



Discursos de uma disputa: perspectivas para a produção democrática do espaço a partir de uma análise de apropriações dos discursos técnico e participativo

Discourses on a dispute: an analysis on technical and participative discourse appropriations, seeking perspectives towards a democratic production of space

Thaís Mariano Nassif Salomão, pesquisadora grupo PRAXIS-UFMG, thaisnassif@gmail.com

RESUMO

A partir de um referencial teórico que salienta o caráter político da disputa pela cidade, este artigo busca um melhor entendimento a respeito das materialidades simbólicas que integram essa disputa. Uma recuperação histórica da ascensão da participação em meio ao tradicionalmente tecnocrático campo do planejamento urbano brasileiro delimita o *técnico* e o *participativo* como discursos de poder que se contrapõem na tomada de decisão sobre o espaço urbano, enquanto o processo participativo tardio vinculado à proposta de implantação de uma Operação Urbana Consorciada no município de Belo Horizonte serve de objeto para o apontamento da relevância da disputa, não apenas entre esses dois discursos, mas também pelo significado desses termos – *técnico* e *participativo* – como via essencial para uma produção mais democrática do espaço.

Palavras Chave: planejamento urbano, discurso, poder.

ABSTRACT

Texto do resumo em outro idioma (como o texto do resumo; máximo de 250 palavras) Based on a theoretical framework that emphasizes the political character of the dispute on the city, this article proposes a better understanding of the symbolic materialities that take part on this dispute. A historical perspective on the rise of participation within the traditionally technocratic field of urban planning in Brazil sets out the *technical* and the *participatory* as conflicting discourses within decision making processes related to urban space production, meanwhile the institutionalized participatory process related to the proposal of an Urban Operation Consortium in the city of Belo Horizonte serves as a backdrop for pointing out the relevance of the dispute not only between these two discourses, but also on the meaning of these concepts – *technical* and *participatory* – as an essential pathway for a more democratic production of space.

Keywords/Palabras Clave: urban planning, discourse, power.

INTRODUÇÃO

A disputa pela cidade que se materializa a cada transformação do território urbano é também uma disputa por cidadania que se dá no campo político. Trata-se de uma disputa implicada por uma noção de poder subjetivo que se faz possível a partir do reconhecimento do *direito à cidade*¹ como uma fonte objetiva de direito, colocando em voga o anseio por uma produção mais democrática do espaço. Nesse contexto, ainda que a análise compreensiva dos discursos *técnico* e *participativo* como componentes dessa disputa ultrapassem as possibilidades de um artigo, este trabalho tem como objetivo a exploração de algumas das implicações de distintas articulações de poder simbólico utilizadas a partir desses dois discursos para a fundamentação e justificativa de processos de tomada de decisão junto ao campo do planejamento urbano. Através dessa exploração propõe-se aprofundar o conhecimento a respeito dos termos em que se dá a disputa pela cidade no contexto brasileiro e explicitar possibilidades de exploração desses discursos como estratégias de perturbação da ordem socioespacial imposta.

Tendo em vista esses objetivos, para a construção da análise aqui apresentada parte-se do princípio de que os momentos de abertura institucional para o refazer coletivo da cidade representados pelos processos participativos institucionalizados que, obrigatórios, se multiplicam pelo Brasil, podem ser entendidos como cenas dessa disputa que os circunscreve. Apesar das críticas que recaem sobre estes processos participativos, entende-se que os fóruns os compõe são momentos em que a disputa pela cidade se revela em ato – no sentido teatral do termo –, uma vez que se inscrevem em um campo singular de possibilidades, mas se apoiam sobre estruturas – políticas, econômicas e sociais – mais abrangentes e profundas. Ou seja, mais do que momentos em que se revelam os entraves de uma democracia participativa no contexto neoliberal, entende-se que esses processos – inclusive em suas falhas e faltas – seriam cenas de uma disputa real pela produção do território urbano.

É a partir desse reconhecimento que, para além de uma análise teórica e histórica, a discussão apresentada neste artigo trará como objeto um processo participativo específico: aquele vinculado à elaboração do plano urbanístico da Operação Urbana Consorciada (OUC) *Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste* (ACLO), realizado entre outubro de 2014 e maio de 2015 no município de Belo Horizonte. Essa estratégia permitirá a discussão do papel dos discursos técnico e participativo na defesa e na crítica de um controverso instrumento de planejamento urbano – a OUC –, assim como a problematização de exemplos de apropriações discursivas que se destacaram a partir do acompanhamento de fóruns participativos e de entrevistas realizadas com participantes e organizadores neles envolvidos.

Para o desenvolvimento da análise proposta, a estrutura deste artigo se encontra dividida em quatro capítulos. Primeiramente, é delimitado o referencial teórico da análise a ser desenvolvida: a partir de uma perspectiva marxista, salienta-se o caráter *político* da disputa pela cidade, assim como dos discursos a serem analisados, prosseguindo-se para o entendimento, a partir de Michel de Certeau, de estratégias de produção e táticas de consumo de materialidades simbólicas como formas de manipulação sobre o querer do outro. Em um segundo momento, uma recuperação histórica da ascensão da participação em meio ao tradicionalmente tecnocrático campo do

¹ Entendido como um direito à transformação de nós mesmos e de nossas cidades coletivamente (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2008).

planejamento urbano brasileiro delimita o *técnico* e o *participativo* como discursos de poder que se contrapõe na tomada de decisão sobre o espaço. Em seguida, uma discussão a respeito do instrumento Operação Urbana Consorciada e o contexto em que vem a ser implantado em Belo Horizonte evidencia a relevância desse embate junto ao objeto da análise aqui proposta. Finalmente, são problematizados os discursos de alguns dos agentes envolvidos no processo participativo em questão e suas implicações em termos de um melhor entendimento a respeito das materialidades simbólicas que integram a disputa pela cidade. Em conclusão, aponta-se para a disputa não apenas entre os discursos *técnico* e *participativo*, mas também pelo significado desses termos como via essencial para uma produção mais democrática do espaço.²

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

UMA DISPUTA POR CIDADANIA

Lócus do excedente, do poder, da festa e cenário privilegiado da reprodução social, a *cidade*, entendida como *tecido urbano*, que hoje se estende sobre grande parte do território global, extrapolando os centros e caminhando ao longo dos eixos viários e das redes de comunicação e de serviços, desempenha um papel fundamental na estruturação da vida contemporânea. Tanto em sua forma espacial quanto em sua organização social, a *cidade* condiciona as várias formas de distribuição populacional e constituição comunitária e atua como referência de identidades sociais (MONTE-MÓR, 2006). De fato, como coloca Monte-Mór (2006, p. 6), conceitos centrais da vida contemporânea, tais como política, civilização e cidadania, derivam da forma, da organização e do conceito de *urbano*:

Da ideia grega de *polis* vem o conceito de política, enquanto do latim *civis* e *civitas* vêm cidadão, cidadania, cidade e mesmo, civilização. Também do latim veio o sentido de *urbano*, com dupla conotação: de *urbanum* (arado) veio o sentido de povoação, a forma física da ocupação do espaço de vida delimitado pelo sulco do arado dos bois sagrados que marcava o território da produção e de vida dos romanos; da sua simplificação semântica vieram *urbe* e *urbs*, este último termo referindo-se a Roma, cidade-império, centro do mundo e assim, desaparecido até as grandes cidades da era moderna.

Assim, ainda que um dos projetos fundamentais de construção da nação moderna tenha sido o desmantelamento da primazia clássica da cidadania urbana e a sua substituição pela cidadania nacional, as cidades contemporâneas permanecem sendo arenas estratégicas para a construção discursiva e contextual de relações chamadas de cidadania (HOLSTON, 2013), aqui entendidas não apenas como um conjunto de atributos específicos que caracterizam o pertencimento dos sujeitos à uma sociedade, mas também ao desenvolvimento de imaginários políticos.

Entretanto, em uma perspectiva marxista, as cidades contemporâneas, como produtos do trabalho humano e alicerces das sociedades capitalistas industriais modernas, são sobretudo, mercadorias. Como coloca Maricato (2013, p. 33), as cidades são “um produto ou (...) um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas”. Cada parcela da cidade, cada estrutura, cada edificação, assim como cada espaço “vazio”, são únicos e especiais porque se encontram estritamente ligados ao solo, à terra – uma mercadoria não reproduzível. Assim, as formas assumidas pelo tecido urbano são resultado de uma disputa por esta mercadoria escassa – a terra urbanizada –, uma disputa em relação a seus

² Esse artigo é derivado da dissertação de mestrado da autora.

valores de troca e de uso, espectro dualista de sua condição de mercadoria. Como descreve Lefebvre (2001), trata-se de uma disputa desigual em que a primazia dos valores de troca sobre os valores de uso da terra urbana tem como consequência direta e sintoma latente a segregação socioespacial – a divisão de classes explicitada no território – que assola a cidade contemporânea, deforma-a morfológicamente e ameaça a vida urbana.

Segundo Holston (2013), o empoderamento necessário para a luta por uma vida cotidiana merecedora da dignidade de cidadão acontece quando este reconhece uma fonte objetiva de direito, pois esse reconhecimento implica em uma noção correspondente de poder subjetivo, de mudar arranjos existentes (legais e outros), de exigir o cumprimento desse direito e de compelir os demais cidadãos aos comportamentos correspondentes. Como adiantado no texto introdutório, o conceito de direito à cidade, cunhado a partir do reconhecimento da relevância dos valores de uso da terra urbana, clama justamente pela liberdade de transformação da cidade: mais do que o acesso àquilo que já existe, um fazer e refazer nós mesmos e nossas cidades coletivamente (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2008). Justamente o reconhecimento desse direito – não apenas como plataforma essencial para a reprodução da vida, mas também em suas potencialidades de encontro, de diferença e de interação criativa – necessário para o empoderamento do cidadão, segundo influentes autores, permaneceria incompleto na sociedade contemporânea.

Nas palavras de Lefebvre (2001, p. 10): “as questões relativas à Cidade e à realidade urbana não são plenamente conhecidas e reconhecidas; ainda não assumiram *politicamente* a importância e o significado que têm no *pensamento* (na ideologia) e na *prática*”. Para tratar de fenômeno semelhante, aproximando-se à realidade brasileira atual, Maricato (2002) cunha o termo “analfabetismo urbanístico”. Segundo a autora, grande parte da população brasileira – em que se incluem também muitos especialistas: urbanistas, geógrafos, economistas etc. – desconhece as forças que dominam e controlam as cidades. Assim, o combate/erradicação deste “analfabetismo” seria necessário e urgente para que as questões relativas à cidade e à realidade urbana assumissem politicamente a importância e o significado que têm na luta por cidadania e dignidade.

O DISCURSO COMO COMBATE POLÍTICO PELA VERDADE

O caráter político da incompletude do reconhecimento do *direito à cidade* como componente central da luta por cidadania na sociedade contemporânea aponta para a necessidade de definição do conceito de *político* a ser utilizado neste trabalho. A este respeito, propõe-se a adoção de um entendimento do termo desvinculado de sua atribuição como o conjunto de arranjos e instituições a partir dos quais se consolidou a ideia moderna de Estado e a aproximação à sua definição dada por Pogrebinschi (2009). A partir das teorias de Spinoza e Marx, a autora propõe um entendimento do político como unidade da constituição do ser individual e social e, assim, como parte constitutiva da experiência humana, ao passo que a experiência humana é também entendida como uma parte constitutiva do político, juntos formando um todo que só pode ser compreendido pela indissociabilidade de suas partes. Assim, ao longo deste artigo, ao tratar do político – apesar de sua vinculação ao Estado estar presente em alguns dos depoimentos utilizados para a análise –, propõe-se um entendimento do termo como experiência e prática cotidiana de vida socialmente compartilhada.

Em complementaridade a este entendimento do *político*, para a utilização do termo *ideologia* propõe-se aqui adotar seu entendimento tal como expresso em Bourdieu (1989) como uma associação de representações e ideias — ferramentas simbólicas — que determinado indivíduo ou grupo social produz a respeito de seu meio e de sua função nesse meio voltadas à imposição ou à

legitimação de relações de dominação. Representações e ideias que devem sua estrutura às condições sociais de sua produção e circulação e que, sendo capazes de apresentar interesses particulares como se fossem universais, influem sobre a função política do sistema simbólico que compõe a constante disputa por lugares de poder.

Assim, entendendo o discurso como os complexos processos pelos quais nos comunicamos uns com os outros sobre um determinado tópico, que, refletidos em textos, conversas e aplicações práticas, transformam-se ao longo do tempo, tem-se a concepção de que todo discurso é ideológico na medida em que toma parte de um combate “pelo universal” ou “pela verdade” ou, ao menos, “em torno da verdade”, em torno do estatuto da verdade e do papel político que ela desempenha. Acredita-se, portanto, que a atenção aqui conferida à natureza intersubjetiva dos discursos que permeiam a prática do planejamento urbano e à natureza político-ideológica das interações em meio a um processo de tomada de decisão que se pretende participativo permitirão desvelamentos a respeito de como e onde o poder se expressa e atua junto ao campo do planejamento urbano e assim junto à produção da cidade como um todo.

MATERIALIDADES SIMBÓLICAS: ESTRATÉGIAS DE PRODUÇÃO E TÁTICAS DE CONSUMO

O processo comunicativo entendido como instituidor de sentidos e de relações, permite que os sujeitos assumam papéis e se construam socialmente, configurando o entendimento da sociedade como uma formação de indivíduos em ação coordenada. É através linguagem que os sujeitos não apenas afetam aos outros, mas se afetam a si mesmos, intervindo nos processos que conformam a ordenação sociopolítica graças à compreensão do que dizem (FRANÇA, 2005). Esse caráter estruturador da relação do ser humano com o real assumido pela linguagem se encontra fortemente presente na teoria de Michel de Certeau, que será aqui utilizada para um melhor entendimento dos discursos que compõe os jogos entre poderes e autoridades simbólicas.

Para Certeau, a linguagem, ou mais especificamente a retórica ou ciência das “maneiras de falar”, oferece um aparelho de figuras para a análise das maneiras cotidianas de fazer, corroborando a estratégia adotada neste artigo de análise do discurso como forma de melhor compreender a prática. Segundo o autor, o ato da palavra, coisa mais facilmente captada, registrada, transportada e abordada do que a prática em si, não pode ser separado da circunstância em que ela é pronunciada. Assim, a descrição dos “rodeios” de uma língua pode ser simultaneamente o lugar e o objeto de manipulações relativas às ocasiões e às maneiras de mudar (seduzir, persuadir, utilizar) o querer do outro. Para Certeau, no espaço da linguagem (como no dos jogos), uma sociedade explicitaria as regras formais do agir e de seus fundamentos e, nesse espaço, duas lógicas da ação – a produção e o consumo – se deprenderiam de duas maneiras de praticar a linguagem – a estratégica e a tática.

Segundo o autor, essas duas formas linguageiras se diferenciam de modo que, enquanto as estratégias são capazes de “produzir, mapear e impor” materialidades simbólicas expressas em um discurso, as táticas só podem “utilizá-las, manipulá-las e alterá-las”, provocando inversões discretas a partir de seu consumo. As *estratégias* se caracterizariam pelo cálculo (ou a manipulação) das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder gerencia as relações com *uma exterioridade* de alvos ou ameaças. Enquanto as táticas seriam metáforas da ordem dominante que a fazem funcionar em “outro registro”, inversões fundamentais na concepção política do agir quase invisíveis, por não se fazerem notar com produtos próprios, mas nas *maneiras de empregar* os produtos impostos por uma ordem dominante.

Esses conceitos – estratégia, produção, tática e consumo – extraídos a partir da teoria de Certeau servirão de base para o exame e caracterização de apropriações das materialidades simbólicas dos discursos *técnico* e *participativo* tal como expressas no textos analisados. Nesse sentido propõe-se, ainda a partir de Certeau, a introdução da ideia de *contra-estratégias* de ação social, como formulações enunciadas pelos agentes entrevistados diferenciadas das *táticas* por sua temporalidade distanciada da espontaneidade da prática e seu caráter de tentativa de *produção* (de mapeamento e imposição calculados), mas ainda caracterizadas pelo *consumo* (pela manipulação, alteração e inversão) dos produtos impostos por uma ordem dominante superior de forma a situa-los em outro registro.

UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA: TRADIÇÃO TECNOCRÁTICA E ASCENSÃO DA PARTICIPAÇÃO

As concepções e práticas de planejamento introduzidas no então chamado Terceiro Mundo especialmente durante o período pós-guerra carregavam as marcas da história, cultura e acúmulo de práticas econômicas e políticas que as precederam. A Revolução Industrial e o estabelecimento do capitalismo como sistema econômico dominante provocaram dramáticas transformações na configuração das cidades, particularmente na Europa Ocidental, dando espaço à análise científica e objetificada do espaço urbano a partir das demandas de tráfego e higiene e dos discursos de racionalidade, eficiência e moralidade que se estabelecem como resposta à superpopulação e à desordem, ou à metáfora ‘cidade doente’ (ESCOBAR, 2010).

A crença de que a transformação social pode ser arquitetada e direcionada intrínseca ao próprio conceito de *planejamento* fez com que o campo se estabelecesse, por meio de uma práxis tradicionalmente tecnocrática, heterônoma e centralizadora. Ou seja, fundamentada na aplicação de conhecimento técnico/científico administrado para a resolução de problemas sociais em condições em que poucos decidem por muitos (KAPP, 2004). Nesse contexto, junto ao poder público, o urbanista, “médico do espaço”, como descreve Lefebvre (2001), se propõe a formular todos os problemas da sociedade — provenientes tanto da história como da consciência — em questões espaciais. Estabelecendo uma prática do campo concentrada na produção de extensos levantamentos técnicos a respeito do território denominados *diagnósticos*, documentos caracterizados por compartimentar a questão espacial em dimensões passíveis de tratamento, abordando-a como uma relação de problemas a serem resolvidos.

No Brasil, essas concepções urbanísticas reformadoras e práticas de racionalidade administrativa europeias são sistematicamente importadas no decorrer do século XX e consolidam o planejamento urbano como uma ideologia de Estado (AZEVEDO, 2011). Estabelecendo uma tradição que perpassa correntes como o higienismo-funcional e o tecno-burocratismo, de forte caráter modernizador, nacionalista e desenvolvimentista (RIBEIRO; CARDOSO, 1990).

Em outras palavras, no campo do planejamento urbano como em tantos outros, a crença moderna em uma ciência neutra e autônoma reivindica a adequação da técnica para a tomada de decisão pública. Assim, a técnica e seus saberes, velados pela linguagem codificada que se faz presente na complexidade das terminologias, nas estratégias de representação abstrata da realidade, na parametrização e na multiplicidade de políticas urbanas e de instrumentos de planejamento embutidos nos processos técnicos de apreensão e proposição sobre o espaço, assume papel de destaque não apenas na prática, mas no discurso que define o campo do planejamento urbano.

Nesse sentido, é preciso também enfatizar o sistema de disposições que determina a eficácia simbólica de linguagens especialistas. É preciso perceber que o exercício de uma competência

técnica, ainda que imperfeita, é capaz de atuar nominalmente como uma competência social, autorizando e conferindo autoridade a um falante, com consequências em relação às possibilidades de constituição de uma competência coletiva (BOURDIEU, 1992). Ou seja, é preciso perceber que o estabelecimento do campo do planejamento urbano a partir de uma tradição tecnocrática faz com que o domínio de sua linguagem técnica permita a identificação de um falante como representante da instituição disciplinar que conforma seu próprio campo (BOURDIEU, 1992). Assim, atuando no sentido do reforço desigualdades sociais preexistentes graças a especial dificuldade de sua aquisição sem a oportunidade de um aprendizado formal. A esse respeito, Foucault (2007, p. 43-44) afirma que:

(...) a educação, embora seja de direito, o instrumento graças ao qual todo indivíduo, em uma sociedade como a nossa, pode ter acesso a qualquer tipo de discurso, segue, em sua distribuição, no que permite e no que impede, as linhas que estão marcadas pela distância, pelas oposições e lutas sociais.

Ou seja, a primazia pela técnica junto ao campo do planejamento urbano associada às possibilidades desiguais de acesso ao sistema educacional – especialmente marcantes no contexto brasileiro – se contrapõe às possibilidades de uma produção democrática do espaço não apenas por proporcionar a poucos a capacidade de domínio de uma linguagem técnica e, com ela, dos saberes que vela, mas, também, conferindo a esses poucos indivíduos autoridade em disputas subsequentes pelo poder da tomada de decisão.

As primeiras críticas à esse modelo tecnocrata, heterônomo e centralizador de planejamento surgem ainda em fins dos anos 1950 dando início ao embate discursivo abordado neste trabalho. Mas é apenas a partir dos anos 1970 que os jargões “participação” e “participativo” ganham força internacionalmente, quando o fracasso de planos de ajuda a países “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento” passa a ser atribuído à exclusão das populações afetadas do processo de concepção e implementação de projetos (RAHNEMA, 2010). Ativistas sociais e, gradualmente, parte dos próprios especialistas passam a defender o fim das estratégias de ação *top-down* (de cima para baixo) e a reivindicar a inclusão de métodos participativos como dimensão essencial para o desenvolvimento urbano.

No Brasil, junto ao campo do planejamento urbano, a participação social passa a ser defendida como componente fundamental para a garantia da inclusão social e do afloramento de conflitos de interesses no debate democrático marcadamente a partir da década de 1980 e ao longo dos anos 1990, quando há um reflorescimento dos ideais de uma Plataforma de Reforma Urbana refreada durante o período militar (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2011). Nesse período, prefeituras autodenominadas democrático-populares – entre as quais se destaca a do município de Belo Horizonte, objeto deste trabalho – passam a buscar a eficiência por meio do estabelecimento de novos canais de compartilhamento do poder com a população. Em meio a políticas e reformas implementadas para atender aos princípios da legislação constitucional de 1988, surgem na escala municipal novas práticas como a instituição de Conselhos de Política Urbana e de programas de Orçamento Participativo (OP).

Amplamente defendida junto aos discursos teóricos e políticos vinculados à produção da cidade, a participação social junto ao campo do planejamento urbano é hoje uma conquista legal no país, obrigatória para a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001). Como afirma Maricato (2007), no que diz respeito ao tema da cidade, institucionalmente, nunca fomos tão participativos. No entanto, na prática constata-se repetidamente a dificuldade do debate de questões estruturais na produção das cidades e críticas como a cooptação para o referendo de decisões prévias, a efetivação de apenas

pequenos ajustes projetuais, ou mesmo a reprodução de relações de clientelismo recaem sobre os processos participativos institucionalizados.

De fato, como afirma Montenegro (2011), em reação ao processo de redemocratização aqui descrito, tem início uma construção contínua de procedimentos técnicos que visavam garantir maior racionalidade nas escolhas da população e a reinserção dos processos participativos na lógica tecnocrata corrente do planejamento urbano. Em Belo Horizonte, por exemplo, à medida que o OP se tornava rotina, foram se estabelecendo regras definidas pelo Executivo e critérios técnicos em consonância com diretrizes que direcionavam as escolhas da população. Observa-se, assim, para além dos OPs, passando pelos Conselhos e pelas demais instâncias participativas, a consolidação de processos de participação social com base em modelos de decisão majoritária e sua conseqüente configuração como espaços de disputa e de agregação de preferências, distantes da possibilidade de uma real tomada de decisão coletiva.

Estabelecem-se, assim, os termos da disputa. De um lado, dada a complexidade técnica e social de grande parte dos programas e políticas urbanas contemporâneas, um grau significativo de competência é requerido do cidadão, assim como de seus representantes eleitos, para que uma participação efetiva na tomada de decisões seja possível. Se os cidadãos ou aqueles que os representam são incapazes de compreender e fazer julgamentos inteligentes a respeito dos complexos temas da cidade contemporânea, tem-se um problema em relação à aplicabilidade da democracia. No entanto, do lado oposto, a reivindicação tradicional de uma ciência neutra e autônoma e, portanto, perfeitamente adequada à tomada de decisão pública tampouco se sustenta, em virtude do evidente processo de mercantilização do conhecimento científico, repetidamente colocado a serviço de interesses econômicos e políticos. De fato, profissionais especialistas e suas metodologias são recorrentemente acusados não apenas de não apresentarem soluções para a diversidade e divergência de interesses sociais, mas de perpetrarem, ou mesmo de produzirem, injustiças sociais.

Essa realidade não consiste, no entanto, em uma característica particular da experiência do campo do planejamento urbano nacional. De fato, como destaca Kothari (2007), programas desenhados para aproximar os excluídos àqueles que detêm o poder frequentemente resultam em formas de controle ainda mais difíceis de desafiar. A atual conjuntura do campo do planejamento urbano, marcada pelo crescimento do potencial de influência cidadã por meio da participação social, e, simultaneamente, pelo predomínio do conhecimento técnico nos processos de tomada de decisão, não é exclusividade deste campo. Essa contraditória articulação está também relacionada à complexificação da economia e da vida social modernas e à conseqüente preeminência por racionalização das mesmas, período denominado por alguns autores como “era dos especialistas” (FISCHER, 2009). Assim, no Brasil, como em outras partes do globo, e no planejamento urbano, como em outros campos, democracias modernas convivem com essa contradição, fazendo da problematização da relação entre saber especialista e participação social um tema premente na sociedade contemporânea.

A seguir, a recuperação de algumas críticas e contracríticas direcionadas ao instrumento Operação Urbana Consorciada e a exposição das circunstâncias em que vem a ser implantado hoje em Belo Horizonte ilustram o acirramento dessa disputa simbólica entre os discursos *técnico* e *participativo* no campo do planejamento urbano contemporâneo.

O PROCESSO PARTICIPATIVO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ACLO

SOBRE O INSTRUMENTO: COMPLEXIDADE TÉCNICA E REDENÇÃO PELA PARTICIPAÇÃO

Para que seja possível a análise aqui proposta, é premente uma apresentação do instrumentos de planejamento urbano ao qual o processo participativo em questão se encontra vinculado, a Operação Urbana Consorciada. De maneira geral, trata-se de uma sofisticada modalidade de parceria público-privada estabelecida como instrumento de planejamento urbano pelo Estatuto da Cidade em 2001. O art. 32, parágrafo único, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), define o instrumento nos seguintes termos:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Na prática, trata-se, simplificada, de um plano de obras urbanas acompanhado de um sobrezoneamento aplicável a um recorte específico da cidade, instituídos na forma de uma lei municipal. O novo zoneamento se sobrepõe aos parâmetros originais determinados pelo Plano Diretor do município – legislação responsável pela regulamentação e pelo ordenamento do território municipal –, garantindo o aumento do potencial construtivo ao elevar índices, como o Coeficiente de Aproveitamento (CA)³. O aumento do potencial construtivo significa o aumento da área construída passível de venda em um empreendimento imobiliário e funciona como um atrativo para o setor imobiliário, permitindo que essa metragem extra seja comercializada pelo poder público, normalmente através de títulos financeiros chamados Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Cada Cepac corresponde a uma metragem quadrada predeterminada de área construída extra e deverá ser posteriormente vinculado a um terreno. Até que isso aconteça, no entanto, cada Certificado — como uma ação na bolsa de valores — fica sujeito às flutuações do mercado financeiro. O valor arrecadado pelo poder público com a venda desse potencial construtivo extra é, então, acumulado em um Fundo e, finalmente, utilizado para a execução das obras urbanas previstas pelo plano urbanístico, valorizando novamente a região e, conseqüentemente, os Cepac.

Essa breve tentativa de apresentação dos mecanismos que operam em uma Operação Urbana Consorciada permite vislumbrar a complexidade técnica e operacional do instrumento que, não por acaso, atualmente é foco de diversos estudos e objeto de debate no campo do planejamento urbano no país. Para aqueles que defendem o instrumento, a operação urbana é entendida como um mecanismo de recuperação da mais-valia da terra. A venda do potencial construtivo devolveria para a esfera pública a valorização dos imóveis, que é fruto do próprio investimento público para implantação de infraestrutura urbana em seu entorno. Na mesma linha, a OUC é apontada como a única saída para a viabilização de grandes obras e intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado, pois seria um instrumento autofinanciável.

No entanto, estudos como o de Fix (2001; 2003; 2005), a exemplo da experiência paulista (OUCs Faria Lima e Água Espraiada), apontam para diversos problemas por trás desta suposta “fórmula mágica” por meio da qual cidade e mercado sairiam ganhando. A saber, Fix destaca que o pressuposto indispensável do interesse do mercado imobiliário de aderir às OUCs faz com que

³ O Coeficiente de Aproveitamento é um índice que, multiplicado pela área de um terreno, determina a quantidade total de metros quadrados passíveis de serem construídos.

estas tendam a se concentrar em locais já privilegiados da cidade: regiões onde as novas obras urbanas atuarão para reforçar a concentração de renda, produzindo e legitimando a segregação socioespacial. Para a autora, mesmo que a operação seja bem-sucedida financeiramente, o risco e o investimento inicial, tanto operacionais como orçamentários — incluindo grandes obras iniciais para atração do mercado, chamadas de “âncora” —, são públicos e tomados em detrimento de outras ações. Dessa forma: “as restrições orçamentárias não são superadas, como se diz, mas apenas dribladas, de modo que apenas alguns setores continuem resolvendo seus problemas de financiamento” (FIX, 2004, p. 3). Assim, as operações urbanas, ao contrário de constituírem-se como ferramentas para a recuperação da mais-valia da terra, funcionariam como “um mecanismo para que apenas uma fração da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação” (FIX, 2004, p. 11).

Essas críticas são rebatidas no campo teórico por Monteiro (2014), a partir da ideia de neutralidade do instrumento. Segundo a autora, o instrumento Operação Urbana Consorciada conservaria o potencial de funcionar como um complexo sistema de viabilização de políticas públicas, uma vez contornados os impactos negativos observados em experiências prévias. Nas palavras de Monteiro (2014, p. 27), a redenção deste instrumento até então mal utilizado seria possível por meio do “reconhecimento de especificidades locais, [da] repartição de ônus e de benefícios inerentes aos processos de urbanização e [da] participação dos atores cidadãos na decisão sobre intervenções socioterritoriais”.

O argumento da neutralidade do instrumento, que permite um explícito paralelo à reivindicação da neutralidade da própria técnica em seu caráter científico, é precisamente a base em que se apoiam os técnicos envolvidos no processo de implementação da OUC *Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste* pela Prefeitura de Belo Horizonte. Assim, a polêmica em torno das disfunções/potencialidades intrínsecas às Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos técnicos, somada ao fato de a “participação dos atores cidadãos” aparecer no discurso técnico e teórico como componente para a redenção do instrumento conferem grande relevância para a escolha de observar a disputa simbólica entre os discursos técnico e participativo junto ao processo participativo objeto deste estudo.

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ANTÔNIO CARLOS/PEDRO I + LESTE-OESTE

O processo participativo da OUC ACLO envolveu sete distintos formatos institucionais em um total de 42 eventos, elaborados e coordenados pelo corpo técnico da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano (Smapu) da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Um total de 17 desses eventos foram acompanhados para a realização deste trabalho visando à compreensão dos sujeitos em articulação com o meio social, por meio do contato direto com eles. Os discursos que serão aqui analisados foram selecionados a partir desse acompanhamento acrescido de um total de 27 entrevistas realizadas com agentes envolvidos no processo, algumas em dupla ou em grupo, totalizando 37 pessoas entrevistadas, incluindo três técnicos responsáveis pela elaboração do plano e condução do processo participativo.⁴

⁴ Utilizando as listas de presença dos eventos participativos, para a seleção de participantes a serem entrevistados priorizou-se aqueles que estiveram presentes em mais de um evento, em meio a um total de aproximadamente 1.300 pessoas. Os agentes selecionados participaram em média de aproximadamente cinco eventos. Além da assiduidade buscou-se também a diversificação dos entrevistados de acordo com sua vinculação institucional (dado que os participantes eram solicitados a preencher também na lista de presença), entendendo que a diversidade de vivências socioeconômicas e culturais proporcionariam maior profundidade e pluralidade de perspectivas. Destaca-se que a elaboração dos critérios para a seleção de entrevistados e a realização das entrevistas vinculadas ao processo

O plano urbanístico da OUC ACLO em sua versão atual afeta diretamente 99 bairros e cerca de 10% do território do município de Belo Horizonte, compreendendo uma área de aproximadamente 30km² e 33km de extensão no entorno de dois importantes eixos viários⁵. Trata-se, portanto, de um projeto absolutamente significativo em termos territoriais, que, caso implementado, terá reflexos diretos na vida de cidadãos não apenas de Belo Horizonte, mas de toda sua região metropolitana. Porém, mais relevante para a análise aqui proposta, a seguir propõe-se uma breve recuperação do processo que antecede a abertura institucional para a participação social junto ao projeto e que determina sua atual configuração territorial.

A proposta de implantação de uma operação urbana na área onde se situa a OUC ACLO é fruto de um polêmico e conturbado histórico. Tal como esboçado na linha do tempo apresentada a seguir, inicialmente a Smapu desenvolvia internamente a proposta de uma OUC para o entorno dos corredores viários das Avenidas Antônio Carlos e Dom Pedro I, área coincidente com o eixo norte da atual OUC ACLO. Paralelamente, a partir de 2012, um consórcio de empresas do setor imobiliário, por meio de um Processo de Manifestação de Interesse (PMI)⁶, passa a desenvolver o projeto de uma segunda operação urbana compreendendo o vale do Ribeirão Arrudas, área coincidente com o eixo leste/oeste da atual OUC ACLO. Em meados de 2013, esses dois projetos são unificados sob o nome de “OUC Nova BH”. No mesmo ano, o projeto da Nova BH chega a ser aprovado pelo Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) – importante etapa na efetivação de políticas e planos urbanísticos no município –, antes de ser paralisado pelo Ministério Público (MP) que investigava irregularidades em sua condução. Entre as irregularidades investigadas na elaboração do plano urbanístico desta OUC, destaca-se a ausência de um processo de participação social. Assim, os termos do acordo judicial firmado entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e o Ministério Público que permitiu que a Smapu, sob a coordenação de um novo secretário, retomasse os estudos da Operação – então rebatizada de OUC ACLO – condicionavam justamente ao cumprimento de protocolos predefinidos para a participação.⁷

participativo da OUC ACLO se deram em parceria com a pesquisadora Júlia Birchal Domingues, que utilizou os dados coletados para elaboração de sua monografia intitulada: “Retratos da participação: registros e relatos do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste”, entregue para fins de obtenção de título de bacharel em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em dezembro de 2015. Destaca-se ainda que se optou por resguardar a privacidade dos entrevistados e autores de falas registradas durante os eventos participativos neste trabalho por meio da não identificação nominal. A identificação foi feita por meio de pseudônimos acompanhados da vinculação institucional ou posicionamento (organizador, supervisor, participante etc.) do falante em relação ao processo participativo, indispensável para a compreensão de sua perspectiva.

⁵ Tratam-se dos eixos das avenidas Antônio Carlos e Pedro I que partem da região central no sentido norte e do eixo das avenidas Andradas, Tereza Cristina e Via Expressa que conectam os limites municipais de leste e oeste, passando pela área central e acompanhando o vale do Ribeirão Arrudas.

⁶ O consórcio que então realizava a proposta de uma OUC para o vale do Ribeirão Arrudas era composto pelas empresas: *Construtora Andrade Gutierrez S.A.*, *Construtora Barbosa Mello S.A.* e *Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A.*. O Processo de Manifestação de Interesse (PMI) consiste em uma apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública (BRASIL, 2015). O PMI que dá início a atividade dessas empresas na elaboração da “OUC Vale do Arrudas” foi publicado no Diário Oficial do Município (DOM) no dia 21 de dezembro de 2011, e a consequente interferência direta das mesmas sobre o projeto da OUC Nova BH foi também objeto de investigação da Ação Pública ajuizada pelo Ministério Público e responsável pela paralisação do trâmite de aprovação dessa OUC.

⁷ O acordo firmado entre Ministério Público e Prefeitura de Belo Horizonte para contornar as irregularidades da OUC Nova BH define como principais obrigações da Prefeitura na condução dessa nova operação urbana batizada de OUC ACLO: “(i) submeter novamente o projeto ao Conselho Municipal de Políticas Urbanas (Compur) e tornar ineficaz a decisão anterior do órgão que aprovou os estudos da operação e o plano urbanístico apesar de recomendação contrária do MP; (ii) disponibilizar o plano urbanístico e os estudos da operação urbana (EIV e EVEF) da OUC Nova BH e da OUC ACLO, após finalizados; (iii) garantir a participação popular na elaboração do Plano Urbanístico da OUC ACLO, por meio de oficinas participativas e debates regionais, com caráter de consulta pública, nos quais as pessoas possam apresentar propostas,

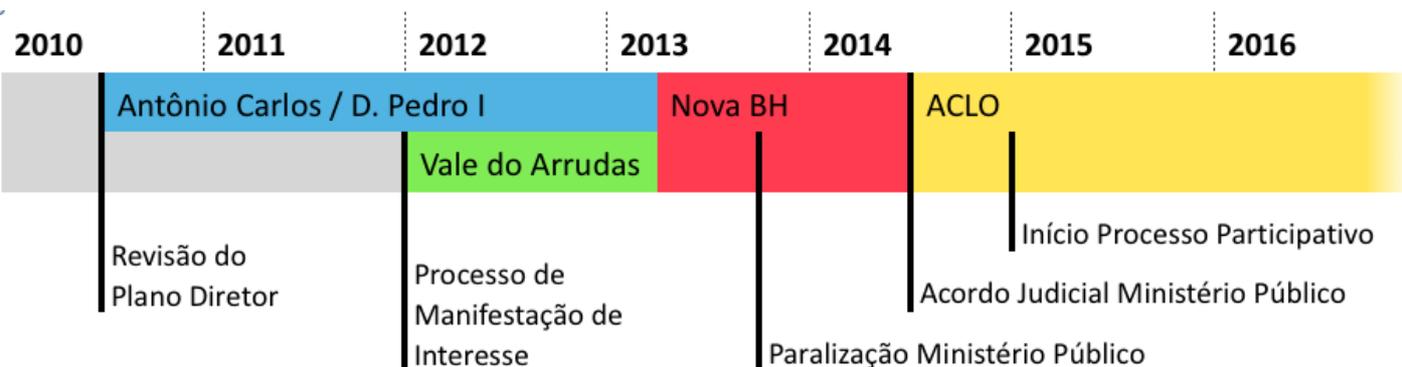


FIGURA 1 – Linha do Tempo. Fonte: Dados aproximados, a partir de eventos noticiados e/ou discutidos em entrevistas.

A mais evidente constatação possível a partir desse histórico é o fato de que, quando aberto para discussão pública em finais de 2014, o projeto da OUC ACLO já vinha sendo elaborado há aproximadamente quatro anos sem que houvesse abertura para sua discussão pública. O avançado estágio de desenvolvimento em que o projeto se encontrava quando iniciado o processo participativo, por sua vez, implica em sérias limitações a respeito do que estaria de fato aberto para discussão e para tomada de decisão coletiva, uma limitação que os técnicos da Smapu reconhecem, tal como em registrado em entrevista:

Na verdade, essa proposta que a gente apresentou depois ela já existia aqui dentro. (...) Então, hoje eu acho que a polêmica em torno do Nova BH (...) acabou trazendo pra gente uma outra oportunidade de participação. (...) Só que a gente também já tinha uma proposta construída. A gente achava que nem era ético a gente falar assim: “Vamos fazer um diagnóstico.” Quando na verdade a gente estava imbuído numa proposta, seria uma coisa meio só de maquiar uma situação, quando na verdade ela não estava ocorrendo. Porque chegou uma hora que não tinha jeito, a gente não vai com a cabeça mais... Existe um projeto, ele é muito claro, não está nesse momento mais da gente fazer um diagnóstico. (...) Então assim, a primeira premissa nossa era isso: “Já existe uma proposta.” Então o que a gente vai trabalhar ao máximo é que ela seja aberta, pra que a gente consiga incorporar, mas dentro das possibilidades que ela tem de abertura porque ela tem uma coisa muito estrutural já e tal. (...) então o que a gente teve de contribuição... Não tiveram contribuições estruturais na proposta. A gente já fez um exercício do “não tiveram porque a gente não estava com a proposta totalmente aberta” e talvez um pouco seja isso, pelo momento era meio irreversível. (...) Porque, assim, acho que há um trabalho que é técnico, por mais que há um processo participativo, ainda mais num instrumento complexo como esse, não tem jeito, a população não vai falar como que a gente vai fazer, entendeu?⁸

objeções, questionamentos; (iv) realizar audiências públicas que devem abordar vários tópicos previstos no acordo pelo MP. Tais audiências deverão ser gravadas e filmadas, amplamente divulgadas com antecedência mínima de 15 dias e ter posterior divulgação das propostas apresentadas pela população; (v) atendimento contínuo de plantão presencial e via internet à qualquer pessoa interessada (tudo isso antes da conclusão do plano urbanístico da OUC ACLO e dos estudos de impacto); (vi) obrigação de responder e divulgar na internet todos os questionamentos da sociedade civil; (vii) obrigação de demonstrar ao Ministério Público, a cada dois meses, o cumprimento das medidas pactuadas; e outras obrigações que, caso não cumpridas, implica em crime de improbidade administrativa”. (INDISCIPLINAR, [201-?]).

⁸ Gabriela, técnica Smapu/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

A atenção ao histórico que precede a abertura do processo participativo vinculado à OUC ACLO somado ao depoimento apresentado, não deixam dúvidas de que a tomada de decisão estrutural a respeito desse plano urbanístico não se deu no decorrer de seu processo participativo, mas sim por meio de uma estrutura heterônoma que o antecedeu. Como justifica a própria técnica responsável pelo projeto, a complexidade do próprio instrumento OUC faz com que a perspectiva técnica se configure como um discurso de poder essencial para que essas decisões possam se impor sobre o processo participativo. Portanto, o contexto que circunscreve os discursos a serem analisados permite de antemão inferir a força do discurso técnico sobre os papéis assumidos pelos sujeitos e sobre os sentidos por ele produzidos. A seguir, propõe-se a problematização de outros depoimentos que se destacaram em meio aos entrevistados – tanto em relação à sua representatividade semelhante à argumentações de outros agentes como no tocante à clareza de sua expressão pertinente à argumentação aqui proposta – e que desvelarão particularidades da disputa discursiva em torno dos resultados e consequências do projeto analisado.

TÉCNICO *VERSUS* PARTICIPATIVO

INTERPRETAÇÕES DE UMA PERSPECTIVA TÉCNICA

Reconhecida a impossibilidade da neutralidade ou da autonomia da ciência, apesar de sua reivindicação do contrário, entende-se que para além dos métodos de geração de conhecimento que a caracterizam, a técnica inexoravelmente carrega as perspectivas político-ideológicas dos agentes que a praticam (DEWEY, 2008). Ou seja, torna-se evidente que a perspectiva técnica dos responsáveis pela condução dos processos participativos aqui analisados, se encontrava embebida das concepções político-ideológicas desses indivíduos.

Buscando melhor compreender como esses posicionamentos por parte dos especialistas eram interpretados pelos cidadãos no decorrer do processo participativo vinculado à OUC ACLO propõe-se, inicialmente, um melhor entendimento a respeito do entendimento dos próprios técnicos a respeito do processo de planejamento por eles conduzido. Nesse sentido, destaca-se a conjuntura político-institucional no âmbito da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano durante o período em que é elaborado o projeto da OUC ACLO, descrita por uma das técnicas responsáveis pelo projeto da seguinte forma:

[após a paralização da OUC Nova BH] O cenário político macro mudou, mas o prefeito a gente está na mesma gestão. O secretário mudou e eu acho que a mudança do secretário foi essencial pro processo. Nem tanto pelas propostas dele, porque ele deixou meio livre, principalmente nas oficinas, ele tinha acabado de chegar na Secretaria, assim, ele tinha chegado, teve a Conferência⁹, ele foi atropelado pela Conferência, então foi uma coisa que acabou muito conduzida pelos técnicos, com o aval dele. Ele confiou nos técnicos, ele já conhecia a equipe. “Super confiável”, primeira coisa que ele falou: “Confio na equipe, então vamos lá.” (...) Mas nas oficinas, principalmente, era completamente dos técnicos e acho que o prefeito também, com toda a pressão, com todas as coisas, ele meio que abandonou naquele momento o barco. Ele deixou correr, não sabia. A gente tinha pouquíssimas reuniões com o Governo, quase que pra poder levar as demandas pra Gestão Compartilhada. (...) E depois ele [o secretário] comprou

⁹ A entrevistada se refere à IV Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, processo participativo também conduzido pela Smapu, que integra o processo de revisão do Plano Diretor Municipal, realizada entre fevereiro e agosto de 2014.

perante o prefeito, que foi super importante. Depois ele já levou pro prefeito que foi uma coisa consolidada, uma coisa... (...) Acho que foi legal porque foi um negócio meio inverso do que acontece normalmente, né? Uma definição política da política, foi uma coisa que acabou vindo de fora mesmo. Por mais que tenha vindo dos técnicos.¹⁰

A partir da fala supracitada, destaca-se que os próprios técnicos da Smapu afirmavam gozar de grande autonomia frente à Secretaria de Governo em relação à elaboração do projeto da OUC ACLO, configurando um cenário em que o exercício de sua *perspectiva técnica* de forma independente se encontrava favorável. Destaca-se também, a partir da fala dessa mesma técnica, o particular envolvimento do corpo técnico da Smapu com o Plano da OUC ACLO, expresso em um singular apreço pelo projeto:

Então acho que a gente estava lá muito sincero, era um trabalho que a gente acreditava, então a gente tinha conforto de falar. E acho que também porque era um trabalho bom mesmo, eu acho, dentro dos limites do instrumento, dentro dos limites da experiência que a gente tem, porque é isso que a gente está falando, a gente está arriscando também. Tem muita coisa ali que a gente não testou. Mas eu acho que é mais porque o trabalho é bom. Vamos falar diferente: porque a gente acredita que o trabalho é bom, então a gente estava com uma clareza de defesa.¹¹

Uma vez que a constituição de uma determinação como científica/técnica só é possível em conexão com os métodos pelos quais é alcançada (DEWEY, 2008), o “acreditar” e a “clareza de defesa” de seu próprio trabalho, ainda que esse apresentasse “riscos” e dimensões “não testadas”, reforçam o entendimento de que posicionamentos político-ideológicos desses técnicos se encontravam representados no projeto da OUC ACLO. É nesse contexto que se destacam as interpretações de dois participantes, notáveis a partir dos depoimentos apresentados a seguir:

Então o que está havendo entre o urbanista e o político? Nós, atualmente, estamos tentando mudar um pouco a conotação desse país, nesse sentido de só o político mandar, só o político resolver, só o político determinar. O poder público tem que participar, mas ele não pode participar urbanisticamente. Ele não pode dar palpite. (...) Então existe aqui um confronto entre a situação urbana e a situação política. (...) Então eu acho, primeiro, que o pessoal da OUC ACLO é um pessoal criado pelos políticos, está dentro da Prefeitura. Trabalham para a Prefeitura, fazem o que a Prefeitura está querendo fazer. (...) E vai tentar resolver isso, antes de entregar a Prefeitura, porque vai ter agora eleição. Então vão mudar os vereadores, vai mudar o prefeito e tal, e eles querem ser os donos dessa nova Operação, OUC ACLO ou qualquer coisa assim, eles querem votos. E urbanista não quer votos. (...) Então, quem manda primeiro? O urbanista. Depois pode vir os políticos, os empreiteiros, o povo, pode vir todo mundo falar. (...) A conclusão do meu negócio é o seguinte: urbanista tem que mandar e urbanista não está mandando. Urbanista está urbanizando a mando do político.¹²

Agora com relação a essa participação eu acho que ela é importantíssima, mas eu acho que ela tem que ser dosada, por que? Não necessariamente o que a gente quer ou gostaria é o melhor pra cidade ou melhor pra região, por que? Porque nós não temos conhecimento técnico necessário. Mas eu acho que essa discussão ela tem que realmente ser selada, terminada com essa parte

¹⁰ Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

¹¹ Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

¹² João, setor empresarial — proprietário de terreno. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 05/10/2015.

técnica, que aí vê a coisa como um todo, de uma maneira profissional e não amadora. Porque muitas vezes a gente: “Quería isso.” Mas é péssimo, é inviável. Eu acho que tem que ser ouvida a população, mas ela não pode ditar também de que maneira ou se é viável, enfim, então minha opinião é essa. (...) A população tem que falar uma coisa, mas se o técnico que está lá. Um técnico não cooptado seja pelo poder público, seja pelo poder empresarial, a população lá também vai aceitar os argumentos, e o que a gente viu lá não foi.¹³

Ambos os participantes supracitados, ao longo de suas entrevistas, demonstravam estar em desacordo com as determinações alcançadas pelo Plano Urbanístico da OUC ACLO – então praticamente finalizado. Buscando não entrar no mérito dos interesses que os levavam à sua insatisfação, é evidente em suas falas o questionamento do caráter técnico do processo que conduz a essas decisões com o objetivo desqualificá-las. O primeiro participante enquadra as determinações sustentadas pelos técnicos da Smapu como frutos de interesses “políticos” vinculados à gestão municipal vigente, em oposição a um ideal positivista da técnica urbanística. De forma semelhante, a segunda participante desqualifica as decisões compiladas no Plano Urbanístico acusando o processo participativo do desvirtuamento de sua tecnicidade.

Em princípio, tais declarações poderiam ser entendidas simplesmente como o reflexo de um desconhecimento por parte desses participantes da conjuntura de forças em atuação sobre o processo de elaboração da OUC ACLO – e talvez o sejam. No entanto, a confiança depositada na inteligência e inventividade dos agentes envolvidos nos processos participativos analisados e a atenção extrema à sua mobilidade tática – postura inspirada a partir da teoria de Certeau – permite entender tais interpretações como formas encontradas por esses participantes de integrarem-se à disputa pela construção da realidade a partir da manipulação, alteração e inversão de um discurso de poder: o discurso da técnica como científica, neutra e autônoma.

O que se destaca a respeito da interpretação que fazem esses dois participantes a respeito das decisões expressas no Plano Urbanístico da OUC ACLO e, conseqüentemente, da perspectiva político-ideológica dos técnicos por elas responsáveis é o reconhecimento de seu caráter “não técnico” – ou não neutro. No entanto, contraditoriamente, mesmo em negação a uma perspectiva técnica, esses participantes reafirmam a força do discurso técnico como componente da disputa pela cidade por meio do consumo de sua materialidade simbólica. Ao afirmar que de alguma maneira as decisões expressas no Plano Urbanístico da OUC ACLO haviam sido impostas aos técnicos – seja por pressões políticas externas ou pelo processo de participação social –, ambos se infiltram em um espaço construído, escrito e pré-fabricado de verdade – de uma ciência pragmaticamente neutra e autônoma – manipulando-o, alterando-o e invertendo-o discretamente em defesa de interesses e desejos particulares.

Especialmente nesse contexto, destaca-se a possível influência da formação das entrevistadoras como arquitetas/urbanistas junto ao processo comunicacional que gerou tais depoimentos. Uma vez que a presença de especialistas pode ter influenciado a decisão por parte desses participantes de consumo de um discurso que preza pela cientificidade do urbanismo, como forma de atuar sobre o querer de suas interlocutoras. Destaca-se ainda o potencial crítico das questões incitadas a partir de suas interpretações. Questões que envolvem a interferência das mesmas nos jogos de poder que caracterizam a disputa pela cidade, mas também que – a partir do entendimento de que as *perspectivas técnicas*, mesmo aquelas não “cooptadas” ou distorcidas por algum tipo de imposição externa, são também políticas, ideológicas e não neutras – se colocam como uma via

¹³ Carla, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 02/10/2015.

estratégica para a desconstrução da viabilidade do exercício da competência técnica isoladamente como competência social.

EM DEFESA DE INTERESSES E DESEJOS

Para além do consumo da materialidade simbólica do discurso técnico, julgou-se particularmente significativa a observação de apropriações semelhantes do discurso *participativo* realizadas por uma participante do processo vinculado à OUC ACLO e um dos técnicos responsáveis pelo projeto. A seguir, são destacados trechos da entrevista em que a mencionada participante – que, como aqueles citados anteriormente, encontrava-se insatisfeita com as determinações do Plano Urbanístico – descreve um episódio ocorrido durante uma dinâmica de mapeamento coletivo em uma das oficinas participativas promovidas pela Smapu:

Aí ele [um participante] pega e escreve: “Possibilidade de retirada dos estacionamentos da [avenida suprimida], garantindo a manutenção da área de carga e descarga”. Ele escreveu isso, esse rapaz escreveu isso. Eu estava até branca de tanto falar que não, que não, de tanto lutar. (...) Que espécie de consulta à comunidade é essa? (...) Olha o que eu coloquei aqui, (...): “Os lojistas do [associação suprimida] não querem redução das vagas de estacionamento na Avenida.” Não querem. Aí ele pega e faz um trem desse. Quem que a Prefeitura escuta? Quem que o projeto vai atender? Aí falaram comigo assim: “Achei que você estava negociando com ele.” Falei: “Uai, eu negociando com ele como?”, “Não, porque esse cara não pertence a Prefeitura.” E eu falei assim: “Então ele pertence a quem? Porque ele não pertence à comunidade”. (...) Agora, se deram ouvidos pra ele e ele é um ninguém, (...) eu me sinto menos que ninguém, porque se o ninguém escreveu e foi acatado, e a representante da [associação suprimida] e a comunidade toda do [bairro suprimido] não foi ouvida. (...) Eu achei um absurdo. (...) Porque eu não fui ouvida. Eu participei, me tiraram do sério ali, eu cheguei até a dar um tapa na mesa lá, eu falei: “Não vai ter, na [avenida suprimida] vocês não vão fazer isso.” Gente, pelo amor de Deus, (...) como que podem fazer um projeto sem chamar na mesa? (...) De maneira geral, o que eu posso te dizer é que eu não fui participada de nada. Nem eu, nem ninguém que eu conheço da minha roda de amizades foi participada de nada, então não existe participação.¹⁴

Novamente, buscando não entrar no mérito dos interesses que levavam essa participante à insatisfação com as determinações do Plano da Urbanístico da OUC ACLO, é evidente em sua fala o questionamento do caráter participativo dessas determinações como tentativa de desqualificá-las. De forma não muito distinta daqueles participantes que questionavam o caráter técnico de tais decisões, essa participante, ao consumir a materialidade simbólica de um discurso democrático, apropria-se de um espaço de verdade – a obrigatoriedade da gestão democrática por meio da participação social determinada pelo Estatuto da Cidade –, onde se infiltra em defesa de interesses e desejos particulares. Apesar de haver comparecido a um evento participativo e pleiteado uma proposta específica entre os demais participantes e organizadores do evento, ao ver sua perspectiva desfavorecida, ela nega veementemente a existência de qualquer participação.

Nesse sentido, o discurso dessa participante permite reconhecer nas práticas participativas institucionalizadas, por mais enrijecidas e criticáveis que sejam, assim como no Estatuto da Cidade e nos marcos legais que o precederam ou dele derivaram, a confirmação de uma concepção defendida por Holston (2013). O autor argumenta que a legislação, a burocracia e as práticas a elas

¹⁴ Camila, setor empresarial — associação comercial. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 6/10/2015.

associadas têm um papel fundamental na construção de uma consciência democrática no contexto brasileiro, pois, ao inculcar uma noção de direitos e deveres, poderes e responsabilidades, estatutos e procedimentos, ela permite a exploração de suas sutilezas e complicações como *táticas* ou *contra-estratégias* de ação social. A esse respeito, o ele afirma (2013, p. 51):

Em geral, a lacuna entre o texto legislado e a prática social é grande o bastante para acomodar a passagem da própria história. Mas essa passagem é também a da produção de leis. Sua distribuição de direitos e deveres, poderes e responsabilidades, estatutos e procedimentos estabelece não só as exigências formais para o pressuposto da cidadania, mas também os meios para sua prática. Mesmo quando outros fatores estimulam o exercício da cidadania, sua eficácia é de alguma forma fundamentada na estrutura legal.

Holston (2013) também aponta para o fato de que a construção dessa consciência democrática é caracteristicamente lenta e parece desapontar primeiro, idiossincraticamente, entre aqueles que já acumulavam capitais, simbólicos ou não. Esse tipo de antecipação pelo mais forte da oportunidade de apropriação de uma noção de *direito* pode ser evidenciado a partir do discurso de um dos técnicos da Smapu que, de forma semelhante à participante supracitada, durante um evento realizado em um dos bairros afetados pela OUC ACLO, por sua vez, recorre à reafirmação da legitimidade do processo participativo vinculado ao projeto como forma de defendê-lo:

A gente tem visto que quanto mais a gente conversa melhor fica, maior a qualidade do nosso produto, da nossa proposta, tá? E a gente tem de fato apostado nisso. Essa proposta da operação, o projeto foi realmente construído de forma coletiva, tá? A gente fez, muitas vezes a gente fez um processo de discussão pública, então, “vou consultar pra constar que eu consultei”, “vou fazer uma média pra constar”. Não. A gente recebeu de fato mais de 800 propostas, se vocês forem ver no plano urbanístico. A gente tem a lista de todas as propostas, de quando ela foi colocada, por quem e quais foram incluídas ou não no projeto. A maioria foi incluída sim, tá? Inclusive algumas propostas estruturantes.¹⁵

A defesa pública do caráter de “construção coletiva” do Plano Urbanístico da OUC ACLO realizada por esse técnico da Smapu contradiz o discurso franco por parte de sua equipe registrado em entrevista a respeito da predefinição estrutural do projeto, destacado anteriormente. Em defesa de sua perspectiva, convicções e desejos que, como já destacado, pareciam se encontrar respaldados pelas decisões compiladas junto ao Plano da OUC ACLO, ele se apropria estrategicamente inclusive da disponibilização numericamente exaustiva de “propostas” e “respostas” – exigida pelo Ministério Público como parte do acordo judicial que permite a retomada do desenvolvimento do projeto da OUC – como evidência da legitimidade de uma construção coletiva do projeto.

FINALIZANDO

A partir da perspectiva histórica apresentada, do debate em torno do instrumento OUC e do paralelo entre os depoimentos analisados, extrapolando o processo participativo aqui estudado como encenação de uma disputa que o transcende, destaca-se a apropriação do discurso da participação, ao lado do discurso técnico, também como um discurso de poder na disputa pela cidade. Em conjunto, a recorrência da apropriação de um discurso democrático, através da

¹⁵ Marcos, técnico SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em apresentação do projeto realizada em 30/09/2015.

exaltação ou da negação de um processo participativo, assim como a própria paralisação do projeto da Nova BH pelo Ministério Público, vinculada a um déficit de participação social, parecem ser indícios de que o discurso técnico sozinho de fato não tem se bastado como discurso de verdade no contexto da produção do espaço urbano.

Afinal, a disputa pela cidade, tal como encenada no processo participativo analisado, parece ter se acirrado em torno da capacidade de apropriação de informações e conjunturas para a defesa de interesses, convicções e desejos por meio do consumo da materialidade simbólica desses dois discursos – técnico e participativo. Aqueles cujas perspectivas foram acatadas defendem a tecnicidade, a neutralidade, a autonomia e o caráter democrático das decisões alcançadas, enquanto aqueles cujas perspectivas não foram atendidas solicitam “mais técnica” que defenda meu ponto de vista e “mais participação” de mim mesmo.

São indícios não apenas da difusão do reconhecimento do *direito à cidade* como uma fonte objetiva de direito na luta por uma vida cotidiana merecedora da dignidade, que se vê implícito na noção correspondente de poder subjetivo que leva ao acionamento do discurso democrático como estratégia de disputa pela tomada de decisão junto ao processo analisado. Mas também, indícios de que a disputa em torno do significado desses termos – acerca do que é entendido como *participação*, assim como acerca do que é entendido como *técnico* – tem se constituído como uma poderosa via de crítica à legitimidade de processos de tomada de decisão vinculados ao planejamento urbano e à produção da cidade como um todo. Uma via essencial para os combates que confirmam ou contestam os poderes das *técnicas* sobre as *práticas* sociais. Evidenciando a relevância dessa disputa simbólica para a construção discursiva e contextual de relações de cidadania a partir da arena estratégica da cidade e assim como para uma produção mais democrática do espaço.

REFERÊNCIAS

- ARTURO, Escobar. *Planning*. In.: SACHS, Wolfgang. *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*. Second edition. London & New York: Zed Books, 2010.
- AZEVEDO, Heloísa Pereira Lima. *Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores — avanços e alertas na implementação*. In: Políticas urbanas e regionais no Brasil / Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg, organizadores. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. *Language and symbolic power*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade — Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jul. 2001.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: Artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- DEWEY, John. *Democracia Cooperativa: Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey (1927- 1939)*. Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Cidades Tradução: Traduzca, 2008.
- FISCHER, Frank. *Democracy & expertise: reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

- FIX, Mariana. *A "fórmula mágica" da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo*. Urbanismo: dossiê São Paulo—Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.
- FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: Fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007. 192p
- FIX, Mariana. *São Paulo: cidade mundial? Fundamentos financeiros de uma miragem*. Dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 2003.
- FIX, Mariana. Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma "cidade global". Caderno CRH (UFBA), v. 22, p. 41-64, 2009.
- HARVEY, David. 2008. *The right to the city*. New Left Review, 53, p. 23-40.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. São Paulo : Companhia das Letras, 2013.
- KAPP, Silke. *Autonomia Heteronomia Arquitetura*. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, v. 10, n. 11, p. 95-105, 2004.
- KOTHARI, Uma. *Power, Knowledge and social control in participatory development*. In: COOK, Bill; KOTHARI, Uma (Org.) *Participation, the new tyranny?* London & New York: Zed Books, 2007.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. Título original: *Le Droit à la Ville*.
- MANZINI, Eduardo José. *Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros*. In: Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos. Vol. 2, p. 58-59, USC, 2004.
- MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade*. In *Teoria e Debate*, n.o 66, abr-jun 2006.
- MARICATO, Ermínia. *É a questão urbana, estúpido!*. In: *Cidades Rebeldes: passe livre a as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Editoria Boitempo, 2013.
- MARICATO, Ermínia. *Erradicar o analfabetismo urbanístico*. Revista Fase, 2002.
- MARICATO, Ermínia. *Nunca fomos tão participativos*. São Paulo: Carta Maior, 2007.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. *O que é o urbano no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/ Cedeplar, 2006.
- MONTEIRO, Livia de Oliveira. *Espacialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço*. Tese de doutorado, Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo EA-UFMG, 2014.
- MONTENEGRO, Antônia Maria da Rocha. *Planejamento, participação social e reformas administrativas: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte nos 16 anos de governo democrático popular*. Tese de doutorado, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais PUC-MG, 2011.

RAHNEMA, Majid. *Participation*. In.: SACHS, Wolfgang. *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*. Second edition. London & New York: Zed Books, 2010.

RIBEIRO, L. C. de Q., CARDOSO, A. L. *Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências*. XIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu: ANPOCS, 1990.