbanística se tornou uma prerrogativa, através da criação do

⁵ Para uma melhor compreensão do conceito de polícia a que nos referimos, ver Rancière 1996a, 1996b, 2005.

⁶ Dados IBGE - Censo Demográfico 2010.

⁷ Para maiores informações sobre as Administrações Regionais de Belo Horizonte, consultar <http://gestao compartilhada.pbh.gov.br/estrutura-territorial/regioes-administrativas>.

⁸ Para mais informações sobre a evolução da legislação urbanística de Belo Horizonte ver Mendonça (2006) e Gonçalves (2008)

Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), que tem, entre outras atribuições, a função de realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU).

O Plano Diretor de Belo Horizonte estabelece ainda que futuras alterações em seu texto e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo / LPOUS (Lei 7.166/96) são condicionadas à realização da Conferência Municipal de Política Urbana. Esses eventos têm o objetivo de avaliar os impactos da legislação em vigor na cidade, discutir e avaliar propostas de alterações, que são então encaminhadas ao Legislativo Municipal. Por determinação do próprio Plano Diretor, eles devem ser amplamente participativos e devem ser realizados no primeiro ano de cada mandato do Executivo. A Conferência Municipal de Política Urbana é um instrumento que compõe a sistemática de participação definida pelo Ministério das Cidades, regulada, como exemplo, por leis e decretos federais ligados ao Conselho Nacional das Cidades.

A I CMPU foi realizada no período de outubro de 1998 a fevereiro de 1999, com o objetivo de discutir propostas de alteração das, já citadas, Leis 7.165 e 7.166/96, resultando na Lei 8.137/2000, com as alterações no Plano Diretor e LPOUS, respectivamente. A II CMPU foi realizada entre outubro de 2001 e agosto de 2002, mas somente em setembro de 2005 as propostas resultantes foram encaminhadas ao legislativo, através do Projeto de Lei 655/05. Na Câmara Municipal, o projeto foi objeto de muita disputa e sua tramitação foi suspensa ainda em 2005. O projeto de lei retornou à pauta no final de 2006, quando foi aprovado em 1º turno, mas voltou a ser retirado de tramitação em 2007. Sem que a II CMPU tivesse se efetivado na revisão da legislação urbana, a III CMPU foi realizada somente sete anos depois, em 2009, resultando na Lei 9.959/10, que altera simultaneamente o Plano de Diretor e a LPOUS. Seguindo a determinação do Plano Diretor de realização quadrienal, em 2013 deveria ter acontecido a IV Conferência Municipal de Política Urbana.

Neste contexto e no âmbito das manifestações que aconteceram em várias cidades do Brasil em junho de 2013, em Belo Horizonte foi formada a Assembleia Popular Horizontal (APH), composta por pessoas de grupos sociais diferentes, como integrantes de movimentos sociais, moradores de ocupações urbanas, professores e alunos universitários, com o objetivo de discutir várias temáticas ligadas à gestão urbana e de organizar eventos abertos e dirigidos à população, voltados ao acesso à formação e informação, como palestras, apresentações e aulas públicas. Alguns dos integrantes da APH haviam trabalhado como quadro técnico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) e tiveram um papel importante nesses debates. Desde então, a APH esteve presente em vários momentos estratégicos ligados à gestão urbana, buscando mobilizar e esclarecer a população a respeito de processos em curso e das

formas de controle social sobre eles: eleição de conselheiros do Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR), audiências públicas ligadas às Operações Urbanas Consorciadas (OUC's), entre outros. Em algumas reuniões da APH, a IV Conferência apareceu na pauta, e chegou a ser discutida a possibilidade de uma convocação popular da mesma, dada a omissão do Poder Público Municipal. É deste mesmo período o primeiro apelo, pelos movimentos populares, ao Ministério Público, para que o mesmo compelissem a Prefeitura Municipal a convocar a Conferência. No final do ano de 2013, a PBH acabou por mobilizar o COMPUR para a realização da IV Conferência Municipal de Política Urbana.

De acordo com as normas, o COMPUR designa uma comissão organizadora para o evento. A organização inclui a definição do Regimento, calendário, eleição de delegados, etc. O sistema de delegação inclui a divisão dos delegados em três setores: técnico, empresarial e popular. A representatividade do poder público municipal se dá de outras formas, não há delegados específicos para este setor. Na verdade, o setor público tem papel central no COMPUR, pois além de contar com metade dos conselheiros, detém também o chamado voto de minerva e ainda é o responsável pela apresentação das propostas básicas a serem discutidas no âmbito da CMPU.

Assim, os primeiros fatores de conflito foram a própria realização da Conferência, a construção do Regimento Interno, que desenha todo o seu processo de realização e a definição da Comissão Organizadora. Como expressões desses conflitos tem-se:

- a mobilização inicial por uma convocação popular da Conferência,
- a procura do Ministério Público para pressionar a PBH a convocá-la,
- a convocação da PBH, já com proposta de Regimento Interno e calendário preliminar, antes da formação da Comissão Organizadora e sem uma discussão mais ampliada quanto à pauta da Conferência,
- a divulgação da Comissão Organizadora no Diário Oficial do Município⁹ bem depois do início da Conferência.

O segundo conjunto de conflitos se refere à forma de constituição da representatividade. Embora seja possível encontrar essa divisão por setores em outros contextos, ela é questionável. A separação dos atores envolvidos na discussão (os delegados) em três grupos - setores popular, técnico e empresarial - pode ser apontada como o primeiro grande foco das contradições e conflitos desse conjunto. O setor popular, de acordo com o regimento da Conferência, seria composto por qualquer eleitor no município de Belo

⁹ A publicidade dos atos administrativos costuma ser expressa pela sua divulgação no Diário Oficial.

Horizonte, vinculando-o apenas à Regional na qual está inserida a sua zona eleitoral. Essa definição permitiu que não apenas o cidadão associado a um movimento pudesse se habilitar como delegado, mas também todo aquele que tivesse interesse em discutir de forma ampla os problemas da cidade. Permitiu ainda a desburocratização do processo, uma vez que movimentos existentes em situações não formalizadas, como a APH, também pudessem participar das discussões. Em contrapartida, abriu caminho para que cidadãos comprometidos com os interesses do Estado ou do setor empresarial também pudessem se enquadrar neste grupo, comprometendo assim a sua representatividade.

O segundo grupo, qual seja o setor técnico, definia-se por profissionais de nível técnico ou superior, em área preferencialmente ligada a um dos temas debatidos na Conferência. À primeira vista, o termo abria caminho para que esse espaço não fosse reivindicado, preferencialmente, por um único grupo detentor do conhecimento relativo às questões urbanas. Porém, vale questionar se o que diferencia este grupo do setor popular, ambos parte da sociedade civil empenhados em discutir questões de interesse coletivo, não dificulta a existência de um diálogo mais igualitário nos espaços de participação (Dagnino, 2002), onde a qualificação técnica e política é colocada, muitas vezes, como fator de decisão preponderante nas discussões. Caberia ainda uma reflexão a respeito da suposta neutralidade do setor técnico, que tendo por base o saber científico, seria capaz de pautar suas decisões unicamente pelos benefícios em prol de uma coletividade. Sobre a atuação dos técnicos, Lefebvre (1999) reflete que “parecem ou fingem ignorar que eles próprios figuram nas relações de produção, que cumprem ordens, executam e obedecem”. Dessa maneira, o que sustentaria essa pretensa neutralidade?

No que tange o setor empresarial, esse também não se faz homogêneo e encontra representantes com os mais variados interesses. Neste grupo encontram-se representados aqueles que necessitam do espaço para realização de suas atividades produtivas (secundárias ou terciárias), ou para atividades de circulação comercial, financeira, etc, bem como aqueles que têm nas alterações do valor de troca do espaço, construído ou não, sua fonte de lucro (construtores, incorporadores, corretores, etc, representados, dentre outros, pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Minas Gerais - SINDUSCON-MG). A diversidade dos interesses defendidos dentro deste grupo ficou expressa quando apenas uma parte de seus representantes decidiu abandonar a Conferência, devido à discordância com algumas propostas, dentre elas a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, sem que isso afetasse a atuação dos demais representantes.

Outra parte dos conflitos iniciais na realização da IV CMPU se centrou no processo da eleição dos delegados. A delegação é uma das possibilidades mais importantes da democracia direta, na medida em que, nas palavras de Souza (2004), ela não pressupõe a alienação do poder decisório de cada um, já que o delegado é antes um porta-voz que um encarregado de tomar decisões por determinado grupo. Os delegados eleitos em assembleias comunitárias realizadas em cada uma das nove Regionais têm, de fato, papel de destaque, pois são eles que discutem, propõem e votam as alterações do Plano Diretor (e da LPOUS) durante o processo de Conferência. Assim, o conjunto dos delegados eleitos expressa o nível de representatividade efetiva do processo. Quanto mais ampla e heterogênea a participação da população em geral nas assembleias, mais legítima tende a ser sua representatividade. Para isso, é fundamental que as assembleias tenham sua realização divulgada com antecedência e que os locais e horários favoreçam o comparecimento da população. Aqui se instaura o terceiro grande foco dos conflitos e uma das principais pressões ao Ministério Público, que levaram à judicialização da questão da legalidade da Conferência. Embora uma reunião do COMPUR em dezembro de 2013 tenha aprovado o calendário preliminar das assembleias, até o dia 30 de janeiro de 2014 a PBH não tinha feito qualquer forma oficial de divulgação das mesmas, e o local e horário delas não estava sequer definido. Mesmo assim, a primeira assembleia ocorreu no dia 03 de fevereiro. Além disso, a autonomia dos presentes para escolherem seus delegados, a ciência desse ato e a acessibilidade às candidaturas e aos processos de votação e apuração dos votos foram aspectos altamente contraditórios. Houve intensas mobilizações e protestos sociais nas assembleias para eleição de delegados, e o Ministério Público foi insistentemente acionado por diversos agentes sociais, tendo instalado inquérito administrativo para apurar as denúncias.

Na percepção de agentes de cada um dos três setores envolvidos, ao longo dessa fase inicial, verificou-se que um governo que já tinha um histórico de pouco diálogo e truculência com os movimentos populares não agiria de forma diferente também na condução deste processo.

Na fase de debate em torno das propostas, houve outras contradições. Podemos apontar a heterogeneidade existente dentro do próprio poder público municipal que possibilitou que propostas consideradas avançadas do ponto de vista do compromisso social partissem dos próprios técnicos da PBH (como no caso da destinação dos recursos advindos da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, entre outros). Nessa fase, alguns embates mais duros foram dando lugar a negociações, explicitando contradições antes que disputas mais acirradas. O embate mais

acirrado e não resolvido dessa fase talvez tenha sido o que diz respeito às propostas referentes aos potenciais construtivos e à outorga onerosa do direito de construir. A não concordância com essa proposta levou a parcela do setor empresarial, ligado ao mercado imobiliário e construção civil, a optar por não continuar no debate e se retirar da Conferência. Neste momento, este grupo também buscou o Ministério Público, solicitando o cancelamento da IV CPMU, utilizando-se do mesmo argumento apresentado pelo setor popular, qual seja a legitimidade da representação.

Os desdobramentos do processo da IV Conferência, suas contradições e os conflitos essencialmente políticos envolvidos levaram à criação de um ritmo próprio e de calendários e formas de negociação específicos. Pode-se dizer que o conflito político instaurado na tomada do espaço por grupos sociais que se sentiam excluídos ou enfraquecidos conseguiu instaurar a disputa como presença efetiva no processo.

Esse conflito político se expressa de maneira especialmente interessante na interação entre o político e o jurídico. No início do processo, representantes de vários grupos sociais procuraram insistentemente o Ministério Público e fizeram denúncias que colocavam em xeque a legalidade da Conferência, instaurando um conflito jurídico cuja evolução é o conflito judicial (a Ação Civil Pública foi iniciada em maio de 2014). No entanto, paralelamente, instauraram também um conflito político, tomando a palavra a partir de mobilização social e protestos quando da realização das reuniões, mobilização e denúncias nas redes sociais e mobilização dos *media* tradicionais, como jornais locais. Esse conflito político conseguiu apoio da opinião pública, que ficou contrária à ação da PBH. Através das várias formas de tomada da palavra e de processos de negociação, aqueles grupos passaram a se sentir incluídos no processo da IV Conferência, restando apenas um grupo no hall dos protestantes contra. Isto é, do ponto de vista político, as contradições e os conflitos, bem como seus apontamentos, foram instrumentos de constituição de grupos sociais como agentes de participação efetiva, deixando de existir enquanto tais a partir do momento em que houve reestruturação. No entanto, do ponto de vista jurídico, uma legalidade posterior não anula a ilegalidade anterior. A partir do momento em que o conflito é judicializado, ele segue uma lógica própria. Assim, quando a dimensão política e a jurídica dos conflitos se descompassaram, os grupos que já haviam conseguido sua inserção pela via política passaram a apoiar formalmente, no processo judicial, a parte que denunciaram, se posicionando contra quem os representava no início, no caso, o Ministério Público. Como apenas um setor permaneceu no conflito até o fim, passou a ser difundida a ideia de que o processo judicial foi criado com vistas a atender apenas o interesse desse grupo.

Essa contradição confirma a riqueza do processo, para além de sua problematização linear e, principalmente, para além de qualquer previsibilidade. Ainda que raciocínios mais achatantes possam considerar que ao fim e ao cabo tem-se um conflito essencialmente entre PBH e mercado imobiliário, como ocorreu na III Conferência, há uma complexificação incomparável do processo, uma ampliação do acesso ao debate, constituição de novos agentes na disputa e inclusão de agentes antes ausentes no debate. E isso não é, de maneira alguma, irrelevante.

Para os delegados que participaram de todo o processo, o próximo desafio é garantir que haja identidade entre as propostas definidas pela IV Conferência, o projeto de lei que o Executivo apresentará à Câmara e o que vai se configurar de fato como lei.

4. Os conflitos como estruturantes de processos dialéticos

O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campos de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço (Corrêa, 1989, p.11). Como tal, esse espaço é disputado por inúmeros usos: quer seja como espaço essencial à produção, quer seja como espaço da reprodução da força de trabalho (Singer, 1978). Essa disputa se dá por diferentes agentes, que podem variar sua posição quanto ao interesse de uso da terra. Esses agentes, comumente classificados entre Estado, Capital e grupos sociais excluídos, não se manifestam como massas homogêneas e uniformes, pelo contrário, apresentam suas rugosidades e contradições. Neste contexto de disputa, o Estado poderia ser entendido como agente que entre vários papéis acumularia também o papel de definir regras mínimas para que esse jogo se mantenha em seu estado, ainda que por muitas vezes, de ténue equilíbrio.

No Brasil, parte da lenta e incessante luta por melhores condições de vida urbana tem considerado como caminho a participação da população nos processos de planejamento urbano. Essa participação dentro de espaços institucionalizados, longe de ser algo consolidado, se configura como um espaço cotidiano de busca por inserção, por onde se encontram e se oferecem as resistências. Tais resistências, no âmbito das contradições e conflitos, ao contrário de deslegitimar o processo, são essenciais à existência de possibilidades diversas de apropriação desses espaços de discussão.

Uma análise mais cuidadosa do processo da IV Conferência demonstra que, apesar da tentativa de esvaziamento dos fóruns e de sua representatividade, esses espaços têm

sido sistematicamente reivindicados e ocupados pelos movimentos sociais como forma de pressão contra o Estado e empoderamento dos movimentos. Isso pode ser percebido, em partes, na entrevista concedida por um representante do setor popular, cuja fala transcrita a seguir reitera a importância da participação nos processos políticos decisórios:

Eu avalio os processos participativos como forma única de você se posicionar... É porque você tem duas formas: ou você está no meio, ou você pressiona para aquele assunto ser abordado por alguém, ou você faz esse processo participativo. Conferência, conselho, este tipo de coisa, são espaços que ele é para o cara que não está inserido naquela instância, eu falo do setor popular, então quer dizer assim, esse espaço a gente tem que ocupar ele. (...) Eu acredito que são espaços que nós temos que estar dentro dele. O poder público, você não faz oposição a ele só de fora não, ou colocando ou batendo de frente. De dentro para fora também. Os conselhos são para isso. Você não tem um voto que vai ser respeitado de fato, por que eu não acredito neste voto, ainda. Mas você tem um microfone, uma ata e um espaço onde você joga pra fora tudo e coloca pautas que de fato a cidade interessa, ou você interessa ou um coletivo interessa. É por isso que eu falei: os processos participativos, o medo dele ser mais legítimo, dele ser mais amplo, por exemplo, os conselhos, é grande do poder público. (Trecho da entrevista com representante do setor popular)

Transparece aqui uma apropriação do conflito, em que os agentes historicamente tratados *lato sensu* como setores, cujos papéis preestabelecidos se configuram de maneira previsível através de processos heterônomos, passam a expressar sua heterogeneidade enquanto universos de grupos igualmente em conflitos. Essa outra instituição de partes, que também cria, une e separa partes em caleidoscópios eventuais, se expressa, como exemplo, na judicialização de alguns dos conflitos e nas maneiras como o processo se desenrola transformando os mesmos agentes, ora em parceiros, ora em “inimigos”. O mesmo grupo que, em determinado momento, provoca a judicialização, em outro momento a critica, quando a lógica dos processos judiciais se torna ela mesma um agente.

Há uma série de eventos de instituição política que separam os patamares da III Conferência realizada em 2009 e da recém realizada IV Conferência, entre eles as Manifestações de Junho de 2013 - momento de constituição da Assembleia Popular Horizontal, importante agente na mobilização em torno da IV Conferência. No âmbito de conjunturas dentro da Prefeitura Municipal, tem-se a saída de parte do quadro técnico

envolvido com projetos estratégicos, que foi para a Academia e também se envolveu na mobilização para os debates desses projetos e ainda a mudança de Secretário Municipal em um contexto de intensa mobilização popular. Todos esses fatores se associam ao momento de tomada da palavra que marcou à IV Conferência.

5. Um processo em aberto

A legalidade da IV Conferência permanece como objeto de disputa judicial. Enquanto isso, há uma expectativa quanto aos desdobramentos objetivos da Conferência em termos de configuração de uma nova lei. Há quem acredite que a efetividade do processo de participação pode ser considerada se decisões estabelecidas no âmbito desse processo se refletirem na legislação a que se refere.

Nesse sentido, a reflexão proposta neste texto propõe um olhar menos linearizado. Aqui, a dimensão política subjetiva da IV Conferência é dada pelas contradições que foram construídas ao longo da sua realização, pela palavra que foi tomada, pelas idas e vindas do processo, em uma palavra, pelo movimento. Pelas cadências descompassadas que romperam com a dança prescrita e tão escrita quanto aos espaços de participação. Não fosse por elas, sequer seria um processo ainda aberto.

6. Referências bibliográficas

- BELO HORIZONTE 1996. *Plano Diretor de Belo Horizonte*, Lei Municipal n. 7165/ 1996.
- BRASIL 1988. *Constituição (1988)* - Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.
- BRASIL 2001. *Estatuto da Cidade*, Lei Federal 10257/2001, Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico.
- CHAUI, M. 2006. Representação ou participação? In: CHAUI, M.. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*, São Paulo, Cortez, p. 275-310.
- CORRÊA, R. L. 1989. *O espaço urbano*, São Paulo, Editora Ática.
- DAGNINO, E. 2002. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, p.279-302.
- FERNANDES, E. 1998. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (Org.) *Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Del Rey.

- FERNANDES, E. 2008. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, G. M., MENDONÇA, J. G. (Orgs.) *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*, Belo Horizonte, C/Arte.
- GONÇALVES, P. G. 2008. *Limite e possibilidade da democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte*, Dissertação Mestrado, Instituto de Geociências - UFMG.
- MARICATO, E. et al 2013. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*, São Paulo, Boitempo, Carta Maior.
- MARRIFIELD, A. 2006. *Henri Lefebvre: a critical introduction*, New York, Routledge.
- MENDONÇA, J. G. 2006. Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Orgs.) *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*, Belo Horizonte, Del Rey, p. 301-317.
- LEFEBVRE, H. 1999. *A revolução urbana*, Tradução Sergio Martins, Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- LEFEBVRE, H. s/d. *A produção do Espaço*, Tradução Sergio Martins (mimeo).
- LEFEBVRE, H. 2008. *Espaço e Política*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- RANCIÈRE, J. 2005. *A partilha do sensível: estética e política*, Tradução Mônica Costa Neto, São Paulo, Ed. 34.
- RANCIÈRE, J. 1996a. *O desentendimento: política e filosofia*, Tradução Ângela Leite Lopes, São Paulo, Ed. 34.
- RANCIÈRE, J. 1996b. O dissenso. In: NOVAES, A. (Org.) *A crise da razão*, São Paulo, Companhia das Letras.
- SINGER, P. 1978. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: Maricato, E. (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo, Editora Alfa-Omega, p. 21-36.
- SOUZA, M. L. 2002. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.