



Bem comum e individualismo: critérios acionados pelo discurso técnico no planejamento urbano – um estudo de caso

**Common good and individualism: criteria
invoked by the technical discourse in urban
planning – a case study**

Júlia Birchal Domingues¹, IPPUR-UFRJ, jubirchal@gmail.com..

¹ mestrande em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ; graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da UFMG

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar as principais questões levantadas pelos agentes ao longo do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO), realizado de outubro de 2014 a junho de 2015. A partir dessas questões, procura-se fazer uma breve reflexão a respeito da predominância do discurso técnico ao longo do processo participativo e da oposição entre bem comum e individualismo acionada para legitimar esse discurso nos processos de tomada de decisão.

Palavras Chave: planejamento urbano, processo decisório, discurso técnico, bem comum, individualismo

ABSTRACT

This article aims to present the main points raised by agentes who took part in Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO)'s participatory process, which took place from October 2014 to June 2015. They are a starting point for the considerations that follow, on the prevalence of technical discourse throughout the participatory process and the opposition between common good and individualism it invokes in order to legitimize itself on decision-making processes.

Keywords: urban planning, decision-making process, technical discourse, common good, individualism.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar as principais questões levantadas pelos agentes ao longo do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO), realizado de outubro de 2014 a junho de 2015. A partir dessas questões, procura-se fazer uma breve reflexão a respeito da predominância do discurso técnico ao longo do processo participativo e da oposição entre bem comum e individualismo acionada para legitimar esse discurso nos processos de tomada de decisão². Trata-se de reflexões que elaborei motivada pelas observações de campo e entrevistas qualitativas conduzidas como parte da pesquisa de campo³. Ao compartilhá-las, espero dar (e receber em resposta) insumos e levantar questões para pensar os processos de tomada de decisão no planejamento urbano e qual deve ser o papel do técnico de planejamento ao exercer sua profissão, a partir de uma perspectiva autonomista da prática do planejamento e da gestão urbanas.

A premissa principal do projeto da OUC ACLO, é o adensamento populacional e construtivo do entorno dos dois eixos de transporte coletivo. A maneira como o projeto se estrutura também não mudou tanto, sendo territorialmente dividido em Programas de Ação (antes chamados de “setores”), cada um com “Projetos Transformadores”, grandes intervenções conduzidas pelo poder público para promover uma requalificação da área. O que mudou foi a definição da execução da Operação Urbana por etapas, em razão da sua grande extensão, de modo que serão implementados apenas alguns programas por vez. Os Programas a serem executados são determinados ou pelos indicativos dos interesses do mercado imobiliário, ou pela execução de um novo Projeto Transformador a partir dos recursos arrecadados, com a finalidade de induzir a dinâmica imobiliária para um determinado programa que mereça receber investimentos.

O projeto é zoneado em Áreas de Adensamento e Áreas de Amortecimento. As Áreas de Adensamento apresentam três modelos de ocupação: Quadra Central, referente apenas às quadras inseridas dentro do perímetro da Avenida do Contorno – o chamado hipercentro de Belo Horizonte –, com o maior Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo da OUC ACLO e altas taxas de ocupação, para maior aproveitamento da infraestrutura existente e do potencial de arrecadação da área; Quadra Praça, em geral lindeira aos corredores de transporte coletivo, que

² A pesquisa de campo que subsidia este artigo foi feita para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) para obtenção do título de graduação em Arquitetura e Urbanismo, desenvolvido ao longo do ano de 2015, pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. A monografia resultante, intitulada *Retratos da participação: Registros e relatos do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste* é referência básica do presente artigo, que aborda de maneira sintética um recorte da pesquisa originária.

³ Seguindo as recomendações de Earl Babbie (2005), principal referência adotada para a condução da pesquisa de campo, antes de seguir com a exposição, esclareço o meu nível de envolvimento com o objeto de pesquisa, com o objetivo de destacar os diferentes papéis que desempenhei ao longo do deste processo participativo e da execução da pesquisa em questão e assim conferir ao leitor bases para avaliar as informações e análises que aqui apresento. Particpei das primeiras atividades de discussão da OUC ACLO abertas ao público (abertura dos Debates Regionais, no Debate da Regional Centro-Sul e nos três momentos da Oficina com a População, todos no ano de 2014) de maneira independente, enquanto cidadã e estudante de Arquitetura e Urbanismo pela UFMG. Por razões paralelas, em janeiro de 2015 tornei-me estagiária da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU), justamente na Gerência responsável pela elaboração da OUC ACLO e organização dos espaços participativos. Assim, enquanto estagiária da SMAPU, estive em quase todas as reuniões dos Grupos de Trabalho e em todas as Audiências Públicas, acompanhando o processo participativo até o seu fim, em junho de 2015. A pesquisa de campo conduzida de modo consciente teve início em março de 2015, quando decidi fazer do processo participativo da OUC ACLO o objeto do estudo de caso para a pesquisa de TCC. Após sair do estágio na PBH, em julho de 2015, continuei desempenhando o papel de pesquisadora, agora conduzindo entrevistas qualitativas com diversos agentes que participaram das discussões, ao longo dos meses de outubro e novembro de 2015, em parceria com a pesquisadora Thaís Mariano Nassif Salomão, então mestranda do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EA-UFMG. Ao todo, foram feitas 27 entrevistas semi-estruturadas, com 37 agentes de diferentes perfis, em que discorreram a respeito de suas percepções sobre o processo participativo e sobre o projeto da OUC ACLO.

implica em liberação de área de fruição pública, apresenta o Coeficiente de Aproveitamento máximo intermediário e taxas de ocupação mais reduzidas; Quadra Galeria, que objetiva melhorar a integração entre os corredores e o interior dos bairros através da exigência de liberação de trechos públicos para atravessamento das quadras, apresenta o menor Coeficiente de Aproveitamento máximo das áreas de adensamento, e taxas de ocupação intermediárias. As taxas de ocupação e a porcentagem do terreno a ser liberada como área de fruição pública são condicionadas ao tamanho do lote. Já as Áreas de Amortecimento são aquelas que seguem os parâmetros do Plano Diretor, mas que estão demarcadas dentro do perímetro da Operação Urbana para receber investimentos e melhor fazer a transição entre os corredores e os bairros.

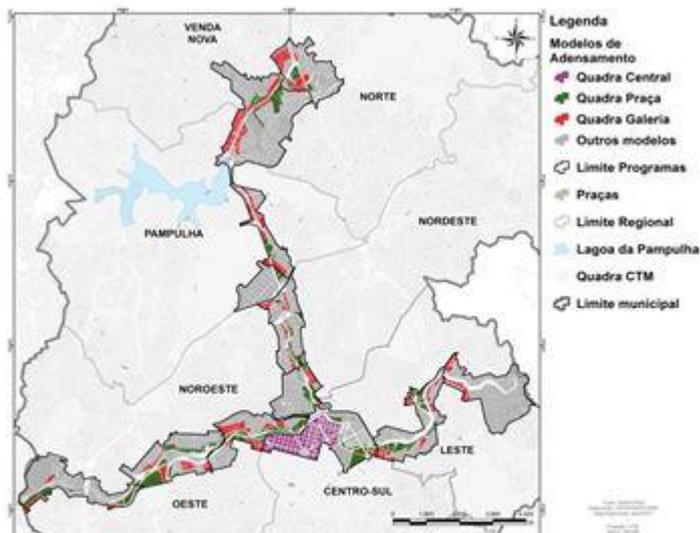


Figura 1 – Zoneamento das Áreas de Adensamento da OUC ACLO.
 Fonte: PBH, 2015. Mapa disponibilizado pela equipe técnica da SMAPU.

Além desse zoneamento básico, há diretrizes de flexibilização dos parâmetros urbanísticos, no sentido de permitir sua alteração, tanto tornando-os mais permissivos quanto menos, dependendo das características das edificações vizinhas, do eixo viário adjacente ao lote, das características das edificações do conjunto do bairro, etc. Outro critério que afeta os parâmetros básicos é o estoque disponível de potencial construtivo que a ser vendido na forma de CEPAC, pois seu valor tem como teto a capacidade de suporte da região. Como o adensamento permitido é superior a esse suporte, não será possível chegar ao Coeficiente de Aproveitamento máximo em todos os lotes.

O público alvo da OUC ACLO é o usuário de transporte coletivo, de modo que há propostas para garantir que esse público seja atendido. Uma dessas propostas é a determinação de uma Tipologia Incentivada Habitacional para unidades residenciais, com um banheiro e, no máximo, uma vaga de garagem (que pode ser convertida em potencial construtivo adicional), sendo que 50% do estoque de potencial construtivo adicional da OUC é reservado para ela. Outras propostas são aquelas relacionadas à construção de HIS, que terá potencial construtivo não oneroso para a produção pelo mercado, e será complementada por uma política pública de aluguel social. O aluguel social é uma estratégia para garantir que sempre haja pessoas de baixa renda nas proximidades dos corredores, em razão da sua rotatividade, além de permitir que haja a variação do tamanho da

unidade habitacional alugada em função do tamanho do núcleo familiar. Além disso, ele tem como objetivo conter a valorização da região a partir do controle do preço do aluguel.

A dimensão da mobilidade é tratada, sobretudo, através da priorização dos usuários de transporte coletivo (através da premissa de mais pessoas morando e trabalhando ao longo dos corredores), dos ciclistas (através da proposta de uma rede de ciclovias e da instalação de bicicletários em vários pontos, inclusive nas estações de integração de transporte coletivo, facilitando o transporte intermodal) e dos pedestres (através da melhoria das condições físicas e ambientais das calçadas). Os pedestres e ciclistas também são visados nas propostas das chamadas “travessias urbanas”, que são grandes equipamentos para o atravessamento de corredores viários com qualidade superior àquela das atuais passarelas. Não obstante, em razão da limitação da arrecadação e também das competências da atuação municipal, não estão previstas intervenções estruturantes de mobilidade, nem no que toca a melhoria do transporte coletivo em si, nem no que diz respeito a obras viárias.

A destinação dos recursos da OUC é definida a partir de faixas de porcentagem do valor arrecadado, para garantir, ao mesmo tempo, que vários tipos de intervenção sejam feitos e que possa haver uma margem de decisão para a estrutura de gestão da Operação Urbana. A proposta é que haja um Grupo Gestor Local para cada Programa de Ação e um Grupo Gestor Geral que cuide da relação da OUC ACLO com a cidade. A composição dos Grupos Gestores Locais conta metade dos membros representantes dos moradores e nele o poder público não tem direito a voto. O Grupo Gestor Geral, por sua vez, tem maior proporção de membros do Executivo (embora eles somem menos que 50%), com direito a voto. São conferidas atribuições distintas para os Grupos Gestores Geral e Local da OUC ACLO, sendo que o primeiro conta com maior poder de definição da destinação dos recursos do que o segundo, já que delibera a respeito de questões estruturantes da Operação Urbana. O segundo, por sua vez, tem caráter mais consultivo, sendo deliberativo apenas na definição de intervenções essencialmente locais. A gestão é coordenada pelo Órgão Gestor da OUC ACLO, vinculado diretamente ao Executivo Municipal, e é complementada pelos Conselhos existentes, de acordo com suas competências.

O PROCESSO PARTICIPATIVO DA OUC ACLO

O processo participativo da OUC ACLO ocorreu de outubro de 2014 a junho de 2015. Ao todo, foram realizados 38 eventos. A participação é resultado de um processo extenso de resistência popular ao seu projeto originário, OUC Nova BH, que foi elaborado sem consulta à população e com diálogo apenas com o setor imobiliário. A resistência envolveu o acionamento do Ministério Público e culminou em um acordo entre este e a Prefeitura de que a elaboração do projeto fosse retomada, agora com participação popular ³⁴. A Tabela 1 apresenta uma síntese dos diferentes momentos e formatos que constituíram o processo participativo em estudo.

Tabela 1 - Síntese dos diferentes formatos do processo participativo da OUC ACLO. Fonte: elaboração própria.

⁴ Os formatos do processo participativo da OUC ACLO são descritos e avaliados em maior detalhe em outro artigo enviado para o XVII Enanpur, de modo que aqui optou-se por apresentá-los na forma de tabela.

	Para quem	Para quê	Quando	Quantos	Onde	Como
Oficinas Institucionais	Funcionários dos diversos órgãos da PBH	Articulação interna	Outubro de 2014. Dias úteis. Período	2	PBH (Centro)	Apresentação + dinâmicas
Oficinas com Conselheiros da Sociedade Civil	Conselheiros da sociedade civil	Discussão das escalas municipal e metropolitana	Novembro de 2014. Dias úteis. Período	2	PBH (Centro)	Apresentação + dinâmicas
Debates Regionais	Aberto para toda a população	Aproximação da escala local e do cotidiano + esclarecimento de dúvidas + elaboração de propostas	Novembro de 2014. Dias úteis. Período noturno	1 geral + 8 regionais = 9	Auditório (bairro Centro) + salas da PBH nas Regionais	Geral: apresentação geral + debates sobre cada uma das regionais afetadas. Regionais: apresentação geral + apresentação das propostas locais + abertura para falas +
Campos Regionais	Aberto para toda a população, mediante inscrição, vagas limitadas. Preferência para lideranças	Aproximação da escala local e do cotidiano + esclarecimento de dúvidas + elaboração de propostas	Novembro e dezembro de 2014. Dias úteis. Período diurno	7*	Principais áreas de intervenção nos próprios bairros	Visitas de campo divididas por Regional
<i>Oficinas com a</i>	Aberto para toda a população.	Capacitação + esclarecimento elaboração +	<i>Dezembro de 2014. Dia útil, período noturno + Sábado,</i>		<i>Auditório (Centro) + salas do SENAI</i>	<i>Apresentação de conceitos + apresentação do projeto + dinâmica sobre sensações dos efeitos desejados e indesejados propostos</i>
<i>Grupo de Trabalho sobre Parâmetros Urbanísticos</i>	Aberto para toda a população. Preferência para técnicos e universidade	Discussão técnica sobre parâmetros urbanísticos dos modelos de ocupação propostos	<i>Janeiro e fevereiro de 2015. Dias úteis. Período diurno</i>	3	PBH (Centro)	<i>Apresentação das propostas + abertura para discussão</i>
<i>Grupo de Trabalho sobre Instrumentos de Gestão</i>	Aberto para toda a população. Preferência para técnicos e universidade	Discussão técnica sobre as formas de gestão da OUC ACLO	<i>Janeiro e junho de 2015. Dias úteis. Período diurno</i>	7	PBH (Centro)	<i>Apresentação das propostas + abertura para discussão</i>

<i>Audiências Públicas</i>	Aberto para toda a população	Momento	<i>Abril de 2015.</i>			<i>Geral: apresentação geral + abertura para falas. Regionais:</i>
		formal para ouvir a opinião da população sobre o projeto da OUC ACLO	<i>Dias úteis.</i>	<i>1 geral +</i>		<i>falas. Regionais:</i>
			<i>Período noturno.</i>	<i>5 regionais = 6</i>	<i>Auditórios (Centro)</i>	<i>apresentação geral + apresentação das propostas locais + abertura para falas</i>
* Não houve campo da Regional Norte por falta de adesão						

PRINCIPAIS PONTOS DE CONFLITO DAS DISCUSSÕES SOBRE A OUC ACLO E AS SOLUÇÕES ADOTADAS

Nesta sessão, procura-se apresentar e analisar os principais pontos de conflito e debate levantados pelos participantes do processo de discussão pública da OUC ACLO. As análises são feitas procurando mostrar quais os critérios foram usados em resposta às questões levantadas, para permitir que sejam pensados a tomada de decisão no planejamento urbano, conforme é feito em seguida.

APROVEITAMENTO DA ATUAL ESTRUTURA DE TRANSPORTE COLETIVO

Um questionamento frequentemente levantado ao longo do processo participativo diz respeito à pertinência da proposta da OUC ACLO de maximização do aproveitamento da atual estrutura de transporte coletivo, pois ela já estaria saturada nas atuais condições. A baixa qualidade das atuais condições dos sistemas de mobilidade urbana, com destaque para o sistema de transporte coletivo, que, não obstante os investimentos recentes para implantação de corredores de ônibus e instalação do sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT), ainda oferece péssimas condições para os usuários, gera desconfiança com relação à razoabilidade e prudência da proposta de adensamento populacional de maneira geral. No contexto da OUC, essa interpretação é agravada por não estarem previstas intervenções estruturantes para a mobilidade, apenas melhorias nas condições de acesso para pedestres e ciclistas às estações de transporte coletivo e criação de sistema de transporte coletivo complementar, a ser integrado ao existente, em alguns pontos específicos.

A resposta dada a esses questionamentos foi que a mudança de uso e ocupação do solo proposta permitirá o uso mais intenso do transporte coletivo em condições mais favoráveis, pois atualmente o BRT e o metrô são utilizados para transportar os indivíduos de uma extremidade para outra, sem que muitas pessoas entrem ou saiam do sistema ao longo do caminho. A proposta é que rotas menores e intermediárias sejam aumentadas através da localização das moradias e dos empregos ao longo dos eixos, diminuindo, assim, a sobrecarga das extremidades.

Tipologia incentivada e Habitação de Interesse Social

Várias vezes, o padrão proposto para as edificações foi questionado pela população no processo participativo, tanto no que diz respeito à presença de apenas um banheiro e uma vaga de garagem, no caso da tipologia incentivada, como no que toca o padrão construtivo, no caso da produção de HIS, e, em ambos os casos, a imposição do modelo verticalizado.

A redução das vagas de garagem foi um ponto significativamente polêmico, pois não é considerado como realista por muitos participantes, nem economicamente viável, do ponto de vista dos empreendedores, tendo em vista que a média das famílias, mesmo as de faixa de renda inferiores, atualmente possui mais de um carro, de modo que não haveria interesse na compra dessas unidades. Trata-se, no entanto, de uma estratégia para a redução do uso de transporte individual adotada pelos técnicos, que foram irredutíveis ao considerá-la como um dos elementos indispensáveis para a solução dos problemas de mobilidade urbana em prol do uso de meios de transporte coletivos ou alternativos.

Já no que toca ao padrão construtivo, vários foram os questionamentos a respeito de se as edificações destinadas à população de baixa receberão tratamento acústico para os ruídos provenientes dos grandes eixos viários ou se isso inviabilizaria o preço para seu consumo e faria com que essa fração da população estaria fadada a habitar em condições ambientais desfavoráveis, mesmo que em uma localização melhor.

Por fim, a verticalização (que será tratada com maior detalhe posteriormente) foi questionada por participantes enquanto única tipologia de Habitação de Interesse Social disponível, constituindo, em certa medida, uma imposição de modo de vida que não necessariamente é partilhado por todos como desejável. Nesse contexto, a população não teria direito à escolha o modelo de habitação que se deseja – isso e a qualidade construtiva seguiriam sendo privilégios das classes mais abastadas. Nesse caso, a opção pelo modelo verticalizado por parte da equipe técnica, que segue o modelo da cidade compacta, se dá por acreditar ser ele o melhor para promover a justiça social, pois permite que mais pessoas sejam atendidas pela oferta de habitação popular.

Além disso, há a noção que o modelo verticalizado e os altos coeficientes de aproveitamento são importante elemento para a viabilidade econômica da Operação Urbana, por, teoricamente, serem benéficos ao capital imobiliário. No entanto, representantes do próprio setor questionaram, ao longo do processo participativo, a proposta de verticalização das HIS ao ponto de gerar a necessidade de instalação de elevadores, argumentando serem estes elementos que encarecem consideravelmente a construção e que a tornaria inviável. Além disso, no que toca a tipologia incentivada, representantes do Setor Imobiliário questionam que o seu público alvo não será capaz de pagar pelas unidades, dada a relação entre preço da terra, compra de potencial construtivo e valor de venda do imóvel, de um lado, e a renda das famílias e as condições de financiamento, de outro. Assim, o mero incremento do potencial construtivo parece não ser suficiente para viabilizar os empreendimentos e atrair o capital imobiliário.

Verticalização

Aprofundando sobre a questão da imposição do modelo verticalizado, é importante refletir se o processo participativo teve como um de seus princípios procurar perceber, entender e atender as subjetividades e as diferentes necessidades dos grupos envolvidos, tendo como resultado um projeto que não seja homogeneizador do modo de viver da população. Outra questão importante é se o projeto da OUC ACLO traz mais melhorias para a qualidade de vida das populações menos

favorecidas do que a das mais favorecidas, assim promovendo ativamente a justiça social, segundo os critérios balizadores propostos por Marcelo Lopes de Souza (2013).

Em uma primeira análise, é possível dizer que a elaboração do projeto levou em consideração apenas parcialmente as necessidades e demandas específicas da população de cada região. Por exemplo, para a área de adensamento, estão propostos apenas três modelos de ocupação (Quadra Central, Quadra Praça e Quadra Galeria), cuja flexibilização dos parâmetros está relacionada a aspectos técnicos e estéticos que visam a melhor relacionar a edificação com o seu entorno imediato. Tal flexibilização foi resultado, sobretudo, as discussões do GT sobre Parâmetros Urbanísticos, em razão das contribuições dos arquitetos que dele participaram e de simulações volumétricas feitas pelo Laboratório de Geoprocessamento da Escola de Arquitetura da UFMG.

Não obstante, parâmetros como a limitação de altimetria em regiões fundamentalmente residenciais horizontais e as exigências de maiores afastamentos e limite de altimetria para as porções dos lotes voltadas para os limites com Áreas de Amortecimentos e Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs)⁵ foram respostas diretas dadas à resistência à verticalização por parte das associações de moradores. Ainda nesse sentido, outro aspecto que foi alcançado pela população no processo participativo foi a alteração de algumas Áreas de Adensamento para Áreas de Amortecimento (que seguem os parâmetros do Plano Diretor), em razão do perfil predominantemente residencial dos bairros, ou a retirada de porções destes dos limites da Operação Urbana, como consequência resistência mais categórica da população com relação ao adensamento de maneira geral. No entanto, em ambos esses casos, valem os parâmetros determinados no Plano Diretor, que não necessariamente são efetivamente restritivos ao adensamento, e cujo momento de discussão é a Conferência Municipal de Política Urbana, não sendo o processo participativo da Operação Urbana um momento de alteração dos parâmetros nas Áreas de Amortecimento. Outras formas de restrição ao adensamento estão no respeito da OUC às ADEs, conjuntos urbanos e tombamentos, porém mesmo esses são pautados em critérios relativamente técnicos relacionados ao que se entende como patrimônio cultural na legislação urbanística.

De todo modo, é sintomático que o principal argumento para justificar efetivas restrições ao adensamento (na forma do estoque de CEPACs disponível) tenha sido o critério técnico de capacidade de suporte das áreas. Apesar de, de fato, o projeto não promover o adensamento de forma irrestrita, mas sim direcioná-lo para onde há capacidade de suporte, o ponto do adensamento é crítico, pois além de ser pressuposto específico desta Operação Urbana, ele também é necessário para a arrecadação dos recursos necessários para realizar as intervenções.

GESTÃO DA OUC ACLO

O processo participativo de elaboração do plano urbanístico da OUC ACLO não representa a totalidade da questão da participação popular no contexto da Operação Urbana, havendo, ainda, além da elaboração e aprovação do seu Projeto de Lei, a gestão da OUC ao longo dos seus 20 anos de duração. Nesse contexto, há a diretriz de elaborar o texto da lei de maneira a permitir que

⁵ As Áreas de Diretrizes Especiais são perímetros demarcados no Plano Diretor onde prevalecem parâmetros urbanísticos menos permissivos, em razão de demandas da população local residente. Em geral, são áreas entendidas de ocupação mais antigas e com relativo grau de conservação, de forma que são consideradas significantes do ponto de vista do patrimônio cultural edificado. Na OUC ACLO, estão inseridas a ADE Santa Tereza e a ADE Pampulha.

decisões sejam tomadas ao longo da gestão, para melhor adequar o projeto às realidades locais e às circunstâncias que vierem a ser alteradas, desde que se cumpram as premissas e os objetivos específicos do projeto. As discussões do GT sobre Instrumentos de Gestão conformaram um espaço para a disputa da composição e as atribuições das diferentes escalas da gestão, cujos resultados estabeleceram um consenso de que a estrutura de gestão da OUC ACLO, elaborada ao longo do processo participativo, representa um grande avanço no sentido de dar continuidade à participação da população nas discussões e deliberações sobre o projeto ao longo da sua implementação.

Segundo a estrutura de gestão concebida, tais decisões serão tomadas por Grupos Gestores de caráter deliberativo, um Geral, para toda a OUC ACLO, e doze Locais, um para cada Programa de Ação contido na Operação Urbana. Enquanto o Grupo Gestor Geral conta com uma proposta de composição com predominância do Poder Executivo, mesmo que este tenha menos que 50% do total de cadeiras, metade das cadeiras de cada Grupo Gestor Local é destinada a associações de moradores, havendo uma cadeira adicional para o Executivo, que não terá direito a voto, revelando, assim, a intenção de aumentar a autonomia da população para a realização das decisões referentes à escala local. No entanto, a totalidade dos grupos gestores locais deliberará acerca de apenas 3 a 7% dos recursos de toda a operação (PBH, 2015, p. 99) e estarão subordinados ao Grupo Gestor Geral e à Lei Geral da OUC, na medida em que podem fazer decisões meramente locais e que não firmam o objetivo geral da OUC e do “bem comum” da cidade como um todo (estes tratados pelo Grupo Gestor Geral). Além disso, na relação das competências das diferentes instâncias da gestão da OUC ACLO (PBH, 2015, p. 94-95), a Gestão Local delibera autonomamente apenas sobre a destinação desses recursos locais (havendo ainda a função deliberativa compartilhada com a Gestão Geral e o Órgão Gestor da OUC a respeito da avaliação dos projetos de intervenção local elaborados por concurso público e a responsabilidade de elaborar material em linguagem acessível para a população para publicizar as informações sobre o andamento da OUC), sendo, de resto, os Grupos Gestores Locais instâncias apenas consultivas.

Essa análise revela que, de fato, é conferida pouca liberdade de decisão para os representantes locais e retira deles a capacidade de deliberar autonomamente sobre questões que dizem respeito a toda a cidade. Assim, a Gestão Local, a meu ver, não foge ao conceito do Orçamento Participativo, ou seja, a disputa regionalizada pela deliberação de como os recursos (parcos) serão gastos dentro de um escopo pré-determinado de possibilidades. Não obstante, essa estruturação da Gestão Local da OUC ACLO gerou satisfação tanto para os membros de associações de moradores, que já estão conformados a essa modalidade de decisão e, de fato, anseiam pela expansão dos recursos sobre os quais podem deliberar, quanto para os movimentos sociais e membros da academia, que a consideram como um avanço dentro das possibilidades atuais e que podem refletir na concepção da gestão de outros projetos urbanos.

No entanto, embora haja um avanço que deva ser reconhecido, a proposta pode implicar na continuidade do atual processo de cooptação e controle da participação popular através da sua inserção na estrutura burocrática estatal, a qual é observada na atuação da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada – de cujas atividades, sintomaticamente, os participantes que não se envolveram tão intensamente não conseguem distinguir as discussões da OUC ACLO – e do Orçamento Participativo. Se assim for, temo que essa concepção da Gestão Local apenas sirva para o atendimento de demandas pontuais da população que acaba por diminuir seu grau de insatisfação com relação ao poder público sem que, na realidade, o envolvimento na discussão e na deliberação sobre questões estruturais realmente sejam acessíveis a ela. Afinal conforme aponta Raquel Rolnik (2009), o atendimento dessas demandas, de fato, não envolve o dispêndio de um grande volume de recursos e tem um alto retorno político, de uma maneira tal que ainda

permite a articulação dos políticos com as grandes construtoras e empreiteiras na deliberação sobre a destinação de recursos para obras de maior vulto e a prestação de serviços para o poder público:

De um lado, com a garantia de bases populares através da distribuição seletiva e individual de benefícios e, de outro, com os investimentos em obras – e regulação urbanística – articuladas à criação de novas frentes de expansão imobiliária, este modelo contribuiu para garantir a sustentação política das coalizões de governo junto às elites e ao poder econômico ao mesmo tempo apoiando-as pelo voto popular. (ROLNIK, 2009, p.46)

É claro que não é esperado que a estrutura de gestão de uma Operação Urbana Consorciada resolva um problema tão estrutural e já enraizado nas práticas políticas, porém, dada a conjuntura da discussão da OUC ACLO e da relativa autonomia conferida à gestão dos seus recursos, ela, de fato, seria uma possibilidade de superar essa lógica e criar uma situação em que ocorra o empoderamento do cidadão comum.

A estruturação da Gestão Geral, por outro lado, se diferencia um pouco do seu correspondente atual, a saber, os Conselhos Municipais. Estes, de maneira geral, são concebidos de modo a garantir a maioria das cadeiras e, assim, o poder de decisão, ao Executivo Municipal. Conforme já foi apontado, o Grupo Gestor Geral da OUC apresenta maioria de representantes do Executivo, através de cadeiras destinadas às diversas Secretarias, porém elas não somam mais de 50% do total, o que permite uma maior possibilidade de configurações e articulações para a determinação das deliberações. No entanto, há participantes que ainda enxerguem a composição com insatisfação, pois avaliam que o poder público tende a se articular com os representantes dos setores comercial, empresarial e imobiliário (que juntos conformam maioria), de modo a, de fato, deter o poder sobre as deliberações sem que seja conferido real poder à representação dos moradores e movimentos sociais. De minha parte, avalio que isso não necessariamente vai acontecer, dada principalmente a heterogeneidade dos próprios servidores do Executivo, porém, conforme indicado na minha avaliação sobre a Gestão Local, avalio que, de fato, pouca autonomia está sendo conferida aos representantes dos moradores na concepção geral da gestão da OUC ACLO, não sendo este um problema exclusivo da composição do Grupo Gestor Geral. Essa construção se dá sob a premissa de que o Poder Público que deve ter a primazia em tomar as decisões que afetem a totalidade da população, pois ele é mais capaz de agir na direção do “bem comum” e não de interesses particulares.

AVALIAÇÃO DA INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO NA CONCEPÇÃO GERAL DO PROJETO DA OUC ACLO

Discutir a influência da participação popular na concepção do projeto da OUC ACLO significa pensar, para além do processo participativo em si, os critérios utilizados tanto na elaboração do diagnóstico, quanto com relação à elaboração das propostas em si – isto é, pensar quais elementos da realidade (o que inclui a população afetada e seus anseios) foram levados em consideração e como eles influenciaram a elaboração das soluções. Nesse contexto, a discussão de Marcelo Lopes de Souza (2013) sobre a permeabilidade em face da realidade traz conceitos semelhantes, que serão aplicados a seguir:

A permeabilidade em face da realidade, vale dizer, o grau em que o normativo deriva de uma análise profunda e sistemática prévia da realidade empírica, foi tratada com a ajuda de uma escala de avaliação com três posições: abordagem apriorística, abordagem semi-apriorística e abordagem reconstrutivista. [...]

...] os enfoques apriorísticos se caracterizam pelo fato de que neles a observação do real e a coleta de dados servem meramente para contextualizar uma proposta de intervenção baseada em um modelo normativo da “boa forma urbana”. No caso dos enfoques semi-apriorísticos, a observação do real, a coleta de dados, a obtenção de informações e a formulação de conjecturas sobre o porvir fundamentam um ajuste dos princípios e balizamentos normativos, os quais são relativamente permeáveis ao mundo real; sem embargo, as “pesquisas” em que se baseiam os enfoques semi-apriorísticos não preenchem os requisitos de uma investigação científica rigorosa. Em contraste com isso, no caso dos enfoques reconstrutivistas, a despeito da fundamentação teórica e dos balizamentos metateóricos que preexistem à análise empírica, estabelece-se uma dialética entre a teoria e a empiria. (SOUZA, 2013, p. 201-202; grifos no original).

Nas entrevistas com os técnicos da SMAPU, foi esclarecido que o processo de elaboração da OUC ACLO teve início a partir de um diagnóstico anterior, baseado em metodologias do *Transit-Oriented Development* (“Desenvolvimento Orientado pelo Trânsito”), que levou à diretriz de trazer mais pessoas para morar e trabalhar no entorno dos eixos de transporte coletivo. Tendo em vista a natureza das críticas feitas pela sociedade civil, que alegou não ter sido consultada a nenhum momento na elaboração do projeto, a conduta da Prefeitura pode ser identificada com a abordagem que Souza (2013) chama de apriorística, isto é, que parte da proposta de um ideal de cidade a ser alcançado no futuro através das determinações feitas pelo planejamento urbano, ou, no máximo, semi-apriorística, tendo como base os dados coletados na fase do diagnóstico⁶.

Já uma avaliação da revisão do projeto da OUC ACLO aponta para a abordagem chamada por Souza (2013) de semi-apriorística, ou seja, que apresenta uma permeabilidade relativa, que pode ser mais ou menos limitada, dependendo do caso, com relação à realidade social encontrada. Tal afirmação encontra correspondência no fato de que apenas é possível, através do processo participativo, introduzir alterações pontuais no projeto, sem que a sua premissa básica de adensar populacionalmente as áreas lindeiras aos corredores de transporte coletivo e os modelos de ocupação propostos (tratados como soluções que promoverão o “bem comum”, de modo que estão em uma posição superior às demandas da população de caráter “individualista”) passem por transformações. Por sua vez, o ideal defendido por Souza (2013) é uma abordagem reconstrutivista, que permite total permeabilidade à realidade, de forma a promover o diálogo constante entre a teoria e a empiria que leve à reconstrução da primeira para melhor corresponder à segunda. Isso não é uma limitação que se restringe apenas à equipe técnica que é responsável pela elaboração da proposta, mas também da própria sociedade civil, que raras vezes altera suas demandas e orientações, de modo que os referenciais de todos envolvidos se mantêm ao longo do processo, ao invés de se reconstruírem mutuamente.

Apriorístico ou semi-apriorístico em sua origem, o projeto da Operação Urbana apresenta uma raiz tecnocrática, pois, mesmo no novo contexto em que há a possibilidade de participação popular, a palavra final a respeito tanto dos seus fins e quanto dos seus meios está nas mãos dos técnicos responsáveis pela elaboração do projeto.

A predominância do discurso técnico

⁶ Não obstante, para fazer tal afirmação com maior propriedade, é necessário averiguar em maior nível de detalhe como se deram o diagnóstico e a elaboração das propostas, procurando avaliar até que medida se partiu de um modelo ideal de cidade e até que medida ocorreu a incorporação de elementos da realidade na concepção do projeto.

Tanto a finalidade de se adensar demograficamente os corredores de transporte público, quanto o método de fazê-lo a partir do instrumento de Operação Urbana Consorciada e das tipologias de ocupação propostas são decisões que foram feitas anteriormente à abertura para a participação popular e ambos foram questionados pela sociedade civil organizada. De início, muitos membros de associações de moradores que habitam regiões de caráter residencial horizontal se opuseram ao princípio do adensamento na forma de verticalização, ao passo que os movimentos sociais se manifestaram contra o instrumento em si, em razão da maneira como tem sido empregada no país para beneficiar a iniciativa privada através da flexibilização dos parâmetros urbanísticos e da gentrificação das áreas de abrangência do instrumento. À medida que o processo participativo avançou, tanto as associações de moradores quanto os movimentos sociais reduziram a sua oposição, em razão de conquistas pontuais no caso dos primeiros, e da compatibilidade de propostas da OUC ACLO com a agenda da esquerda no segundo. Outro fator determinante para que os envolvidos na resistência à OUC Nova BH mudassem de postura, foi a sensação de que estavam sendo ouvidos, embora, para alguns, não tenha sido clara a influência direta desse processo de consulta no conteúdo final do projeto.

Sobretudo no primeiro momento, o processo de discussão pública consistiu, principalmente, em uma tentativa por parte dos técnicos de se apresentar o projeto elaborado e explicar para a população por que ele é interessante, havendo aí, em grande medida, um esforço de convencimento pautado em argumentos técnicos. Por mais que parte da motivação da adoção dessa estratégia tenha sido a grande resistência inicial com relação ao projeto, provocada pela maneira com que a OUC Nova BH fora conduzida, sem participação popular, gerando nos técnicos vontade de apresentar o projeto e os seus méritos para que eles fossem devidamente apreciados pela população, é relevante o fato que as alterações e incorporações oriundas do processo participativo tenham se dado dentro das premissas e dos parâmetros já anteriormente determinados. Assim, por mais que tenha havido uma nítida abertura da equipe para adequar tanto o projeto, como o seu processo de elaboração, aos anseios e demandas da população, tendo havido incorporação de diversas sugestões e avanços relevantes para tornar o instrumento mais coerente com princípios de promoção de justiça social, a tentativa principal não foi de se estabelecer um diálogo sem hierarquias, de modo a permitir uma discussão acerca da escolha dos meios a serem empregados – por exemplo, da forma como se daria o adensamento, partindo do pressuposto que ele foi aceito.

Tal fato se torna mais relevante ao se constatar a centralidade das apresentações e a predominância de fala por parte da Prefeitura justamente nos momentos de participação mais ampliada, os debates regionais e as audiências públicas, sendo que os espaços mais restritos dos GTs eram aqueles em que era possível, em alguma medida, intervir de fato sobre o conteúdo da Operação Urbana. Essas apresentações, embora tivessem o objetivo de nivelar a população para que ela fosse capaz de fazer intervenções pertinentes sobre o projeto, não foram capazes de superar o distanciamento e a hierarquização entre o discurso técnico e o cidadão comum, em certa medida, a meu ver, porque se procurou ensinar os próprios conceitos técnicos à população, e não construir novos conceitos e propostas a partir das falas da população e junto dela. Isso ocorre, por exemplo, através da linguagem adotada, através dos conceitos e parâmetros urbanísticos a serem levados em consideração, o que sempre gera a necessidade da “capacitação” e “sensibilização” dos participantes, para que eles se tornem aptos a opinar sobre um tema que, no fundo, é de interesse comum. Assim, excluem-se as pessoas “comuns” de participar ativamente da produção de um conhecimento específico, no caso, o conteúdo da OUC ACLO, tornando-os exclusividade de especialistas, nos moldes do paradigma do “discurso competente”:

A expressão “discurso competente”, que o autor retira de Marilena CHAUFÉ (1982), refere-se à reivindicação corporativista, por parte de grupos

específicos de “especialistas”, de legitimidade exclusiva para se pronunciarem e serem ouvidos a respeito de determinados temas. Ao negar às pessoas “comuns”, isto é, aos não especialistas em uma dada matéria, o direito de participarem ativamente da produção daquele saber, mesmo quando essa aplicação afeta as vidas e os interesses de muitos (coisa que, notoriamente, ocorre com o planejamento urbano), o “discurso competente” mostra-se como uma ideologia tecnocrática e, em última instância, autoritária. Objetar essa postura, por outro lado, não é o mesmo que *desqualificar* o saber técnico (ou científico), evidentemente; o que se faz mister é *recontextualizar* esse saber [...] (SOUZA, 2013, nota 18, p. 69)

Essa supervalorização do saber técnico-científico se fez presente em vários momentos durante o processo participativo, em que os cidadãos, várias vezes, diziam que o projeto havia passado por vários avanços e que “certamente está perfeito tecnicamente”, mas que seria necessário levar em consideração o conhecimento da população acerca do local onde vive ou o que ela quer para a região pautada. É possível perceber, nesses comentários, que o saber técnico não se mistura com o saber das pessoas “comuns” para conformar o projeto. Além disso, eles denotam não apenas uma relação confiança com relação à qualidade do trabalho técnico produzido, mas, sobretudo, revelam que os indivíduos leigos ou de outra formação não se entendem na posição de criticá-lo ou questioná-lo “tecnicamente” – apesar de ser possível argumentar que um projeto tecnicamente bom deve levar em consideração várias das dimensões do “saber local” e da vontade da população a que os cidadãos frequentemente fazem referência. Outra manifestação disso foi que, quando um arquiteto-urbanista ou economista se manifestava e colocava questões, o diálogo frequentemente se alterava para uma linguagem que dificilmente era acompanhada pelos leigos presentes e, de certa forma, receberam um tipo de consideração diferenciada, em razão da sua qualidade científica totalizante e não puramente “individualista”.

Isso não significa que a “capacitação” é dispensável. Ela é uma necessidade gerada pela concentração do saber técnico, que é refletida na concentração de quem tem o poder sobre a determinação de questões cotidianas, conjuntura que precisa ser superada. No entanto, penso que isso deveria se dar através da superação de hierarquias, isto é, através da construção de uma base verdadeiramente comum, e não da necessidade de a população ter que alcançar o nível dos técnicos, o que mantém esses últimos em posição de poder.

Por mais que a ideia de ensinar os conceitos tenha o objetivo de, de certa maneira, dar ferramentas para que a população dialogue com os técnicos nos mesmos termos, assim melhorando as condições de comunicação, a maneira como isso se dá apresenta uma grande margem de manobra para a manipulação dos indivíduos, pois os conceitos e instrumentos estão sendo *ensinados* a eles, que não dominam as implicações do que está sendo discutido, e assim diretamente influenciado na sua formação de opinião sem que eles tenham a oportunidade de ter contato aprofundado com a crítica a seu respeito. Por exemplo, é difícil se opor a um instrumento como a Operação Urbana Consorciada, quando ele é apresentado apenas como um instrumento que tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida – mesmo que a prática do instrumento tem gerado a expulsão da população residente em razão de processos de valorização e gentrificação; ou a uma ilustração explicativa do modelo de ocupação Quadra Praça, que revela grandes e belas áreas verdes de uso público junto de edifícios de pequena altimetria – mesmo que o resultado dos parâmetros atribuídos para as quadras praças podem resultar em prédios de alto índice de verticalização. Não sugiro que tais informações estão necessariamente sendo omitidas por má fé, ou que há uma tentativa expressa de manipulação nesse sentido, pois interpreto que a equipe tem a convicção que o instrumento pode ser usado de maneira a ter resultados positivos para a coletividade e que os modelos de ocupação propostos melhorarão a relação das edificações com o entorno e a disponibilidade de espaços públicos para serem usufruídos pela população. O

perigo, a meu ver, reside justamente nessa convicção, que se transforma em uma tentativa de *convencer* a população que o projeto tem qualidade e trará resultados desejáveis para a cidade, o que implica na tomada de decisões discursivas específicas e na adoção de determinadas formas de organização das informações, para que o entendimento se dê nesse sentido.

Isso é agravado pelo fato que eles são a *fonte* da capacitação, isto é, esse nivelamento é feito de maneira a transmitir a própria percepção dos detentores do conhecimento e, assim, influenciar diretamente o entendimento das pessoas e os pontos no entorno dos quais o debate vai girar. Nesse contexto, é estabelecida uma relação de submissão e de confiança de complexa superação, pois a palavra final, no fundo, sempre estará nas mãos dos técnicos, que são aqueles que avaliam a coerência do que está sendo dito pela população capacitada. Afinal, no fundo, vários dos argumentos usados para acatar ou negar propostas da população foram técnicos, pautados tanto na medida em que essas propostas estavam de acordo com o objetivo e a premissa geral da OUC ACLO, estes inquestionáveis, quanto na sua viabilidade técnica e/ou econômica, que, de maneira geral, seguiram intangíveis para a maior parte da população.

O “bem comum” e o “individualismo”

A questão do “bem comum” e do “interesse público” se fez muito presente no processo participativo, funcionando, como o principal argumento para manter o Poder Executivo com grande representatividade e com poder de voto na Gestão Geral da OUC, bem como é usado como critério para aceitar ou não propostas recebidas. Há a noção, até certa medida fundamentada pela experiência prática, que as demandas da população apresentam caráter individualista e particularista, de forma que ela não deve ser confiada para deliberar sobre assuntos de interesse comum a toda a cidade. Assim, deve caber aos moradores o poder de decidir apenas sobre a escala local que lhes diz respeito, estando o Poder Público mais apto a deliberar acerca do bem da coletividade.

Não obstante, esse “interesse público” reveste um posicionamento técnico anterior, que diz respeito à proposta central do projeto, a saber, o adensamento construtivo e populacional dos corredores de transporte público. Há, assim, a convicção, por parte dos técnicos, de que tal solução urbanística reflete o bem geral da cidade. Tal proposta tem uma dimensão de manutenção do *status quo*, na medida em que não rompe com a tendência do adensamento populacional e construtivo da cidade, nem se propõem intervenções estruturantes de mobilidade; assim como o instrumento da Operação Urbana não rompe com os interesses do capital imobiliário, por depender fundamentalmente dele. Por outro lado, é possível argumentar que a proposta apresenta uma tentativa de alterar a lógica atualmente praticada pelo Setor Imobiliário, ao procurar direcionar o adensamento para áreas que hoje possuem baixa dinâmica imobiliária, trazer Habitações de Interesse Social para mais perto do centro de Belo Horizonte, estimular unidades habitacionais com número reduzido de vagas de carro, redistribuir os recursos recolhidos ao incluir na OUC ACLO áreas carentes que vão receber muito mais investimentos do que arrecam, dentre outros aspectos.

A oposição entre o bem da coletividade e interesses individuais também ocorre na escala local. Por exemplo, apenas membros de associações de bairro podem participar Grupos Gestores enquanto moradores, pois os membros de associação representam aquela coletividade e respondem a ela, ao passo que um indivíduo independente é menos representativo e apresenta maiores tendências ao individualismo e, por isso, não pode ser confiado para desempenhar esse

papel. O mesmo se aplica aos setores empresarial, técnico e acadêmico: eles apenas podem participar da gestão da operação quando organizados. Sintomaticamente, a única exceção se aplica aos proprietários que vierem a compor a gestão, cuja participação é referendada pelo texto do Estatuto da Cidade – nesse caso, o critério é a posse de um volume considerável de terrenos na área. Talvez isso ocorra porque a propriedade privada incorre, inevitavelmente, em interesses individuais. No entanto, é ilusório pensar que o recurso à representatividade assegure o atendimento aos interesses de uma coletividade, sem se indagar como se estabelece o regime de representação e quais as relações de poder nele envolvidas. Por exemplo, a importância da representatividade é reforçada e enfatizada pelos membros das associações de moradores, que têm interesse em se autolegitimar enquanto instância que deve defender as demandas locais e em não perder o espaço de poder conquistado ao longo do processo participativo para a determinação do conteúdo do projeto.

Os problemas gerados por esse tipo de situação se tornou evidente em uma ocasião das Oficinas com a População, quando estava sendo feita uma dinâmica de distribuição setorial e regionalizada de recursos da OUC ACLO: não apenas todos os recursos foram destinados para as áreas de moradia dos participantes, mas também, quando eu me opus a tal prática e sugeri que eles fossem melhor distribuídos, dando o exemplo de uma necessidade levantada pelos moradores do Planalto, com quem eu conversara mais cedo, a proposta foi recebida com uma negativa e com a argumentação de que eu não podia opinar sobre o Bairro Planalto, pois não sou moradora de lá, e que cada um tem que priorizar o seu próprio bairro. Outra evidência foi a disputa pela participação na gestão da OUC ACLO, em que as associações de moradores defenderam que apenas elas deveriam representar legitimamente os moradores de cada região, e chegando a demandar que aquelas que já participavam do processo de discussão da operação urbana deveriam ser priorizadas no processo de eleição e constituição dos grupos gestores. Assim, o próprio poder público, através da estrutura representativa proposta, e a atuação necessariamente localizada (pois devem ser representativas) das associações de moradores acabam por reproduzir as contribuições “individualistas” que deslegitimam as contribuições das próprias associações.

A oposição entre o bem comum e os interesses individuais representa uma reflexão bem mais profunda, envolvendo as questões de quem deve determinar o conteúdo do bem comum – que, no caso do processo de elaboração do projeto da OUC ACLO, está nas mãos dos técnicos –, e de como a escala da vivência e do cotidiano do indivíduo se insere nesse debate. Isso tem manifestações paradoxais nas falas dos entrevistados e dos participantes de maneira geral, pois, há o consenso de que apenas o morador conhece com detalhe a realidade local e por isso a consulta – e, para alguns, a deliberação pela – à população é importante na prática do planejamento, por se tratar de uma verdadeira limitação técnica. No entanto, esse discurso que valoriza o cotidiano não encontra correspondência na prática do processo participativo, pois as demandas pontuais e localizadas são deslegitimadas, taxadas de egoístas e individualistas e desconsideradas em detrimento de critérios técnicos de decisão – sob a justificativa de representarem mais adequadamente o “interesse público” ou o “bem comum”.

De todo modo, a própria capacidade do poder público em fazer deliberações que reflitam o interesse da coletividade pode ser questionada, sobretudo ao se considerar esse processo de deslegitimação das demandas individuais, ou de até mesmo ignorar as consequências que as intervenções trarão para a escala do indivíduo em prol do que é chamado de bem comum. Exemplos relevantes são as narrativas sobre a experiência vivida pelo bairro Lagoinha com relação à implantação do centro administrativo da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte na região, como as várias intervenções viárias feitas na Avenida Silviano Brandão. Em ambos os casos, houve graves consequências na escala local que, penso eu, vão de encontro com qualquer possibilidade de

terem sido empregadas com sucesso em função de um “bem comum”, gerando reflexões sobre a ausência de noção de responsabilidade do Poder Público com relação às consequências de suas decisões e indagações a respeito dos limites e complementaridades entre público e privado, entre a coletividade e o indivíduo. Além disso, é importante pensar como, muitas vezes, a escala local se confunde com interesses individuais e a escala municipal se confunde com interesses da coletividade, quando, na prática, escalas supralocais atendem a diversos interesses individuais, por um lado, e atingem diretamente o cotidiano na microescala, de outro.

Assim, outra questão central é respeitar as necessidades individuais e subjetivas e as demandas localizadas de cada um e levá-las em consideração sem preconceitos, pois o “bem comum” também é composto pela satisfação de questões na microescala, sendo importante fazer um planejamento e uma gestão urbanos que não sejam impositivos de modelos de vida, mas que procurem compreender e melhor atender as aspirações da coletividade, sem prejudicar os indivíduos e, é claro, focando na melhoria das condições de vida dos mais necessitados. Sob uma perspectiva autonomista, há que se acrescentar, ainda, que eles devem dar ferramentas para os indivíduos tomarem decisões a respeito do próprio cotidiano, inclusive conferindo-lhes a capacidade de geri-los e de alterá-los.

O conceito de autonomia individual e coletiva como duas faces de uma mesma moeda, acionado por Souza (2013) é particularmente interessante para pensar o suposto limite entre o individual e o coletivo e vislumbrar as complementaridades entre os interesses individuais e coletivos:

A idéia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia *coletiva*, ou o *consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade*, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, e autonomia *individual*, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa. A autonomia coletiva refere-se, assim, às instituições e às condições materiais (o que inclui o acesso a informação suficiente e confiável) que, em conjunto, devem garantir igualdade de chances de participação em processos decisórios relevantes no que toca aos negócios da comunidade. A autonomia individual depende, de sua parte, tanto de circunstâncias estritamente individuais e psicológicas quanto, também, de fatores políticos e materiais, em que os processos de socialização fazem emergir, constantemente, indivíduos lúcidos, dotados de auto-estima e infensos a tutelas políticas. É óbvio, portanto, que autonomia individual e coletiva são como que os dois lados de uma mesma moeda: diferentes, mas inseparáveis. O inverso da autonomia é a *heteronomia*: aqui, as leis (*latíssimo sensu*: leis formais, normas sociais, códigos de conduta) que regem a vida de uma coletividade são impostas a alguns, via de regra a maioria, por outros, via de regra uma minoria, nos marcos de uma assimetria estrutural de poder, ou seja, de uma separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos”. (SOUZA, 2013 p. 174; grifos no original).

Interpreto que, no processo participativo da OUC ACLO, bem como na estrutura representativa construída pelas pseudo-democracias capitalistas, percebe-se a ausência da dimensão da autonomia coletiva, no sentido da falta de noção de responsabilidade com relação a se estarem sendo discutidos assuntos que são de interesse comum, e não somente individual. A dimensão da autonomia individual também é limitada, porém é possível dizer que, no contexto atual de uma sociedade heterônoma marcada pela forte separação formal entre o público e o privado, as pessoas apresentam maior noção do seu direito à autonomia individual, isto é, no seu direito de se autodeterminar, do que à autonomia coletiva, que envolve tomar decisões que afetam a toda a coletividade. Tal configuração explica a insegurança observada nos agentes do Poder Público com

relação a permitir que o processo participativo seja de fato deliberativo e emancipatório, pois é temido que as decisões sejam tomadas de maneira individualista.

Um outro aspecto desse problema, também ligado à possibilidade de autonomia coletiva, é a ausência de espaços e instituições permanentes de participação popular, para que as questões estejam constantemente em debate, tendo como consequência o uso de quaisquer momentos de participação disponíveis para se trazer demandas específicas, que podem ter a aparência de atitude individualista, mas, na realidade, refletem a ausência de espaços adequados para que as questões sejam discutidas e definidas pela população coletivamente. Isso cria a necessidade de organização da sociedade civil, para que ela conquiste espaços de influência e assim se institua enquanto estrutura de poder capaz de levar adiante as suas próprias demandas, o que, em si, apesar de deter no seu caráter representativo uma dimensão coletiva, também apresenta uma natureza individual essencial.

Nesse contexto, insere-se o debate sobre a representatividade – as instituições que se “autorrepresentam”, para usar o termo do entrevistado do Movimento Estudantil – e o entendimento de que as instâncias representativas são aquelas que têm o direito de se manifestar em nome da coletividade e, assim, participar da definição do que seria o “interesse público” e o “bem comum”. De minha parte, penso que não há garantia de que um membro de uma entidade, qualquer que seja, seja isento de interesses individuais e que, portanto, é mais apto a representar os demais membros, e, por extensão, a comunidade expandida (cuja maioria, muitas vezes, não é sequer formalmente vinculada à entidade) que aquele grupo pretende representar. Tais organizações são, por excelência, estruturas de poder que procuram a sua própria reprodução e ganhar cada vez mais espaço de poder e não devem ser entendidas como desinteressadas. Essa constatação encontra respaldo nas reflexões de Raquel Rolnik (2009) a respeito de como a sociedade civil organizada traz em si elementos da estrutura de poder que procura influenciar:

Longe de marcarem práticas que se dão apenas no interior do aparato estatal, em suas relações com a sociedade, estas gramáticas penetram e estruturam relações de poder também no interior da sociedade civil. Ao examinarmos as relações políticas que se deram no interior da construção e implementação do Conselho Nacional das Cidades, assim como em sua relação com o ministério e o governo como um todo, é possível identificar que, além da inovação político-cultural, também ali estiverem presentes e vigorosos o clientelismo, o corporativismo, a tecnocracia elitista e a ambiguidade. Desta forma, refutamos uma visão simplista e apologética da sociedade civil, considerada como pólo de virtudes democratizantes e o Estado como “encarnação do mal” (Dagnino, Oliveira, Panfichi, 2006, p.16) (ROLNIK, 2009, p. 47)

Assim, a própria sociedade civil organizada também, assim como a estrutura do Estado, cria uma ilusão de representatividade, impõe sua própria agenda e manipula os processos participativos, recaindo em autoritarismos e intransparências. Por mais que isso muitas vezes ocorra em razão da deficiência desses espaços, o que gera a necessidade de medidas mais drásticas para fazer passar as suas demandas, pessoalmente, partilho da visão de Souza (2013) que a produção do espaço deve ser protagonizada por indivíduos, e acredito que ela deve ser radicalizada – pelo menos em uma dimensão mais utópica. É como se a atuação do Estado se refletisse na atuação da organização social, como partes de um mesmo arcabouço de funcionamento das sociedades capitalistas e que, portanto, não fogem à mesma lógica. Há que haver uma revisão profunda desta dinâmica.

Isso não significa desvalorizar a importância da sociedade civil organizada e sua capacidade de conquistar melhorias sociais efetivas, nem se trata de uma defesa de que ela não deveria existir,

sobretudo no contexto de desigualdades estruturantes e assimetrias no acesso ao poder, mas sim entendê-las como as estruturas de poder que são, inseridas dentro da lógica da estrutura social desigual e estratificadora da sociedade capitalista, e que procuram ganhar espaço dentro dessa própria lógica, abrindo-se, portanto, para a possibilidade de considerar outras formas de mobilização social que não a “organizada” como legítimas – ou as legitimadas pois organizadas segundo um certo padrão –, para verdadeiramente romper com os ditames da democracia representativa e se aproximar da democracia verdadeiramente direta e que incorpore, sem segmentar, as dimensões da autonomia individual e coletiva como complementares.

O fundamental, para superar a ordem capitalista, que é o horizonte da perspectiva autonomista defendida por Souza (2013) e outros autores, é sair completamente da sua lógica, sendo, portanto, fundamental entender a importância de se superar as estratificações por ela criadas, notadamente pela divisão social do trabalho e pela separação dos meios de produção e da força de trabalho. A autonomia individual e coletiva defendida pelo geógrafo é um excelente conceito para entender a proposição: em um contexto em que as pessoas apresentam autonomia individual o suficiente para deliberar tendo como base todas as informações necessárias, e há um cenário institucional de autonomia coletiva suficiente para que a comunidade delibere sobre os seus próprios meios e fins, tais separações em estruturas de poder, assim como aquela elencada por Souza entre comandantes e comandados na forma do Estado, deixam de fazer sentido. Acrescento, ainda, que a autonomia coletiva não é uma questão meramente institucional, isto é, ela não depende apenas de arranjos formais, mas diz respeito também aos processos de valorização simbólica incorporados, nos termos de Bourdieu (2012), no *habitus* dos diferentes estratos sociais. A prática da autonomia coletiva depende, portanto, da valorização dela enquanto tal, e da incorporação sociocultural das práticas a elas relacionadas – e isso não é algo que pode ser alcançado formalmente ou de “cima para baixo”, nem por meio das atividades de uma vanguarda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que parece faltar, fundamentalmente, nos momentos de participação popular, é a criação de espaços de construção coletiva de decisões sobre a coletividade, e não de espaços em que grupos segregados levam suas próprias pautas e procurem fazer com que elas vigorem a todo custo. Essa não é uma questão resolvida apenas pela concepção de uma estrutura institucional específica, ela é social é cultural. Também não se trata de uma crença na possibilidade de consenso, tão criticada por Souza (2013) e outros autores, mas sim no desenvolvimento da noção de responsabilidade com o que se está decidindo, que envolve procurar ouvir e entender as demandas alheias, e não levar em consideração apenas as suas próprias.

Tais colocações finais parecem clichês que não realmente configuram uma proposta de solução – e não o nego. Esse é apenas o sentido a que as reflexões geradas pelo processo participativo da OUC ACLO me conduziram, e em que gostaria de ter a oportunidade de me aprofundar para pensar os processos de tomada de decisão no planejamento urbano e suas possibilidades de promoção de autonomia individual e coletiva – já reconhecendo que não é a única ferramenta para práticas emancipatórias, mas partindo do pressuposto que pode ser uma delas, na medida em que, atualmente, é um dos mecanismos que determina aspectos importantes do cotidiano das populações urbanas.

REFERÊNCIAS

- BABBIE, Earl (2005). *The basics of social research*. Belmont: Thomson Wadsworth, 2008.
- BOURDIEU, Pierre (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- DOMINGUES, Júlia Birchal. Retratos da participação: Registros e relatos do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Escola de Arquitetura, UFMG, 2015.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Plano Urbanístico Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste / Vale do Arrudas. PBH, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, Outubro de 2013. Disponível em:
<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=plano_urbanistico_site.pdf> Acesso em: jun. 2015.
- _____. Plano Urbanístico Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste. PBH, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, Outubro 2014. Disponível em:
<<https://drive.google.com/file/d/0B5a2jfQcsqLrbXFHcmtjQzBtM2s/view>> Acesso em: jun. 2015.
- _____. Plano Urbanístico e Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste - Caderno de textos, tabelas e figuras. PBH, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, Setembro 2015. Disponível em:
<<https://drive.google.com/file/d/0B5a2jfQcsqLrYm5qeGJNakxXNUU/view>> Acesso em: dez. 2015.
- ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 11, nº 2, 2009, p. 31-50.
- Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20140401181348pdf5.pdf>> Acesso em: set. 2015.
- SOUZA, Marcelo Lopes de (2001). Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.