

Planejamento urbano em Belo Horizonte: análise da atuação dos conselhos municipais na gestão da cidade

Urban planning in Belo Horizonte: analysis of the municipal
councils' performance in the management of the city

Mônica Abranches

Resumo

Este trabalho tem como escopo principal a análise da atuação dos Conselhos Municipais de Belo Horizonte e sua contribuição para o planejamento urbano, considerando que esses instrumentos democráticos reúnem diferentes atores sociais (e interesses) com a responsabilidade de discutir e decidir sobre o destino das políticas públicas locais.

A partir da avaliação de sua atuação e da percepção dos conselheiros municipais sobre os problemas e potencialidades da cidade, foi possível mapear a distribuição das forças políticas e das decisões dos conselhos no espaço urbano.

A análise espacial foi fundamental para conduzir a pesquisa, pois enriqueceu o tratamento dos dados coletados e permitiu a visualização de diversas nuances sobre as decisões técnicas e políticas e o destino das políticas públicas locais.

Palavras-chave: análise espacial; participação social; conselhos municipais.

Abstract

This work aims to analyze the performance of the Municipal Councils of Belo Horizonte (southern Brazil) and their contribution to urban planning, considering that those democratic tools reunite different social actors (and interests) with the responsibility of discussing and making decisions regarding the destiny of local public policies.

Based on the appraisal of their performance and the municipal councilors' perception of the city's problems and potentialities, it was possible to map the distribution of political forces and the decisions made by the Councils in the urban space.

The spatial analysis was fundamental to conduct the research, as it enriched the treatment of the collected data. It also allowed the visualization of many nuances about technical and political decisions, and the destiny of local public policies.

Keywords: *spatial analysis; social participation; municipal councils.*

Introdução

Nas últimas décadas, as políticas públicas têm se aproximado dos estudos espaciais com o objetivo de incorporar às suas análises novos métodos e técnicas para otimizar a solução de problemas socioeconômicos, culturais e ambientais das cidades. As análises dos problemas urbanos ficaram mais ricas e próximas das demandas da população com a integração de áreas como a geografia, a cartografia, a sociologia, o urbanismo, a antropologia, entre outros.

Pensar a dimensão das políticas públicas através de métodos de estudos espaciais tem gerado grandes potencialidades para os estudos acadêmicos e para sua utilização nos campos do planejamento urbano e na administração dos serviços públicos, principalmente nas questões metropolitanas que se constituem como espaços mais diversificados para a implantação de políticas públicas no país, tanto pela sua grande concentração e múltipla funcionalidade quanto pela sua grande concentração populacional e organização sociopolítica, que geram um novo padrão de exclusão social.

A utilização da análise espacial permite caracterizar configurações de uma dada organização e forma territorial, ou seja, empregar um novo olhar sobre o território estudado discutindo os problemas urbanos de uma forma mais real, aproximando as hipóteses e as resoluções a serem tomadas do espaço que vai receber a intervenção.

As novas perspectivas teóricas, a partir da década de 90, e as novas tecnologias vêm garantir a consolidação de um novo modelo de elaboração e gestão das políticas sociais para a solução dos problemas urbanos, que passa por

dois grandes eixos: a) novos modelos de planejamento, com uma metodologia interdisciplinar e participativa, e com a utilização de diversos recursos tecnológicos (SIG, entre outros) para auxiliar os gestores e técnicos nos desenhos urbanos, nas discussões e decisões sobre as cidades; e b) novas formas de gestão que passam pela articulação dos setores governamentais e da sociedade civil, através de um processo democrático das decisões de caráter público.

Essa nova tendência democratizante tem sido implementada nas diversas áreas sociais e econômicas da União, dos estados e dos municípios, e tem exercido grande influência nos espaços urbanos que demandam soluções maiores para problemas sociais e articulações políticas para a sua resolução. Essa nova experiência tem transformado a paisagem das cidades através da descentralização de obras, serviços, equipamentos e distribuição da população nas cidades.

Considerando esse contexto atual, são relevantes os estudos sobre as entidades e os setores que vêm atuando, direta e enfaticamente, na construção desse modelo que representa uma tentativa de integração da sociedade civil na transformação do espaço urbano.

Portanto, propõe-se uma discussão sobre a condição política de gestão e de planejamento, através da atuação dos Conselhos Municipais que representam, hoje, no processo de democratização brasileiro, o maior exemplo da gestão paritária e da intervenção popular na formulação e avaliação de políticas sociais efetivas para o desenvolvimento da cidade.

As informações e a espacialização da atuação sociopolítica dos conselheiros municipais e sua intervenção no espaço urbano foram importantes para uma análise crítica dessa

experiência, apontando suas inovações e falhas para a melhoria da qualidade de vida urbana e avaliando sua viabilidade, sua força política, as estratégias de funcionamento e resultados alcançados em relação ao desenvolvimento e às mudanças no espaço da cidade.

Tendo a cidade e suas transformações como foco, a proposta é uma abordagem da percepção ambiental, pois se está considerando nesta pesquisa a mudança da paisagem (pelo planejamento urbano) a partir da “visão” de atores com diferentes *status* e com interesses diversificados, já que os conselhos gestores possuem representação do governo, da sociedade civil e, dentro desta, de entidades públicas e privadas. Essa abordagem trata da investigação sobre formas como os indivíduos percebem e tomam decisões a respeito da cidade.

O papel da percepção ambiental nos processos de planejamento

A abordagem humanística em Geografia tem uma ampla base epistemológica, destacando-se aí trabalhos realizados por Yi-Fu Tuan, Anne Buttimer, Edward Relph e Mercer e Powel, entre outros. No Brasil, surgiram diversos trabalhos nessa linha de pesquisa como os de Xavier e Oliveira (1996), Bauzer (1983), Bley (1999), Amorim Filho (1987), Machado (1988) e Del Rio (1990).

Estudos como esses pretendem cobrir as realidades dos indivíduos e de pequenos grupos, analisar a percepção dos lugares e buscar explicação para a organização dos espaços e das paisagens atuais, bem como o

embasamento do planejamento da organização desses espaços e paisagens que serão construídos ou modificados.

Nesse sentido, a geografia humanística apresenta-se como estudos que refletem sobre os fenômenos geográficos através da análise das relações das pessoas com a natureza, do seu comportamento geográfico, bem como dos seus valores, sentimentos e ideias a respeito do espaço. Ela oferece um modo diferente de enxergar esses fenômenos geográficos.

A investigação prioritária do humanista deve ser o olhar sobre como a qualidade da emoção e do pensamento humano dão lugar a um conjunto de símbolos que têm efeitos diretos e indiretos sobre suas escolhas e ações em relação ao espaço.

De acordo com Tuan (1976),

[...] os lugares humanos variam grandemente em tamanho – uma poltrona perto da lareira é um lugar, mas também o é um Estado-Nação. Uma grande região está além da experiência direta das pessoas, mas pode se transformar em lugar (lealdade, paixão) (...) Como um mero espaço se torna um lugar intensamente humano é uma tarefa para o geógrafo humanista.

A geografia humanística valoriza as noções de espaço e lugar onde o homem está integrado e trabalha a partir da experiência do indivíduo ou do grupo, visando compreender o comportamento e as maneiras de sentir das pessoas em relação aos seus lugares.

Nesse sentido, os estudos da percepção ambiental são essenciais para compreender melhor as interrelações do ser humano com o seu meio ambiente, seja na relação individual ou na comunitária, analisando as expectativas, os julgamentos e as condutas dos mesmos. O

indivíduo ou grupo enxerga, interpreta e age em relação ao meio ambiente de acordo com interesses, necessidades e desejos, recebendo influências, sobretudo, dos conhecimentos anteriormente adquiridos, dos valores, das normas grupais, enfim, de um conjunto de elementos que compõem sua herança cultural. Nos processos de planejamento, por exemplo, esses estudos são fundamentais porque propiciam o conhecimento das particularidades de cada relação sociedade/indivíduo/meio-ambiente, possibilitando o desenvolvimento de programas que realmente promovam a participação e de soluções condizentes com as demandas sociais.

As mudanças de um espaço não podem ficar alheias às demandas das comunidades envolvidas, mas devem procurar soluções em seu interior. É através da percepção e da compreensão dos indivíduos sobre os diferentes espaços e lugares urbanos ou rurais que é possível organizar dados sobre o modo de desenvolver as atividades e se relacionar com a natureza (seja esta uma construção humana ou não). O papel das populações envolvidas é ativo, possuindo, simultaneamente, o poder de construir e transformar novas paisagens, novos espaços, assim como as respectivas imagens mentais, revelando então, planos perceptivos mais ou menos claros, segundo suas necessidades vitais ou limitações (principalmente aquelas de cunho social e/ou cultural).

De acordo com Peixoto (1996),

[...] não se pode, na maioria das vezes, dizer nada a respeito de uma cidade além do que os seus próprios habitantes repetem. O que já se disse recobre seus contornos e nuances. Nas cidades, os olhos não veem coisas, mas figuras de coisas

que significam outras coisas. Ícones, estátuas, tudo é símbolo. Aqui tudo é linguagem, tudo se presta de imediato à descrição, ao mapeamento... (p. 23)

A percepção ambiental é uma atividade mental de interação do indivíduo com o meio ambiente, que ocorre através de processos de percepção e cognição. É através dos sentidos que o homem percebe o mundo e cultiva a topofilia, ou seja, estabelece um elo afetivo entre a pessoa e o lugar ou ambiente físico (Tuan, 1974) ou, ao contrário, a topofobia, que conduz a um sentimento de rejeição pela paisagem, pelo espaço vivido (Amorim Filho, 1996). Portanto, percepção é tanto a resposta dos sentidos aos estímulos externos, como a atividade proposital na qual certos fenômenos são claramente registrados, enquanto outros retrocedem para a sombra ou são bloqueados (Tuan, 1974).

A cidade é, portanto, subjetiva e sua interpretação está grandemente orientada por filtros culturais. As expectativas das pessoas em relação ao espaço urbano estão permeadas por valores e costumes que se diferenciam em relação aos estilos de vida, ao nível de renda, grau de escolaridade e tipo de trabalho, entre outros. Esses fatores são variáveis dentro da cidade e, além disso, dentro de seus diferentes bairros.

A percepção ambiental no planejamento urbano

Muitas vezes, as tentativas de controle da natureza e a elaboração de legislações pela administração pública desconsideram ou não têm conhecimento adequado da influência mútua

dos fatores psicológicos, econômicos e ambientais que devem direcionar a tomada de decisões, e, portanto, a eficiência dos planos pode ficar comprometida. O melhor modo de tratar das questões urbanas é com a participação de todos os cidadãos interessados.

Segundo Clark (1985),

[...] a imagem que o indivíduo tem da cidade determina se ela é amada ou odiada, e onde dentro dela, ou se em alguma outra parte, ele escolherá para morar, comprar, trabalhar e passear. (p. 37)

O estudo prévio das percepções ambientais da comunidade com a qual se pretende trabalhar pode indicar características do grupo, levando os planejadores ao seu conhecimento e ao desenvolvimento de programas definidos de acordo com a identidade local, seus valores, sua forma de enxergar, interpretar e se relacionar com o meio ambiente. Desta forma, será possível promover a participação de todos num processo de decisão sobre a realidade.

As análises sobre a percepção do ambiente resultam em informações mais confiáveis e legítimas para proposições futuras em relação à melhoria da qualidade ambiental. O conhecimento de como as pessoas agem e por que agem desta forma, associado ao levantamento da organização comunitária, das redes de influências e da intensidade e forma de participação da comunidade, das suas organizações, permitem orientar e direcionar o agir no espaço para promover a participação e a corresponsabilidade de todos os envolvidos nas questões urbanas.

As pesquisas concernentes à percepção ambiental nas relações entre o homem e a biosfera podem encorajar a participação local

no desenvolvimento e na planificação, com vistas a uma realização mais eficaz de uma transformação mais apropriada.

De acordo com Ferrara (1999):

A participação urbana é o resultado da atividade de um conjunto de fatores que revelam a cidade enquanto estrutura de informação e comunicação. A cidade se molda no constante fluxo de suas representações enquanto desafios perceptivos que, se respondidos, levam o morador a interferir sobre os destinos urbanos transformando-o em cidadão na defesa de interesses coletivos. (p. 80)

Em relação ao planejamento, é relevante considerar que as profundas transformações da vida urbana obrigam a mudanças na estrutura de governo e gestão local, à reorganização da vida comunitária, ao incremento da participação coletiva na construção da cidade, a novas formas de cidadania e convivência e a uma administração pública eficaz e eficiente, que estabeleça novas formas de relação e comunicação com o cidadão.

Esses novos formatos para o planejamento e a gestão urbana têm seu marco no Brasil, como a Constituição de 1988, que promoveu a abertura para o planejamento e orçamentos participativos, entre outras experiências. Através desses processos, avanços importantes têm sido conseguidos com formas mais democráticas de gestão.

A reestruturação econômica e as novas relações socioespaciais, locais e interescares em um contexto de fluxos cada vez mais globalizados, sugerem que as articulações entre mudanças sociopolíticas e o planejamento urbano têm se tornado mais difíceis, mas imprescindíveis e necessárias. Portanto, o planejamento,

enquanto teoria e prática socioespacial e incorporada à gestão da coisa pública e coletiva, tem encontrado espaços para (re)afirmar seu papel norteador de avanços na participação e organização da sociedade civil junto às *práxis* de planejamento e gestão pública no nível urbano.

Nesse sentido, entende-se que a experiência dos conselhos municipais funciona como um instrumento importante para garantir o envolvimento da sociedade nas ações que vão alterar a paisagem da cidade. Ao mesmo tempo, garantem uma gestão urbana democrática e trazem para o nível de decisão do planejamento os diversos interesses da comunidade pelo espaço da cidade.

O planejamento urbano tem como objeto de intervenção a cidade, que deve ser entendida como um produto de processos espaciais e que refletem a interação entre várias escalas geográficas. A cidade, portanto, não deve ser vista como uma massa passivamente modelável ou como um objeto controlável pelo Estado, mas como um fenômeno complexo, imprevisível, fruto de interesses diversos e construída por planejadores que representam o poder público e a sociedade civil.

O planejamento deve tratar de formular políticas e elaborar estratégias de mudanças ambientais e sociais, a partir de congregação de vários conhecimentos e profissionais de diferentes campos. Deve, ainda, considerar a participação de atores sociais que estão fora da instituição Estado para que as decisões sobre o futuro das cidades possam se aproximar

daquilo que é idealizado pelos próprios beneficiários e interessados.

Segundo Souza (2003),

[...] o planejamento e a gestão urbanas não precisam (nem devem) ser praticados apenas pelo aparelho do Estado. ONGs e outras organizações da sociedade civil precisam se instrumentalizar e intervir mais propositivamente (...) em planos diretores alternativos até experiências de gestão de cooperativas habitacionais. (p. 86)

A ação de planejar deve sempre contemplar, igualmente, a espacialidade e as relações sociais nas cidades, considerando que estes são permeados por um conjunto de relações em que a existência de conflitos de interesses e de dominantes e dominados é um fator sempre presente. Além disso, ao empregar determinado modelo de planejamento urbano, é necessário realizar uma reflexão teórica sobre a sociedade, a cidade e, especificamente, sobre o que se considera como mudança social.

Segundo Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (1995),

[...] a construção do urbano como tema e objeto de conhecimento e de ação confunde-se com o período no qual a questão social é reelaborada em problemas urbanos. Esse processo histórico está no veio da ideia do planejamento urbano como conjunto de técnicas capaz de intervir na cidade, para transformar a sociedade e, conseqüentemente, a população e o seu modo de vida. (p. 22)

O planejamento da cidade e os conselhos municipais de Belo Horizonte

Perfil sociodemográfico dos conselhos municipais e sua distribuição espacial

O município de Belo Horizonte conta com 18 conselhos em funcionamento na capital e embora todos eles fizessem parte do universo inicial de análise, apenas os conselhos municipais abaixo participaram da pesquisa, através dos questionários e a disponibilização das atas de reuniões: Comissão Municipal de Emprego, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal da Cidade, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal do Meio Ambiente, Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência, Conselho Municipal de Política Urbana e Conselho Municipal de Saúde.

Percebe-se que, no espaço da cidade, a sede dos conselhos municipais das diversas políticas públicas estão concentrados no hipercentro de Belo Horizonte ou bairros próximos. Essa localização pode ser explicada pela opção do poder público em instalar as sedes em locais de fácil acesso para os conselheiros que se deslocam dos diversos bairros, e devido à prefeitura disponibilizar a infraestrutura de suporte aos conselhos dentro de suas secretarias municipais, que já possuem capacidade instalada.

Quanto ao perfil sociodemográfico dos conselheiros de Belo Horizonte, os questionários revelam que a maioria dos conselheiros pertencem ao sexo feminino (53%), tem idade entre 41 e 60 anos (59%), trabalha (73%), é casada (54,9%) e pertence à religião católica (64,8%); 55,7% dos conselheiros se autodefinem como brancos.

A escolaridade e a renda dos conselheiros revelam um padrão social alto daqueles que participam das decisões públicas da cidade, ou seja, 54,9% dos conselheiros possuem 3º grau, sendo que 28,7% desses já possuem pós-graduação e 45,9% recebem mais de oito salários mínimos de renda total (maior que 2.000,00).¹

Analisando a situação de escolaridade dos conselheiros no espaço da cidade, é possível perceber:

- a) os conselheiros que possuem ensino superior e pós-graduação ocupam áreas centrais da cidade (centro sul) e bairros mais homogêneos (residenciais e subcentros² especializados);
- b) pode-se encontrar conselheiros com nível superior em áreas periféricas da cidade;
- c) os conselheiros com primeiro grau são, majoritariamente, originários de áreas periféricas de Belo Horizonte;
- d) conselheiros com segundo grau têm uma distribuição mais homogênea no espaço da cidade.

Destacamos outros dados interessantes como os 17% dos conselheiros participando desses instrumentos democráticos e que possuem apenas o 1º grau e a presença de 1 conselheiro sem instrução; 15,6% de conselheiros são aposentados e 10% não trabalham. Alguns conselheiros não possuem nenhuma renda

(6%) ou recebem apenas 1 salário mínimo ou menos (9%) e 39,3% afirmam serem negros ou pardos, com destaque para a presença de 2 conselheiros que afirmam ser indígenas. São números importantes que revelam a presença ativa de grupos sociais que vêm lutando pela inclusão social de seus representantes e pela conquista de suas reivindicações históricas, sociais e políticas e o direito ao espaço da cidade.

Em relação à renda e ocupação e sua distribuição nos espaços da cidade, temos:

a) os conselheiros que possuem renda mensal superior a 9 salários mínimos (maior que R\$2.300,00) estão concentrados nas áreas próximas ao centro e bairros mais homogêneos (residenciais e subcentros especializados);

b) conselheiros sem renda ou que recebem até 1 salário mínimo estão presentes nos espaços mais periféricos da cidade e bairros mais vulneráveis das regionais leste e norte da cidade;

c) conselheiros que se encontram em uma posição mais intermediária (com salários entre 260,00 e 1.300,00) se dispersam pelo espaço, apreendendo todas as regiões;

d) os conselheiros que não trabalham ou estão aposentados têm sua origem predominante em bairros mais periféricos, com exceção de 3 conselheiros que moram em bairros bem centrais;

e) os conselheiros que trabalham são maioria numérica e estão dispersos no espaço da cidade por todas as regionais, com uma concentração nos bairros centrais e adjacências.

Os dados de escolaridade, renda e ocupação dos conselheiros confirmam uma presença majoritária de estratos médios da

sociedade para a representação nos conselhos. Essa configuração pode representar um perfil de conselheiros mais preparado para as atividades dos conselhos, considerando seu maior acesso à informação (anos de estudo) ou pode apresentar um problema na representatividade social, pois os conselheiros com esse perfil de instrução e renda podem não expressar as demandas dos segmentos mais populares da cidade.

Observando a distribuição espacial dessa situação de renda e escolaridade, conclui-se que os conselheiros que representam a maioria nos conselhos são aqueles que têm uma boa posição em todas as categorias e estão distribuídos nos melhores bairros da cidade (centro e adjacências). Isso pode significar que demandas diretas dos lugares mais vulneráveis têm uma menor representatividade nos conselhos municipais.

Quanto à trajetória política dos conselheiros municipais dos diversos conselhos setoriais, temos que 59,8% são sindicalizados e o mesmo percentual está filiado a outros órgãos comunitários como associações de bairro, clubes, grêmios, entre outros. Ainda, 40,2% desses estão filiados a partidos políticos, sendo que a maioria pertence a partidos de esquerda. Esses dados não deixam dúvidas sobre o alto grau de participação cívica dos conselheiros.

Quanto ao desempenho dos conselhos, 53,3% dos conselheiros consideram que o número de deliberações dos mesmos é médio e 36,1% afirmam que as decisões do conselho também têm média influência nas decisões da secretaria municipal, contra 25,4% que acham que as suas decisões têm pouca influência no poder público. O compromisso do governo municipal com os conselhos foi avaliado como

médio por 39,3% dos conselheiros e como pouco ou nenhum compromisso por 24,6%.

Isso pode significar que essa arena de decisão colegiada está se fortalecendo e tendo o devido reconhecimento do poder público no que se refere a sua importância como espaço de discussão de interesses políticos diferenciados e como um instrumento de contribuição ao planejamento da cidade e de democratização das políticas públicas, considerando que, ainda, no somatório das impressões positivas, mais de 60% dos conselheiros apontam como efetiva a influência das decisões dos conselhos nas secretarias municipais.

A relação entre conselhos e poder público, no que se refere à posição política dos conselheiros em relação ao governo municipal atual aponta que 52,5% dos conselheiros afirmam que apóiam o mesmo, 29,5% têm uma posição de independência e 9% fazem oposição à prefeitura.

A espacialização dos dados sobre as relações dos conselhos com o governo municipal permite compreender que há uma distribuição bastante homogênea de conselheiros que apóiam a prefeitura, o que pode indicar que a

mesma pode contar com a “irradiação” de suas ideias com maior facilidade para o coletivo da cidade. O mesmo acontece quando mapeamos os conselheiros que avaliam positivamente a gestão da prefeitura.

Em relação à caracterização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Belo Horizonte, 33,6% dos conselheiros apontam como 1ª alternativa de dificuldade do funcionamento dos conselhos a falta de capacitação de seus membros e como 2ª alternativa, 13,1% afirmam que a ausência de diálogo e negociação com representantes da prefeitura dificulta a atuação mais efetiva dos conselhos. Os dados revelam claramente a necessidade de uma política de capacitação de conselheiros para que estes possam exercer sua função de forma clara e segura. Percebe-se que, mesmo que o perfil de escolaridade dos conselheiros seja alto, a demanda por uma capacitação específica é muito presente. Chama a atenção também o resultado que aponta como uma dificuldade o não cumprimento das resoluções dos conselhos pela Prefeitura, que aparece com 18% na primeira alternativa e com 9% na segunda.

Tabela 1 – Principais dificuldades no funcionamento dos conselhos

Dificuldades	1ª alternativa – %	2ª alternativa – %
Ausência de diálogo e negociação com representantes da Prefeitura	7,4	8,2
Ausência de diálogo e negociação entre os membros do Conselho	3,3	13,1
Falta de capacitação dos membros do Conselho	33,6	11,5
Falta de informação dos Conselhos	1,6	8,2
Falta de representatividade dos Conselhos	13,1	4,9
Não cumprimento das decisões do conselho pela Prefeitura	18,9	9,0
Nenhum (resposta única)	12,3	37,7
Outros	9,8	7,4
Total	100,0	100,0

Fonte: Observatório das Metrôpoles – PUC Minas, 2004.

Como resultado positivo do funcionamento dos conselhos municipais em Belo Horizonte, seus membros destacam como 1ª alternativa, que os conselhos otimizam a democratização das informações e decisões relativas à política municipal (34,4%), e como 2ª alternativa o mesmo percentual (34,4%) afirma que a presença dos conselhos aumenta o diálogo entre os governos e a sociedade. Esse dado representa uma percepção madura dos conselheiros sobre a função básica dos conselhos municipais, de democratizar as políticas públicas do município garantindo a participação popular nas decisões de caráter público. Essa percepção fortalece esses instrumentos colegiados na medida em que os conselheiros avaliam como positivo e produtivo o exercício do poder político pelo bem comum e podem elaborar um novo regime de ação pública baseada na governança democrática.

Em relação às condições de funcionamento dos conselhos municipais, 30,3% dos conselheiros consideram boa a infraestrutura disponível para o seu funcionamento, 34,4% as consideram médias e 18,9% fracas. Esses dados representam uma opinião dividida dos conselheiros sobre o apoio das prefeituras para a disponibilização de recursos básicos para a organização e o funcionamento desses instrumentos. Isso indica que pode haver uma grande desigualdade de apoio do poder público entre os conselhos das diversas políticas. Os conselhos municipais de Saúde, da Cidade e de Política Urbana foram os mais citados com boas e ótimas condições de funcionamento.

Vale ressaltar que o suporte dispensado pelo poder público aos conselhos (sede, material de consumo, equipamentos, transporte, etc.) é de fundamental importância para garantir o funcionamento dos conselhos, considerando que:

Tabela 2 – Principais resultados no funcionamento dos Conselhos

Dificuldades	1ª alternativa %	2ª alternativa %
Aumento da representatividade das instituições nas decisões do governo	4,1	1,6
Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões locais	7,4	14,8
Capacitação dos membros do Conselho	4,9	34,4
Controle social (fiscalização) sobre as decisões da Prefeitura	19,7	8,2
Democratização das informações e decisões relativas à política municipal	34,4	8,2
Melhoria da qualidade de vida do município	23,8	13,9
Nenhum (resposta única)	4,1	6,6
Outros	1,6	9,8
Total	100,0	

Fonte: Observatório das Metrôpoles – PUC Minas, 2004.

a) vários conselheiros precisam de vales-transporte para se locomoverem até os locais de reunião, principalmente aqueles que moram em bairros de periferia;

b) o uso do correio, do telefone e do e-mail é uma estratégia que pode garantir que o quórum para as reuniões seja alcançado a cada mês;

c) é necessário garantir um sistema oficial de registro das reuniões (atas, relatórios, pareceres, lista de frequência), principalmente nos conselhos deliberativos;

d) os conselheiros precisam se preparar para as discussões e para isso é fundamental garantir o acesso e a socialização das discussões e do material a ser discutido nas reuniões dos conselhos ou em suas câmaras setoriais ou técnicas, através de xerox de leis, resoluções, textos teóricos, etc.;

e) para garantir toda essa infraestrutura é necessária uma equipe mínima de trabalho para dar suporte aos conselhos (secretaria executiva).

Sobre o equilíbrio de forças no interior dos conselhos, 49,2% dizem que há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade, contra 30,3% que não concordam com essa afirmação. A representatividade das entidades nos conselhos também foi avaliada positivamente, pois 57,4% dos conselheiros consideram que as entidades que, atualmente, participam desses instrumentos de decisão coletiva, têm representado razoavelmente os setores existentes na cidade. Esse dado pode indicar uma atuação efetiva dos representantes dos diversos segmentos, pois se existe a percepção de que a representatividade é positiva isso é resultado de uma participação ativa dos indivíduos.

Quanto à decisão de instalar os conselhos, 32,8% afirmam que a pressão da sociedade foi responsável por sua implementação, 23% dizem que a exigência legal do governo federal para liberação de recursos para o município foi fator de decisão para implantar os conselhos, e 22,1% apontam o próprio interesse do prefeito ou dos secretários municipais como agente de instalação dos conselhos. Em Belo Horizonte, não podemos desprezar uma porcentagem considerável de conselheiros que confirmam a existência da força de pressão da sociedade. Isso pode significar para a cidade a concretização de um novo caminho construído em quatro décadas de governo democrático, incentivando os instrumentos participativos e de uma organização política da sociedade mais amadurecida e consciente de que precisa ocupar os espaços de decisão pública junto ao Estado.

Para 36,1% dos conselheiros representantes da sociedade civil, suas entidades foram escolhidas para participar dos conselhos através de formas democráticas de eleição, como as conferências municipais. Outros 30,3% afirmam que a nomeação de suas entidades já estava determinada pela lei de criação do conselho municipal e 16,4% alegam que a escolha passou pela intervenção direta do poder público. Esse último dado refere-se exclusivamente à escolha das entidades governamentais. Nessa mesma linha, 43,5% dos conselheiros afirmam que estão participando dos conselhos e foram indicados por suas entidades através de processos democráticos de escolha (assembleias e conferências).

Aos conselhos municipais cabe a função de controle social das políticas públicas, o que exige dos conselheiros uma atenção na fiscalização da prefeitura, das entidades envolvidas

com cada política e o monitoramento da execução de suas próprias deliberações para o município. Nesse sentido, 59% dos conselheiros dizem que estão fiscalizando a execução de suas decisões e 63,9% afirmam que os resultados de suas discussões estão sendo socializados com o coletivo da sociedade. Essa condição pode apontar a capacidade dos conselhos em influenciar nas decisões públicas e de produzir impactos nas diversas políticas sociais da cidade. Por outro lado, a pesquisa também apontou que os conselhos estão pouco estruturados para a tarefa de monitoramento das políticas públicas considerando a utilização de mecanismos restritos para a fiscalização das políticas públicas (publicação no *Diário Oficial do Município-DOM*, solicitação de prestação de contas aos secretários municipais). A divulgação de resultados e discussões para a sociedade também está restrita às publicações no *Diário Oficial do Município*, mas é possível verificar a preocupação dos conselheiros com as duas ações fundamentais dos conselhos.

Nos conselhos abordados na pesquisa temos que 68% representam a sociedade civil, 27% representam o governo municipal e 4,1% não quiseram declarar a sua representação, e ainda, 49,2% dos conselheiros que participam de mais de um conselho municipal. Essa participação em 2 conselhos ou mais representa uma realidade constante na demanda dos conselhos em toda Região Metropolitana de BH e é visto por vários pesquisadores como um comportamento negativo que pode inibir a participação de outras entidades que garantiriam a presença de novos interesses e ideias sobre as políticas públicas. De outra forma, pode ser interpretada como uma prática positiva que garante a continuidade dos trabalhos devido à

menor rotatividade de pessoas nos conselhos e à interlocução entre as discussões dos conselhos de diversas políticas setoriais.

Percepção dos conselheiros sobre a cidade de Belo Horizonte

A percepção dos habitantes sobre o espaço da cidade pode otimizar diversos projetos de planejamento urbano, na medida em que o nível de satisfação do usuário com o espaço da cidade e com seus serviços é um ponto fundamental para o sucesso do empreendimento. A forma como a cidade é “desenhada” por indivíduos e coletividades oportuniza a reação e a resposta de cada indivíduo e é fruto de sua satisfação psicológica com o ambiente.

No caso específico deste trabalho, a percepção dos conselheiros sobre a cidade onde residem, trabalham e descansam tem uma importância ainda maior, considerando que os mesmos também assumem a responsabilidade de decidir sobre os projetos futuros da cidade e os serviços e equipamentos que irão atender à população nos seus mais diversos anseios.

Considerando que cada habitante tem uma visão parcial do meio ambiente em que vive e que a rigor, a cidade objetiva não existe para os indivíduos, nos conselhos essa perspectiva também está presente, pois cada conselheiro traz para a arena de decisão os seus conhecimentos prévios sobre o espaço urbano, ou seja, a sua percepção da cidade, que também está condicionada ao lugar onde ele vive, aos espaços por onde transita, a sua educação e seu nível cultural, entre outros.

Nesse sentido, para compreender as forças políticas e sociais que movem a dinâmica

dos conselhos é necessário compreender como os conselheiros se envolvem com os espaços da cidade. Vale perguntar: as decisões dos conselhos e a priorização de atendimento de certa região e não outra reflete qual visão sobre a cidade? A distribuição das resoluções pelo espaço da cidade reflete as forças de reivindicação dos conselheiros pelo favorecimento dos lugares onde moram ou que gostam?

Foi importante o levantamento da percepção individual dos conselheiros sobre o lugar onde vivem e o sistema de transporte que os servem, a avaliação do espaço central de Belo Horizonte, a indicação dos lugares de que gostam e de que não gostam na cidade, o apontamento dos principais problemas enfrentados pela população em Belo Horizonte, e a avaliação dos mesmos quanto aos melhores e os piores bairros, sendo estes últimos apontados como aqueles que precisam de maior intervenção do poder público. Também permitiu que os conselheiros analisassem os bairros que foram mais contemplados em suas discussões nos conselhos e os locais que ainda precisam de uma maior atenção dos mesmos, por nunca terem sido contemplados ou porque necessitam de novas intervenções dos conselhos.

Nessa perspectiva temos que 59,8% dos conselheiros apontam o bairro onde moram como um lugar bom para se viver. Pode-se verificar que muitos bairros localizados em áreas de periferia desorganizada foram indicados como bom lugar para moradia. Isso significa que, apesar das dificuldades de infraestrutura e outros problemas sociais, seus moradores construíram relações afetivas com os lugares.

Também é visível a influência das relações afetivas com os lugares quando a questão se refere a segurança pública. Nos locais de

moradia dos 55,7% de conselheiros que possuem um sentimento parcial de segurança no bairro e dos 20% que se sentem seguros, podemos encontrar áreas que possuem altos índices de violência urbana, como é o caso do Taquaril na zona leste, bairros da zona oeste de BH e norte. Percebe-se que alguns deles também foram citados pelos 22,1% que não se sentem seguros, ou seja, o mesmo local foi citado em duas ou três categorias. Isso significa que o sentimento de segurança não se relaciona somente com questões que envolvem violência ou tráfico de drogas; significa também, que a sensação de segurança ou de insegurança é variável de pessoa para pessoa. Verifica-se, ainda, que a preocupação com a segurança é um fenômeno que se dispersa por toda a cidade.

Sobre os espaços da cidade mais contemplados com as decisões dos conselhos municipais, verificou-se que esses lugares estão dispersos pela cidade, com menor ocorrência na regional norte. Essa dispersão pode ser resultado dos diversos tipos de políticas abordadas nos conselhos considerando que foram entrevistadas pessoas que decidem sobre diferentes assuntos e necessidades sociais.

34,4% dos conselheiros admitem a existência de bairros que precisariam ser contemplados nas discussões de seus conselhos. Esses dados espacializados permitem dizer que a área central da cidade, a região do Barreiro, Venda Nova e Pampulha são apontados como os lugares que ainda precisam receber maior atenção dos conselhos, bem como algumas áreas de periferia desorganizada dispersas pelo município (vilas, favelas).

Dos bairros citados como os melhores para se viver na cidade, temos diversas caracterizações que justificam a escolha dos

conselheiros e que podem ser classificadas como: a) Estrutura Física: com boa infraestrutura urbana, arborizado e com áreas verdes, fácil acesso, boa topografia, limpeza, lugar/visual bonito, pouca poluição; b) Laços afetivos: amizades no bairro, boa vizinhança, tempo de moradia, lugar de referência cultural, e convivência comunitária, c) Serviços Sociais Básicos: lugar seguro, boa limpeza urbana, sistema de transporte bom, área comercial satisfatória e d) outras características como aconchegante, tranquilo, parece cidade do interior, pouco violento, satisfação com o lugar.

No levantamento dessas informações podemos verificar que os conselheiros se referem mais aos bairros da regional centro sul que possuem boa infraestrutura de serviços e comércio e são mais arborizados e as áreas da Pampulha consideradas como local turístico com infraestrutura para lazer e áreas de convivência coletiva. Bairros na regional Barreiro têm a vantagem da função comercial e da tranquilidade de "cidade do interior" em alguns de seus pontos. Os lugares citados na região norte e oeste são áreas de periferia, mas que primam pela convivência comunitária e os bairros citados na região leste têm característica mistas de residenciais e comerciais, com exceção do Taquaril, que é uma área de periferia com inúmeros problemas sociais, mas tem uma história de organização comunitária bem consolidada.

Dentre os bairros apontados como os mais problemáticos de Belo Horizonte, percebe-se uma infinidade de justificativas que, na sua maioria, remetem a situações geradas por questões sociais como a pobreza dos lugares. São apontados os seguintes problemas: a) questões de ordem física como risco

geológico, acesso difícil, áreas degradadas, sujeira, topografia acidentada, desequilíbrio ambiental; b) falta de infraestrutura como saneamento básico, eletrificação e a presença de habitações subnormais; c) ausência de serviços básicos como postos de saúde, escolas, posto policial, estabelecimentos comerciais e problemas com transporte; d) questões sociais graves como a violência, tráfico de drogas, desemprego e ocupação inadequada de algumas áreas. A espacialização desses problemas aponta quase exclusivamente para áreas de periferia desorganizada que convivem com a falta de urbanização e o crescimento de ocupações desordenadas. Exceções são os bairros da área central citados devido a problemas com violência (assaltos nas ruas, roubo de carros e casas).

Perguntados sobre um lugar de Belo Horizonte de que gosta, a maioria dos Conselheiros elegeu um local específico e em escala micro como uma rua, uma praça, parque, uma edificação. Alguns indicaram um bairro como seu lugar de preferência e então foi possível mapear essas escolhas, que apontam a regional centro sul como detentora dos lugares mais apreciados pelos conselheiros, principalmente as áreas consideradas como nobres e a continuação destas até a região da Serra do Curral (parque e áreas de preservação). Para os lugares de que gostam os conselheiros valorizaram a perspectiva física desses locais elogiando a beleza da paisagem, a limpeza, a arborização e a boa infraestrutura de comércio e serviços.

Sobre o lugar da cidade de que não gostam, foi possível notar uma sobreposição de escolhas com o item anterior (lugar de que gosta), pois praticamente os mesmos bairros da regional centro sul e Barreiro foram citados,

criando uma ambiguidade nessas áreas em relação à opinião dos conselheiros. Algumas foram apontadas mais de duas vezes em perspectivas diferenciadas – negativa e positiva.

Como exemplo dessa ambiguidade, podemos citar o bairro da Serra, que possui uma área de residências de alto luxo e pontos que abrigam vilas e grandes favelas, o mesmo acontecendo com a região do Buritis e Belvedere. A Pampulha vive a contradição de ser atrativo turístico e um polo arquitetônico e, ao mesmo tempo, ser caracterizada como um lugar poluído e fétido e ainda, outros bairros da região central elogiados pela sua boa infraestrutura e condenados pelos índices crescentes de violência. Na classificação dos lugares depreciados da cidade ainda podemos encontrar uma concentração maior de bairros na região norte e Venda Nova, que são descritos como áreas de periferia desorganizada. Aqui, a justificativa dos conselheiros gira em torno dos problemas sociais desses lugares (violência, drogas, pobreza, transporte ruim), a estética dos lugares (sujeira, feio, triste) e a falta de infraestrutura urbana.

Solicitados a apontar os bairros de Belo Horizonte que mais precisam de intervenção do poder municipal, os conselheiros cobriram todas as nove regionais da cidade com um número significativo de lugares citados, com destaque para uma grande concentração de bairros ao norte e em Venda Nova, que não apareceram em outros itens espacializados, confirmando essas regiões como as mais vulneráveis da cidade. Os bairros da regional centro-sul também aparecem com grande necessidade de intervenção, somados aos bairros da região do Barreiro, que necessitam de investimentos da prefeitura nas áreas de transporte e

segurança pública. Os demais bairros dispersos pelo município referem-se a áreas de periferia organizada e desorganizada: conjuntos habitacionais, vilas e favelas. Para estes últimos, os conselheiros apontam a necessidade de reverter as condições precárias de habitação e de vida, a intervenção nos altos índices de vulnerabilidade social, a falta de saneamento e serviços sociais básicos, além do combate à criminalidade. Quanto aos principais problemas enfrentados pelo município de Belo Horizonte, os conselheiros apontaram questões em todas as políticas públicas, sendo os três mais citados: a violência e a insegurança na cidade, o desemprego e problemas com a estrutura da educação.

O que mais chama a atenção nesse trabalho é a associação dos problemas apontados pelos conselheiros e dos bairros onde ocorrem e a indicação dos locais para onde as decisões dos conselhos são direcionadas. Há uma clara incoerência entre a indicação dos conselheiros dos bairros que devem ser atendidos com determinado investimento público e aqueles que têm problemas emergentes e deveriam ser atendidos com prioridade.

A análise das atas dos conselhos, que mostram os resultados e as decisões tomadas pelo coletivo de conselheiros nos mostra que o mapeamento das resoluções dos conselhos no espaço da cidade é diferente do mapeamento dos maiores problemas apontados pelos mesmos. Percebe-se que as indicações dos lugares se associam mais aos lugares de moradias dos conselheiros e dos lugares que mais gostam. Isso nos faz refletir sobre a existência direta da topofilia que faz com que os conselheiros, mesmo no âmbito público e decidindo pelo coletivo da sociedade, valorizem e deem preferência

para os lugares que lhe são afetos ou de convivência rotineira.

O mapeamento dos problemas da cidade e dos bairros que precisam de maior intervenção, na percepção dos conselheiros, não condiz com a espacialização dos bairros atendidos pelas decisões dos conselhos nem com a espacialização dos bairros que deveriam ser foco de discussão dos conselhos no futuro.

Considerações finais

A experiência da decisão colegiada traz para o futuro da cidade novos desenhos, considerando que não é só o poder público que tem sob sua responsabilidade as “escolhas” sobre as resoluções dos problemas urbanos e o direcionamento dos benefícios para os diversos “lugares” da cidade.

Com a inserção da participação popular na gestão pública, da representatividade de diferentes segmentos e interesses nos assuntos urbanos e da responsabilidade pelo bem comum (dimensão coletiva), tem-se uma ampliação do espaço público, entendendo-se este de duas formas: a) como apropriação física dos lugares da cidade pela população, utilizando os mesmos como equipamentos e locais de lazer e serviços, e b) como exercício de cidadania, na medida em que uma ação política dos indivíduos requer o seu aparecimento nos espaços públicos de decisão, onde revelam ativamente suas identidades pessoais e singulares, que vão, aos poucos, se transformando em um espírito coletivo.

Também se deve atentar para o contexto de inter-relação no qual acontecem as decisões

coletivas. Estas se apresentam em um todo heterogêneo, no qual os interesses e as expectativas em relação à cidade são diferenciados, o que indica o desafio de lidar com projetos políticos diversos. Com o advento da municipalização das políticas públicas em Belo Horizonte, foi possível viabilizar espaços democráticos e instalar o poder de decisão próximo à comunidade, permitindo a abertura para a inserção de vários setores sociais organizados e envolvidos com as questões públicas, que favorecem ou prejudicam a qualidade de vida urbana.

Nessa perspectiva, a experiência dos conselhos municipais no planejamento urbano assume a responsabilidade de garantir que esses instrumentos não sejam uma unidade voltada para assuntos políticos de uma minoria, mas uma instituição de caráter público voltada para toda a comunidade. Devem existir para criar estratégias de atuação sobre o orçamento, os serviços, os programas, a implementação e o controle das diversas políticas que movem a cidade e seus habitantes.

É nesse sentido que a teoria da percepção ambiental foi importante para sustentar a organização da coleta de dados da pesquisa e para a leitura dos dados sobre a implicação dos conselheiros com as políticas sociais e urbanas e o seu compromisso com o futuro da cidade. É importante reconhecer que esses representantes possuem formas de expressão diferentes de acordo com as suas necessidades sociais e políticas, sua formação cultural e do lugar de origem (a comunidade).

Através da opinião dos conselheiros sobre a atuação e o resultado do funcionamento dos conselhos e sua percepção sobre o espaço da cidade sobre o qual estão decidindo, aliadas ao perfil sociodemográfico dos representantes

de órgãos governamentais e da sociedade civil organizada, foi possível avaliar esse novo processo de planejamento realizado de forma colegiada em Belo Horizonte.

A pesquisa permitiu dividir essa análise em três pontos importantes:

- a) a concepção de planejamento em Belo Horizonte, sua funcionalidade e espacialização;
- b) a percepção da cidade e sua influência no planejamento urbano;
- c) as forças políticas distribuídas no espaço urbano de Belo Horizonte e sua influência nas decisões públicas que alteram o espaço da cidade.

No momento atual, o planejamento urbano brasileiro reflete claramente uma ruptura com o planejamento tecnocrático que tinha a decisão e ação do Estado como a única forma de regular as contradições sociais e políticas do país. Esse processo é fruto do avanço da capacidade de mobilização e ação dos movimentos sociais, incluindo as suas demandas sociais nas decisões de caráter público, e da modernização do próprio Estado que, nas últimas décadas, incorporou novas formas de interação com a sociedade.

Nessa perspectiva, pode-se analisar o planejamento urbano na cidade de Belo Horizonte, que já avançou no processo de transformação da legitimação do exercício do poder, permitindo outras formas de representação política e o controle do Estado pela sociedade.

A administração do município caracteriza-se por um projeto democrático popular que estabeleceu, para si, o desafio de minimizar as desigualdades sociais da cidade e introduzir a participação popular na gestão pública através da sociedade civil organizada.

Foi possível perceber que os canais de abertura para a organização de um planejamento participativo em Belo Horizonte estão consolidados e têm seu marco legal na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor de Belo Horizonte, entre outras leis municipais que regulamentam e incentivam a participação social nas políticas públicas. Também requer destaque o fato de que, além funcionamento dos dezoito conselhos municipais de diversas políticas setoriais, estão em operação os conselhos regionais e a prática do orçamento participativo já instalado há mais de uma década.

Esses instrumentos apontam para uma renovação na contratualidade entre o público e o privado, que considera o conflito e a negociação como ações legítimas da vida política de uma cidade. Resta verificar se o espaço público criado para as decisões coletivas está sendo ocupado e utilizado de forma ativa pelo governo e, principalmente, pela sociedade civil organizada.

A pesquisa permitiu, então, analisar como se dá esse modelo de planejamento participativo no município, além de apontar algumas fragilidades dessa experiência democrática.

Entendendo o planejamento urbano como um processo contínuo e permanente de avaliação do espaço da cidade, em sua totalidade, e destinado a resolver, racionalmente, os problemas que influenciam na qualidade de vida de uma sociedade, através de uma ordenação e previsão de consequências e utilização ótima dos recursos, podemos estabelecer um olhar de referência para enxergar os aspectos positivos e negativos que envolvem a experiência de Belo Horizonte.

Através da atuação dos conselhos municipais, em Belo Horizonte, é possível promover formas de mesclar as visões diferenciadas trazidas por diversas representações sociais, sejam elas locais, regionais, técnicas, empresariais ou populares, configurando um espaço político legítimo de discussão da cidade. Pode-se perceber que essa nova contratualidade entre sociedade e Estado, representada pelos conselhos, permitiu uma maior visibilidade dos problemas da cidade nas diversas áreas sociais e estruturais, a partir de ângulos e interesses diferenciados, além de trazer um novo olhar para o espaço da cidade, considerando que os participantes dos conselhos representam e “defendem” os diferentes territórios da mesma. Também é relevante apontar que esse modelo de planejamento permite uma maior difusão das decisões pelo espaço e torna mais democrática a divisão de recursos e benefícios para as comunidades em todas as partes do município.

A espacialização das decisões dos conselhos e o estudo das atas permitiram verificar que diferentes aspectos estão sendo abordados na cidade como: meio ambiente, urbanização, habitação, segurança, ocupação, territorialização, utilização dos espaços da cidade, questões sociais que afetam a distribuição e a circulação da população bem como sua qualidade de vida; e que as deliberações nesse sentido podem alcançar a cidade em seus vários bairros e regionais. Isso quer dizer que a diversidade das situações urbanas está sendo considerada e que existe um esforço de inclusão de todas as partes da cidade, sejam elas oficiais ou não.

Na prática de participação dos conselhos, a análise dos documentos demonstra, ainda, que as decisões dos conselhos deixam a desejar no que se refere aos atendimentos

diretos às necessidades básicas da população. As questões que envolvem a regulação urbana e processos de grandes empresas são itens prioritários nas atas de reuniões. Isso quer dizer que os conselhos estão priorizando discussões relativas ao setor privado e garantindo resoluções mais voltadas para a análise de processos pontuais. As atas indicam poucos momentos de discussão mais ampla sobre a implementação, avaliação e controle social das políticas urbanas, ou seja, apesar de extremamente válidas as discussões sobre o avanço da utilização do espaço pelo setor privado, se gasta muito tempo com análises de processos particulares em detrimento de questões mais coletivas, que beneficiariam a população como um todo e consolidariam a função social da cidade.

Outro ponto importante que compromete o processo de planejamento é a verificação de que há uma dificuldade de unificação das discussões e ações que passam pelos conselhos. Percebe-se que as análises de pontos importantes sobre a ocupação, utilização dos espaços da cidade, distribuição da população, entre outros, são descoladas de análises que envolvam o desenvolvimento econômico e social da cidade. Nesse sentido, o planejamento pode ser participativo, mas não é integrado.

A organização da estrutura urbana pressupõe um conjunto de ações reguladoras e indutoras da dinâmica de crescimento da cidade, que passa por uma intervenção que atinja um processo de desenvolvimento urbano sustentável e que promova, radicalmente, a inclusão de comunidades historicamente excluídas do contexto urbano. Assim, é fundamental o maior número possível de aspectos que envolvem a dinâmica da cidade sejam considerados pelos conselhos em suas discussões.

O segundo ponto importante, considerado na pesquisa, refere-se à influência da percepção ambiental sobre as decisões dos conselhos municipais. De acordo com a hipótese inicial, é possível verificar que a construção coletiva é extremamente afetada pelas análises individuais. Isso seria lógico, partindo da pluralidade que existe em um movimento democrático, que envolve diversas ideias em torno de uma proposta; mas está se considerando algo mais profundo, que passa pela identificação das pessoas com os lugares em que vivem ou trabalham, além de suas diversidades na formação política, educacional, cultural e social que se refletem em suas escolhas.

A percepção da imagem da cidade é um elemento importante para entender as identidades pessoais e os significados urbanos, pois estes delinearão as formas de “compromisso” ou “não compromisso” das pessoas com os lugares. Por isso, elegeu-se como um referencial para essa pesquisa a introdução da percepção ambiental para compreender a dinâmica concreta que influencia as decisões dos conselheiros no espaço da cidade.

Portanto, para se estudar a distribuição das ações dos conselhos municipais no espaço da cidade é preciso entender os diferentes ângulos pelos quais os lugares urbanos são enfocados; é necessário defrontar-se com a imagem criada e recriada pelo olhar de cada conselheiro e que se altera conforme mudam as características individuais e sociais dos sujeitos que a produzem.

É uma estratégia complexa para captar a realidade, pois coloca a questão da análise qualitativa que deve interferir na realidade ambiental cotidiana e que deve modelar um perfil urbano para cada indivíduo. Esse olhar sobre a

percepção ambiental gera possibilidades informacionais que podem criar uma escala de valores sobre o cotidiano urbano, ou seja, medir a visibilidade e os significados da cidade para cada conselheiro, produz elementos que estruturam a percepção urbana que influenciará na tomada de decisões das diversas políticas públicas e que alteram o espaço da cidade.

Aqui, dois aspectos importantes são identificados e se confrontam: a imagem individual da cidade desenvolvida pelo indivíduo/cidadão (que está no conselho) e a imagem coletiva da mesma (intersubjetiva), adotada pelo indivíduo que exerce o cargo de conselheiro e está sob a influência de outras opiniões e sob a pressão do senso coletivo nas decisões. Isso significa, de um lado, dizer que cada indivíduo relaciona-se com os lugares de acordo com as identificações sociais e culturais, que ao longo do tempo vão construindo uma imagem urbana que é valorizada ou desvalorizada pelos indivíduos e que, futuramente, será decisiva para a sua opinião política. Por outro lado, a cidade, em tempos atuais, vive o impacto crescente dos veículos de informação e comunicação, que têm criado um imaginário correspondente a um sentido de participação dos indivíduos na minimização dos problemas urbanos, ou seja, a questão da participação tem sido apontada como forma de viabilizar a qualidade de vida nas grandes cidades. Isso entusiasma diretamente as pessoas que estão inseridas em instrumentos democráticos de planejamento urbano, pois são elaborados motes que estimulam o compromisso com uma cidade (imagem), construída por um terceiro elemento a serviço de diversos setores: os veículos de comunicação.

Nesse contexto, a decisão política dos conselheiros municipais sobre os diversos

problemas urbanos representa a percepção coletiva (intersubjetiva) da imagem urbana e esta demonstra o poder que organiza a cidade e que dele se utiliza para reproduzir-se. Essa imagem final (mas dinâmica) constrói a hierarquia do sistema urbano em termos políticos e de forças sociais, e comunica a forma de entender, avaliar e valorizar a cidade em determinado momento.

Vale ressaltar que, de acordo com a realidade política e representativa de cada conselho municipal, essa imagem será mais institucionalizada quando corresponder à assinatura do poder público sobre o planejamento urbano, ou mais democrática quando garantir e considerar as observações e demandas da sociedade civil através da representação de vários segmentos. Alguns conselhos vivem uma situação política de “imposição” dos interesses do poder público sobre os diversos setores sociais participantes.

Temos, então, para a realidade do planejamento urbano de Belo Horizonte, análises interessantes quando avaliamos a percepção da cidade pelos conselheiros municipais e a espacialização das decisões finais tomadas pelos conselhos municipais.

A distribuição espacial dos conselheiros pela cidade indica uma concentração dos mesmos em bairros centrais e seu entorno. Essa distribuição é muito semelhante àquela que apresenta o destino das decisões dos conselhos no espaço da cidade e o apontamento daqueles lugares que ainda necessitam de mais atenção por parte dos conselhos, apesar de já terem sido contemplados por decisões de mais de um conselho municipal. A área central é um exemplo e aparece sempre como um lugar de prioridade para outras intervenções. Isso é reflexo tanto das análises negativas dos conselheiros, quanto das positivas, ou seja, alguns acham

que o centro deve ser revitalizado devido aos inúmeros problemas relacionados a segurança, poluição, limpeza, trânsito, etc. e outros afirmam que ele deve receber mais investimentos na sua aparência e funcionalidade, pois é entendido como um espaço de lazer, de comércio e de referência histórica da cidade.

O mesmo ocorre com algumas áreas já classificadas pelos conselheiros como os melhores lugares para se viver. Mesmo recebendo boas justificativas para a função de morada, essas áreas também aparecem na indicação dos conselheiros como espaços que devem receber outras intervenções do poder público, apesar de já possuírem boa estrutura física e bons serviços sociais básicos.

Analisando essa situação, a distribuição dos lugares apontados pelos conselheiros como aqueles que mais necessitam de intervenção pública, visualiza-se uma opção inversa, ou seja, os bairros mais vulneráveis da cidade (no olhar dos conselheiros) pouco são alvo das resoluções de seus conselhos, que são os órgãos responsáveis pela discussão e decisão das diversas políticas públicas que planejam o futuro da cidade. Essa análise se fortalece quando verificamos a caracterização das áreas mais problemáticas da cidade e que, na opinião dos conselheiros, estão localizadas na periferia. A distribuição desses lugares nem sempre corresponde às áreas escolhidas pelos conselhos para serem alvos de ação pública nas diversas políticas sociais. Os mapas construídos a partir das atas dos conselhos municipais de habitação, política urbana e meio ambiente reforçam essa constatação.

Essas análises nos indicam duas possibilidades em relação ao destino das discussões e resoluções nos conselhos: as decisões estão

diretamente influenciadas pelas identidades das pessoas com os lugares e por isso a direção delas corresponde aos locais de morada, trabalho ou lazer dos conselheiros, ou pode haver uma forte influência da política da prefeitura sobre o “olhar” dos conselheiros, institucionalizando as decisões para áreas prioritariamente já definidas pelo poder público.

Somam-se a essas observações as análises sobre a percepção dos conselheiros dos lugares de que mais gostam e de que menos gostam na cidade. O apontamento dos locais “ruins” da cidade muitas vezes correspondem aos lugares mais vulneráveis da cidade e vários locais escolhidos como “bons” se confundem com os lugares de morada dos conselheiros. Mais uma vez, é possível avaliar que os sentimentos em relação aos lugares podem induzir as escolhas políticas no espaço da cidade.

O terceiro ponto a ser analisado corresponde à distribuição das forças políticas pelo espaço. Isso quer dizer que o perfil sociodemográfico dos conselheiros tem grande influência nas decisões públicas. Mas, se esse perfil é um ponto de interferência importante nas decisões políticas dos conselhos, este, associado ao local de origem dos conselheiros, também influencia na organização dos espaços da cidade e na distribuição de políticas públicas internamente.

As áreas mais contempladas pelas decisões dos conselhos municipais correspondem àquelas onde moram os conselheiros que têm maior escolaridade (nível superior e pós-graduação) e com maior índice de renda. Os espaços periféricos e mais vulneráveis da cidade abrigam os conselheiros que têm menor renda ou sem renda e que possuem estudos apenas até o primeiro grau. Pode-se dizer que os conselheiros com mais anos de estudo e,

consequentemente, maior renda, têm exercido uma grande influência nos conselhos, atraindo as decisões para as suas áreas de origem. A mesma situação aparece para a distribuição de conselheiros que são sindicalizados, ou seja, grande parte dos conselheiros com formação superior são profissionais liberais sindicalizados.

Vale ressaltar que os conselheiros que representam os setores governamentais encontram-se distribuídos nessas áreas centrais e isso pode justificar o número de conselheiros que apóiam a gestão da prefeitura e que a avaliam positivamente.

Os conselheiros com a trajetória política de inserção em partidos políticos ou outras associações estão distribuídos por todo o território da cidade, mas com maior número em bairros periféricos. Nesse sentido, pode-se dizer que essa característica não tem qualificado as decisões dos conselhos, pois as áreas de origem dos conselheiros com maior trajetória política de participação não têm sido contempladas significativamente pela maioria dos conselhos municipais.

A partir dessas considerações, pode-se afirmar a importância da análise da distribuição dos conselheiros municipais, enfocando suas tendências políticas e seu capital social, pois são fatores que contribuem fortemente nas decisões individuais de cada cidadão. O pertencimento a um grupo político, a participação em movimentos de interesses públicos ou privados, a inserção em associações comunitárias, entre outros, influenciam as reflexões dos conselheiros no momento das discussões públicas que vão afetar direta ou indiretamente os vários grupos sociais do município. A qualificação política dos conselheiros,

associada ao alto grau de escolaridade e maior renda, empodera suas reivindicações e pode aproximar as decisões coletivas a favor de seus interesses.

O trabalho não se encerra aqui, e espera-se que os seus resultados possam contribuir e incentivar outros indivíduos para a inserção nas potencialidades da análise espacial.

Mônica Abranches

Assistente Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Educação pela Universidade Paulista de Campinas-São Paulo e Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Tratamento da Informação Espacial da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora Assistente III da Escola de Serviço Social e Assessora da Pró-Reitoria de Extensão da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Minas Gerais, Brasil).
abranche@superig.com.br

Notas

- (1) Salários com referência do ano de 2004.
- (2) Definimos subcentro como áreas comerciais e de serviços ao longo das vias arteriais nos bairros e em certas áreas como praças e entroncamentos, o que pode aumentar sua importância como referência terciária no nível regional. Essa zona pode ser subdividida em: subcentros de grande porte, áreas de shopping centers e subcentros especializados de saúde, de educação, de transporte, setor moveleiro, de confecção ou industrial.

Referências

- AMORIM FILHO, O. B. (1987). *O contexto teórico do desenvolvimento dos estudos humanísticos e perceptivos na geografia*. Belo Horizonte, Departamento de Geografia do IGC/UFMG. Publicação Especial n. 5
- _____. (1993). Las mas recientes reflexiones sobre la evolucion del pensamiento geográfico. *Paisajes Geográficos*. CEPEIGE/IPGH, Quito, ano XIII, n. 27, pp. 16-28.
- BAUZER, R. (1983). *Crescer numa cidade grande*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- BLEY, L. (1999). “Morretes: um estudo de paisagem valorizada”. In: DEL RIO, V. e OLIVEIRA, L. de. *Percepção ambiental: experiência brasileira*. São Paulo, Studio Nobel.

- CLARK, D. (1985). *Introdução a geografia urbana*. Trad. Lúcia Helena Oliveira Gerardi e Silvana Maria Pintaud. São Paulo, Difel.
- DEL RIO, V. (1990). *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo, Pini.
- FERRARA, L. D'A. (1999). *Olhar periférico: informação, linguagem e percepção ambiental*. São Paulo, Edusp.
- MACHADO, L. (1999). "Paisagem valorizada: a Serra do Mar como espaço e como lugar". In: DEL RIO, V. e OLIVEIRA, L. de. *Percepção ambiental: experiência brasileira*. São Paulo, Studio Nobel.
- PEIXOTO, N. B. (1996). *Paisagens urbanas*. São Paulo, Senac.
- ROLNIK, R. (1994). "Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas". In: RIBEIRO, L. C. de Q. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q. e AZEVEDO, S. de (1995). *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro, Fase/Ippur-UFRJ. Série: teses, dissertações e monografias.
- _____ (2004). *Governança urbana e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase.
- SOUZA, M. L. de (2003). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento à gestão urbanas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- TOLEDO, A. H. (1978). *Planejamento urbano em debate*. São Paulo, Cortez & Moraes.
- TUAN, Y. F. (1974). *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. Trad. Lúcia de Oliveira. Rio de Janeiro, Difel.
- _____ (1976). *Geografia humanística*. Trad. Maria Helena Queiroz. Anais da Associação de Geógrafos Americanos, 66 (2), jun.
- XAVIER, H. e OLIVEIRA, L. de (1996). Áreas de risco de deslizamento de encostas em Belo Horizonte. *Cadernos de Geografia*. Belo Horizonte, PUC Minas, v. 6, n. 8.

Texto recebido em 10/maio/2009

Texto aprovado em 19/jul/2009

