

| 586 | AS POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO NÍVEL METROPOLITANO

Jupira Gomes de Mendonça

Resumo

As experiências mais comuns de participação social estão no nível local, e há vários autores que apresentam a idéia de que é neste nível que as pessoas são mais facilmente estimuladas a participarem das decisões governamentais. Propõe-se aqui discutir as perspectivas do planejamento participativo em um nível mais amplo, o da governança metropolitana, a partir da análise da experiência recente da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Uma das principais mudanças foi a presença de dois representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo. Além disto, assistiu-se, em 2007, à formação de um colegiado informal, constituído por representantes de vários segmentos sociais, de populares a empresários, o qual dá suporte à participação dos representantes da sociedade civil no Conselho. Este Colegiado foi responsável por importantes decisões tomadas no Conselho Deliberativo, particularmente no recente processo de contratação e desenvolvimento do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana (PDDI). Ainda, durante a elaboração do PDDI, foi criada a *Frente pela Metropolitano pela Cidadania*. A análise de toda essa experiência tem como objetivos contribuir para o debate sobre as possibilidades e perspectivas de participação no nível metropolitano. Algumas questões são levantadas com relação à organização e às ações do Colegiado Metropolitano, evidenciando-se os conflitos e limites de sua atuação. Em que medida ele faz diferença na governança metropolitana? Pode-se dizer que a Frente pela Cidadania Metropolitana é realmente representativa? Em que medida o Governo Estadual tem o controle sobre os processos participativos? É possível construir um processo participativo autônomo no nível metropolitano?

Palavras-chave: planejamento participativo; participação social; governança metropolitana.

Introdução

A reflexão sobre a organização social e a participação no nível metropolitano – mais amplo que o nível local – tem dois aspectos importantes, que é necessário sistematizar previamente. O primeiro refere-se às escalas de participação, e o segundo remete à discussão sobre as organizações comunitárias e sua relação (ou possível dicotomia) com as perspectivas de transformação social.

Sobre o primeiro aspecto é importante retomar a discussão sobre a escala pertinente, ou “prioritária”, como colocou Vainer (2001/2002), para a ação política eficaz. O autor sugere que há uma contraposição entre a idéia de uma *cidadania global*, construída na luta pela

democratização das agências globais¹, e os que apostam nas identidades locais, no patriotismo e no regionalismo. Entre os últimos há ainda segundo Vainer duas correntes também opostas, o *neolocalismo competitivo* e o *neolocalismo autogestionário e libertário*, que têm em comum o rechaço à escala nacional e ao Estado nacional como campo e ator predominante de ação política. Contrário a uma simplificada dicotomia entre o local e o global, o autor defende a noção de que “os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares e não se pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. O que temos são processos com suas dimensões escalares, quase sempre *transescalares*” (p. 24). Se a cidade é local de luta contra a desigualdade social, há que ter em conta que “as formas de dominação e acumulação que a caracterizam não podem ser percebidas sem que se olhem as suas articulações regionais, nacionais e, cada vez mais, internacionais” (p. 28 – itálicos no original).

De outro lado, é preciso pensar que as possibilidades de que as lutas comunitárias locais possam contribuir para a transformação social. King e Posner (1991) trataram de fazer esta discussão, no início dos anos de 1990. Para estes autores, “os fatores que têm a possibilidade de reconectar a ação coletiva às estruturas e processos de classes (na ausência de uma consciência de classe) são os líderes e as organizações” (p. 40 – tradução livre). Eles retomam o conceito de público de John Dewey², para quem a ação coletiva e a política social corretiva vão germinar somente quando as massas tomam consciência de si como um público – “o público organizado toma forma na medida em que as pessoas se agreguem para fazer algo para mudar as estruturas” (p. 42 – tradução livre). Segundo Kling e Posner, também Wright Mills³ retomou essa idéia nos anos de 1950, ao dizer que “o público provê as pessoas de uma arena na qual possam manejar as idéias para atuar coletivamente a partir dessas ideias e para desenvolver um sentido de efetividade na luta para transformar estas ideias em realidade” (*apud* Kling; Posner, 1991, p. 43 – tradução livre). Assim, o líder, o organizador, deve “continuamente ‘traduzir’, nas palavras de Mills, ‘os problemas pessoais em temas públicos e os temas públicos em termos de seu significado para uma variedade de indivíduos’ (1959, p. 187)” (Klin; Posner, *op. cit.*, p. 44). Os autores concluem que públicos organizados funcionam como movimentos sociais, mas

¹ Neste âmbito, existe a convicção de que a globalização é um “movimento objetiva e economicamente inescapável” (Vainer, *op. cit.* P. 16).

² DEWEY, John. *The Public and its Problems*. Denver: Swallow Press, 1927,

³ MILLS, C. Wright. *The Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press, 1959.

movimentos que vinculam a ação apoiada em grupos comunitários a políticas e programas que têm um conteúdo e uma orientação de classe, isto é, vinculam movimentos comunitários a lutas em uma escala mais ampla, ligada às políticas públicas (p.43). “Classe e comunidade não são conceitos opostos, mas modos diferentes através dos quais a sociedade organiza a conexão entre as pessoas e os mundos da produção e da política” (p. 41 – tradução livre).

Se observarmos o caso brasileiro, veremos que os movimentos sociais dos anos setenta, inicialmente relacionados a aspectos específicos e locais (como transportes, moradia e saneamento) somaram-se, no final da década de 1980, em uma luta mais ampla pela reforma urbana e a incorporação de seus princípios na nova Constituição Federal promulgada em 1988. Gestão democrática, universalização das oportunidades da cidade e justa distribuição dos recursos e dos custos urbanos se apresentavam como os principais objetivos dessa luta.

O contexto do processo constituinte resultou no rechaço ao centralismo autoritário do período precedente e em uma constituição municipalista. Deste modo, as experiências mais comuns de participação social no Brasil, também antes, mas principalmente depois da Constituição Federal de 1988, podem ser observadas no nível local – destacam-se os processos de orçamento participativo e de elaboração dos chamados Planos Diretores Participativos. Não obstante, em um contexto de concentração de população e de pobreza nas grandes regiões metropolitanas, é importante discutir as perspectivas da participação neste nível mais amplo e as possibilidades de construção de “estratégias *transescalares*”.

Com base na experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), particularmente as recentes mudanças na estrutura de gestão metropolitana ali observadas, propõe-se uma análise dos processos de participação presentes neste processo, seus conflitos, possibilidades e perspectivas.

O texto apresenta inicialmente o contexto histórico dos processos participativos no Brasil, descreve as mudanças na estrutura de gestão na RMBH e discute as experiências de participação social no nível metropolitano que vem sendo construídas nesse processo. Algumas questões são colocadas para a análise. As diferentes formas de criação de espaços de participação têm sido de fato representativas? Em que medida há controle estatal dos processos participativos? Podem-se construir organizações autônomas de participação nesse nível territorial mais amplo? O texto tem como objetivos avançar na discussão destas questões e contribuir para pensar as possibilidades deste outro nível de participação social.

Um pouco da história recente...

Os processos mais difundidos de gestão urbana participativa no Brasil a partir de finais dos anos de 1980, são os de orçamento participativo e os de formação de conselhos municipais para implementação de políticas públicas, além das experiências de *Planos Diretores Participativos*. Como vimos, a luta pela descentralização e aplicação de mecanismos de gestão democrática têm origem nos movimentos sociais dos anos setenta e oitenta, que se reuniram no movimento pela reforma urbana durante o período de discussão e elaboração da nova Constituição. A gestão democrática pressupunha também, segundo seus defensores, a descentralização administrativa no nível dos governos locais, posto que é neste nível que se pode mais facilmente tornar efetiva a participação das comunidades.

Ao mesmo tempo, no contexto da chamada “globalização”, no qual interessa aos capitais internacionais atuar diretamente no local e ao largo do controle do Estado-Nação, outros tipos de forças convergiam para o que pode ser denominado *municipalismo a todo custo*.

Nos anos seguintes à Constituição Federal de 1988, iniciaram-se as experiências das chamadas “administrações democrático-populares”, e o orçamento participativo é talvez a experiência mais conhecida.

No nível federal, a criação do Ministério das Cidades foi compreendida como uma conquista do movimento nacional pela reforma urbana (organizado no Forum Nacional pela Reforma Urbana) e consistiu em uma tentativa de democratizar a gestão pública no nível mais amplo, nacional. Representou, segundo Maricato e Santos Junior (2007), “uma resposta ao vazio institucional, de ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de inscrever um novo projeto de cidades mais sustentáveis e mais democráticas” (p. 168). Nos seus primeiros anos, o Ministério organizou as Conferências das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, que sistematizou as regras gerais para a elaboração dos planos diretores em nível local.

A questão metropolitana, nesse contexto, foi apenas mencionada na Constituição Federal (e posteriormente no Estatuto das Cidades) – se durante o período ditatorial as regiões metropolitanas haviam sido criadas pelo Governo Federal com uma estrutura vertical de gestão, agora a autonomia municipal era mais importante que a política metropolitana; esta por sua vez, estava a cargo dos governos estaduais. Assim, a partir de 1988, as estruturas de gestão metropolitana se modificaram, organizando-se de forma horizontalizada, com grande poder dos

municípios, e os organismos de planejamento metropolitano foram se esgotando e grande parte deles foi extinta. Não se pode, entretanto, dizer que este processo tenha resultado na democratização da gestão metropolitana. Ao contrário, como mostram Azevedo e Mares Guia (2000), em uma análise sobre a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte, “a convicção sobre a vinculação mecânica entre o processo de descentralização das decisões e o aumento real da democracia mostrou-se equivocada na prática. [...] a garantia da hegemonia dos municípios no processo de tomada de decisões não se traduz em governança” (p. 139). De fato, a Assembleia Metropolitana ficou paralisada nos conflitos político-partidários entre os municípios (além dos conflitos entre pequenos e grandes municípios).

A experiência de Belo Horizonte levou a uma reformulação da estrutura de gestão metropolitana em 2004, quando foi promulgada a Emenda 65 à Constituição Estadual.

Nova estrutura de gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte

A Emenda Constitucional Nº 65 criou, além da Assembleia Metropolitana, constituída pelos prefeitos dos municípios da região metropolitana, o Conselho Deliberativo Metropolitano e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, como órgão técnico executor da política metropolitana proposta pela Assembleia. Pela primeira vez a sociedade civil é representada através da participação de dois representantes no Conselho Deliberativo Metropolitano. As leis 89 e 90, de 2006, regulamentaram as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço, respectivamente. Outra alteração importante com relação à estrutura de gestão que existia anteriormente é que o Governo do Estado agora tem a metade do poder de decisão na Assembleia Metropolitana⁴, a qual deve “definir as macrodiretrizes de planejamento global da região metropolitana”.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é composta por 34 municípios e tinha em 2010 um total de 4.777.838 habitantes, segundo o IBGE. O Conselho Deliberativo da RMBH tem 05 representantes do Governo do Estado, 02 do Poder Legislativo, 07 dos governos municipais⁵ e 02 da sociedade civil, os quais devem ser eleitos a cada dois anos.

⁴ O Governo do Estado tem 50% dos votos, ainda que a participação dos seus representantes, em termos numéricos não alcance a metade.

⁵ Os municípios de Belo Horizonte, de Betim e de Contagem (estes últimos importantes municípios industriais) têm representação fixa. Os demais elegem 03 prefeitos para representá-los, a cada dois anos.

Em 2007 foi realizada a Primeira Conferência Metropolitana, quando foram eleitos os 03 representantes de municípios e os dois representantes da sociedade civil. O Governo Estadual já havia promovido reuniões da sociedade civil, organizada por segmento: empresários, entidades de pesquisa e de profissionais de nível superior, sindicatos de trabalhadores, organizações não governamentais e associações populares. Cada segmento elegeu seus representantes para a Conferência, os quais fizeram um acordo para eleger os dois membros e respectivos suplentes do Conselho Deliberativo Metropolitano: os quatro representantes (dois efetivos e dois suplentes) seriam cada um de um setor social (os sindicatos dos trabalhadores e as associações populares se agruparam para indicar sua representação).

Durante essa Conferência Metropolitana, os representantes da sociedade civil consideraram que sua representação no Conselho Deliberativo era muito pequena (02 em um total de 16) e criaram um grupo denominado Colegiado Metropolitano. O Colegiado foi composto por 20 pessoas, representando os cinco segmentos sociais (quatro de cada), com objetivos de promover debates e oferecer suporte aos dois representantes no Conselho Deliberativo.

Um dos representantes no Conselho é Arquiteto e Assessor do Presidente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), e vem desempenhando desde então importante papel na mobilização do Colegiado, o qual se reúne periodicamente em uma das salas do CREA. O Colegiado Metropolitano se reuniu nove vezes entre 2008 e 2009. Entre 2010 e 2011 houve 24 reuniões. Em 2008 foi realizada uma oficina para discutir “propostas para a metrópole” que resultou em carta aos candidatos a prefeito e às câmaras municipais, com propostas relativas à região metropolitana. Em 2009, quando o Governo do Estado decidiu contratar a elaboração de um plano diretor metropolitano, o Colegiado discutiu princípios e diretrizes e apresentou ao Conselho Deliberativo Metropolitano um documento que se tornou referência para a contratação do Plano.

O Governo Estadual contratou a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) à Universidade Federal de Minas Gerais, a qual se associou a outras duas universidades para desenvolver o trabalho.⁶ Naquele mesmo ano, 2009, foi criada por lei a Agência de Desenvolvimento Metropolitano,

⁶ PUC-Minas e Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG).

órgão técnico encarregado da execução das atividades resultantes do planejamento metropolitano.

O PDDI-RMBH foi elaborado durante os últimos meses de 2009 e todo o ano de 2010 e, ainda que dentro de muitos limites (de tempo e de recursos financeiros), teve um caráter participativo. Foram realizadas 17 oficinas, além de muitas reuniões de trabalho técnico abertas à participação pública. Durante todo o processo, membros do Colegiado Metropolitano, particularmente o Assessor do CREA, tiveram participação bastante intensa, com presença nas reuniões e com apresentação de propostas.

Em novembro de 2009 foi realizada a Segunda Conferencia Metropolitana da RMBH, organizada pela Agencia de Desenvolvimento Metropolitano, e ali foram reeleitos os representantes da sociedade civil.

Durante o período entre 2010 e 2011 o Colegiado Metropolitano reuniu-se 24 vezes, discutindo as proposições do PDDI e elaborando propostas para o Conselho Deliberativo Metropolitano, relativas ao uso dos recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O PDDI foi concluído em dezembro de 2010, mas suas conclusões e propostas foram apresentadas publicamente apenas em outubro de 2011, quando foi realizada a Terceira Conferencia Metropolitana. Nesta Conferencia foram eleitos novos representantes da sociedade civil para o Conselho Deliberativo Metropolitano e os segmentos sociais ali reunidos decidiram aumentar para 30 o número de pessoas do Colegiado Metropolitano (06 de cada setor social). Ao mesmo tempo, foi decidido também propor a mudança da legislação para aumentar o número de representantes da sociedade no Conselho Deliberativo Metropolitano para cinco, um para segmento social.⁷

A experiência de participação social no nível metropolitano

O processo relatado anteriormente permite observar que a participação social sistemática na RMBH começou a partir da implementação da nova legislação que regulamentou a estrutura de gestão metropolitana.

⁷ De fato, o Executivo Estadual apresentou um projeto de lei à Assembleia Legislativa, com aumento do número de seus representantes e de representantes das câmaras municipais, mas não contemplando a sociedade civil.

Pode-se observar três tipos de participação: *institucionalizada-organizada*, através da representação no Conselho Deliberativo Metropolitano e da criação do Colegiado Metropolitano, ainda que este seja informal; *institucionalizada-espontânea*, através da participação nos processos de discussão pública de planos e projetos do governo⁸; e *autônoma*, através da formação da Frente pela Cidadania Metropolitana, que ocorreu durante o processo de discussão pública do PDDI, a partir da iniciativa de um grupo de participantes, de forma autônoma em relação ao processo institucional. Vejamos cada uma destas formas, analisando seus limites e perspectivas.

A participação institucionalizada-organizada

A participação institucionalizada, isto é, a que ocorre por iniciativa do Estado – seja a partir de uma lei ou da vontade do Poder Executivo ou do Legislativo – apresenta limites muito claros, posto que é o Estado quem detém o controle sobre o processo. Na RMBH, por exemplo, a observação do recente processo de governança metropolitana⁹ permite a compreensão destes limites. Vejamos o primeiro tipo de participação institucionalizada, isto é, a que ocorre através de algum tipo de organização.

Depois da lei que regulamentou a estrutura de gestão metropolitana, o Governo do Estado organizou a Primeira Conferência Metropolitana, quando foi apresentada a nova estrutura, formou-se o Conselho Deliberativo Metropolitano e foi criado o Colegiado Metropolitano. O Colegiado não está institucionalizado e é, portanto, formalmente autônomo em relação ao Estado, mas é pautado pela agenda do Conselho Deliberativo, ainda que tenha levado novas propostas. O fato é que os representantes da sociedade civil constituem 12,5% do Conselho¹⁰ e o Estado é quem organiza e coordena as reuniões que nele ocorrem.

⁸ Houve dois processos: o primeiro foi realizado durante o ano de 2009, quando a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade Federal de Minas Gerais elaboraram para o Governo do Estado o projeto denominado Estratégia de Desenvolvimento da Cidade, com Foco na Redução da Desigualdade Social e da Pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da RMBH. O segundo foi a realização do PDDI-RMBH.

⁹ Neste texto utilizamos, com o mesmo sentido, os termos “gestão” e “governança”. Ainda que este último traga mais explicitamente a ideia de relação entre governo e sociedade (veja-se, entre outros, Stren, 1993 e Diniz, 1999), no Brasil o termo “gestão” pode também ter este sentido principalmente quando vem acompanhada do adjetivo “democrática”. Não há no entanto, neste trabalho, espaço para desenvolver esta discussão.

¹⁰ Este percentual pode ser ainda menor no futuro, posto que os deputados discutem hoje mudanças na lei: o projeto de lei enviado pelo Executivo propõe aumentar 02 representantes do Governo do Estado e 02 representantes das Câmaras Municipais.

A Segunda Conferencia Metropolitana foi organizada em 2009 pela Agencia de Desenvolvimento Metropolitano, a qual havia sido criada no mesmo ano e estava em conflito com a Subsecretaria de Estado de Desenvolvimento Metropolitano, que havia contratado o PDDI. Como resultado, o Plano, recém-contratado, não foi discutido na Conferencia. Na Terceira Conferencia Metropolitana o Plano seria apresentado e discutido, mas a organização e a estrutura da Conferencia foram decididas internamente na Agencia e apenas apresentadas ao Conselho Deliberativo. A própria organização dos segmentos da sociedade civil para eleger seus representantes na Conferencia, e posteriormente escolher seus representantes no Conselho, foi coordenada e executada pela Agencia.

Neste sentido, a representação da sociedade e o próprio Colegiado têm uma participação limitada, definida pela agenda estatal e controlada pelo governo. No Colegiado, ademais, acordou-se como princípio de decisão o consenso, isto é, os conflitos são expurgados das discussões e levam-se adiante apenas os temas sobre os quais há consenso. Como a representação social ali é muito ampla, indo dos setores populares aos empresários urbanos, não é muito largo o espectro de temas acordados. Como nos advertem Ribeiro e Santos Junior (2003), “constatamos a permanência entre nós da dificuldade da incorporação do conflito como categoria legítima no imaginário social e político brasileiro”. Em outras palavras, dizem, “não foi possível no Brasil a reunião das duas faces na concepção de cidadania: uma convivência igualitária e solidária e a afirmação autônoma dos interesses ou objetivos de qualquer natureza”.

Durante o processo de contratação do PDDI, o Colegiado discutiu e aprovou um documento de referencia que foi também aprovado no Conselho Deliberativo Metropolitano. O documento, de 38 páginas, estabelece princípios gerais para o Plano, em que se destacam: a criação uma rede de mobilidade que estimule a redistribuição das atividades econômicas; a concepção da habitação como “uso estrutural”; a criação de “complexos ambientais-culturais”; o saneamento das bacias hidrográficas; a evolução do desenvolvimento institucional para uma gestão “eficaz e participativa”; e a incorporação de instrumentos do Estatuto da Cidade, inclusive para “incorporação de recursos financeiros ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano” (Colegiado Metropolitano, s/d). O documento foi referencia para a contratação do Plano e constituiu importante contribuição do Colegiado Metropolitano para a discussão sobre o planejamento e a gestão no âmbito metropolitano, mas de fato não colocou nenhum dos possíveis temas que pudessem resultar em conflito, como por exemplo a questão relativa à mineração em áreas de preservação ambiental. Ademais, a questão habitacional é associada à

inclusão social e foi proposto que tivesse lugar de destaque nos centros, mas não foram detalhadas as questões relativas à moradia para a população de mais baixa renda, onde se concentra a quase totalidade do déficit habitacional.

Posteriormente, o Colegiado apresentou também, através dos representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo, propostas para uso dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, destacando-se a proposta de contratar estudos de viabilidade de utilização das ferrovias da RMBH para transporte de passageiros, proposta no PDDI, e uma proposição específica pra a Bacia do Ribeirão da Mata.

A participação institucionalizada-espontânea

Na história recente de governança metropolitana em Belo Horizonte têm sido promovidas reuniões públicas de discussão de planos contratados pelo Governo do Estado. A primeira experiência começou em 2009, no projeto *Estratégia de Desenvolvimento da Cidade, com Foco na Redução da Desigualdade Social e da Pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da RMBH*. Este projeto constituiu-se de um plano de ação desenvolvido por um grupo de pesquisadores das universidades federais do Rio de Janeiro e de Minas Gerais pra uma região periférica e tradicionalmente pobre¹¹, onde o governo havia iniciado importantes investimentos em infraestrutura logística. O trabalho de elaboração do plano incluiu oficinas públicas, nas quais se discutiam os problemas da região, os impactos dos investimentos e as ações prioritárias. Foram realizadas 25 oficinas, com participação de um total aproximado de 1.000 pessoas, metade das quais da sociedade civil e a outra metade do governo e equipes técnicas.

A segunda experiência ocorreu em seguida, durante a elaboração do PDDI-RMBH por pesquisadores da UFMG, contratada pelo Governo do Estado. O processo de participação no PDDI seguiu a metodologia desenvolvida na primeira experiência, e foram realizadas 15 oficinas e dois seminários, além de um grande número de reuniões técnicas abertas à participação social.

Pode-se dizer que a participação nestes processos era *institucionalizada*, na medida em que era organizada e controlada pelo Estado, ainda que, em parte, através da equipe de

¹¹ Incluindo 15 municípios, além da periferia norte da cidade pólo, Belo Horizonte.

elaboração do plano. Mas era também *espontânea*, posto que havia uma equipe de mobilização que visitava os municípios, identificava líderes populares e convidava para as oficinas, mas a participação era individualizada, ocasional e não necessariamente continuada. Alguns dos participantes da sociedade civil tiveram presença mais constante (e inclusive se organizaram de forma mais permanente, como veremos mais adiante), mas a grande maioria participou ocasionalmente – nas oficinas, a grande maioria dos presentes eram cidadãos do município onde ela era realizada, os quais não participavam de oficinas realizadas em outros municípios.

Foram previstos três seminários de sistematização das reuniões públicas: no primeiro, quando o PDDI foi iniciado, foram apresentados os princípios do plano e a metodologia de elaboração; no segundo, foram apresentados e discutidos os estudos temáticos, elaborados no período de realização das primeiras oficinas; o terceiro seminário estava previsto para ser realizado ao final do processo de elaboração do plano, quando seria apresentada a sistematização das propostas para discussão final. No entanto, neste momento, o Governo do Estado suspendeu as discussões públicas. Havia sido empossado novo governador, o qual, embora fosse o vice-governador na administração anterior, entendeu que a nova equipe de governo deveria conhecer as propostas do plano, antes da discussão pública. Como resultado, o terceiro seminário não foi realizado e o plano foi concluído sem que os participantes da sociedade civil conhecessem as proposições sistematizadas.

A participação autônoma

Durante os processos de participação relatados anteriormente, alguns dos participantes da sociedade civil tiveram presença mais constante e acompanharam de modo mais sistemático os trabalhos de elaboração do PDDI-RMBH. Do processo de participação destas pessoas resultou a organização de uma Frente pela Cidadania Metropolitana, com objetivos de monitorar a implantação do plano. Uma das primeiras ações da Frente foi exigir do Governo do Estado que tornasse públicos os informes finais do plano, já que não havia sido realizado o terceiro seminário previsto para a sua apresentação. A publicidade do plano ocorreu então através da *web* e posteriormente na Terceira Conferência Metropolitana, no final de 2011.

A *Frente pela Cidadania Metropolitana* não é institucionalizada nem tem expressão jurídica. É um agrupamento de indivíduos que se comunicam como uma rede social e organizam seminários para discussões de temas específicos relacionados com o plano

metropolitano. Tem como objetivos construir uma “cidadania metropolitana” e garantir um processo de mobilização que permita influir no planejamento metropolitano e nas decisões de política pública em nível metropolitano. A Frente organizou um seminário em 2010 e outro em 2011. Seus membros participaram de discussões públicas específicas organizadas no âmbito do Estado (seja o Executivo ou o Legislativo) e organizaram, em conjunto com o Colegiado Metropolitano, o Encontro da Sociedade Civil da RMBH, realizado em junho de 2012. Trata-se de uma organização autônoma que busca estruturar a participação social nos assuntos metropolitanos de forma independente.

Alguns membros do Colegiado Metropolitano participam da Frente, o que possibilita a disseminação de informações acerca da agenda do Conselho Deliberativo Metropolitano.

As principais questões discutidas na Frente são relativas às formas de ampliação da participação social no nível metropolitano. Neste sentido, em seus seminários, tem buscado encontrar maneiras de implementar uma das propostas do PDDI: os LUMEs - Lugares de Urbanidade Metropolitana. Pretende-se que os LUMEs funcionem como uma rede de agrupamentos locais de monitoramento e retroalimentação do planejamento metropolitano e lugar de alimentação de um banco de dados metropolitano. O PDDI propôs três formas de implementação dos LUMEs: comunicação social; capacitação técnica e comunitária; e controle social. A Frente pela Cidadania Metropolitana ainda não conseguiu encontrar formas concretas para viabilizar estas propostas. Entretanto, vem avançando, ainda que lentamente, na disseminação destas ideias e na congregação de grupos organizados e associações locais que possam ser referência para uma futura implantação dos LUMEs.

Notas finais

Os processos aqui descritos e analisados permitem observar a participação social em uma escala que transcende o local. No entanto, grande parte dos processos ocorreu sob o controle do Estado, o que significa que não necessariamente tem uma perspectiva de transformação social. De fato, as análises dos processos participativos na elaboração dos planos apresentam pelo menos dois problemas: em alguns momentos, o governo interrompeu o processo de participação, com foi o caso do seminário final do PDDI, quando iria ser apresentada e discutida a sistematização das propostas do plano. Além disto, os planos ainda

não resultaram em ações efetivas para alcançar seus objetivos, particularmente a redução das desigualdades sociais e a pobreza. Suas propostas encontram-se ainda nos gabinetes governamentais e de fato ainda não há uma estrutura efetiva de controle social sobre a ação pública associada ao planejamento metropolitano. Mas observa-se um ensaio de organização autônoma, através da Frente pela Cidadania Metropolitana, que pode “reconectar a ação coletiva às estruturas e processos de classes” (Kling; Posner, 1991). Esta perspectiva, entretanto, vai depender da maneira como seus líderes conduzam o processo.

Bibliografia

AZEVEDO, S., MARES GUIA, V. R. 2000. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3.

COLEGIADO METROPOLITANO, Região Metropolitana de Belo Horizonte, sem data. *Propostas para o Planejamento e para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*. Belo Horizonte.

DINIZ, E. 1999. Governabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil. In: RODRÍGUEZ, A., WINCHESTER, L. (Ed.). *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. 2. ed. Santiago: Ediciones SUR. p. 99-152. (Colección Estudios Urbanos).

KLING, J. M., POSNER, P. 1991. Class and community: theories of activism in an era of urban transformation. In: SMITH, Michael Peter (ed.) *Breaking Chains: Social Movements and Collective Action*. New Brunswick (USA); London (UK): Transaction Publishers. *Comparative Urban and Community Research*, vol. 3.

MARICATO, E., SANTOS JUNIOR, O. A. 2007. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase.

RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JUNIOR, O. A. 2003. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. *EURE* [Online], v. 29, n. 88. Disponível:

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008800004&lng=es&nrm=iso (Acessado em 26 de junho de 2012).

STREN, R. 1993. ‘Urban management’ in development assistance: An elusive concept. *Cities The International Journal of Urban Policy and Planning*. Elsevier.

VAINER, C. B. 2001/2002. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, Ano XV, n. 2 / Ano XVI, n. 1. *Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*.