

# Planos diretores e canais democráticos de participação popular: estudo de 25 planos diretores da RMBH

Master plans and democratic channels of popular participation: a study of 25 master plans of the Metropolitan Region of Belo Horizonte

Renato Barbosa Fontes  
Léa Guimarães Souki

## Resumo

A possibilidade de instaurar novas práticas de planejamento e gestão democrática nas políticas urbanas no Brasil vem se tornando mais factível, especialmente, após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A retomada dessa discussão assume uma grande importância, tendo em vista o quadro de desigualdades socioespaciais e crise urbana presentes nas cidades. O presente artigo baseia-se em um estudo exploratório nas leis de Planos Diretores de 25 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Na análise foi considerado, especialmente, o sistema de intermediação de interesses entre sociedade civil e Estado, previsto e descrito no Estatuto da Cidade. Buscou-se identificar e compreender as diretrizes e os instrumentos de participação popular prescritos no Estatuto da Cidade e manifestos nos planos.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade; planos diretores; planejamento urbano; participação popular; Região Metropolitana de Belo Horizonte.

## Abstract

*The possibility of introducing new practices of planning and democratic management into the urban policies in Brazil has become more feasible, especially after the approval of the City Statute in 2001. The resumption of this discussion is important, in light of the socio-spatial inequalities and urban crisis that are present in the cities. This paper is based on an exploratory research into the laws of the Master Plans for 25 municipalities in the metropolitan region of Belo Horizonte. The analysis considered especially the system of intermediation of interests between civil society and the State, predicted and described in the City Statute. We sought to identify and understand the guidelines and tools for popular participation prescribed in the City Statute and manifested in the plans.*

**Keywords:** city statute; master plans; urban planning; popular participation; Metropolitan Region of Belo Horizonte.

Neste artigo serão analisados alguns limites e potencialidades dos instrumentos de participação popular presentes nas Leis de Planos Diretores de 25 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Para tanto, será considerado, especialmente, o sistema de intermediação de interesses entre sociedade civil e Estado previsto, e parcialmente descrito no Estatuto da Cidade.

Seguem-se, no decorrer do texto, as análises das Leis dos Planos Diretores, seus diversos formatos de participação popular, arranjos, formas de organização, possibilidades institucionais como arenas políticas de intermediação de interesses. O artigo será desenvolvido em quatro partes, inicialmente, serão feitas algumas considerações metodológicas sobre o universo da pesquisa; a segunda, sobre os processos de divulgação e debate na fase de elaboração dos Planos Diretores; a terceira, sobre instrumentos de participação popular prescritos nos Planos Diretores e por último, serão tecidas algumas considerações sobre os limites e avanços dos arranjos de participação popular nos Planos Diretores dos municípios avaliados. Isto é, em que medida os elementos contidos nos Planos traduzem e/ou refletem os instrumentos prescritos no Estatuto da Cidade e como se adaptam em diferentes realidades?

Acredita-se que o estudo desses cenários possa incentivar a discussão das condições em que se fazem os arranjos institucionais de participação popular no planejamento e na gestão urbana a partir dos novos Planos Diretores.

## Considerações sobre os dados dos 25 municípios escolhidos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Para debater sobre os instrumentos de participação popular em torno dos Planos Diretores (PDs) na RMBH e definir o universo a ser pesquisado foi necessário levantar, além de uma bibliografia sobre o tema, pesquisas já existentes que dessem subsídio a uma análise empírica e para a formulação de algumas hipóteses. Inicialmente, foi feito um levantamento de fontes diversas: 1) legislações dos PDs dos municípios da RMBH e de seu estágio, não elaborado, em aprovação e aprovado;<sup>1</sup> 2) dados disponibilizados no site do Ministério das Cidades referentes à elaboração dos PDs nos vinte e cinco municípios; e 3) informações contidas na pesquisa da Confederação Nacional de Arquitetos, Engenheiros e Agrônomos (Confea) sobre a existência de conselhos e processo de elaboração dos PDs durante o ano de 2006.

Com o levantamento documental feito, adotou-se o seguinte recorte temporal para seleção do universo da pesquisa: municípios da RMBH com leis PDs aprovados e sancionados após a Lei 10.257/2001: Estatuto das Cidades até 30 junho de 2008, o último prazo do Ministério das Cidades para a aprovação dessas leis pelos municípios. A partir dos critérios acima descritos, é possível estabelecer quais são os municípios que terão seus planos analisados: Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Itaguara, Itatiaiuçu,

Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Vespasiano.

Dos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana, 12 municípios tiveram seus Planos Diretores disponibilizados pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, mais especificamente pela Subsecretaria de Programas Urbanos.<sup>2</sup> O restante das informações, referentes a 22 municípios, foi solicitado diretamente às prefeituras. Considerando a diretriz do Estatuto, Art. 40, parágrafo III “da publicidade quanto aos documentos e informações produzidas” (Brasil, 2001), ressalta-se a dificuldade do acesso a esses Planos. Refere-se aqui especialmente às dificuldades de encontrar o setor responsável nas prefeituras pela elaboração dos Planos Diretores, ou mesmo algum funcionário que pudesse cedê-lo, o que pode refletir, em parte, as dificuldades que um cidadão comum poderia ter em acessar as leis. Ao contatar as prefeituras e ao indagar sobre um setor responsável pela elaboração dos planos ou mesmo de política urbana ou habitação, deparou-se com os mais diversos setores: desde uma Secretaria de Planejamento, de Meio Ambiente, de Obras e Infraestrutura Urbana, Desenvolvimento Social, Assistência Social passando, em um dos casos, por uma Secretaria de Educação e, em outro, sendo necessário conversar com o próprio Prefeito. Além disso, houve quem confundisse o PD com o Código de Obras, Lei do Parcelamento do Solo e quem enviasse os Projetos de Lei dos Planos, sem aprovação.

Diante dessas dificuldades e a necessidade de confirmar a autenticidade do material levantando, foi necessário contrastá-lo com as leis levantadas por outra pesquisa: “Institucionalizando a cooperação intermunicipal: a gestão metropolitana e a política hídrica na RMBH”.<sup>3</sup>

Por meio da leitura crítica das Leis dos PDs de municípios da RMBH, buscou-se levantar as características da gestão democrática e os instrumentos de participação destes planos, identificando se as diretrizes e concepções do Estatuto da Cidade foram instituídos nos Planos. Foram cinco os arranjos institucionais considerados relevantes para nossa análise.<sup>4</sup>

## Arranjos institucionais de participação popular, prescritos nos Planos Diretores de 25 municípios da RMBH

O primeiro passo para delimitar a amostra a ser estudada foi conhecer o estágio de aprovação dos Planos. Como foi mencionado anteriormente, classificou-se os PDs de 34 municípios da RMBH e seu estágio de aprovação, da seguinte forma: não aprovado, em aprovação e aprovado. Pode-se observar, na Tabela 1, que 25 (74%) municípios têm seus PDs aprovados entre junho de 2001 e 30 de junho de 2008; 5 (14%) municípios têm Planos aprovados no período anterior ao Estatuto da Cidade; 3 (9%) tem suas leis em estágio de aprovação nas

Tabela 1 – Planos Diretores dos municípios da RMBH e estágio de aprovação em novembro de 2009

Municípios	População (2007)	Lei PD
Baldim	8.724	Não elaborado
Belo Horizonte	2.412.937	Aprovado (7165/96)
Betim	415.098	Aprovado (4574/07)
Brumadinho	31.965	Aprovado (10/06)
Caeté	39.039	Aprovado (2496/07)
Capim Branco	8.763	Aprovado (01078/06)
Confins	5.680	Aprovado (438/06)
Contagem	608.650	Aprovado (33/2006)
Esmeraldas	55.436	Aprovado (0132/2007)
Florestal	5.928	Aprovado (015/2001)
Ibirité	148.535	Aprovado (0211/99)
Igarapé	31.135	Aprovado (1205/2000)
Itaguara	12.292	Aprovado (022/2007)
Itatiaiuçu	8.953	Aprovado (1009/06)
Jaboticatubas	15.496	Aprovado (1905/06)
Juatuba	19.528	Aprovado (112/06)
Lagoa Santa	44.922	Aprovado (02633/06)
Mário Campos	11.421	Aprovado (011/06)
Mateus Leme	25.627	Aprovado (25/06)
Matozinhos	33.317	Aprovado (1624/01)
Nova Lima	72.207	Aprovado (2047/2007)
Nova União	5.461	Aprovado (16/2006)
Pedro Leopoldo	56.518	Aprovado (3034/08)
Raposos	14.874	Em aprovação
Ribeirão das Neves	329.112	Aprovado (036/06)
Rio Acima	8.257	Aprovado (11/06)
Rio Manso	5.007	Em aprovação
Sabará	120.770	Aprovado (003/04)
Santa Luzia	222.507	Aprovado (2699/06)
São Joaquim de Bicas	22.214	Aprovado (215/04)
São José da Lapa	17.900	Aprovado (575/06)
Sarzedo	23.282	Aprovado (027/06)
Taquaraçu de Minas	3.757	Em aprovação
Vespasiano	94.191	Aprovado (02/06)

Fontes: IBGE/Contagem 2007; Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH (levantamento: setembro à novembro de 2009); elaboração dos autores.

respectivas câmaras municipais e 1 (3%) município não tem seu PD aprovado e nem iniciou seu processo de elaboração, no caso, o município de Baldim. Outro dado a ser considerado é que a metade dos municípios (17) tem seus Planos Diretores aprovados até outubro de 2006. Provavelmente esse possa ser um resultado da campanha de sensibilização da elaboração dos Planos Diretores “Cidade para Todos”, organizada pelo Conselho Nacional das Cidades/Ministério das Cidades com data limite para aprovação dos planos pelos municípios estabelecida pelo mesmo Ministério, posteriormente prorrogada para julho de 2008.

Observa-se que os quatro municípios que têm seus PDs na categoria de em aprovação ou não elaborado são municípios com população abaixo de 20.000 habitantes: Baldim, Raposos, Taquaraçu de Minas e Rio Manso. Entretanto, deve-se lembrar que, segundo Art. 41 do Estatuto, apenas os municípios acima de 20.000 habitantes são obrigados a elaborar seus Planos. No entanto, o parágrafo II, do mesmo artigo, compromete todos os municípios que integram regiões metropolitanas, independente da faixa populacional a elaborar seus planos.

## Processos participativos na elaboração e discussão dos Planos Diretores

### Divulgação e debate na fase de elaboração

No art. 40, parágrafo IV do Estatuto da Cidade, estabelece-se que os poderes Legislativo e Executivo devem garantir, no processo de elaboração do Plano Diretor, a participação de vários segmentos da sociedade, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Assim, torna-se importante saber quais espaços de discussão foram criados nesses municípios no processo de elaboração dos Planos. No Quadro 1, é possível visualizar quais arranjos de participação foram criados, se conferências, debates públicos e/ou audiências públicas.

Os dados que subsidiaram a análise fazem parte de um levantamento feito pela Confederação Nacional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea, 2007) a respeito dos processos de elaboração dos PDs.

Quadro 1 – Realização de processos diversificados e descentralizados de debate do Plano Diretor durante sua elaboração

Municípios	Conferências	Debates públicos	Nº audiências públicas na Câmara
Betim			
Brumadinho		X	5
Caeté	X	X	
Capim Branco	X	X	1
Confins	X	X	2
Contagem	X		1
Esmeraldas	X	X	2
Itaguara		X	1
Itatiaiuçu	X		1
Jaboticatubas	X	X	2
Juatuba	X	X	
Lagoa Santa			2
Mário Campos			
Mateus Leme	X	X	2
Nova Lima	X		5
Nova União			4
Pedro Leopoldo	X	X	
Ribeirão das Neves		X	
Rio Acima		X	
Sabará		X	
Santa Luzia		X	1
São Joaquim de Bicas	X	X	1
São José da Lapa	X	X	
Sarzedo	X		
Vespasiano	X		

Fonte: Pesquisa Confea (2007). Reelaboração dos autores.

Supõe-se que as conferências e os debates públicos devam ser usados para definir a metodologia de elaboração do Plano Diretor e para possibilitar a participação em todas as etapas de discussão dos grandes temas que estarão contidos nos planos. No âmbito do legislativo municipal, as audiências públicas são obrigatórias para a votação do Plano Diretor, como condição de validade da lei.

Os municípios de Betim e Mário Campos, segundo os dados levantados, foram os únicos que não realizaram nenhum tipo de debate em torno da elaboração dos Planos. As audiências estão presentes em 14 municípios da amostra, as conferências em 15 municípios e os debates públicos em 16 municípios. Apenas quatro municípios (Confins, Jaboticatubas, Mateus Leme e São Joaquim de Bicas) realizaram discussões em todos os três espaços de discussão levantados.

Quanto à publicidade em torno dos espaços de elaboração dos PDs para toda sociedade, fundamental para ampliar a participação nesses espaços, a Resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 25, de 2005, art. 4º, é clara:

No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III - publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo (Brasil, 2005).

No caso dos 25 municípios da RMBH, a divulgação em jornal local ou regional foi a mídia mais utilizada (18 municípios), seguida das rádios (12 municípios). Apenas os municípios de Betim e Mário Campos não realizaram nenhum processo de divulgação. O Quadro 2 apresenta as formas de divulgação mais utilizadas.

Dos formatos de mídia elencados, no quadro acima, pela pesquisa CONFEA (2007), o “jornal local/regional” (18 municípios) foi o mais usado na divulgação pública das atividades relacionadas à elaboração do Plano Diretor, seguidos da “rádio local” (13 municípios) e “panfletagem” (11 municípios). Alguns municípios como Contagem, Pedro Leopoldo e Vespasiano, utilizaram diversos instrumentos de divulgação.

Além do aspecto quantitativo, da construção de espaços de debate na elaboração dos PDs e de divulgação pública destas atividades, não se deve desconsiderar a linguagem utilizada, especialmente quando se trata de um projeto de participação popular. Supõe-se que nas instâncias de participação popular, a linguagem deve ser condizente com sua função. Assim como o Legislativo e o Judiciário possuem linguagens condizentes com suas funções técnicas e políticas, isso também deve ocorrer na esfera da participação popular. Para tanto, seria necessário o investimento em capacitação, realização de seminários, divulgação de material informativo, mobilização e convocação periódica da população. Contudo, o aspecto comunicativo, embora considerado, não é o objetivo deste artigo.

Quadro 2 – Divulgação pública de atividades  
para discussão da elaboração do PD

Municípios	Jornal local/ regional	Outdoor	Panfletagem	Publicação no DOM	Rádio local	Site da Prefeitura
Betim						
Brumadinho	X		X		X	
Caeté	X		X			
Capim Branco	X					
Confins						
Contagem	X	X	X	X	X	X
Esmeraldas	X		X	X		
Itaguara	X				X	
Itatiaiuçu					X	
Jaboticatubas	X				X	X
Juatuba	X				X	
Lagoa Santa	X	X			X	
Mário Campos			X		X	X
Mateus Leme	X				X	X
Nova Lima	X				X	
Nova União	X					X
Pedro Leopoldo	X	X	X	X	X	X
Ribeirão das Neves	X					
Rio Acima			X	X		
Sabará	X		X		X	X
Santa Luzia	X	X	X			X
São Joaquim de Bicas	X					
São José da Lapa			X			
Sarzedo		X		X		
Vespasiano	X	X	X	X	X	

Fonte: Pesquisa Confea (2007). Reelaboração dos autores.



## Os instrumentos de participação popular prescritos nos Planos Diretores

Os artigos do Estatuto da Cidade trazem, dentre outras diretrizes, dois elementos que buscam reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das cidades: a função social da propriedade e a participação popular no planejamento e na gestão das cidades. Esses dois elementos devem constar no PD de cada município, considerando as demandas e necessidades locais. Tornar viável e efetivar esses elementos no planejamento são os primeiros grandes desafios para construir o processo de gestão democrática. Neste ítem serão tratados, especificamente, os arranjos de participação popular presente nos Planos dos 25 municípios estudados.

Os instrumentos de participação popular contidos no Estatuto da Cidade, art. 42, inciso III, no capítulo IV, "sistema de acompanhamento e controle" são: i) os conselhos de política urbana; ii) os debates, audiências e consultas públicas; iii) conferências de política urbana; e iv) projetos de iniciativa popular de leis, projetos e programas. Cabe avaliar, neste momento, como esses instrumentos foram traduzidos do processo de elaboração para os Planos, como aparecem assim como seus limites e potenciais.

O Quadro 1 demonstra que, dentre esses instrumentos, o Conselho é o que está mais presente nas leis avaliadas, em 20

municípios (80%). Interessante destacar que os cinco municípios que não prescrevem esse instrumento têm população abaixo de 20.000 habitantes. As audiências públicas aparecem em 17 Planos dos 25 (68%), seguidos, de menos da metade da amostra, das conferências em 12 municípios (48%).

Apenas dois municípios não citaram nenhum desses instrumentos (ou qualquer outro similar): São Joaquim de Bicas e Mário Campos. O município de Mário Campos, como pode ser visualizado no Quadro 1, é um dos dois municípios, ao lado de Betim, que não realizou nenhum processo de debate que envolvesse a sociedade civil no processo de elaboração. Todavia, o município de São Joaquim de Bicas, apesar de realizar conferência, debates públicos e uma audiência pública na Câmara no processo de elaboração do seu planejamento, não prescreveu nenhum instrumento de controle social em seu Plano.

Cabe ressaltar que outros instrumentos, diferentes dos prescritos no Estatuto da Cidade, apareceram em algumas leis, apontando para inovações ou adaptações dos instrumentos ao contexto local. Esse é o caso de Santa Luzia que criou o Fórum da Cidade, uma espécie de conferência, ou mesmo uma grande audiência pública, que reúne diversos seguimentos da sociedade civil e do poder público, anualmente, para discutir diretrizes e encaminhamentos da política urbana.

Quadro 3 – Instrumentos e mecanismos de controle social prescritos no Plano Diretor

Municípios	Conselho	Audiências	Conferências
Betim	X	X	X
Brumadinho	X	X	X
Caeté	X	X	
Capim Branco	X	X	
Confins		X	
Contagem	X		X
Esmeraldas	X		
Itaguara	X		
Itatiaiuçu		X	
Jaboticatubas	X	X	X
Juatuba		X	
Lagoa Santa	X		
Mário Campos			
Mateus Leme	X	X	X
Nova Lima	X		
Nova União	X		
Pedro Leopoldo	X	X	X
Ribeirão das Neves	X	X	X
Rio Acima	X	X	X
Sabará	X	X	X
Santa Luzia	X		
São Joaquim de Bicas			
São José da Lapa	X	X	X
Sarzedo	X	X	X
Vespasiano	X	X	X

Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH (levantamento feito entre fevereiro de 2009 a novembro de 2009).  
Elaboração pelos próprios autores.

Os Conselhos de Política Urbana têm se tornado espaços estratégicos de decisões diante das atribuições que têm recebido, tais como: estabelecer normas e prioridades para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; emitir recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade; propor diretrizes e critérios para a distribuição local e setorial do orçamento anual e do Plano Plurianual; e outras (Brasil, 2006).

No Quadro 4, é possível observar a criação dos Conselhos setoriais de política urbana, tais como: Conselho das Cidades, Habitação, Saneamento, Meio Ambiente, Transporte e Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social. Foi possível identificar uma presença grande de Conselhos da Cidade, em 17 municípios, um número relativamente alto, se for considerado que este é um modelo recente de conselho, originado no final de 2003, na I Conferência Nacional das Cidades e ainda pouco disseminado, especialmente, nas esferas estadual e municipal. No aspecto do Conselho das Cidades ainda é importante afirmar que esse aparece com outros nomes e formatos,<sup>5</sup> ainda que com atribuições ligadas à política urbana.

Os Planos apresentaram também, nos seus conteúdos, a criação de outros conselhos não só ligados à política urbana. Foi necessário

criar mais uma coluna, no Quadro 4, para dar conta do universo de conselhos de outras políticas que foram previstas nos PDs. Esse é o caso do município de Itaguara, de pouco mais de 12.000 habitantes que prevê, além da criação do Conselho da Cidade, a criação de outros seis conselhos dos mais variados temas: Desenvolvimento Municipal, Conservação do Patrimônio Histórico, Turismo, etc. Já Pedro Leopoldo prevê a criação de sete conselhos, além dos Conselhos da Cidade e Habitação, tais como Anti-Drogas, Idoso e Cultura, entre outros. Interessante destacar, também, a presença do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Interesse Social. Ainda que a criação do Conselho Gestor do Fundo seja condição para o recebimento de recurso do governo federal, apenas três municípios – Lagoa Santa, Pedro Leopoldo e Sarzedo – previram sua criação, e nenhum desses receberam recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FHNIS, no ano de 2008 (Quadro 4). Já o PD no caso de Vespasiano é bem genérico e sintético ao tratar no seu capítulo “Da Gestão Participativa”, art. 150: “deverão ser implementados Conselhos Temáticos de Caráter Deliberativo”. Mas não define quais conselhos, funcionamento e outras definições.

Quadro 4 – Criação de conselhos setoriais nos Planos Diretores

Municípios	Cidades	Habitação	Saneamento	Meio Ambiente	Transporte	Gestor do fundo de habitação	Outros
Betim	X						
Brumadinho	X						
Caeté	X	X					Segurança Alimentar, Patrimônio e Desenvolvimento Rural Sustentável
Capim Branco	X						Desenvolvimento, Turismo e Segurança Pública
Confins							
Contagem	X						
Esmeraldas		X		X			
Itaguara	X			X			Desenvolvimento Municipal; Conservação do patrimônio histórico, Turismo e Defesa do Meio Ambiente
Itaícuçu		X					
Jaboticatubas	X						Desenvolvimento Econômico e Social
Juatuba							
Lagoa Santa	X	X	X	X	X	X	
Mário Campos		X					
Mateus Leme	X			X	X		
Nova Lima	X	X		X			
Nova União		X					
Pedro Leopoldo	X	X				X	Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Rural Sustentável, Turismo, Cultura, Anti-drogas, Idoso
Ribeirão das Neves	X						
Rio Acima	X		X				
Sabará	X	X					Esportes, Tutelar, Entorpecentes, Defesa do Consumidor
Santa Luzia	X						
São Joaquim de Bicas							
São José da Lapa	X						
Sarzedo						X	Planejamento e Desenvolvimento Sustentável
Vespasiano	X						Conselhos Temáticos

Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH (levantamento: fevereiro a novembro de 2009). Elaboração pelos próprios autores.

O fato de os conselhos serem previstos nos PDs não significa, necessariamente, a participação ou representação da sociedade civil. A representação garantida de alguns segmentos, o porcentual maior ou menor de representantes da sociedade civil ou do governo pode interferir no peso das decisões, especialmente naquelas mais polêmicas que influenciam o mercado imobiliário, a regulação fundiária e os zoneamentos.

A composição dos conselhos e a representatividade dos segmentos do poder público e da sociedade civil são importantes na medida em que revelam um aspecto do envolvimento da sociedade na formulação dos interesses do município. A Tabela 2 apresenta a composição dos seguimentos do poder público e da sociedade civil, tomando como base de análise o Conselho das Cidades ou Desenvolvimento Urbano ou outro em que a lei do município considera responsável pelo acompanhamento da política urbana.

Dos 20 municípios que propõem a criação de conselhos nos seus planos, apenas 13 descrevem a composição, sendo que seis PDs descrevem a composição do seu respectivo conselho como paritário, outros sete têm representação do poder público maior do que a sociedade civil. Destaca-se o município de Betim, em que a diferença de representação chega a 37% sociedade civil e 63% governo municipal.

Daqueles que detalham a composição, pode-se observar uma presença significativa, na sociedade civil, do setor empresarial. Também aparecem nos planos termos que sugerem ambiguidades, especificamente em relação a quem ocupará a cadeira no conselho, por exemplo, "Associações comunitárias", "Setor Popular" e "Comunidade". Não é

possível, com precisão, inferir o que se encaixa nessas categorias.

Os conselhos de São José da Lapa e Sarzedo apresentam a peculiaridade de terem assentos permanentes para membros de outros conselhos. Desta forma, o peso entre representantes do poder público e sociedade civil, pode ser alterado ou reinterpretado, dependendo de que setores eles representam nos respectivos conselhos.

Dahl (1993) entende a democracia moderna como uma poliarquia, combinações variadas de formas de autoridade cujo movimento varia em duas direções, uma no sentido de cada vez incluir mais pessoas e grupos no processo democrático e outra no sentido de aperfeiçoar as instituições. Portanto condições institucionais necessárias para garantia da participação e da organização da sociedade civil podem diferenciar-se e aprimorar-se a partir do tipo de governo e da maneira como esses utilizam as novas condições institucionais. Da mesma forma as condições de governar também variam na proporção da população habilitada a participar no controle e na oposição às ações do governo.

No caso das legislações analisadas, os "graus de participação" se diferenciam de modo complexo, não apenas na correlação de forças da representação da sociedade civil e Estado (Tabela 2), mas também na capacidade institucional dos conselhos. Alguns destes se restringem à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas (atribuição "consultiva"); já outros, abrangem a deliberação sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação da normatização e da regulação das ações do governo, e a aprovação da proposta orçamentária (atribuição deliberativa).

Tabela 2 – Composição dos Conselhos prescrita no Plano Diretor

Municípios	Sociedade Civil	Poder Público	Segmentos da S.C. representados
Betim	37% (6) <sup>6</sup>	63% (11)	Trabalhadores(1); Empresarial(3); Comunidade(2)
Brumadinho	50%	50%	Não trata
Caeté	50%	50%	Não trata
Capim Branco			Não trata
Confins			Não trata
Contagem	50%	50%	Não trata
Esmeraldas			Não trata
Itaguara			Não trata
Itatiaiuçu			Não trata
Jaboticatubas			Não trata
Juatuba			Não trata
Lagoa Santa	50% (6)	50% (6)	Empresarial(2); Trabalhadores(1); Setor Popular(3)
Mário Campos			Não trata
Mateus Leme	40% (9)	60% (14)	Setor Popular(4); Empresarial(3); Trabalhadores(2)
Nova Lima			Não trata
Nova União			Não trata
Pedro Leopoldo	50% (8)	50% (8)	Empresarial(2); Associações Comunitárias(2); Trabalhadores(2); ONGs(2)
Ribeirão das Neves			Não trata
Rio Acima	50%	50%	Não trata
Sabará	43% (6)	57% (7)	Setor Técnico(2); Empresarial(2); Setor Popular(2)
Santa Luzia	35% (4)	65% (7)	Setor Técnico(1); Empresarial(1); ONGs(1); Trabalhadores(1)
São Joaquim de Bicas			Não trata
São José da Lapa	30% (3)	70% (7)	Empresarial(1); Associações(1); Codema(1)
Sarzedo	43% (6)	57% (7)	Produtores Rurais(1); Associação dos Comerciantes(1); Comunitária(12); Conselhos da Assistência Social(1); Saúde(1); Codema(1)
Vespasiano	50%	50%	Não trata

Fontes: Leis de Planos Diretores dos Municípios da RMBH (levantamento: fevereiro a novembro de 2009). Elaboração pelos próprios autores.

Ainda que os Conselhos de Política Urbana tenham se inserido, em parte, na agenda das políticas públicas dos municípios, apenas cinco PDs preveem seus conselhos como deliberativos, outros três PDs definem seus conselhos como consultivos e dois PDs caracterizaram-se como consultivo e deliberativos (ambos). A maioria das legislações analisadas, 15, não atribuiu aos seus conselhos o “poder de decisão”.

Pertinente destacar, também, que os dois maiores municípios da amostra, Contagem (608.650 habitantes) e Betim (415.098 habitantes), descreveram seus Conselhos como consultivos. O PD de Lagoa Santa, segundo seu Art. 94, “terá função deliberativa”, mas no Art. 93 que trata das atribuições, é passível de gerar ambiguidades, já que a maioria das atribuições inicia-se com o verbo opinar.<sup>7</sup>

Deve-se tomar cuidado para não cair na armadilha do formalismo, buscando fronteiras muito claras onde elas nem sempre existem, ignorando-se que, em um mesmo município, em uma mesma administração e até no interior de uma mesma institucionalidade, níveis distintos de participação possam coexistir, de modo às vezes, bem contraditório.

Quanto à forma de definição da eleição dos Conselheiros, apenas o município de Contagem estabeleceu a eleição através da Conferência, conforme orienta a Resolução nº15 do Conselho Nacional das Cidades, e a maioria dos PDs, 11, não menciona a forma de eleição praticada nos Conselhos. Chama atenção também nesse levantamento os PDs que definem a forma utilizada para eleição por indicação do Poder Executivo (e não por eleição em algum processo democrático): Betim, Mateus Leme e São José da Lapa.

Os debates, consultas e audiências públicas são, na maioria das vezes, apresentações e discussões, nas quais são expostos e debatidos análises e projetos de interesse público, para sua crítica ou avaliação pelos diversos setores da sociedade. O art. 20 do Estatuto da Cidade pontua:

a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. (Brasil, 2001)

E complementa a resolução nº 15 do Conselho Nacional das Cidades: “a audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do município” (Brasil, 2005).

Já o Art. 40 vem garantir a “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (Brasil, 2001) no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais.

No caso em estudo, as audiências estão presentes em 15 PDs, dos 25 avaliados. No entanto, poucos municípios descrevem a utilização desses instrumentos; geralmente quando aparecem, têm a finalidade de debater

a implementação de empreendimentos de impacto urbanístico e do plano plurianual.

As Conferências das Cidades (ou de desenvolvimento urbano ou de política urbana) são encontros, repetidos periodicamente, que podem alcançar um grande número de participantes, podendo ocorrer nos três níveis da federação. As conferências têm por finalidade definir diretrizes e prioridades para o Plano Diretor ou para a política urbana de forma geral, e escolher os membros do conselho das cidades. No caso de haver Conselho, ele tem a prerrogativa de coordenar todo o processo de elaboração do Plano Diretor e cabe-lhe encaminhar a implementação de instrumentos participativos, além de acompanhar a execução. Se ainda não houver conselho, o processo pode ser iniciado com uma audiência pública, na qual será planejado o encaminhamento dos instrumentos, além de serem definidas as etapas do plano diretor. A resolução nº 13 do Conselho Nacional das Cidades afirma: “a realização de conferências municipais será um referencial importante para a discussão da política urbana a nível local e eleger os membros do novo Conselho de forma democrática” (Brasil, 2004).

As conferências permitem, a princípio, a participação de um número maior de delegados do poder público e da sociedade civil. Geralmente, elegem os conselhos locais e encaminham diretrizes para serem discutidas no conselho local de políticas urbanas. Outra característica é a eleição de delegados na esfera local para representar os municípios nas discussões em escala estadual e nacional.

Apenas seis PDs citam as Conferências em suas leis como instrumento de participação, outros dez PDs não as mencionam. Apenas os municípios Mateus Leme, Sarzedo e Vespasiano

apontam a periodicidade em que devem ocorrer as conferências. Nenhum PD cita quais os seguimentos participam das Conferências.

De fato, os dados aqui avaliados demonstram uma riqueza de processos diversos e complexos. Numa avaliação geral, é possível inferir que na maioria dos municípios estudados os artigos do Estatuto da Cidade, especialmente, o Cap. IV “Sistema de Gestão Democrática”<sup>8</sup> estão presentes nos PDs, porém com diferentes interpretações. Esses distintos formatos configuram-se como maior ou menor detalhamento dos arranjos, maior ou menor oferta de esferas e espaços para a participação, maior ou menor publicidade desses espaços, reprodução parcial ou total dos artigos do Estatuto, inovações e adaptações aos contextos locais. Caberá então, refletir e problematizar a que se deve o surgimento de alguns instrumentos, bem como a ausência de outros.

Trata-se de analisar as possibilidades da construção de canais e mecanismos de participação popular nas políticas prescritas nos Planos, tendo como pano de fundo as seguintes indagações: existem nos PDs instrumentos de participação popular adequados para o desenvolvimento da participação popular no plano local? Existem nos PDs condições políticas institucionais, que favorecem o desenvolvimento da participação popular no plano local? Isto é, a intensidade e o “peso” das diferentes forças políticas e econômicas (equipe técnica, executivo e sociedade civil organizada) que interferem no plano podem garantir sua implementação ou condená-lo à ineficácia?

Ainda que os instrumentos de participação apresentem-se, por vezes, com uma estratégia desarticulada de especificações que auxiliam sua operacionalização – tais como



o prazo para implementação dos conselhos, a forma de eleição dos conselheiros, a representação dos seguimentos e da *performance* dos conselheiros.

## Considerações finais: possibilidades e limites dos arranjos de participação popular dos Planos Diretores da RMBH

Quando o Estatuto das Cidades foi promulgado, criaram-se instrumentos e arranjos institucionais na direção da democratização do acesso à terra urbana e da gestão das cidades. A partir do que foi discutido no presente artigo, é possível refletir sobre a dimensão da ruptura com o modelo anterior e o surgimento de um novo, no que diz respeito ao tratamento legal dispensado ao cumprimento da função social da propriedade e à gestão das cidades.

Parte dessa ruptura, para autores como Rolnik (2001), Ribeiro (2004, 2005, 2007), Santos Junior (2008) e Souza (2008), tem em seu cerne a concepção de que o Plano Diretor constitua-se em um mapeamento dos interesses dos diversos agentes locais, a partir de um acordo socioterritorial que servirá de base para construção de uma gestão democrática da cidade.

Para uma tarefa tão complexa, segundo estes autores, é necessário que o planejamento evoque a cidade “ideal”, de formas “adequadas” de apropriação do território e da produção democrática do espaço. Nesse sentido, os conflitos e disputas de interesses são inevitáveis. Os arranjos de gestão são espaços

para torná-los visíveis e adotar normas e padrões para sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados. Porém, não é sempre que a complexidade das relações societárias e as contradições e os conflitos em torno da apropriação e gestão do espaço urbano conseguem ser sintetizados e ter o devido tratamento em um documento/lei como o Plano Diretor.

De fato, os limites observados nas Leis de Planos Diretores são complexos. Podem-se identificar fronteiras decorrentes da ausência de instrumentos de gestão democrática ou, mesmo quando presentes, limitações no que diz respeito à composição, eleição, atribuição, entre outros aspectos vitais para o funcionamento desses espaços. Ainda que os debates sobre o Estatuto e o Plano Diretor expressem um avanço em termos da experiência do planejamento urbano e da abertura para um debate democrático, é importante ponderar que parte desses avanços pode não se concretizar em razão das fortes heranças tecnocráticas ou de tipo populista. Apesar de todos os instrumentos que vêm agregar um novo valor ao planejamento urbano, é importante ter clareza que a incorporação desses elementos, ainda que discutidos com ampla participação, não garante que esses planos sejam posteriormente implementados.

Nestas considerações, procuraremos identificar em que medida esse processo tem gerado oportunidades e condições para a criação de novos canais e mecanismos que propiciem maior participação dos cidadãos e aumentem a transparência e a responsabilidade dos governos locais, significando aqui a ampliação da participação direta da sociedade nos processos de gestão.

Acredita-se que o estudo desses cenários permite contribuir para a discussão das condições de constituição de arranjos institucionais de participação popular no planejamento e na gestão urbana destas cidades.

Diante dos levantamentos feitos e das informações coletadas, destacam-se algumas considerações:

a) embora a concepção do Conselho das Cidades seja algo relativamente recente (a partir da criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003), sua presença, na amostra dos 25 municípios, se deu em 80% dos municípios avaliados, o que reflete a expressiva absorção desse tipo de Conselho no processo de elaboração dos PDs, ainda que em diferentes formatos. O grande número de Conselhos, prescritos no Plano, pode ser resultado, em parte, da mobilização feita pela campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”.<sup>9</sup> Ao final do projeto, em Minas Gerais, aconteceram 46 cursos fornecidos para técnicos do poder público legislativo e executivo, sociedade civil e movimento popular; 225 municípios atendidos e, no total, 3.821 pessoas capacitadas. Especificamente na RMBH, aconteceram 13 cursos fornecidos; 29 municípios atendidos e 973 pessoas capacitadas;

b) o fato de a elaboração dos PDs ser legalmente obrigatória, sob pena de o Prefeito incorrer em improbidade administrativa – e, caso não promova “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (Brasil, 2001)<sup>10</sup> – pode ter sido um fator que tenha impulsionado a presença desses órgãos colegiados nos PDs. De certa forma, essa seria uma característica não só da

política urbana; segundo Santos Junior (2001), a abertura de canais para a participação da sociedade não aparece apenas como resultado de um projeto local, mas se mostra fortemente impulsionada pela legislação federal, como condição para repasse de recursos, vinculada a um amplo espectro de políticas públicas descentralizadas. Torna-se necessária uma reflexão sobre possíveis “efeitos colaterais” embutidos na agenda de discussão e nos instrumentos que têm sido propostos na elaboração dos PDs. Os mesmos instrumentos de participação podem ter sido criados como instrumento de legitimação que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais. Neste contexto, através da participação induzida, visar-se-ia eventualmente a neutralização dos conflitos, ou seja, a sociedade é estimulada a cooperar a fim de “integrar-se” socialmente para mascarar o caráter excludente das políticas públicas.

c) o PD é descrito pelo Estatuto como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Brasil, 2001), porém os documentos analisados revelaram mais um espaço de oportunidades para encaminhamento e regulação de outras políticas/demandas reprimidas. Como pode ser visualizado no Quadro 4, a maioria dos PDs apresentou-se como um grande “guarda-chuva” de políticas sociais, educacionais, de saúde, entre outras, extrapolando a questão urbana, de diversas políticas para um planejamento municipal. Neste contexto foi proposta a criação dos mais diversos Conselhos (Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural, Esportes, Cultura, Anti-Drogas, Esportes, Assistência Social, Conselho Tutelar, entre outros). Outra hipótese é que

parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis com demandas materiais urgentes como moradia, terra, saneamento, entre outras, não têm sua agenda de demandas representada nessas arenas públicas de planejamento, uma vez que não possuem vínculos associativos com organizações sociais que a representem.

d) chama atenção o excesso de Conselhos criados nos mesmos municípios, especialmente nos de médio e pequeno porte na RMBH. Alguns PDs, como é o caso de Caeté, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Rio Acima e Sabará, prescrevem a criação de Conselhos da Cidade e Habitação. Se, de um lado, pode configurar-se como prioridade no planejamento da gestão local, de outro pode pulverizar o debate e criar duas esferas, duas agendas e diferentes encaminhamentos sobre o mesmo tema. Soma-se a isso a possibilidade de reproduzir a histórica fragmentação das políticas públicas e a ausência de diálogo entre elas. O formato adotado pelo Conselho Nacional das Cidades parece buscar ultrapassar esse debate setorializado da política urbana, reunindo em único conselho, quatro câmaras técnicas representando as políticas setoriais urbanas: habitação, saneamento, transporte e programas urbanos. Nenhum dos Conselhos prescritos nos PDs apresentaram-se nesse formato, articulando as políticas setoriais urbanas.

e) em termos do funcionamento dos Conselhos, os limites mais significativos parecem situar-se exatamente em três aspectos: primeiro na forma de eleição dos conselheiros, segundo na representação dos seguimentos e, terceiro, na capacidade decisória dos Conselhos Municipais. Ainda que haja pouca precisão em

relação a esses pontos, chama atenção o fato de que: apenas o município de Lagoa Santa condiciona a eleição dos Conselheiros em Conferência à temática urbana, como recomenda a resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 13 de 2004; nos municípios de Betim, Mateus Leme e São José da Lapa não há nenhum tipo de eleição, sendo todos conselheiros indicados pelo Poder Executivo; esses três municípios, somados aos municípios Sabará, Santa Luzia e Sarzedo têm seus conselhos com maior representatividade do Poder Público (chegando a 70%), sendo todos estes citados, com exceção de Lagoa Santa, caracterizados como consultivos. É necessário considerar que as desigualdades de poder podem intervir sobre a manutenção e a reprodução dos processos de hierarquização e segregação das cidades, o que torna a implementação da concepção de reforma urbana um desafio maior;

f) o PD do município de Betim apresentou-se como um caso instigante. Possui uma população de 415.098 (IBGE, 2007), possui a maior taxa de crescimento populacional, é 16º PIB do Brasil e o 2º PIB de Minas Gerais (2007),<sup>11</sup> recebeu um aporte de R\$230 milhões de reais em recursos do PAC e de FHNIS (2008). No entanto, foi o PD que mais se destoa dos demais no que se refere aos processos de divulgação e debate na elaboração dos Planos Diretores, no peso entre as representações dos órgãos colegiados e na forma de eleição de conselheiros. Segundo os dados levantados, não promoveu debates nos processos de elaboração do PD; criou o Conselho de Política Urbana, mas com representatividade de 37% sociedade civil e 63% poder público; não há eleição para os conselheiros, todos são indicados pelo

executivo; o conselho possui atribuição consultiva e não possui nenhuma definição sobre a Conferência. Tais dados demonstram que o município de Betim parece não acompanhar a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisão pós-Constituinte e Estatuto das Cidades. Tampouco parece ter sido afetado pelas resoluções do Conselho Nacional das Cidades, que buscam fazer emergir novas formas de participação entre governo local e sociedade na discussão das políticas urbanas, por meio de canais e mecanismos de participação popular.

Os Planos avaliados apresentam, de forma geral, instrumentos de participação popular na gestão das políticas urbanas o que, a princípio, fortalece a cidadania e integra o planejamento, a elaboração e a execução das políticas desenvolvidas no município com a gestão urbana visando democratizar o processo de tomada de decisões. No entanto, os pontos discutidos acima são exemplos da fragilidade da implementação destes processos.

Parte dessa fragilidade se deve ao PD estar submetido a forças (equipe técnica, executivo e sociedade civil organizada) que podem ou não sustentar a inserção dos instrumentos de participação e suas respectivas regulações quanto à aplicabilidade, como por exemplo: prazo para implementação, eleição dos conselheiros, representação de seguimentos, poder de decisão dos órgãos.

A construção dos Planos Diretores, por meio de um contrato socioterritorial, tal como formulado na concepção do Estatuto da Cidade, implica identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes coletivos e individuais que atuam nesse processo (Santos Junior, 2008).

Tal identificação encontra diversos obstáculos influenciados pelas concepções tradicionais de planejamento urbano, que até onde se pode ver, ainda não foram superadas por completo. Essas podem obstaculizar a afirmação dos novos padrões democráticos provavelmente por manter a separação total entre planejamento e gestão, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política (Souza, 2008). Também podem ser inviabilizadas pelo desconhecimento de normas e leis municipais, estaduais e nacionais por parte do executivo, técnicos, formadores de opinião e população. Outro fator a ser considerado diz respeito às exposições herméticas e tecnicistas das equipes de planejadores, o que resulta em incomunicabilidade e distanciamento entre interlocutores. Por fim, um fator recorrente é o desinteresse de grande parte da população para com os temas a serem discutidos, provavelmente por seu apelo coletivista, mesmo com toda publicidade dada ao evento (Matos, 2008).

Estas barreiras parecem ter suas raízes plantadas nas práticas históricas de corrupção, clientelismo, disputa de interesses particulares, fragmentação das políticas, na excessiva tecnocracia, na máquina pública despreparada para servir a população.

Nesse sentido, é importante recorrer a Putnam para uma reflexão sobre os desempenhos das instituições políticas. Trata-se do que o autor e a tradição do "neo-institucionalismo" chamam de "subordinação à trajetória". Até que ponto a cultura organizacional, os costumes e as relações societárias condicionam as decisões políticas e podem obstaculizar as aspirações e projetos de mudança, afetando o desempenho institucional?

A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas. As regras informais e a cultura não só mudam mais lentamente do que as regras formais, como tendem a remodelá-la, de modo que a imposição externa de um conjunto comum de regras formais acarreta resultados amplamente divergentes. (Putnam, 2002, p. 188)

Pode-se dizer, dessa forma, que a inserção dos arranjos de participação popular nos PDs explicaria, em grande medida, a construção sociopolítica e cultural de uma “comunidade cívica”, além de promover a acumulação de capital social. Condição que por sua vez é decisiva para o bom desempenho das instituições de governo.

Putnam observa, com muita propriedade, que “a mudança institucional refletiu-se (gradualmente) na mudança de identidades, valores, poderes e estratégias” (p. 193). Nessa linha de pensamento, permite-se alimentar um relativo otimismo quanto ao importante papel que a democratização da gestão de governo, especialmente nas políticas urbanas, em curso no Brasil, pode desempenhar na proliferação e difusão das estratégias, valores e poderes democráticos e democratizadores. Entretanto, pode-se apostar em sociedades civis vigorosas no conjunto das cidades brasileiras?

Putnam alerta os pesquisadores que “a história evolui ainda mais lentamente quando

se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (p. 193) e, sabiamente, fez o seguinte aconselhamento: os que edificam novas instituições e os que as avaliam precisam ser pacientes (p. 193). O que, por sua vez, exige das forças democráticas e democratizadoras, no caso os movimentos sociais urbanos, os conselhos de políticas urbanas, entre outros agentes, a continuidade de uma atitude perseverante e uma ação mais sistemática e permanente contra as crenças, valores, práticas, costumes e procedimentos da “velha” cultura política, por vezes predominante no Brasil. É preciso ponderar que a construção de políticas, diretrizes e instrumentos de participação popular, ainda que de forma limitada e setorial, não deva ser desprezada. No mesmo sentido, Santos Júnior pondera sobre a importância da experiência democrática cotidiana e a importância do processo de aprendizado político que essa prática acrescenta aos cidadãos participantes dos debates públicos. Para ele só a prática pode efetivamente consolidar as novas experiências de participação assim como resignificar as antigas no novo espaço democrático (Santos Júnior, 2010). O que significa, finalmente, que os arranjos de participação contidos nos PDs, ao lado e para além da ação no plano da política e da mudança das instituições, devem ocorrer também – e talvez com maior intensidade – no difícil e sedimentado terreno da cultura política brasileira pré-existente.

### **Renato Barbosa Fontes**

Assistente Social e mestre em Ciências Sociais. É professor dos cursos de Arquitetura & Urbanismo e Serviço Social no Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix. Belo Horizonte/MG, Brasil.  
renatobfontes@gmail.com

### **Léa Guimarães Souki**

Socióloga e Doutora em Sociologia Política. Professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte/MG, Brasil.  
leaguim@terra.com.br

## Notas

- (1) Os dados foram coletados no período de setembro de 2009 a fevereiro de 2010. Eles estão originalmente citados na dissertação de mestrado de um dos autores, Renato Barbosa Fontes, defendida no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da PUC Minas (2010).
- (2) Os PDs disponibilizados pela SEDRU são os mesmos que estão disponíveis nos *sites* das Prefeituras.
- (3) Pesquisa realizada em 2008/09 no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, financiada pela Fapemig e coordenada pelo Prof. Carlos Alberto Rocha.
- (4) a) instituição do Conselho das Cidades (composição por segmento, caráter deliberativo ou consultivo, definição da eleição dos conselheiros); b) instituição de outros conselhos ligados à política urbana (conselho gestor do fundo de habitação de interesse social, de habitação, saneamento, transporte, etc.); c) definições relativas às Conferências das Cidades (periodicidade, segmentos participantes); d) definições relativas às consultas públicas (plebiscito, referendo popular ou outros); e) previsão de audiências públicas obrigatórias (previsão da participação de entidades representativas dos vários segmentos da sociedade civil na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano).
- (5) Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho de Gestão Urbana, Conselho de Política Urbana, Conselho de Desenvolvimento Sustentável, Conselho do Plano Diretor e Conselho de Desenvolvimento Municipal.
- (6) Como a base numérica é baixa para o cálculo de porcentagem, acrescentou-se na tabela o número absoluto.
- (7) "(...) I – opinar sobre propostas encaminhadas deliberando, em nível de recursos, sobre processos administrativos afetos ao Plano Diretor; II – coordenar, acompanhar e avaliar a implementação do Plano Diretor, nos seus aspectos territorial, econômico e social, assim como coordenar o seu processo de revisão; III – opinar sobre a instalação de empreendimentos de impacto; IV – opinar sobre casos omissos nos dispositivos legais municipais; V – opinar sobre compatibilidade de obras contidas nos Planos Plurianuais e Orçamentos Anuais com as diretrizes do Plano Diretor" (Lagoa Santa, 2006).
- (8) O capítulo IV do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) é integralmente dedicado à sua garantia, prevendo instrumentos como os conselhos de política urbana; os debates, audiências e consultas públicas; as conferências de desenvolvimento urbano; a iniciativa popular de projetos de lei e planos.

- (9) Campanha organizada pelo Conselho Nacional das Cidades/Ministério das Cidades por meio da Resolução nº 15. Um dos eixos da campanha foi a “gestão democrática da cidade”, com a instituição de canais e mecanismos para a “participação de quem vive e constrói a cidade nas decisões e na implementação do Plano” (Brasil, 2006).
- (10) Art. 52, Lei. 10.257 – Estatuto da Cidade.
- (11) No final da década de 1960, cabe destacar o grande incentivo do governo mineiro para o setor industrial. Como apontam Andrade e Mendonça (2009), a Lei Estadual nº 5261 concedeu isenção de até 32% do ICMS para indústrias que se instalassem no Estado e para aquelas que promovessem a expansão de sua produção em pelo menos 40%. O grande impulso econômico, da região, aconteceu na década de 1960, com a instalação da Refinaria Gabriel Passos e da Fiat Automóveis, em 1973.

## Referências

- ANDRADE, L. T. e MENDONÇA, J. G. de (2009). “Ocupação Renda e Diferenciação Socioespacial”. In: ANDRADE, L. T. (org.). *Como anda a Região Metropolitana de Belo Horizonte?* Brasília, Ministério das Cidades.
- BETIM – MG (2007). *Plano diretor do município de Betim. Lei 4574/2007*. Betim/MG, Prefeitura Municipal.
- BRASIL (2001). Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. *Institui o Estatuto da Cidade*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev 2009.
- \_\_\_\_ (2004). *Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004*. Brasília/Ministério das Cidades, *Diário Oficial da União*, 19 jul, p. 68.
- \_\_\_\_ (2005). Lei 10.257, de 10 de julho de 2005. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 nov 2010
- \_\_\_\_ (2006). *Resolução Recomendada nº 15, de 8 de junho de 2006*. Brasília/Ministério das Cidades, *Diário Oficial da União*, 13 jul, p. 60.
- \_\_\_\_ (2009). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao)>. Acesso em: 20 fev 2009.
- \_\_\_\_ (2009). Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. *Institui o Estatuto da Cidade*. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 fev 2009.
- \_\_\_\_ (2010). Lei 10.257, de 10 de julho de 2005 (2010). *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 nov 2010.
- \_\_\_\_ (2010). Lei 6766, de 19 de dezembro de 1979 (2010). *Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm)> Acesso em: 15 nov 2010.

- BRUMADINHO – MG (2206). *Plano diretor do município de Brumadinho. Lei 10/2006*. Brumadinho/MG, Prefeitura Municipal.
- CAETÉ – MG (2007). *Plano diretor do município de Caeté. Lei 2496/2007*. Caeté/MG, Prefeitura Municipal.
- CAPIM BRANCO – MG (2006). *Plano diretor do município de Capim Branco. Lei 1078/2006*. Capim Branco/MG, Prefeitura Municipal.
- CONFEA. *Relatório Estadual do Nucleo do Programa "Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos"*. Mimeo & CD-R.
- CONFINS – MG (2006). *Plano diretor do município de Confins. Lei 438/2006*. Confins/MG, Prefeitura Municipal.
- CONTAGEM – MG (2006). *Plano diretor do município de Contagem. Lei 33/2006*. Contagem/MG, Prefeitura Municipal.
- DAHL, R. A. (1983). *La democracia y sus criticos*. Barcelona, Paidós.
- ESMERALDAS – MG (2007). *Plano diretor do município de Esmeraldas. Lei 0132/2007*. Esmeraldas/MG, Prefeitura Municipal.
- FONTES, R. B. (2010). *Estatuto da Cidade e Planos Diretores: possibilidades e limites dos arranjos de participação popular na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- ITAGUARA – MG (2007). *Plano diretor do município de Itaguara. Lei 022/2007*. Itaguara/MG, Prefeitura Municipal.
- ITATIAIUÇU – MG (2006). *Plano diretor do município de Itatiaiuçu. Lei 1009/2006*. Itatiaiuçu/MG, Prefeitura Municipal.
- JABOTICATUBAS – MG (2006). *Plano diretor do município de Jaboticatubas. Lei 1905/2006*. Jaboticatubas/MG, Prefeitura Municipal.
- JUATUBA – MG (2006). *Plano diretor do município de Juatuba. Lei 112/2006*. Juatuba/MG, Prefeitura Municipal.
- LAGOA SANTA – MG (2006). *Plano diretor do município de Lagoa Santa. Lei 02633/2006*. Lagoa Santa/MG, Prefeitura Municipal.
- MÁRIO CAMPOS – MG (2006). *Plano diretor do município de Mário Campos. Lei 011/2006*. Mário Campos/MG, Prefeitura Municipal.
- MATOS, R. E. S. (2008). "Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões". In: MAGELA, G. e MENDONÇA, J. G. de (orgs.). *Planejamento urbano no Brasil; trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, C/Arte.
- NOVA LIMA – MG (2007). *Plano diretor do município de Nova Lima. Lei 2047/2007*. Nova Lima/MG, Prefeitura Municipal.
- NOVA UNIÃO – MG (2006). *Plano diretor do município de Nova União. Lei 16/2006*. Nova União/MG, Prefeitura Municipal.
- PEDRO LEOPOLDO – MG (2008). *Plano diretor do município de Pedro Leopoldo. Lei 3034/2008*. Pedro Leopoldo/MG, Prefeitura Municipal.



- PUTNAM, R. D. (2002). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Getúlio Vargas.
- RIBEIRÃO DAS NEVES – MG (2006). *Plano diretor do município de Ribeirão das Neves. Lei 036/2006*. Ribeirão das Neves/MG, Prefeitura Municipal.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2004). “A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito”. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo/Rio de Janeiro, Fundação Perseu Abramo/Fase.
- \_\_\_\_\_ (2005). “As metrópoles, território e nação: notas para reflexão”. In: SANTOS JUNIOR, O. A. (org.). *Cidade, Cultura e Democracia Participativa. Metodologias e experiências de educação política*. Rio de Janeiro, Fase.
- \_\_\_\_\_ (2007). “Metrópoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional”. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro, Revan.
- RIO ACIMA – MG (2006). *Plano diretor do município de Rio Acima. Lei 11/2006*. Rio Acima/MG, Prefeitura Municipal.
- ROLNIK, R. et al. (2001). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília/Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- SABARÁ – MG (2004). *Plano diretor do município de Sabará. Lei 003/2004*. Sabará/MG, Prefeitura Municipal.
- SANTA LUZIA – MG (2006). *Plano diretor do município de Santa Luzia. Lei. 2699/2006*. Santa Luzia/MG, Prefeitura Municipal.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2001). *Democracia e Governo Local – Dilemas da Reforma Municipal do Brasil*. Rio de Janeiro, Revan; Co-edição IPPUR/UFRJ-Fase.
- \_\_\_\_\_ (2008). “Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora”. In: COSTA, G. M. e MENDONÇA, J. G. de (orgs.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, C/Arte.
- SÃO JOAQUIM DE BICAS – MG (2007). *Plano diretor do município de São Joaquim de Bicas. Lei 215/2004*. São Joaquim de Bicas/MG, Prefeitura Municipal.
- SÃO JOSÉ DA LAPA – MG (2006). *Plano diretor do município de São José da Lapa. Lei 575/2006*. São José da Lapa/MG, Prefeitura Municipal.
- SARZEDO – MG (2006). *Plano diretor do município de Sarzedo. Lei 027/2006*. Sarzedo/MG, Prefeitura Municipal.
- SOUZA, M. L. de (2008). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- VESPASIANO – MG (2006). *Plano diretor do município de Vespasiano. Lei 02/2006*. Vespasiano/MG, Prefeitura Municipal.

Texto recebido em 20/out/2011  
Texto aprovado em 6/abr/2012

