

PARTICIPAÇÃO POPULAR INSTITUCIONALIZADA E PARTICIPAÇÃO ESPONTÂNEA: ENTRE CONSENSOS, DISSENSOS, TÁTICAS E ESTRATÉGIAS¹

GONÇALVES, Raquel Garcia

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Professora Adjunta e chefe do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG. Coordenadora dos grupos de pesquisa “Observatório de Conflitos Urbanos de Belo Horizonte” e “Planejamento Participativo e Gestão Democrática das Cidades: limites e possibilidades” (EAUFMG).
raquelgargon@hotmail.com

SIMÃO, Karina Machado de Castro

Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela Escola de Arquitetura da UFMG. Pesquisadora do “Observatório de Conflitos Urbanos de Belo Horizonte” (EAUFMG) Professora Substituta do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG e Professora do Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix.
karinamdc@yahoo.com.br

BERNARDES, Brenda Melo

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da UFMG. Pesquisadora do “Observatório de Conflitos Urbanos de Belo Horizonte” e “Planejamento Participativo e Gestão Democrática das Cidades: limites e possibilidades” (EAUFMG) e professora do Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix.
brenda.mbernardes@gmail.com

Introdução

A crise do planejamento tecnocrático e autoritário trouxe em seu bojo a ideia de descentralização e participação. Apesar das possibilidades práticas no sentido de estimular a participação popular serem diversas, a tradição histórica e a resistência em mudar os rumos das questões urbanas – o que poderia implicar em perda de privilégios de alguns, acabam dificultando as ações que buscam criar e/ou resgatar a consciência das reais condições de vida de grande parte dos moradores das cidades brasileiras.

Ainda que haja o interesse de vários municípios de incorporar os preceitos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, o que se constata, muitas vezes, é uma

¹ Este trabalho conta com o apoio da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), da FAPEMIG (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais) e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

participação institucionalizada que desconsidera a diversidade e a espontaneidade de grupos sociais, a divergência de interesses e os conflitos urbanos como peças fundamentais para a leitura das cidades.

Se por um lado, a ideia de democracia participativa ocupa lugar central nos discursos políticos e planos de governo, por outro lado, contudo, encontramos corpo técnico-administrativo pouco capacitado, métodos pouco claros e cidadãos pouco estimulados à participação. Ao mesmo tempo, nos processos participativos, em geral, no jogo de forças e disputas por interesses, torna-se difícil colocar lado a lado, em pé de igualdade, atores dos mais diversos segmentos sociais e culturais, sem que a opinião do grupo mais forte em termos político-econômicos prevaleça.

Encontra-se, aqui, um grande perigo: a descaracterização da participação poderia conduzir à legitimação da exclusão social e ao aprofundamento das desigualdades. A participação popular atuaria a serviço da homologação de interesses de atores hegemônicos. Como colocam Santos e Avritzer (2003, p. 75):

(...) a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. Estes perigos só podem ser evitados por intermédio da aprendizagem e da reflexão constantes para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos.

Vale ressaltar que, muito além da participação oficial nos espaços em que os cidadãos são convidados, há as manifestações coletivas espontâneas, cotidianas em que grupos se propõem a pensar e a viver a/na cidade, transformando-a e propondo outros tipos de apropriação.

Portanto, a partir de tal perspectiva é possível inferir que o espaço urbano é fruto de uma dialética de ações: a do poder estabelecido, estratégico e hegemônico e a do marginal, tático e cotidiano.

Diante dessas considerações, o presente trabalho tem como objetivo estabelecer um contraponto entre a participação popular institucionalizada, exemplificada pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e a participação espontânea expressa nos conflitos urbanos em Belo Horizonte – MG.

Os conflitos urbanos, entendidos como todo e qualquer confronto, que ocorra no espaço público, relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas que envolva

pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais, são pesquisados pela rede de observação denominada Observatório de Conflitos Urbanos. Sob a liderança do laboratório ETTERN do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro –UFRJ, tem como um dos braços desta rede o Observatório de Conflitos Urbanos de Belo Horizonte, criado em 2006, na Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Na mesma instituição é desenvolvida a pesquisa intitulada Planejamento Participativo e Gestão Democrática das Cidades: limites e possibilidades. Desse modo, os dados catalogados e registrados nessas pesquisas servirão como base para o desenvolvimento do trabalho que ora se apresenta.

Participação popular: quais os sentidos?

Na década de 1980, no Brasil, o desgaste do padrão de desenvolvimento baseado na combinação de crescimento e desigualdade, a crise do planejamento tradicional, calcado nas ideias tecnocráticas e autoritárias e as contundentes críticas a esse modelo conduziram a uma busca, tanto no meio acadêmico, como nos movimentos sociais urbanos e nos quadros técnicos, por atributos que dessem corpo a um padrão alternativo. Democracia, participação, descentralização estariam entre esses parâmetros perseguidos e passam a ser palavras de ordem nos novos discursos e propostas que surgem.

A Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Cidade de 2001 alimentaram as esperanças na concretização de uma reforma urbana, assim como na consolidação de um planejamento mais participativo e uma gestão democrática de cidades. Após mais de uma década, contudo, faz-se necessário entender os caminhos percorridos, as formas de se caminhar e os horizontes que se apresentam, destacando, aqui, a ideia da participação popular.

Inicialmente, cabe destacar os entraves à participação popular que se apresentaram tão logo ela passa a ser institucionalizada.

Há uma resistência muito grande entre dirigentes municipais de criar a consciência da cidade real, justificadamente. Isto significa convencer a população de toda a cidade (inclusive os mais pobres) que ela está em pior situação do que é sua expectativa ou do que fazem crer os cartões postais (MARICATO, 2000, p. 70).

Souza (2010) destaca vários argumentos que vêm sendo colocados e utilizados como empecilhos à democracia participativa. Dentre eles estaria o argumento que ressalta a incapacidade técnica da população em geral. “Não se assume que o menor grau de informação da maioria da população é exatamente fruto de uma sociedade heterônoma, na qual se

encontra cristalizado e sancionado um acesso brutalmente desigual de informações” (SOUZA, 2010, p. 329). Outra objeção estaria vinculada à idéia de que os indivíduos, por comodidade, abrem mão de seu direito de decidir a favor dos políticos profissionais. Há ainda o empecilho relacionado à inviabilidade da democracia direta em grandes coletividades.

Contudo, Souza (2010) destaca a relevância da pressão popular e da capacidade da sociedade civil de monitorar e fiscalizar instrumentos e planos urbanos.

Caso contrário, corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem mais justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade (SOUZA, 2010, p. 321).

Cabe destacar que, em grande parte, o chamado planejamento participativo vem explicitando o resultado de elucubrações sobre o espaço urbano a partir de uma experimentação construída sobre uma lógica institucional, objetiva e hierárquica ancorada, na grande maioria das vezes, em um viés quantitativo e estatístico validados por um saber legitimado pela cientificidade/tecnicidade de quem os produzia e produz.

Percebe-se que, hoje, curiosamente, a democracia neoliberal traz, em seu discurso consensual, a participação popular como ferramenta mesmo de uma construção democrática. Mas como acreditar na participação dos vários atores que configuram a organização social e urbana aliada à noção de uma idéia única, de um consenso? Curiosamente, consolida-se a apropriação de um discurso tipicamente progressista por grupos hegemônicos que se apoderam de ideias, transfigurando seus sentidos e utilizando-as ao seu favor. Dessa forma, observa-se uma espécie de banalização da participação em si. Tudo se apresenta como participativo, como uma conquista democrática, mesmo que atue em sentido oposto ao que se esperava inicialmente.

Fundamental destacar, deste modo, a compreensão daquilo que se entende como participação nos processos de [re]construção da cidade já que, se por um lado, um saber técnico legitimado convida e educa a população para uma participação oficial, por outro, práticas cotidianas e formações sociais não necessariamente institucionalizadas pensam e vivem a/da cidade ao transformá-la em coisa passível de apropriação. Em outras palavras, dia após dia, sujeitos até então considerados objetos de análise são os atores de performances participativas, de nuances não muito bem definidas que, muitas vezes, resultam em ações e intervenções temporárias ou permanentes no espaço urbano.

Assim, é necessário reconhecer que os agentes atuantes no espaço urbano além de serem de uma multiplicidade certamente empobrecida pelo reducionismo estatístico, fazem parte do processo de [re]construção cotidiana do espaço das cidades. Contudo, estes atores são mais que solapados do processo de tomada de decisões sobre o espaço que cotidianamente constroem.

Surgem, nesse sentido, as contradições e complexidades que se confrontam no espaço e que articulam um movimento travado diariamente nas cidades. De um lado, as ações estratégicas, fruto de um planejamento racionalizado, instrumentalizado e conduzido por um corpo técnico que representa um poder hegemônico com vistas à conservação de uma lógica baseada na cidade como valor de troca. De outro lado, práticas cotidianas destituídas de legitimidade tecem outra lógica espacial. Seriam atitudes táticas com vistas à reafirmação do direito à cidade.

A participação institucionalizada: quando a participação é estratégica

Inicialmente, destaca-se, aqui, que os parâmetros e as ideias de participação e descentralização e os consequentes desdobramentos constitucionais estimularam a criação de inúmeros conselhos gestores nos municípios e estados brasileiros. A participação deveria ser institucionalizada.

Mas esta forma de organização, em que pese a existência de profundas variações, não é nova na história. Particularmente no Brasil, a forma “conselhos” se insere na agenda política dos anos 70 e 80, adaptando-se aos modelos de participação vigentes. Assim, são criados pelo poder público conselhos comunitários para negociar demandas dos movimentos populares e, pelo lado dos próprios movimentos, conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos. Estas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza, cuja discussão central referia-se “a ser ou não o conselho um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado”, tornaram-se referências importantes para a Assembléia Constituinte (GOMES, 2003, p.38).

Os conselhos, após a Constituição Federal de 1988, são definidos como órgãos criados pelo Estado, de composição paritária entre a sociedade e o governo, regidos por regulamento e de “caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle” (GOMES, 2003, p. 39).

A ideia propagada da instituição de Conselhos de Política Pública é vinculada aos princípios de democracia participativa. São, assim, apontados como espaços institucionais de exercício da participação social.

O Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte/MG – COMPUR: um exemplo de participação institucionalizada

O Plano Diretor de Belo Horizonte aprovado em 1996 (Lei nº 7.165/96) foi elaborado em meio a um discurso ideológico vinculado ao ideal de reforma urbana. Tal concepção, porém, já inicialmente encontra-se minada pelas práticas do setor imobiliário, que tinha o Poder Legislativo como seu aliado, buscando a manutenção do tradicional planejamento clientelista brasileiro. Essa foi uma das razões da criação de uma Comissão Municipal de Política Urbana – que seria formalizada mais tarde no Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) – que ficou a cargo de coordenar o processo de formulação do Plano Diretor (Projeto de Lei nº 314/95) – de responsabilidade da Secretaria de Planejamento – e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Projeto de Lei nº 315/95) – de responsabilidade da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas.

O envolvimento da sociedade durante a tramitação dos projetos de lei se deu através de Audiências Públicas. No entanto, é possível observar que se manteve a relação privilegiada do Estado com alguns setores específicos da sociedade (COSTA, 2011).

Ambos os projetos de lei sofreram inúmeras alterações, oriundas da compreensão dos próprios vereadores e da tradução dos interesses que representavam ou decorrentes de solicitações diretas dos setores técnico, empresarial e popular da sociedade. As leis aprovadas ficaram bem diferentes do texto original encaminhado pelo Executivo. Instrumentos como Outorga Onerosa do Direito de Construir, Parcelamento e Edificação Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo foram suprimidos do texto dos projetos de lei por meio de emendas acatadas pelos relatores, pela Comissão Especial ou pelo Plenário. Parâmetros urbanísticos como: coeficiente de aproveitamento, gabarito, quota de terreno por unidade habitacional foram modificados e atenuados mediante pressão do mercado imobiliário. Mais uma vez os ideais de reforma urbana pareceram ficar restritos aos limites dos interesses do capital imobiliário (GONÇALVES, 2008, p. 109).

Com relação à participação popular, o Plano Diretor de Belo Horizonte buscou reforçá-la a partir da criação do COMPUR, foco do estudo que se segue, e da realização das Conferências de Política Urbana². Assim, o Plano Diretor confere ao COMPUR o direito de monitorar a aplicação das leis urbanísticas e revisá-las via Conferências de Política Urbana (COSTA, 2011).

² As Conferências de Política Urbana, organizadas pelo COMPUR, constituem grandes fóruns realizados quadrienalmente, em que se colocam em discussão o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e se propõe alterações a tais leis.

No COMPUR são discutidos assuntos relacionados ao Plano Diretor e à Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. As reuniões, geralmente mensais, envolvem técnicos do governo e membros da sociedade civil³.

Às matérias em pauta são apresentados pareceres que assumem um caráter técnico, o que acaba conferindo um maior destaque ao poder executivo nas discussões. A participação da sociedade civil, em termos técnicos, geralmente fica condicionada à presença de membros do setor técnico, os quais, ainda assim, têm um pequeno poder efetivo nas discussões. Portanto, a participação popular acaba desfavorecida. Além da baixa representatividade em termos numéricos, o pouco conhecimento técnico de seus representantes faz com que sua participação seja pouco relevante. Sendo assim, o Conselho se torna um local em que os representantes do setor popular mais aprendem do que colaboram com as decisões.

De acordo com o Portal da Prefeitura de Belo Horizonte, o conselho “é um espaço público e plural, de debate e busca pelo consenso, nos quais devem predominar o interesse público onde representantes da sociedade e do estado formulam e fiscalizam políticas públicas para áreas específicas”.

Ainda de acordo com o mesmo Portal, os Conselhos de Política Pública, criados na Constituição de 1988, “passam a ser um dos mecanismos à disposição da população para o exercício do Controle Social”.

Destaca-se, aqui, a definição de controle. Segundo o dicionário PRIBERAM⁴ a palavra controle refere-se à vigilância, inspeção, fiscalização, lugar onde se faz a verificação de alguma coisa. A partir dessa definição, parte-se do entendimento de algo externo, ou seja, fiscalizar seria “exercer fiscalização sobre”. Assim, o sentido de controle passa a ser controverso. Coloca-se no sentido da ampla participação popular, mas já conceitualmente infere-se em engano. Controlar não é estar inserido e sim olhar de fora, olhar sobre. Já a palavra participar, de acordo com o mesmo dicionário, pode ser entendida como “ter ou tomar parte”. Contudo, quem controla não necessariamente toma parte. Quem toma parte está inserido em algo. Temos, aqui, um primeiro ponto a ser questionado.

³ O COMPUR é composto por 16 integrantes, sendo: 8 membros do Executivo, 2 do Legislativo, 2 do setor técnico, 2 do setor popular e 2 do setor empresarial.

⁴ <http://www.priberam.pt/DLPO/controlle>

Ao ser colocado como um espaço em que se busca o consenso, observa-se uma negação da conflitualidade e de sua importância. A busca do consenso é realmente o mais importante? Não seria antes importante explicitar os conflitos como forma de se buscar por justiça social? Se consenso vem da ideia de consentimento, não poderia acabar por contribuir para a homologação dos interesses de grupos hegemônicos?

O que se verifica, em muitos casos, é uma grande tendência à utilização, pelo poder público, de métodos que aparentemente estimulam a participação ou educam para a participação, mas que, na verdade, acabam conduzindo para que se alcancem consensos decisórios pautados por interesses específicos.

Para melhor entendimento do Conselho e dos limites da gestão democrática foi realizada a leitura e a análise das atas das reuniões do COMPUR que ocorreram nos anos de 2010, 2011, 2012, 2013 e início (janeiro a março) de 2014, totalizando cinquenta atas. Tal análise ocorreu como um dos desdobramentos da pesquisa intitulada “Planejamento Participativo e Gestão Democrática das Cidades: limites e possibilidades”, desenvolvida pelas autoras deste artigo na Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

Os registros das atas nos revelam e/ou reafirmam algumas importantes questões.

Os temas pautados referem-se, em geral, a problemas pontuais e demandas específicas que pouco contribuem para o entendimento ou discussão da cidade como um todo. O Conselho possui, assim, grande dificuldade de formular políticas urbanas para Belo Horizonte. Na maioria das reuniões são apresentados empreendimentos sujeitos ao estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e os relatórios (REIVs) elaborados posteriormente. Há também alterações ou adequação de zoneamentos e alterações de classificação viária. Tendo em vista que são as temáticas mais recorrentes, as análises ocorrem, nesse sentido, a partir de fragmentos da cidade. Raramente são pautados temas mais abrangentes, como por exemplo, as Operações Urbanas Consorciadas. Observa-se que nas reuniões em que são pautadas questões que comprometem a estrutura urbana e que tratam da formulação de políticas e/ou utilização de instrumentos urbanos que interferem em contextos mais expressivos, há muitas discussões e situações conflituosas.

Verifica-se, contudo, que principalmente nas votações de assuntos polêmicos, há uma forte tendência dos conselheiros representantes do poder executivo votarem “em bloco”, ou seja, considerando que há oito representantes do executivo e que todos votem favoravelmente a um determinado ponto de pauta e que os demais conselheiros representantes

da sociedade civil votem contra, a decisão fica a cargo do presidente do COMPUR⁵. O presidente, também membro do executivo, na necessidade de um voto de minerva, em geral acompanha seus pares. Sendo assim, há um desequilíbrio de forças, já que as matérias de interesse governamental já estariam previamente aprovadas.

A participação do setor popular no sentido de questionar e se fazer ouvir é quase inexistente. Em janeiro de 2014, uma das conselheiras solicitou que fosse registrado em ata o seu inconformismo sobre a rejeição de todas as propostas colocadas pelo setor popular.

Há também a participação de cidadãos, não conselheiros, que comparecem às reuniões quando há algum ponto a ser discutido de interesse específico. Em julho de 2011, um grupo de moradores manifestou seu descontentamento com deliberação de determinada matéria que afetaria seu bairro e se retiraram da reunião expressando palavras ofensivas aos conselheiros. Situações como essa não são frequentes, mas podem demonstrar os limites e dificuldades da representatividade e os conflitos constantes no ambiente urbano. Em outro episódio, moradores de outro bairro questionaram sobre decisão do COMPUR: houve consulta pública aos moradores da região analisada? Nesse dia, um dos conselheiros representante do setor popular afirmou que a importância da consulta pública era relativa, uma vez que a opinião de alguns não refletia o interesse de todos (registrado em Ata da reunião do COMPUR do dia 26/09/2013).

Observa-se, assim, que a vocalização dos sujeitos que comparecem às reuniões do Conselho, por muitas vezes, é tolhida e/ou desconsiderada, como pode ser observado na fala da presidente, registrada em ata em reunião no ano de 2012:

A vice-presidente (...) deu início aos trabalhos (...) esclarecendo que a reunião do COMPUR não possui o caráter de audiência pública, uma vez que nesta pode ser dada a palavra aos interessados, quando necessário, mas por prazo máximo de três minutos e número determinado de participantes (Ata da reunião do COMPUR do dia 01/03/2012).

No decorrer dessa mesma reunião, alguns cidadãos presentes demonstraram sua insatisfação, conforme registro na mesma ata: “apesar de encerrada a oportunidade de

⁵ De acordo com o regimento interno do Conselho Municipal de Política Urbana - Compur - do município de Belo Horizonte, o Presidente do Conselho será o Secretário Municipal de Planejamento ou seu suplente, e na ausência de ambos, o Plenário decidirá quem presidirá a Sessão Plenária.

manifestação dos representantes da comunidade, um senhor causou tumulto ao desejar exercer o direito de voz, o que foi negado pelo presidente”.

Ainda na mesma reunião, houve grande polêmica em torno de matéria relativa à aprovação de relatório de Impacto de Vizinhança de empreendimento hoteleiro beneficiado com a flexibilização de parâmetros proveniente do incentivo a hotelaria a partir da chamada “Lei da Copa” (Lei nº 9037/05). Diante das manifestações e questionamentos, o presidente da plenária apresentou argumentos técnicos, eliminando a possibilidade de um maior debate.

O presidente retomou a palavra esclarecendo que seu papel neste Conselho não é emitir opinião, nem votar, salvo em casos de empate, mas de mediar as opiniões diferentes e garantir que os aspectos técnicos e legais sejam levados em consideração, que o trabalho estava sendo feito dentro da democracia, que todos queriam uma cidade desenvolvida, com qualidade de vida e sem grandes transtornos no trânsito, que o município de Belo Horizonte, na medida em que possui Conselhos Deliberativos para tratar do meio ambiente e da questão urbanística, e que as decisões são tomadas com democracia e transparência, que não caberia, naquele momento, contestar a Lei que flexibilizou os parâmetros em função da Copa (...)

Ressaltou, ainda, que para análise dos empreendimentos, houve um estudo técnico realizado pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, que conta com um corpo técnico muito competente e que foi feito de acordo com os procedimentos exigidos pela Legislação (Ata da reunião do COMPUR do dia 01/03/2012).

Verifica-se que as atas dos anos de 2010 e 2011 são bastante sucintas e apresentam poucas manifestações populares, o que dá um tom de maior tranquilidade às reuniões, de facilidade de se atingir o consenso, mas ao mesmo tempo, de menos debates em torno às matérias pautadas.

Interessante observar que as manifestações durante as reuniões se acentuam a partir do ano de 2013, que coincide com a efervescência dos conflitos urbanos pós Copa das Confederações. Nesse sentido, verifica-se que as reuniões passam a ser mais tumultuadas. Em novembro de 2013, em discussão de matéria polêmica referente à Operação Urbana intitulada Nova BH, a polícia militar chegou a ser acionada por manifestantes em decorrência de gesto obscuro feito pelo secretário adjunto do COMPUR para uma arquiteta que se encontrava na platéia e que havia se manifestado contra a matéria em pauta, o que demonstra, dentre outras coisas, despreparo dos técnicos e corpo político e dificuldade em lidar com situações conflituosas.

Nessa mesma reunião de novembro de 2013, as inúmeras manifestações dos cidadãos presentes chegaram a dificultar o andamento dos trabalhos. Um representante de

associação de moradores chegou a afirmar que a cidade transcorria na ilegalidade, uma vez que a prefeitura não realizara a conferência municipal de Política Urbana em 2013, prevista na legislação municipal.

Uma das moradoras de bairro localizado em área atingida pela Operação Urbana em pauta alegou que o comportamento enérgico dos manifestantes durante a reunião, correspondia a uma resposta da população à postura da PBH perante a sociedade (registrado em Ata da reunião do COMPUR do dia 28/11/2013). Tal fala corrobora com a ideia da importância da leitura da cidade a partir de seus conflitos. Um aprofundamento do debate poderia conduzir a um melhor entendimento dos reais anseios da população. Contudo, seria desejável por parte da prefeitura e dos grupos dominantes em termos político-econômicos? A ampliação do debate seria importante para quem? As questões previamente acordadas e/ou decididas apresentam-se como estratégias que não deveriam ser aprofundadas com o risco de se impedir a sua concretização. Assim, a participação passa a ser importante no sentido de homologar o que já estava decidido e o que seria de interesse de alguns. Estava na pauta das discussões do Conselho? Logo tem respaldo legal e contou com a participação popular nas decisões. A gestão democrática e a institucionalização da participação passam a atuar estrategicamente dentro de um contexto de democracia neoliberal. A apropriação do discurso progressista por práticas direcionadas a grupos hegemônicos transfigura seu sentido. A reforma urbana é reformada para se adaptar aos interesses de sempre.

A participação espontânea expressa nos conflitos urbanos

Após a breve análise da participação institucionalizada a partir do COMPUR, cabe retomar a ideia da importância das práticas cotidianas não institucionalizadas, ou do que chamamos nesse trabalho de participação espontânea, muitas vezes expressa por meio de conflitos urbanos.

Vainer (2011) reconhece nos conflitos uma importante ferramenta para a leitura das cidades por revelar as desigualdades existentes, a diversidade de interesses e de agentes sociais. Harvey (2013) também compartilha desta visão ao entender os conflitos como manifestações que contribuem para a vitalidade urbana.

Vainer (2013) ainda enxerga nos conflitos não somente a possibilidade de reivindicações por melhorias de acesso aos benefícios urbanos, mas também de abertura para mudanças na gestão política. De tal modo, o reconhecimento da diversidade de interesses expressa nos conflitos urbanos poderia contribuir para a formulação de canais de participação

e para alterações nos mecanismos atuais de representação institucional, por meio do fornecimento de subsídio para a formulação de políticas urbanas.

Ressalta-se aqui a importância de se considerar a participação espontânea expressa nos conflitos urbanos – entendida como aquela que se manifesta por vias não institucionalizadas – para o reconhecimento das contradições e diversidade de interesses inerentes à sociedade civil. Para Eróstegui (2009):

A participação cidadã é um eixo que tem a ver com sujeitos sociais, políticos e culturais nacionais, porque seu referente é o Estado. O Estado Nacional permanece sendo o principal referente da política, e desde esse ponto de vista a participação é fundamental para que possam ser expressos os interesses particulares e para que as lutas pela transformação social possam se legitimar, levando em conta que a situação de vulnerabilidade da massa de cidadãos e cidadãs que vivem em condições de sobrevivência explica sua preferência por resultados imediatos, ao que se soma uma cultura política viciada pela cooptação de lideranças sociais de base que obriga a buscar novas formas de participação que até agora a institucionalidade político-democrática formal não cobre (ERÓSTEGUI, 2009, p.230).

Assim, os conflitos também abrem a possibilidade de construção crítica e de conscientização dos cidadãos sobre as relações verticais de poder e dos mecanismos de controle existentes para manutenção da ordem e do consenso no direcionamento das intervenções nas cidades. Vainer (2011) ressalta que essas estratégias de controle ocorrem tanto por confrontos físicos, manifestado por meio de repressões policiais, quanto pelo uso da violência simbólica, que exercem o papel na distorção do entendimento dos conflitos como atos de vandalismo ou de violência.

Conflitos urbanos em Belo Horizonte: a participação espontânea pede passagem

Para exemplificar a participação espontânea em Belo Horizonte serão analisados, no presente trabalho, os conflitos urbanos registrados pelo Observatório de Conflitos Urbanos de Belo Horizonte no período de 01 de janeiro de 2010 a 30 de julho de 2014.

O Observatório de Conflitos Urbanos de Belo Horizonte registra, sistematiza e produz, desde 2006, informações sobre lutas urbanas, movimentos sociais e as múltiplas manifestações de conflituosidade da cidade, através de uma base de dados geo-referenciada, em acordo com o Observatório Permanente de Conflitos Urbanos, do ETTERN/IPPUR/UFRJ, ao qual se filia.

No período mencionado foram pesquisados 520 conflitos, sendo 198 (38%) referentes ao ano de 2013 e 100 (19%) ao ano de 2014 (GRAFICO 01).

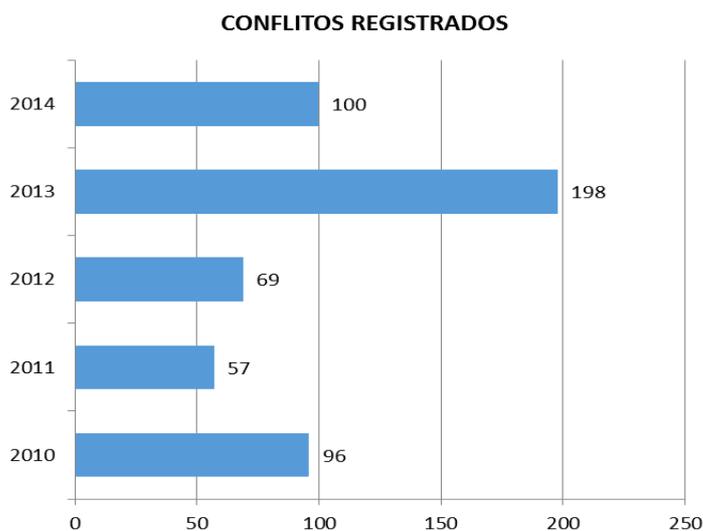


Gráfico 1- Quantidade de conflitos registrados no período de 2010 a 2014.

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2014.

A maioria dos conflitos registrados (57%) corresponde aos anos de 2013 e 2014, data da realização da Copa das Confederações e da Copa do Mundo, tendo sido Belo Horizonte/MG uma das 12 cidades-sede desses mega-eventos⁶. As manifestações ganharam visibilidade em um momento em que os holofotes deveriam se voltar para os eventos esportivos. Obviamente, a repercussão e o grande número de pessoas envolvidas surpreenderam os governantes que intensificaram a repressão aos movimentos.

Como forma de aumentar a visibilidade, a maioria dos conflitos registrados (58%) apresentou-se na forma de manifestações em praças públicas (29%) e de fechamento de vias (29%). Impedir a circulação de pessoas e mercadorias seria uma das formas mais utilizada por manifestantes. O espaço urbano passa a ser o objeto da manifestação, a causa de insatisfações e, ao mesmo tempo, passa a ser utilizado como instrumento da própria manifestação e da conflitualidade. O ato de “trancar a cidade” (termo utilizado por manifestantes) traria conseqüências diversas para um grande número de cidadãos e questões muitas vezes desconhecidas por muitos começam a se disseminar e a ganhar maior repercussão. Assim, intervenções temporárias e ações táticas carregadas, muitas vezes, de criatividade, conseguem desestabilizar e desconstruir as normas e as diretrizes pretensamente corretas e indiscutíveis do planejamento e gestão urbanos.

⁶ Cabe destacar que em consonância com movimentos nas demais cidades-sede, criou-se, no final de 2010, o Comitê Popular dos Atingidos pela Copa de Belo Horizonte (COPAC-BH), como uma forma de agrupar as diversas pessoas e grupos atingidos, articulando suas demandas.

Os conflitos urbanos em 2013 e 2014 expressam a participação espontânea da população, com reivindicações que passaram por questões relacionadas à saúde, à educação ou ao transporte público, assim como questionamentos em torno das obras e ações relacionadas aos megaeventos esportivos e à corrupção no meio político. As reivindicações, assim, mostravam-se difusas, com foco pouco claro e definido. Os grupos envolvidos nas manifestações também apresentaram grande heterogeneidade.

Cabe destacar a forte repressão policial que se instalou, sobretudo, durante os jogos da Copa do Mundo de 2014. Ademais, foram frequentes também as tentativas de “institucionalização” dos conflitos por meio de proibições e de leis. Pode-se exemplificar com a proibição do uso de máscaras por manifestantes. A institucionalização daquilo que parece espontâneo e, por isso mesmo, fora de controle, seria uma das estratégias com vistas ao enfraquecimento dos movimentos. O Estado tomaria novamente as “rédeas” da situação e a intitucionalidade garantiria a democracia desejável para que tudo permaneça como está.

Outros conflitos que eclodiram no ano de 2014 e que merecem destaque em Belo Horizonte ocorreram como formas de resistência à aprovação da Operação Urbana Consorciada Nova BH que previa, entre outras estratégias, a transformação de bairros tradicionais da cidade e às ameaças de despejo de ocupações urbanas para implantação de empreendimentos imobiliários.

Observa-se que os conflitos têm em comum a insatisfação com a inversão de prioridades nas políticas públicas, visto que o espaço urbano tem sido tratado como oportunidade de negócios entre o poder público e parceiros privados em contraponto aos anseios da população. Também coincidem com questionamentos populares que foram manifestados em reuniões do COMPUR.

Da mesma forma, os anos de 2010 a 2012 apresentam reivindicações da população contrárias à implantação de empreendimentos imobiliários em áreas de preservação, áreas ocupadas ou espaços públicos. Observa-se a resposta espontânea da população na forma de manifestações aos limites da participação institucionalizada e os limites advindos da utilização de instrumentos como estudos de impactos de vizinhança,

exigidos pela legislação municipal. Verifica-se que alguns empreendimentos foram, de fato, suspensos por causa das insistentes manifestações e da resistência e pressão de cidadãos⁷.

Seria precipitado tecer conclusões a respeito das manifestações mais recentes. Contudo, não se pode negar que os conflitos conferem vitalidade aos espaços e revelam a possibilidade de através de atitudes táticas se recriar o entendimento das cidades, trazendo a tona aquilo que muitas vezes é estrategicamente ocultado.

Algumas Considerações

Entre consensos, dissensos, táticas e estratégias buscou-se refletir sobre a participação popular. Seja ela institucionalizada e hegemônica ou marginal e cotidiana, a participação tem alavancado debates, questionamentos e muitas preocupações. Acredita-se que refletir sobre os rumos da participação poderia contribuir para evitar o risco da homologação da injustiça social camuflada por princípios de democracia direta.

Nesse sentido, cabe avançar na reflexão sobre o espaço urbano a partir de suas contradições e complexidades que se confrontam e que se articulam. Da mesma forma, faz-se necessário entender as ações estratégicas que conduzem à institucionalização da participação, assim como as atitudes táticas, cotidianas e espontâneas que revelam outra forma de se entender a cidade e/ou uma busca por outro tipo de cidade. Assim, apresenta-se uma disputa entre um modo conservacionista da estrutura de um poder dominante e um viés mais ou menos articulado de ações populares cotidianas que se insuflam para desestabilizar a caixa cerrada das diretrizes de planejamento e gestão urbanos.

Não se pode desconsiderar o modo como os processos de [re]construção cotidianos da cidade, a partir das forças que nela atuam, vêm contribuindo para a conformação, por um lado, de espaços públicos capazes de apropriações múltiplas que se utilizam do conflito para se recriarem e, por outro, de localidades esvaziadas resultantes de apropriações consensuais. Desejável seria que a participação institucionalizada se somasse à espontânea e que a leitura da cidade se fizesse a partir dos conflitos e não dos consensos.

⁷ Em 2011, segundo Gonçalves et al (2014), o projeto de transformação do Mercado Distrital do Cruzeiro foi suspenso graças à pressão da comunidade e dos comerciantes locais. O local em questão estava em estudo para se transformar em um centro comercial, incluindo a construção de um hotel.

Referências

- COSTA, Márcia Helena B. C. **Participação democrática e planejamento urbano: O Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte**. Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Campinas: 2011.
- ERÓSTEGUI, Susana. Sociedade civil, participação cidadã e democracia no novo contexto político da América Latina: um olhar para os desafios e estratégias de ação a partir da sociedade civil. In: SERAFIM, L. & MORONI, J. A. (orgs). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009. p. 217-234.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP. São Paulo. 2003.
- GONÇALVES, Patrícia Garcia. **Limites e possibilidades da Democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte**, 2008. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geociências/UFMG. Belo Horizonte, 2008.
- GONÇALVES, Raquel Garcia ; MACHADO, K. ; PEDROSO, A. C. ; GODOY, J. A. . FIFA Confederations Cup Brazil 2013 and urban conflicts in Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil . In: **International Seminar on Urban Form 2014**, Porto, 2014.
- HARVEY, David. **O direito à cidade nas manifestações urbanas: entrevista inédita com David Harvey**. Blog da Boitempo, 2013. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2013/08/29/o-direito-a-cidade-nas-manifestacoes-urbanas-entrevista-inedita-com-david-harvey/>. Acesso em: 28 nov.2014.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos B., MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes. 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VAINER, Carlos. **Conflito: a alma de uma cidade**. Comitê popular da COPA, 2011. Disponível em: <http://copa2014curitiba.wordpress.com/2011/01/28/conflito-a-alma-de-uma-cidade/>. Acesso em: 28 nov.2014.

VAINER, Carlos. **Mega-eventos, mega-negócios, mega-protestos**. Blog da Boitempo, 2013. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2013/09/02/mega-eventos-mega-negocios-mega-protestos/>. Acesso em: 28 nov.2014.

VAINER, Carlos. **Rio promove “limpeza urbana” e será mais desigual em 2016**. Viomundo, 2014. Entrevista a Dario de Negreiros. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/denuncias/carlos-vainer-com-pretex-to-dos-megaeventos-rio-promove-limpeza-urbana-e-sera-cidade-mais-desigual-em-2016.html>. Acesso em: 25 out. 2014.

(http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=conselhos&tax=20699&lang=pt_BR&pg=8041&taxp=0&idConteudo=50151). Acesso em: 30/04/2013