

O PROCESSO PARTICIPATIVO NO PLANO DIRETOR: VONTADE POPULAR OU RITO A SE CUMPRIR? (SESSÃO TEMÁTICA)

Luciane Mitraud Carvalho
luciane.carvalho@gmail.com

Floriana de Fátima Gaspar
Prefeitura Municipal de Contagem | floriana.gaspar@gmail.com

Sessão Temática 10: Territórios, Lutas sociais e planejamento em contexto de conflito

Resumo: Como medir a eficiência e a eficácia de um processo participativo institucionalizado? Qual seu real objetivo: ouvir a vontade popular ou apenas cumprir um rito legal? Em Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, a IV Conferência Municipal de Política Urbana de revisão do Plano Diretor, chamou a atenção por muitos fatores: a quantidade de participantes e o engajamento da população, a quantidade e a qualidade das propostas apresentadas pela sociedade civil, a apropriação do Plano Diretor pelos movimentos sociais, além do desafio da realização de um processo participativo em meio a pandemia de Covid-19. Em contraponto se apresenta o conturbado processo participativo de 2017, que nos mostra uma experiência oposta na mesma cidade. Para além desses fatores, estes processos chamam a atenção pelo conflito entre a especulação imobiliária e a proteção ambiental e preservação de um manancial de águas. O relato dessas experiências nos permite uma série de reflexões sobre a atuação dos sujeitos do planejamento urbano em seu processo de busca pelo direito à cidade, o papel do Estado e seus reflexos nas políticas territoriais.

Palavras-chave: participação; plano diretor; disputa territorial; movimentos sociais.

THE PARTICIPATORY PROCESS IN THE MASTER PLAN: THE WILL OF THE PEOPLE OR A RITE TO BE FULFILLED?

Abstract: How can we measure the efficiency and effectiveness of an institutionalized participatory process? What is its real objective: to listen to the will of the people or simply to comply with a legal procedure? In Contagem, in the Metropolitan Region of Belo Horizonte, the 4th Municipal Conference on Urban Policy to review the Master Plan drew attention for many factors: the number of participants and the engagement of the population, the quantity and quality of the proposals presented by civil society, the appropriation of the Master Plan by social movements, and the challenge of carrying out a participatory process in the midst of the Covid-19 pandemic. In contrast, the turbulent participatory process of 2017 presents us with a different experience in the same city. In addition to these factors, these processes draw attention to the conflict between real estate speculation and environmental protection and preservation of a water source. The account of these experiences allows us to reflect on the actions of urban planning stakeholders in their process of seeking the right to the city, the role of the State, and its impact on territorial policies.

Keywords: participation; master plan; territorial dispute; social movements

EL PROCESO PARTICIPATIVO EN EL PLAN MAESTRO ¿VOLUNTAD POPULAR O RITO A CUMPLIR?

Resumen: ¿Cómo medir la eficiencia y eficacia de un proceso participativo institucionalizado? ¿Cuál es su verdadero objetivo: escuchar la voluntad popular o simplemente cumplir un rito legal? En Contagem, en la Región Metropolitana de Belo Horizonte, la IV Conferencia Municipal de Política Urbana para revisar el Plan Maestro llamó la atención por muchos factores: el número de participantes y el compromiso de la población, la cantidad y calidad de las propuestas presentadas por la sociedad civil, la apropiación del Plan Maestro por parte de los movimientos sociales, además del desafío de realizar un proceso participativo en medio de la pandemia de Covid-19. En contraste, se presenta el convulso proceso participativo de 2017, que nos muestra una experiencia opuesta en la misma ciudad. Además de estos factores, estos procesos llaman la atención sobre el conflicto entre la especulación inmobiliaria y la protección ambiental y la preservación de una fuente de agua. El relato de estas experiencias nos permite una serie de reflexiones sobre el accionar de los sujetos del urbanismo en su proceso de búsqueda del derecho a la ciudad, el papel del Estado y sus efectos en las políticas territoriales.

Palabras clave: participación; plan maestro; disputa territorial; movimientos sociales.

INTRODUÇÃO

A questão democrática tem sido tema central nos debates e disputas políticas ao longo do século XX e início do século XXI. A Constituição Federal de 1988 trouxe como novidade a possibilidade de exercício da democracia direta. Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a instalação de um governo mais progressista no nível federal no Brasil e criação do Ministério das Cidades em 2003, os Planos Diretores Municipais e suas revisões deveriam ser realizadas com base em um processo participativo, criando-se para isso algumas regras, ainda que de forma tímida e preliminar, conforme descreve Souza:

A previsão de participação popular no planejamento e na gestão urbanos poderia ter sido amarrada de outro modo no Estatuto da Cidade, de maneira a minimizar o risco de que uma pseudoparticipação seja implementada tão-somente com o objetivo de se cumprir, formalmente, a lei. Lamentavelmente não foi isso que ocorreu ... uma lei formal como o Estatuto, bem como institucionalidades como o Conselho Nacional das Cidades ... podem ser tornadas letra morta ou, até mesmo, servir antes à cooptação que a um processo político-pedagógico de conteúdo emancipatório. (SOUZA, 2008, p. 101)

Essas conquistas foram resultantes de um contexto social e político, no qual diversos movimentos sociais lutaram pela reforma urbana e por uma gestão mais democrática da cidade. Para esses movimentos, a participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanos seria imprescindível para a redução das desigualdades sociais e a universalização do acesso aos recursos e espaços da cidade. A participação popular seria um meio para alteração do padrão clientelista e excludente das políticas sociais e um contraponto ao planejamento centralizador e tecnocrático até então praticado no Brasil. (Dagnino, 2002)

Neste mesmo contexto, alguns municípios já vinham implementando formas mais participativas de se fazer a governança, tais como o orçamento participativo e o fortalecimento dos conselhos municipais setoriais, com participação da sociedade civil. Contagem foi um destes municípios, com resultados distintos nos processos participativos implementados ao longo de gestões diferentes. A experiência do processo participativo em Contagem tanto pode demonstrar que se pode forjar o processo de modo a apenas cumprir o rito estabelecido e trazer o resultado desejado pelo governo, sem de fato fazer valer a vontade popular, como também pode, por outro lado, trazer a esperança de fazer a diferença, resultando em um projeto urbanístico coletivo, menos refém do capital imobiliário e com ganhos para a questão ambiental.

OS PRIMEIROS PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM CONTAGEM

Já no início da década de 1990, antes do Estatuto da Cidade, o município de Contagem, ao elaborar seu primeiro Plano Diretor (Lei 2760/1995) promoveu a realização de audiências públicas, que buscaram conhecer as demandas da população e incorporá-las ao Plano, iniciando uma prática de participação popular no planejamento urbano.

Em 2006, foi realizada a I Conferência Municipal de Política Urbana - I CMPU, com o objetivo de revisar o Plano Diretor. A I CMPU integrou o processo de construção da Agenda 21, com propostas voltadas para a preservação ambiental. Na Câmara Municipal, foram realizadas novas rodadas de consulta à população, resultando na Lei Complementar 033/2006. Entre as novidades, a nova lei instituiu o Sistema de Gestão Participativa e o Conselho Municipal de Política Urbana - Compur, consagrando assim a participação popular como processo fundamental da elaboração da política urbana municipal.

Nos anos de 2010 e 2011 foi realizada a II CMPU, observando a convocação quadrienal, estabelecida no Plano Diretor. Pela primeira vez uma conferência foi convocada pelo Compur. As propostas aprovadas na II CMPU originaram o Projeto de Lei Complementar - PLC 10 que foi encaminhado à Câmara Municipal em 2012. Entretanto, por ser um ano de eleição municipal, o projeto de lei não foi discutido e acabou sendo retirado de pauta ainda naquele ano. (GASPAR, 2016)

No período entre 2012 e 2016, uma nova proposta para revisão do plano diretor surgiu em meio a uma gestão de características neoliberais, entretanto, sem a realização de um processo participativo que respaldasse o conteúdo proposto, que incluía a redução da Zona Rural e a possibilidade de expansão urbana e industrial sobre a área de preservação do manancial de águas da cidade. Esta proposta acabou não sendo encaminhada à Câmara Municipal. (CARVALHO, 2021)

Nos anos de 2017 e 2021/2022 foram realizadas duas outras conferências municipais, III e IV CMPU, com experiências e resultados completamente distintos, esses processos serão aqui objeto de análise e reflexão.

A III CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA – UM PROCESSO DE CONFLITOS

A III CMPU, ocorreu entre abril e agosto de 2017, em uma gestão de perfil mais neoliberal, com objetivo de subsidiar a revisão do Plano Diretor, em um processo marcado por irregularidades e sem participação da equipe técnica de servidores de carreira da Prefeitura¹.

De acordo com o Plano Diretor vigente na época – LC 033/2006, é competência do Compur convocar quadrienalmente a CMPU e compor uma Comissão Organizadora, responsável por acompanhar e organizar a conferência, sanar dúvidas e conflitos. Entretanto, poucos dias antes das Pré-conferências Regionais, etapa inicial do processo, ocorreu a 1ª Reunião Ordinária do Compur em 17/04/2017. Nesta reunião, os conselheiros foram comunicados sobre a eleição para recomposição do Conselho, com mandato a vencer, mas não foram informados sobre a realização da III CMPU (COMPUR, 2017a). A convocação para as Pré-conferências Regionais foi publicada no dia seguinte (CONTAGEM, 2017a) sem o conhecimento ou aprovação do Conselho. A nova composição do Conselho só foi definida pelo Decreto nº 176 de 01/08/2017 (CONTAGEM, 2017b), retroagindo seus efeitos a 01/07/2017,

ou seja, as Pré-conferências foram realizadas sem que o Compur tivesse uma composição de membros com mandato válido. Assim, o conselho que deveria ter um papel central na condução da III CMPU, foi totalmente excluído do processo.

O Edital de Convocação da III CMPU definiu a data das Pré-conferências Regionais no dia 29/04/2017, 11 dias depois da publicação, prazo inferior aos 15 dias exigidos na Resolução nº 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades (CONSELHO DAS CIDADES, 2005). As únicas formas de divulgação foram o Diário Oficial e a publicação de nota no site da prefeitura 4 dias antes do evento, reduzindo as possibilidades de ampla participação.

Nas Pré-conferências ocorreram as seguintes situações: as audiências foram realizadas simultaneamente nas oito regiões administrativas do município, na manhã de um sábado, em meio a um feriado nacional, colaborando para o esvaziamento do evento; não havia regimento para regulamentar o processo, o qual só foi aprovado na 1ª reunião extraordinária do Compur em 21/07/2017, quase três meses depois da realização das Pré-conferências; os delegados, que seriam responsáveis pela votação das propostas de revisão do Plano Diretor na Plenária Final, foram eleitos sem que houvesse previsão na convocação das pré-conferências e nem regulamentação para o processo eleitoral; também não houve critério de proporcionalidade entre o número de delegados eleitos e a distribuição da população no território.

Em 27/07/2017 foi publicado o Regimento Interno da III CMPU - Resolução do Compur nº 003/2017 (COMPUR, 2017b) que definiu regras para todas as etapas, incluindo as Pré-conferências realizadas em abril, indicando uma tentativa de conferir regularidade ao processo participativo já iniciado.

Em 31/07/2017 foi convocada a Plenária Final da III CMPU, novamente sem divulgação apropriada, sendo que a lista dos delegados eleitos que deveriam participar foi publicada em 18/08/2017 (CONTAGEM, 2017c), apenas um dia antes da realização da etapa final da III CMPU.

A Plenária Final, aconteceu em 19/08/20217, sem regras bem definidas, especialmente para o envio prévio das propostas aos delegados e para o registro de emendas para votação, dificultando a participação da sociedade civil, que não pode se preparar e tomar conhecimento das propostas que seriam debatidas e votadas. Dos 82 delegados titulares e 41 suplentes representantes da sociedade civil, apenas 31 participaram da Plenária Final. Importante ressaltar que as propostas votadas e aprovadas não foram obtidas como resultado da conferência, mas já estavam previamente definidas pelo governo municipal e vinham sendo construídas por grupos de interesse (coalizões) durante os anos anteriores (CARVALHO, 2021). De acordo com relatos de entrevistados, a votação foi confusa e não houve oportunidade para inserção de propostas que não fossem aquelas do Executivo, conforme se vê a seguir:

O que eu percebia era que o poder público atropelava esse pessoal (...) não só os representantes da população, mas também nós como representantes do setor empresarial, nós apresentamos propostas lá na discussão que foram simplesmente desconsideradas, nem leram no dia lá (...)

teve aquela discussão toda lá e muito menos desses movimentos populares, aí que eles não consideraram mesmo. (...) A coisa já veio praticamente pronta (...) E a coisa ficou até de um nível um pouco baixo lá, porque houveram reuniões que quando os representantes dos movimentos sociais manifestavam, aí cortavam o microfone ou já partiam para uma outra pauta sem nem simplesmente deixar a pessoal terminar de expor o ponto de vista, aí o pessoal acabava ficando nervoso e era visto como uma pessoa de esquerda, esquerdista, mas na realidade a pessoa só queria realmente ter o direito de colocar a opinião dela e participar, foi uma pena, no plano diretor eu vi isso claramente, a coisa veio meio que como um rolo compressor. (apud CARVALHO, 2021, p.156,157)

Ficou evidente que, à medida que o processo participativo foi sendo questionado pela sociedade civil, em especial os movimentos sociais organizados, o poder público realizou tentativas de conferir legalidade ao processo. Ficou também explícito o atropelo na realização das etapas da III CMPU, sem um regimento previamente aprovado, demonstrando falta de organização e planejamento da conferência e deixando clara a intenção do Executivo de apenas cumprir um rito ou uma exigência legal, sem, de fato, ouvir a população. Com pouca divulgação e muitas irregularidades, ressalta-se a falta de transparência do processo participativo, gerando pouca oportunidade e tempo hábil para que fosse possível a sociedade civil se organizar e se fazer representar.

Muitos destes problemas observados no processo participativo foram mencionados de forma contundente por entrevistados, conforme trechos transcritos a seguir:

Eu vejo o seguinte, a prefeitura teve o cuidado de seguir todo o rito necessário para fazer a alteração do plano diretor, seguir o rito foi: chamar as pré-conferências, chamar as conferências, chamar as audiências públicas. Mas eles usaram uma estratégia que foi de ocupar esses espaços que deveriam ser para o debate da sociedade civil, com o poder público e com as empresas, ela resolveu ocupar esses espaços com os trabalhadores em cargos comissionados, (...) mas eles iam para hostilizar os movimentos sociais, para vaiar, para xingar, para achincalhar, para hostilizar e teve momentos na audiência pública que precisou da intervenção das forças de repressão, a guarda municipal teve que separar briga dentro do plenário de tão tensionado que foi, mas no final das contas a prefeitura tinha uma ata de que realizou a pré-conferência (...) Então não foi a população que decidiu, porque já estava tudo pronto. (...) as pré-conferências foram todas realizadas no mesmo dia, um sábado que antecedia um feriado que seria na segunda-feira com uma divulgação mínima e não tinha regimento. Então nós fomos aprovar o regimento da conferência depois que ela tinha começado. (...) Então a nossa participação foi apenas para cumprir o rito, mas o tempo todo nós fomos sufocados, a nossa opinião não foi levada em consideração nenhuma vez. (apud CARVALHO, 2021, p.156)

Bom, sobre o processo participativo dá para tecer um rosário só com todos os problemas que tiveram e eram problemas de toda ordem, e era perceptível que esses problemas não eram de incompetência ou desconhecimento na forma de conduzir um processo participativo, eram problemas causados deliberadamente, buscava-se com isso dificultar a participação, cercear a participação, controlar quem teria ou não voz, isso ficou muito evidente ao longo do processo participativo, (...) as audiências regionais, foram convocadas fora do prazo, foi muito em cima da hora, não era explicitado para a população o que ia acontecer na plenária regional, então assim, teve eleição de delegado, mas isso não estava explícito que iria ter, então a população

não pode se preparar para participar e mesmo sem essa possibilidade de preparação ela tentou participar e muitas vezes foi cerceada. Então assim, você via que tinha muito delegado que aparecia como sociedade civil e que na verdade eram pessoas do governo que estavam lá de alguma forma vinculadas ao governo, ou alguma ong que estava vinculada ao governo (...) quem era sociedade civil e não tinha nenhuma ligação com o governo, sociedade civil de fato, teve sua voz calada muitas vezes, de ir tentar falar e não deixarem, de cortar microfone, coisas desse tipo. (apud CARVALHO, 2021, p.157)

Mesmo sem a devida publicação das propostas aprovadas na III CMPU, a administração do município de Contagem entendeu que cumpriu o rito legal e enviou à Câmara Municipal o PLC 026/2017 em 21/11/2017.

Vale destacar que o referido PLC recebeu denúncias no Ministério Público, resultando em Ação Civil Pública (Processo nº 5027149-10.2017.8.13.0079), ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em 01/12/2017, requerendo em tutela de urgência, a suspensão e o cancelamento da tramitação do PLC 026/2017. Em menos de um mês, a Ação Civil Pública foi extinta, permitindo que a Câmara Municipal prosseguisse com a análise e votação do PLC 026/2017. Em apenas 30 dias, o projeto de lei foi aprovado praticamente na íntegra, de forma extremamente rápida para uma matéria tão polêmica e complexa, ignorando todas as reações contrárias, inclusive as recomendações do Ministério Público.

(...) os regimes urbanos não buscam o consenso ideal, mas a pactuação possível – desde que efetive o projeto ou plano desenhando pelas coalizões (...) Assim, supera-se (nessa visão) a dicotomia “público-privado” e buscam-se as várias formas de articulação entre os interesses públicos e os interesses privados; parte-se do órgão governamental, mas constrói-se um arranjo intergovernamental e entre público e privado. (Silva, Clementino, Almeida, 2018, p.852)

E assim o projeto de interesse da coalizão de forças políticas e econômicas representadas naquela gestão se concretizou na LC 248/2018 que trazia, entre outros problemas: grandes prejuízos para a proteção ambiental das bacias de Vargem das Flores² (Figura 1) e do córrego Bom Jesus; a extinção da Zona Rural do município que correspondia a 25% do território, abrindo esta parte do município, com cobertura vegetal expressiva, para a expansão urbana e o mercado imobiliário, apesar da total precariedade de infraestrutura; a flexibilização geral das regras urbanísticas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

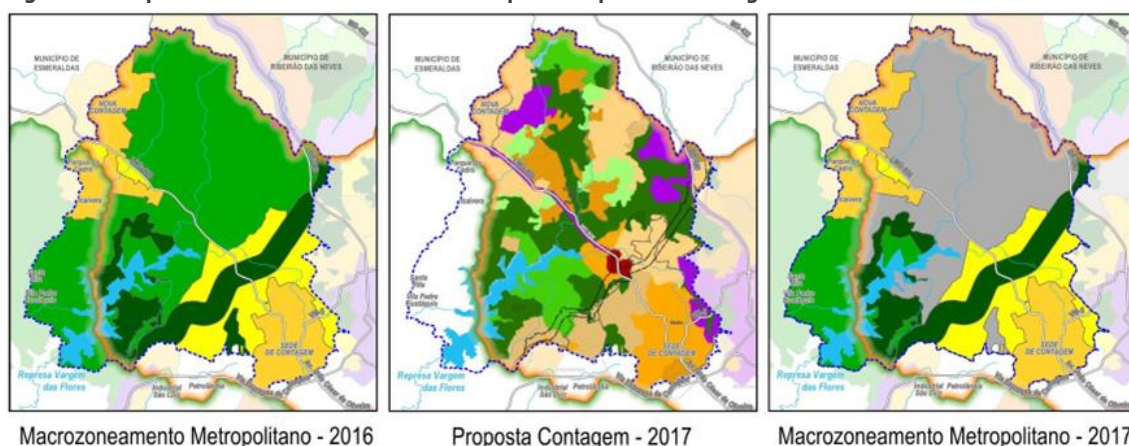
Figura 1: Represa de Vargem das Flores



Fonte: Jornal Hoje em Dia – 24/04/2020

Neste ponto, faz-se necessário observar que a revisão do Plano Diretor em Contagem teve uma interface metropolitana importante. Paralelamente a III CMPU, representantes do município de Contagem levaram ao Conselho Metropolitano da RMBH uma proposta de alteração do Macrozoneamento Metropolitano³, em elaboração na época, especialmente na Zona de Interesse Metropolitano - ZIM Vargem das Flores⁴. A proposta consistia em mudança significativa, alterando o caráter de preservação da Bacia, tornando-a uma área de expansão urbana, possibilitando a implantação de atividades econômicas e adensamento populacional, representando grande ameaça ao manancial de Vargem das Flores, nos mesmos moldes propostos no PLC 026/2017. Em meio a muitas polêmicas, houve também uma recomendação do Ministério Público para que a proposta fosse rejeitada pelo Conselho Metropolitano. A proposta não obteve votos suficientes para ser aprovada, entretanto em uma manobra política, o PLC 74/2017, contendo o PDDI e o Macrozoneamento Metropolitano, foi encaminhado à Assembleia Legislativa - ALMG, com uma mancha cinza sobre a parte do território de Contagem, abrangendo partes da ZIM Vargem das Flores e da ZIM Noroeste (na sub-bacia do córrego Bom Jesus), onde os parâmetros técnicos de ocupação seriam definidos no âmbito político da ALMG, para áreas ambientalmente sensíveis e almejadas pelo mercado imobiliário (Figura 02). (CARVALHO,2021)

Figura 02: Propostas de Macrozoneamento Metropolitano para a ZIM Vargem das Flores



Fonte: Agência Metropolitana, 2016//2017 – elaboração das autoras

Tal resultado, desconsidera o extenso e complexo processo participativo realizado para a elaboração do PDDI e do Macrozoneamento Metropolitano e desrespeita fóruns participativos institucionalizados como o Conselho Metropolitano. Na instância estadual, tal qual na instância municipal, o interesse político-econômico prevaleceu ao interesse coletivo expresso nos processos participativos. O PLC 74/2017 foi arquivado em 2019 e o PDDI e o Macrozoneamento Metropolitano estão atualmente em processo de revisão.

A IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA - DO CONFLITO AO CONSENSO

Em 2021, em uma nova gestão municipal de perfil mais progressista, a Ação Civil Pública teve prosseguimento, gerando uma Decisão Liminar determinando ao município de Contagem que se absteresse de autorizar e aprovar a implantação de novos parcelamentos do solo e empreendimentos imobiliários na Área de Proteção Ambiental de Vargem das Flores, praticamente “congelando” mais da metade do território municipal, incluindo áreas fora da antiga Zona Rural (áreas urbanas e expansão urbana). Isso ocorreu em função das irregularidades e problemas do Plano Diretor aprovado em 2018 (LC 248/2018), tornando urgente a sua revisão.

Também como consequência da Decisão Liminar imposta à Contagem, durante o ano de 2021, o Executivo Municipal negociou junto ao Ministério Público um Termo de Acordo, estabelecendo as regras para o cumprimento da liminar e colocando como condição clara para o estabelecimento do acordo a obrigação para o município de “encaminhar à Câmara Municipal projetos de lei para revisão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, elaborados por equipe multidisciplinar com experiência e capacitação técnica, no prazo de 12 (doze) meses”, devendo “garantir ampla participação popular, tanto na fase de diagnóstico, quanto na fase propositiva, mediante realização da IV Conferência Municipal de Políticas Urbanas”. O Termo de Acordo foi concluído e assinado pelas partes, o município de Contagem e o Ministério Público, em 18/11/2021.

Neste contexto, não houve tempo adequado para preparação do processo participativo, nem o suporte e infraestrutura necessários para realização de uma conferência com a dimensão e importância que a IV CMPU passou a ter naquele momento, gerando dificuldades e exigindo grande esforço e engajamento da equipe técnica de servidores da Prefeitura de Contagem.

Outro desafio foi a pandemia do Coronavírus, pelo isolamento social necessário naquela época, forçando o uso da tecnologia e de formas interativas de participação à distância. Isso, por outro lado, possibilitou um acesso maior da população, ainda que seja de modo virtual.

Inicialmente, seria necessário reconstituir o Compur e instituir uma Comissão Organizadora. Para isso, foram realizadas assembleias, uma por cada segmento da sociedade civil com direito a assento no conselho, elegendo seus novos representantes. Após a nomeação dos novos membros, foi realizada a primeira reunião deste Conselho com a nova composição, de modo virtual, em função da pandemia. Também foi constituída a Comissão Organizadora da IV CMPU (COMPUR, 2021c), composta paritariamente por 3 representantes do poder público municipal e 3 representantes da sociedade civil (movimentos populares, empresarial e entidades de ensino superior/entidade de classe).

Já a primeira reunião do Compur (COMPUR, 2021a) ocorreu em clima tenso, na noite do dia 24/08/2021. A pauta principal era a discussão e aprovação do regimento da IV CMPU. Após intensos debates, que se estenderam das 19:00 até aproximadamente 01:00 hora da manhã do dia seguinte, foi aprovado o Regimento da IV CMPU - Resolução N° 001/2021 do Compur (COMPUR, 2021b). Os pontos de maior disputa eram aqueles relacionados à garantia da participação, principalmente por parte dos movimentos populares, a proporção e o formato de eleição dos delegados representantes de cada segmento e a garantia do direito a voz e voto nos eventos. Também era motivo de preocupação a pandemia em curso, para que ela não se tornasse um pretexto para restringir a participação da população. Havia um clima de desconfiança geral entre os participantes do conselho: entre os representantes dos movimentos populares havia o receio de que aquele fosse mais um processo realizado apenas para respaldar um projeto de cidade previamente acordado entre governo e empresários e, por outro, lado representantes de alguns segmentos, que não queriam alterar o Plano Diretor de 2018 e tentaram obstruir a realização da conferência.

Outro ponto de intenso desacordo era a data da Abertura da IV CMPU, agendada para acontecer na semana seguinte. A iminência da data, inclusa nas comemorações do aniversário da cidade e a pouca flexibilidade do Executivo em reagendar o evento tornou urgente a aprovação do Regimento naquela reunião e causou bastante desconforto entre os membros do conselho, uma vez que demonstrou uma certa desorganização na condução do processo, limitando a atuação do conselho.

Vale mencionar que em meio a uma gestão mais participativa, foram criados Conselhos Regionais nas oito administrações regionais do município. Era fundamental o apoio da sociedade civil, então aproveitando a criação destes fóruns foram realizadas reuniões para apresentação do formato e das etapas previstas da IV CMPU,. Essas reuniões nem sempre

foram amistosas e também havia nestes conselhos um clima de desconfiança, em função de tudo o que tinha acontecido na III CMPU.

Como no jogo político parece ser impossível romper os vínculos com visões políticas contraditórias, especialmente pelas alianças políticas feitas para se ganhar uma eleição, ainda havia naquele governo personagens que fizeram parte e foram até protagonistas no processo da III CMPU, reforçando a desconfiança da sociedade civil. Na mente do coletivo social ainda havia muito receio de se repetir o que houve na conferência anterior, na qual as pessoas se sentiram usadas e desrespeitadas. Mesmo por parte dos servidores, havia algum receio com a presença destes personagens da gestão anterior dentro do novo governo, ainda que com menor poder de definição de temas importantes para o futuro da cidade. Na verdade, essa situação se manteve durante todo o processo, não faltando tentativas de interferência por parte destes personagens na IV CMPU e na revisão do Plano Diretor.

Após estes preparativos iniciais, foi realizada a Abertura da IV CMPU em 31/08/2021, de forma virtual devido a pandemia, transmitida ao vivo pelo canal do youtube, com participação do público pelo chat. O evento foi conduzido pela Prefeita e além da presença de membros do Executivo e convidados, contou com a palestra do professor, jurista e ativista do direito urbanístico Dr. Edésio Fernandes, que realçou a importância daquele momento para o planejamento municipal.

Foi então necessário capacitar tanto servidores públicos quanto sociedade civil, de forma a democratizar os conceitos e as informações necessárias para o entendimento dos temas, melhorando as condições de participação, gerando contribuições mais ricas por parte de todos os envolvidos.

Com os servidores públicos, foram realizadas capacitações, que consistiam em seminários semanais para servidores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, e por vezes servidores de outras secretarias envolvidas com temas específicos. Nestes treinamentos, profissionais de referência nas questões urbanas palestraram sobre temas afins ao Plano Diretor.

Com a sociedade civil foram realizadas, em setembro de 2021, quatro Pré-conferências Temáticas, como primeira etapa da IV CMPU, no formato webinar. O objetivo era preparar a sociedade civil para discutir os temas que seriam tratados ao longo da conferência, dentro de eixos principais (Águas na Cidade, Cidade em Movimento, Cidade em Construção e Cidade com Cidadania). Para cada eixo temático foi convidado um especialista para palestrar, um representante da Prefeitura para contextualizar com a realidade municipal e um representante da sociedade civil (indicados pela Comissão Organizadora) para fazer o papel de debatedor.

Em seguida, no período de setembro a novembro de 2021, passou-se a fase das Pré-conferências Regionais e Pré-conferência Empresarial destinadas a: obter a percepção da população sobre as condições de sua região e da cidade e eleger os delegados que

representariam a sociedade civil organizada nas etapas seguintes da IV CMPU. Nessa etapa, foram disponibilizados meios de participação presencial e virtual, com Pré-conferências realizadas em cada uma das oito regionais, em diferentes datas, além do Questionário de Consulta à População⁵.

Este é um dos momentos em que se evidenciaram boa parte dos conflitos, que foram se agravando, à medida que as Pré-conferências aconteciam. Figuras políticas locais começaram a vislumbrar o palanque político que estas Pré-conferências poderiam propiciar e assim começaram a trazer parte do seu eleitorado, promovendo transporte para lotar e, em alguns casos, inviabilizar o evento. Isto aconteceu principalmente em algumas regionais tais como Industrial, Petrolândia, Nacional e Ressaca, mas de forma mais impactante na Ressaca, cujo evento teve que ser adiado pela impossibilidade de receber um contingente tão grande de participantes. Estes participantes levados por políticos locais, em geral, sequer sabiam o que estavam fazendo na Pré-conferência, então o clima entre eles era muito mais voltado para promoção do tumulto, do que de contribuir para um processo que decidiria o futuro da cidade. Nesta regional, particularmente, existiam lideranças políticas que comandaram a elaboração do Plano Diretor vigente e que não queriam mudanças que viessem a tirar as vantagens e flexibilidades que a lei vigente oferecia.

Apesar de todas as dificuldades e tentativas de obstruir o processo participativo, as Pré-conferências atingiram o seu objetivo. Os resultados obtidos, juntamente com os dados levantados no Questionário de Consulta à População, consolidaram o Caderno I - Relatório da Leitura Comunitária (CONTAGEM, 2022a) e agregaram informações e constatações importantes sobre a percepção da população em relação a sua região e à cidade. Também foram eleitos os delegados da sociedade civil e do empresariado para participar da Plenária Final (COMPUR, 2021d), observando o quesito da paridade de gêneros e a distribuição proporcional de delegados em relação à população de cada regional, de acordo com o Regimento da IV CMPU.

A proporcionalidade dos delegados em seus diversos segmentos foi um ponto de bastante disputa durante a aprovação do regimento: por um lado, o Executivo argumentava que a composição da delegação tinha maioria da sociedade civil, em contraponto, os movimentos sociais argumentavam que somados os delegados do poder público e do segmento empresarial poderiam tornar impossível aos movimentos sociais aprovar suas propostas. Esse questionamento nos traz dois pontos interessantes: um que seria a natural coesão de interesses entre Estado e poder econômico (POULANTZAS, 2000). O outro ponto seria sobre a inviabilidade da construção de consensos e a necessidade de garantia de uma maioria de votos, o que nos traz questões sobre a viabilidade de alcançarmos processos realmente democráticos, em que as escolhas sejam pautadas nos interesses da coletividade (RANCIERE, 1996).

Paralelamente ao desenrolar do processo participativo, estudos e levantamentos foram realizados pela equipe técnica da Prefeitura e consolidados em um documento denominado

Caderno II - Relatório da Leitura Técnica (CONTAGEM, 2022a). A junção das informações destes dois documentos, Leitura Comunitária e Leitura Técnica, se apresenta como Diagnóstico Integrado, que por vezes confirma tendências e estudos já existentes, mas por outro lado surpreende com novas informações e desafios a serem enfrentados não apenas pela legislação que seria feita a partir disso, mas também pelas futuras gestões no governo municipal.

Definida a composição de delegados e de posse das informações da Leitura Técnica e Comunitária, passou-se à etapa de Capacitação dos Delegados. Tratava-se de uma nova fase de treinamentos e preparação para a elaboração de propostas para o novo Plano Diretor e para o grande debate na Plenária Final. A capacitação com reuniões virtuais e presenciais aconteceram no final de 2021.

Após a Capacitação de Delegados, algumas frentes de trabalho foram abertas. Uma delas foram as Diretrizes para a Revisão do Plano Diretor que seriam elaboradas pelo Executivo e aprovadas pelo Compur. O objetivo das Diretrizes era definir os princípios mais importantes que o Plano Diretor deveria seguir ou aquilo que o Plano Diretor não poderia infringir, devendo servir como referência para a elaboração de propostas. As Diretrizes foram elaboradas com base no Diagnóstico Integrado e boa parte delas já indicavam com clareza uma grande preocupação ambiental com a Bacia de Vargem das Flores, a intenção de voltar com a Zona Rural (diretriz proposta pelos movimentos sociais) e a tentativa de reverter toda a flexibilização permitida no Plano Diretor de 2018. Este foi mais um momento em que se explicitaram os conflitos entre os membros do Compur, especialmente no que se refere à diretriz proposta pelo Executivo de “excluir do território da bacia de Vargem das Flores o traçado do Rodoanel Metropolitano”, o que gerou muita resistência por parte do segmento empresarial, o qual defendia a implantação desta via, proposta metropolitana articulada pelo governo do Estado de Minas Gerais à época. Apesar disso, as Diretrizes foram aprovadas pelo Compur (COMPUR, 2022b), incluindo os seus conteúdos mais polêmicos, em reunião realizada no dia 08/03/2022 (COMPUR, 2022a).

Outra frente de trabalho foi a formulação de propostas para serem avaliadas e votadas na Plenária Final da Conferência. O Executivo elaborou propostas com base no Diagnóstico Integrado, tendo como referência as Diretrizes. Mas também foi disponibilizado um e-mail para que a sociedade civil pudesse encaminhar propostas para o Plano Diretor. Foram recebidas ao todo mais de 900 contribuições de todos os segmentos da sociedade civil. A organização das contribuições demandou muito tempo e um enorme trabalho por parte da equipe técnica da Prefeitura. Algumas propostas foram agrupadas por terem conteúdo semelhante ou por já estarem contempladas umas nas outras. Por fim, todo este material foi organizado por temas e separados da seguinte forma: a) propostas para serem levadas à votação na plenária final e b) sugestões / recomendações para a gestão que, por não serem matérias pertinentes ao conteúdo do Plano Diretor, seriam encaminhadas para os setores afins dentro da estrutura de governo para providências.

Das propostas para serem levadas à votação na plenária final, algumas delas foram ainda submetidas à Comissão Organizadora para verificação da compatibilidade com as Diretrizes aprovadas pelo Compur.

Ao final de todo este trabalho, foi realizada mais uma rodada de reuniões com os delegados com o objetivo de apresentar o resumo da Leitura Técnica e as propostas elaboradas pelo Executivo Municipal, além de explicar o tratamento dado às contribuições da sociedade civil.

De posse do Caderno III – Propostas para Revisão do Plano Diretor (CONTAGEM, 2022a) que consolidou as propostas do Executivo e da Sociedade Civil, os delegados tiveram um prazo para propor emendas aditivas, substitutivas ou supressivas. Estas emendas foram também organizadas pela equipe técnica e posteriormente validadas pela Comissão Organizadora consolidando o documento: Caderno IV – Propostas para Revisão do Plano Diretor com emendas (CONTAGEM, 2022) que foi encaminhado aos delegados no dia 24/06/2022 para conhecimento prévio e votação na Plenária Final da IV CMPU.

Estabelecidas as regras pela Comissão Organizadora para a realização da Plenária Final da IV CMPU (COMPUR, 2022c), essa foi realizada em 09/07/2022, das 08:00 às 17:30 e contou com a presença de 115 delegados. Neste dia, as propostas passaram por um duplo processo de pactuação com os delegados: as plenárias temáticas e a plenária geral. Nas plenárias temáticas, os delegados foram distribuídos em grupos e fizeram a discussão e votação das propostas segundo os temas: I- Ordenamento territorial e desenvolvimento econômico; II- Diretrizes de intervenção pública na estrutura urbana; III- Mobilidade, transporte e trânsito; IV- Habitação; V- Meio ambiente e saneamento. Somente as propostas validadas pelos grupos temáticos seguiram para votação final na plenária geral. Na plenária geral, as propostas eram lidas em blocos e não havendo destaques eram colocadas em votação. As propostas destacadas eram votadas individualmente. A votação era feita por aclamação, mediante a utilização dos crachás e, quando necessário, realizada a contagem dos votos para verificação. As propostas aprovadas na Plenária Final da IV CMPU foram organizadas no Caderno V – Propostas Aprovadas na IV CMPU (CONTAGEM, 2022a), publicado no DOC edição 5359 de 22/07/2022 (CONTAGEM, 2022b).

No debate das propostas ocorreram novos momentos de conflito, tanto nas plenárias temáticas quanto na plenária geral, mas dentro de um ambiente de tranquilidade. Havia uma predominância de representantes dos movimentos sociais, em relação a representantes dos empresários, sendo assim prevaleceram como aprovadas as propostas da sociedade civil organizada e do Executivo que nesta gestão defendia propostas que priorizavam a defesa do meio ambiente, especialmente da Bacia de Vargem das Flores. O empresariado, que teve alto índice de ausências de seus delegados, não conseguiu aprovar boa parte de suas propostas, especialmente aquelas que buscavam resgatar o plano diretor aprovado em 2018, causando insatisfação a alguns delegados participantes.

Vale ressaltar o papel importante que a Comissão Organizadora teve na realização da IV CMPU, em especial dos membros da sociedade civil, que além de fiscais de todo o processo,

atuaram de forma firme e decisiva em diversos momentos da conferência, tanto nos eventos, quanto na preparação deles, sempre trabalhando na formação de consensos.

Inicialmente, o cronograma para a realização de todo o processo de conferência previa o prazo de aproximadamente quatro meses. Entretanto, ao longo da realização da conferência esse cronograma precisou ser refeito e rediscutido pela Comissão Organizadora diversas vezes. À medida que o processo acontecia, a complexidade do trabalho aumentava, demandando um tempo muito maior de realização. Assim, a IV CMPU levou 11 meses para ser finalizada.

Por fim, após alguns meses, foi formatado pelo Executivo o PLC 028/2022 contemplando as propostas aprovadas e incluindo também o conteúdo da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo para que a lei fosse o mais autoaplicável possível. Este PLC foi entregue à Câmara Municipal, em novembro de 2022, onde passou por mais audiências públicas e recebeu mais de 100 emendas. Após quase um ano de discussões e debates, o PLC foi aprovado incluindo parte das emendas apresentadas e foi sancionado como LC 362/2023. A tramitação desta lei na Câmara foi acompanhada de perto pelos movimentos sociais, que se apropriaram do projeto de lei, defendendo a não aprovação de várias emendas que comprometeriam a concepção original construída por meio do processo participativo, tendo um papel fundamental na sua aprovação.

A lei resultante desse processo contemplou o retorno da zona rural em maior dimensão do que a que existia antes, além de outros ganhos ambientais tais como a definição de zonas de proteção ambiental e o instrumento de pagamento por serviços ambientais. Entre outros aspectos positivos destaca-se a definição do coeficiente de aproveitamento básico igual a um e um maior controle social, especialmente dos empreendimentos de impacto. Em sentido oposto à lei anterior, a nova legislação buscou resgatar os princípios da cidade compacta e o combate à especulação imobiliária. Para além disso, esta lei foi fruto de uma construção coletiva, por meio da IV CMPU, cuja participação social extrapolou os limites da conferência e contribuiu para sua aprovação legal e tem contribuído para sua implementação.

Algumas matérias publicadas no site da Câmara Municipal ressaltam o caráter participativo e democrático desta revisão do Plano Diretor e o engajamento dos movimentos sociais na sua aprovação, conforme se vê nos trechos destacados a seguir:

A maioria dos presentes enalteceu o caráter democrático da construção do projeto, tanto no âmbito do poder Executivo, quanto nos debates promovidos pelo Legislativo. De acordo com os presentes, a forma que foi conduzido o processo faz com que o Plano Diretor reflita de forma mais completa a vontade popular e o interesse coletivo, “para além do poder econômico”. Por isso, muitos pediram que as diretrizes sejam respeitadas e que o texto seja pouco modificado. (PERCHÉ, 2023a)

Mais uma vez, as galerias da Câmara estavam lotadas com membros de movimentos sociais e ambientais e da sociedade civil, protestando contra ou a favor de algumas alterações propostas pelos vereadores. Desde a entrega do Plano, em novembro, passando pelas audiências públicas realizadas no Legislativo, os movimentos pediam uma aprovação com o mínimo de alterações.

...

Gritos de protestos ecoaram no plenário durante toda a reunião. Representantes de diversos movimentos sociais, dentre eles, SOS Vargem das Flores, Todos por Contagem e Pastoral Metropolitana dos Sem Casa, se manifestavam pela proteção do meio ambiente, em especial da represa de Vargem das Flores, e pela redução do déficit habitacional.

...

Com a aprovação do Plano Diretor, a maior parte do público comemorou. “É uma vitória do povo organizado. É muito importante a volta das áreas rurais. Esse foi o grande motivo de toda essa luta. Hoje, não só estamos retomando as áreas rurais, como estamos ampliando esses territórios. Isso significa que nós temos mais solo permeável para garantir as nascentes que recarregam a represa de Vargem das Flores”, declarou Cristina Oliveira, do movimento SOS Vargem das Flores. A ativista pontuou que é fundamental que a população se envolva e se aproprie do Plano Diretor a fim de que ele seja efetivamente respeitado. (PERCHÉ, 2023b)

ANÁLISE DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS:

É notável a evolução do processo participativo em Contagem, desde as primeiras experiências até a IV CMPU. Aparece como uma grande exceção a III CMPU, que visivelmente apenas cumpriu um procedimento legal de forma bastante precária e com várias irregularidades.

Mas o que faz um processo participativo ser exitoso? Como medir o grau de democracia de um processo? São perguntas pertinentes ao se analisar com distanciamento os dois processos participativos relatados. Por um lado, diante dos fatos relatados, não há muitas dúvidas quanto às deficiências da III CMPU, especialmente no que se refere à falta de transparência, divulgação e de espaço para a população se manifestar. Por outro lado, é mais difícil de se apontar com a mesma clareza o caráter democrático de uma conferência, ainda que, no caso da IV CMPU, as diferenças em relação ao processo anterior sejam bastante evidentes. Mesmo que se tenha criado oportunidades com maior transparência e abertura para ouvir a população, sempre haverá a possibilidade de se avançar no processo democrático.

Os processos participativos de 2017 e 2021/2022 e os seus resultados foram bastante divergentes. Uma comparação entre estes processos nos leva a alguns questionamentos: qual o papel do Estado nesses processos? Como é possível que processos participativos realizados em uma mesma cidade cheguem a resultados tão diferentes? Quanto dos resultados alcançados, no que se refere ao conteúdo das propostas e no seu rebatimento na lei, já está determinado antes mesmo do processo se iniciar? Souza Santos e Avritzer (2002, p.39) nos oferecem algumas pistas que giram em torno de dois principais pontos: um que diz respeito à forma da democracia e a outra que se refere às condições estruturais em que essa democracia se realiza. Enquanto o primeiro ponto discute a viabilidade e efetividade de implementação de formas de democracia para além da eleição de representantes para

formação de governos, o segundo ponto discute a real viabilidade de implementação de formas de democracia direta, ante um modelo econômico capitalista neoliberal.

Parte destas diferenças pode-se atribuir às diferentes conduções e interesses das duas gestões: uma de natureza mais neoliberal, pró flexibilização da legislação urbanística e ambiental e a outra de tendência mais progressista com maior compromisso com o desenvolvimento urbano e ambiental. Assim, tanto é possível se ter um processo participativo apenas para cumprir o ritual obrigatório, como no caso da III CMPU, como também é possível se ter um processo participativo que traga contribuições importantes e faça diferença nos resultados como no caso da IV CMPU. Estes dois exemplos indicam o quanto realmente o Estado quer ouvir a população ou apenas quer usar o processo para legitimação de interesses definidos dentro dos gabinetes políticos. Então no final é sempre o interesse do Estado que se impõe? Em regra, pode-se dizer que sim, mas em ambos os casos se destaca a importância da pressão dos movimentos populares, ainda que algumas gestões sejam mais ou menos permeáveis a essas pressões. Faz-se necessário e importante órgãos e institutos fiscalizadores fortalecidos, canais de denúncias, entre outros, para fazer o papel de fiscalizador do Estado, não permitindo abusos de poder e determinando a correção de irregularidades. Situação rara, mas não impossível, pois, de certa forma, foi o que aconteceu na atuação do Ministério Público no caso do processo participativo de 2017.

No caso do processo de 2021/2022, pode-se pensar ainda que, para além da vontade política de ouvir a população, o Termo de Acordo assinado com o Ministério Público pode ter pesado, pressionando o Executivo a fazer um processo participativo realmente democrático, ainda que com falhas. De qualquer forma, percebe-se que no resultado alcançado com a IV CMPU prevaleceram concepções de proteção ambiental e combate à especulação imobiliária, alinhados com os interesses dos movimentos sociais organizados que se envolveram com afinco no processo.

Dagnino (2002) destaca que “a distinção entre Estado e Sociedade Civil, baseada em determinações estruturais, não só frequentemente é tomada como um dado irreduzível da realidade, mas também acaba se convertendo em uma oposição natural.” A autora aponta que essa distinção pode conduzir à percepção de que a sociedade civil seria um “polo de virtudes” em oposição a um Estado que “encarna o mal”. Essa visão desconsidera que o aparelho de Estado não é homogêneo, mas composto, em seu aparato, por pessoas com visões políticas e interesses diversos e que, em contraponto, os discursos que possibilitam a dominação, são muitas vezes reproduzidos ou mesmo defendidos por aqueles que são dominados. E mais, “deve-se considerar que as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira, estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado, mas se encontram enraizadas na própria sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p.282).

No caso da IV CMPU, algo mais favoreceu a sua realização e seus resultados. A equipe técnica mais diretamente envolvida na organização e trabalhos da conferência se comprometeu e

acreditou no processo participativo, suprimindo a falta de apoio externo que deveria, mas não foi contratado a tempo. Esse grupo de servidores também tinha uma boa relação com algumas das lideranças dos movimentos sociais e com lideranças empresariais, contribuindo para uma maior credibilidade no processo participativo. Por outro lado, isso acabou permitindo uma sobrecarga de trabalho e dedicação desta equipe técnica, levando a exaustão dos servidores, que se dedicaram além do que se poderia esperar e solicitar, num processo de justaposição entre atuação profissional e militância ideológica.

Outro ponto muito importante é o fortalecimento dos movimentos sociais. Durante o processo, houve um crescimento destes movimentos e uma maior mobilização da população em torno da sociedade civil organizada. Isso foi fundamental para que não prevalecesse o posicionamento de grupos econômicos com maior influência política e maior permeabilidade nas instâncias de poder, não apenas no Executivo, mas principalmente no Legislativo. Os movimentos sociais se mostraram muito engajados na defesa do meio ambiente e da cidade que se queria para o futuro, conseguindo se posicionar inclusive em questões mais técnicas de ordenamento territorial.

Importante analisar também o posicionamento do Legislativo nos processos participativos e na aprovação do Plano Diretor nos dois momentos (2017/2018 e 2021/2023). No que se refere ao processo participativo realizado antes do encaminhamento do Projeto de Lei à Câmara Municipal, de uma forma geral, o que se observa é uma dificuldade dos representantes do Legislativo em participar inclusive junto ao Compur. Foi uma exceção a isso, a participação de vereadores e seus assessores nas Pré-conferências Regionais em 2021. Ali ocorreu uma tentativa de interferência direta no processo promovido pelo Executivo e, em alguns momentos, houve inclusive tentativas de obstrução do processo.

Já na etapa de aprovação do PLC no Legislativo, os representantes da Câmara Municipal se comportaram de formas bem distintas nos dois momentos (2017/2018 e 2021/2023). No primeiro momento, observa-se uma aprovação sumária do PLC 026/2017, em menos de um mês, sem muitos questionamentos e com poucas alterações e emendas, indicando uma coalizão de forças, um grande acordo político e econômico orquestrado antes mesmo do início daquela gestão. No segundo momento, observa-se o contrário, um processo de aprovação do PLC 028/2022 arrastado por quase um ano, discutido e rediscutido, com mais de 100 emendas apresentadas e com bastante risco de ser alterado, ignorando todo o processo participativo que o embasou. Naquele momento, as forças econômicas, que não se viram contempladas no processo participativo, tentaram impor seus interesses no âmbito mais político do Legislativo. A firme atuação dos movimentos sociais fortalecidos, que se fizeram presentes nos debates e audiências públicas promovidos pela Câmara Municipal, se apropriando do projeto de lei, fruto da construção coletiva na IV CMPU e pressionando os vereadores, conseguiu evitar emendas e alterações propostas que poderiam ter desfigurado o Plano Diretor idealizado no processo participativo.

Este comportamento da Câmara Municipal, nos dois processos aqui comparados, indica uma proximidade maior entre o Legislativo e as lideranças econômicas do que com os movimentos sociais. Possivelmente, porque são aqueles que financiam campanhas políticas ou que podem trazer algum benefício pessoal. Estas lideranças econômicas têm fácil acesso aos meios decisórios e supostamente se garantem nas instâncias do Legislativo e/ou do Executivo. Por isso, muitas vezes, não se dão ao trabalho do debate público nos fóruns participativos.

Mas no que se refere ao Executivo, é perceptível que assim como houve uma união de forças entre o segmento empresarial, especialmente do setor imobiliário e o governo na revisão do Plano Diretor de 2018, na revisão do Plano Diretor de 2023 houve uma união de forças entre a sociedade civil, principalmente do segmento popular, com os servidores públicos, o que favoreceu a realização da IV CMPU.

Mas uma Lei que reflita os resultados de um processo participativo é suficiente para se ter uma cidade melhor para se viver? Ainda que sejam notáveis os avanços conquistados pela LC 362/2023, ela por si só não garantirá a cidade que a população reivindicou no processo participativo. O acompanhamento dos movimentos sociais na Câmara Municipal foi essencial, mas será necessária ainda a vigilância constante deste segmento também na sua implementação e fiscalização, para que os princípios não se percam, as conquistas possam ser estabelecidas na cidade e haja maior justiça social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20/11/2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 20/11/2024.

CARVALHO, L. M. **Planejamento urbano, a quem interessa? Interesses imobiliários e preservação ambiental em disputa no território metropolitano: o caso da bacia de Vargem das Flores**. 2021. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

CONSELHO DAS CIDADES (Brasil). **Resolução nº 25**, de 18 de março de 2005. Emite orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor, Diário Oficial da União, Seção 1, Edição Nº 60 Pág. 102 de 30/03/2005. Disponível em:
<https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf> Acesso em: 20/11/2024.

CONSELHO DELIBERATIVO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (Minas Gerais). **Ata da reunião**, de 06 de novembro de 2017. Disponível em: http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/ATA_CDDM_RMBH_Reuniao_06.11.2017.pdf. Acesso em: 20/05/2020.

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Ata da reunião do COMPUR**, de 17 de abril de 2017. Diário Oficial de Contagem, edição 4090 complementar, p.1, 20/04/2017. Contagem, 2017a. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/5150>. Acesso em: 22/11/2024

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Ata da reunião do COMPUR**, de 24 de agosto de 2021. Diário Oficial de Contagem, edição 5216, p.79, 22/12/2021. Contagem, 2021a. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/3173> Acesso em: 20/11/2024.

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Ata da reunião do Compur**, de 08 de março de 2022. Diário Oficial de Contagem, edição 5406, p.14, 29/09/2022. Contagem, 2022a. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/5548> Acesso em: 20/11/2024.

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Resolução do COMPUR nº 003/2017**, de 21 de julho de 2017. Diário Oficial de Contagem, edição 4156, p.32, 27/07/2017. Contagem, 2017b. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/5224> Acesso em: 20/11/2024.

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Resolução do COMPUR nº 001/2021**, de 24 de agosto de 2021. Diário Oficial de Contagem, edição 5141, p.5, 27/08/2021. Contagem, 2021b. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/3095> Acesso em: 20/11/2024.

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Resolução do COMPUR nº 002/2021**, de 27 de agosto de 2021. Diário Oficial de Contagem, edição 5141, p.8, 27/08/2021. Contagem, 2021c. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/3095> Acesso em: 20/11/2024.

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Resolução da Comissão Organizadora nº 007/2021**, de 17 de novembro de 2021. Diário Oficial de Contagem, edição 5192, p.05, 18/11/2021. Contagem, 2021d. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/3149> Acesso em: 20/11/2024.

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Resolução do COMPUR nº 001/2022**, de 08 de março de 2022. Diário Oficial de Contagem, edição 5272,

p.7, 14/03/2022. Contagem, 2022b. Disponível em:
<https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/3235> Acesso em: 20/11/2024.

COMPUR - CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA (Contagem - MG). **Resolução da Comissão Organizadora nº 001/2022**, de 05 de julho de 2022. Diário Oficial de Contagem, edição 5346, p.09, 05/07/2022. Contagem, 2022c. Disponível em:
<https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/3315> Acesso em: 20/11/2024.

CONTAGEM: Câmara Municipal. **Lei nº 2760 de 11 de setembro 1995**. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem. Contagem: Prefeitura Municipal, [1995]. Disponível em:
<http://legislacao.contagem.mg.gov.br/legislacao/view/572190> Acesso em: 21/11/2024.

CONTAGEM: Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 033 de 26 de dezembro 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem. Contagem: Prefeitura Municipal, [2006]. Disponível em: <http://legislacao.contagem.mg.gov.br/legislacao/view/312330> Acesso em: 21/11/2024.

CONTAGEM: Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 248, de 11 de janeiro de 2018**. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem. Contagem: Prefeitura Municipal, [2018]. Disponível em: <http://legislacao.contagem.mg.gov.br/legislacao/view/621931> Acesso em: 21/11/2024.

CONTAGEM: Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 362, de 28 de setembro de 2023**. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem. Contagem: Prefeitura Municipal, [2023]. Disponível em: <http://legislacao.contagem.mg.gov.br/legislacao/view/229280> Acesso em: 21/11/2024.

CONTAGEM. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Complementar nº 10, de 25 de junho de 2012**. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem. Contagem: Prefeitura Municipal. Prefeitura Municipal, [2012]. Disponível em:
http://legislativo.cmc.mg.gov.br:8080/sapl/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=705 Acesso em: 20/11/2024.

CONTAGEM: Câmara Municipal. **Projeto de Lei nº 026 de 21 de novembro de 2017** - Institui o Plano Diretor do Município de Contagem. Contagem: Prefeitura Municipal. Prefeitura Municipal, [2017]. Disponível em: http://legislativo.cmc.mg.gov.br:8080/sapl/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=9428 Acesso em: 20/11/2024.

CONTAGEM: Câmara Municipal. **Projeto de Lei nº 028 de 18 de novembro de 2022** - Institui o Plano Diretor do Município de Contagem. Contagem: Prefeitura Municipal. Prefeitura Municipal, [2022]. Disponível

em: http://legislativo.cmc.mg.gov.br:8080/sapl/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=37089 Acesso em: 20/11/2024.

CONTAGEM (Município). **Cadernos da IV Conferência Municipal de Política Urbana.** Contagem, 2022. Disponível em: <https://decidim.contagem.mg.gov.br/processes/smduh-plano-diretor/f/160/> Acesso em: 20/11/2024.

CONTAGEM (Município). **Edital de Convocação de Pré-Conferências de Política Urbana e Audiência Pública de Revisão do Plano Diretor do Município de Contagem-Mg 001/2017.** Diário Oficial de Contagem, edição 4088, p. 5, 18/04/2017. Contagem: Prefeitura Municipal, 2017a. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/5147> Acesso em: 20/11/2024.

CONTAGEM (Município). **Decreto nº 176, de 01 de agosto de 2017.** Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR para o biênio 2017-2019. Diário Oficial de Contagem, edição 4159, p.26, 01/08/2017. Contagem, 2017b. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/5225> Acesso em: 20/11/2024.

CONTAGEM (Município). **Portaria Nº 006 – IPUCON de 18 de agosto de 2017.** Dispõe sobre os delegados da III Conferência Municipal de Política Urbana. Diário Oficial de Contagem, edição 4172, p.65, 18/08/2017. Contagem, 2017c. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/diario-oficial/ver/5238> Acesso em: 20/11/2024.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

GASPAR, F. F. **Gestão democrática e participação popular: a construção de sujeitos e a busca pelo direito à cidade.** 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei Complementar nº 74,** de 22 de dezembro de 2017. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [2017]. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2017&n=74&t=PLC. Acesso em: 20/11/2024.

PERCHÉ, Leandro. **Audiência Conclusiva celebra processo democrático do Plano Diretor.** Câmara Municipal de Contagem, 2023a. Disponível em <http://www.cmc.mg.gov.br/?p=23425>. Acesso em 22/11/2024

PERCHÉ, Leandro. **Vereadores aprovam Plano Diretor de Contagem.** Câmara Municipal de Contagem, 2023b. Disponível em <http://www.cmc.mg.gov.br/?p=23753>. Acesso em 22/11/2024

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro, Graal, 1978 (2000) p. 125-164. [Segunda parte: As lutas políticas: O Estado, condensação de uma relação de forças].

RANCIÈRE, J. **O dissenso**. In: Adauto Novaes (org): A crise da razão. São Paulo, Companhia das Letras; Brasília, Ministério da Cultura; Rio de Janeiro, Fundação Nacional de Artes, 1996.

SILVA, A. F. C., CLEMENTINO, M. L. M., ALMEIDA, L. S. R. Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis, **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, V. 20, No. 43, pp. 841-864.

SOUZA, M. L. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA SANTOS, B. & AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, B. (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

UFMG, et al; AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA RMBH (contratante). **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, 2011 e Macrozoneamento Metropolitano**, 2017. Belo Horizonte - MG. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/pddi-macrozoneamento/>. Acesso em: 08/07/2020.

¹ Em agosto de 2017, os servidores de carreira das Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Sustentabilidade redigiram um manifesto público, se declarando contrários à forma de condução do processo de revisão do Plano Diretor, tanto no que se refere à participação popular, quanto à inexistência da participação técnica dos servidores e de estudos que pudessem embasar qualquer alteração. Este documento foi protocolado em diversos órgãos, incluindo o gabinete do Prefeito e Secretarias envolvidas, a Agência Metropolitana RMBH, a Câmara Municipal de Contagem e Ministério Público.

² A bacia de Vargem das Flores ocupa aproximadamente 55% do território de Contagem e 5% do território de Betim. Integra o Sistema Paraopeba de abastecimento de água, composto ainda pelos mananciais do Rio Manso e Serra Azul, que são responsáveis por cerca de 60% do abastecimento de água da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH.

³ O Macrozoneamento Metropolitano, elaborado no período de 2015/2016, era um dos instrumentos de implementação do PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, elaborado no período de 2009 a 2011. Os estudos que embasaram o PDDI e o Macrozoneamento Metropolitano foram realizados pela Universidade Federal de Minas Gerais, com participação de diversos outros órgãos e foram embasados em amplos processos participativos.

⁴ O PDDI definiu Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), nas quais deveriam ser cumpridas as Funções Públicas de Uso Comum, ou seja, porções do território onde deveriam prevalecer o interesse coletivo metropolitano aos interesses municipais. A ZIM Vargem das Flores correspondente à bacia do reservatório de Vargem das Flores, tendo o interesse metropolitano ligado à preservação da quantidade e qualidade de suas águas para fins de abastecimento, controle da expansão e do adensamento urbanos e fomento a padrões de ocupação e usos do solo compatíveis com a preservação de seus mananciais.

⁵ Questionário de Consulta à População consistiu em um questionário georreferenciado que ficou disponível para a população por um mês no site da Prefeitura, com perguntas básicas sobre o perfil do respondente e 32 itens

organizados nos 4 eixos temáticos que buscavam levantar a percepção da população com relação aos problemas da cidade.