





1. Artigo apresentado como trabalho final do Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano (turma de 2008) do Programa de Pós-graduação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2. Assistente social pós-graduanda do Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Ippur/UFRJ.

# **A INCORPORAÇÃO DE PRINCÍPIOS RELATIVOS À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NA RMBH<sup>1</sup>**

*THE INCORPORATION OF PRINCIPLES FOR DEMOCRATIC PARTICIPATION IN THE PREPARATION OF MUNICIPAL MASTER PLANS IN RMBH*

Grazielle Irailma Guimarães Lopes<sup>2</sup>

## **Resumo**

Este trabalho tem por objetivo compreender os planos diretores participativos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no que concerne à incorporação dos princípios e instrumentos da gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade. Para alcançar esse objetivo, busca-se resgatar, resumidamente, as bases conceituais da concepção da reforma urbana com destaque no princípio da gestão democrática e a proposta de planejamento politizado. Em seguida, busca-se discutir como esse princípio da gestão democrática se expressa no Estatuto da Cidade e avaliar uma análise dos planos diretores de municípios da RMBH selecionados. Para finalizar foi realizado um balanço da análise e identificados os limites e desafios para a efetiva democratização do planejamento urbano nesses municípios.

**Palavras-chave:** Reforma urbana; Gestão democrática; Planejamento politizado; Plano diretor participativo.

## **Abstract**

This study aims to understand the participatory master plans in the Belo Horizonte's Metropolitan Region, regarding the incorporation of the principles and instruments of democratic governance under the City's Statute. To achieve this goal, the aim is to rescue, briefly, the conceptual basis of the conception of urban reform with emphasis on the principle of democratic management and the proposed of the planning politicized. Next, we try to discuss how this principle of democratic management is expressed in the City's Statute and evaluate a analysis of master plans for selected cities in the BHMA. Finally we conducted a review of analysis and identifying the limits and challenges to the effective democratization of urban planning in these municipalities.

**Key words:** Urban reform; Democratic management; Planning politicize; Participatory master plans.

O Estatuto da Cidade tem como objetivo implementar os instrumentos enunciados na Constituição Federal de 1988 referentes à política urbana. Como reconhece grande parte da literatura sobre esse tema, essa lei incorporou importantes princípios e instrumentos propostos pelo movimento nacional de reforma urbana, na perspectiva da promoção do direito à cidade. Dentre esses princípios e instrumentos destaca-se a gestão democrática da cidade, que busca incorporar os cidadãos nos processos decisórios em torno do planejamento das cidades.

Nesse sentido, merece atenção a elaboração dos (PDPs) planos diretores participativos, que é obrigatória, conforme determina o Estatuto da Cidade, regulamentando a definição da Constituição Federal, nos municípios com mais de 20.000 habitantes ou que fazem parte de regiões metropolitanas. Esse instrumento básico de planejamento e gestão tem como intuito ordenar a política de desenvolvimento urbano e a expansão urbana do município, tendo como objetivo promover o direito à cidade, garantir a função social da propriedade e a sua gestão democrática.

No que se refere à gestão democrática, o Estatuto da Cidade afirma a importância dos espaços e canais de participação popular, ampliando o debate sobre a política urbana e o exercício da cidadania. Sobre os instrumentos que buscam assegurar a gestão democrática, o Estatuto da Cidade elenca, entre outros: os conselhos de política urbana; as conferências de desenvolvimento urbano; os debates, fóruns e audiências, garantindo espaços institucionalizados de participação.

Portanto, é fundamental uma análise dos planos diretores elaborados, de forma a avaliar a incorporação, pelos municípios, dos princípios e instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade.

O presente exercício avaliativo é importante para que se compreenda a adoção de novas concepções em torno do planejamento urbano e para contribuir para que os PDPs tenham maior efetividade. Nessa perspectiva, este artigo tem por objetivo analisar em que medida os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) incorporaram os princípios da participação democrática quando da elaboração dos seus planos diretores municipais. Portanto, buscar-se-á avaliar em que medida esses municípios asseguram os instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade.

Em termos dos procedimentos metodológicos, esta proposta de estudo irá utilizar parte dos resultados da pesquisa “Rede nacional de capacitação para a implementação dos planos diretores participativos com foco no acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos.”<sup>3</sup>

O artigo utiliza uma amostra de cinco municípios dentre os municípios metropolitanos que fizeram parte da pesquisa nacional, escolhidos por apresentarem características sociodemográficas bastante distintas, possibilitando uma análise mais abrangente da metrópole. Esses municípios são: (i) Belo Horizonte; (ii) Betim; (iii) Lagoa Santa; (iv) Ribeirão das Neves e (v) Vespasiano.

Para alcançar os objetivos estabelecidos, este artigo está estruturado em três partes, a saber: (i) a primeira tem como proposta

3. Essa pesquisa teve como objetivo fazer uma análise qualitativa das leis dos planos diretores aprovados em 526 municípios espalhados em todas as regiões do Brasil, tendo como focos (i) o acesso à terra urbanizada; (ii) o acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade; e (iii) o sistema de gestão e participação democrática. No Estado de Minas Gerais foram analisados os planos municipais de 54 municípios (cerca de 1/3 do total de cidades que elaboraram PDPs).

resgatar sinteticamente as bases conceituais da concepção da reforma urbana, destacando no seu interior o princípio da gestão democrática e a discussão em torno do planejamento politizado; (ii) na segunda parte, buscar-se-á avaliar em que medida a concepção de gestão democrática, ligada ao ideário da reforma urbana, se expressa no Estatuto da Cidade, ou seja, propõe-se uma análise dos instrumentos relacionados à gestão democrática incorporados por esse instrumento; (iii) na terceira parte serão expostos os resultados das análises qualitativas dos planos diretores dos cinco municípios da RMBH. Nas considerações finais, buscar-se-á fazer um balanço da análise, apontando os limites e desafios para a efetiva democratização do planejamento urbano nesses municípios.

Acredita-se que estudos que busquem avaliar a incorporação, pelos municípios, dos princípios da gestão democrática, podem vir a contribuir para uma análise do caráter participativo do planejamento municipal e, conseqüentemente, construir estratégias de implementação dos PDPs, pautadas nos princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Podem contribuir, também, para subsidiar a elaboração de estratégias de fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos e sua incidência nos espaços de participação.

## **A concepção para a reforma urbana e o princípio da gestão democrática**

No final da década de 1960, com o fenômeno da migração campo-cidade, com crescimento populacional acelerado e com o agravamento dos problemas urbanos, ganha força a defesa da incorporação das técnicas de planejamento das cidades e a modernização da administração pública de forma a solucionar os problemas sociais que emergiam nas cidades. Essa concepção racionalizadora sobre o modo de gerir a cidade tem como base a visão corbusiana de que se deveria adequar o crescimento da cidade às necessidades humanas, definidas a partir das quatro funções básicas, a saber: habitar, trabalhar, recrear-se e circular.

Esse processo de elaboração de técnicas de planejamento para ordenar os problemas urbanos é estudado por Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso:

*Ao final da década de 60, a cena se transformou. Aparecem os “problemas urbanos;” supostamente produzidos por uma migração campo-cidade que gerava um crescimento populacional superior às possibilidades de absorção de mão de obra. (...) O planejamento urbano é pensado, neste contexto, a partir do seu papel no projeto desenvolvimentista, e fica clara a ideia de que os problemas urbanos poderão ser resolvidos através de uma administração mais “racional;” onde o planejamento tem um papel fundamental. (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 106)*

Para tanto, a utilização das técnicas de planejamento estavam vinculadas a um projeto desenvolvimentista e racional, onde o planejador passa a aplicar princípios e normas enfatizadas numa visão puramente tecnicista.

Ainda citando Ribeiro e Cardoso (2003), os planejadores dessa época afirmavam que a problemática urbana e social estava diretamente atrelada à disfunção do crescimento, ao precário desenvolvimento econômico e à formatação da gestão pública, o que justificaria a valorização da modernização e da conscientização administrativa como forma de mudança da realidade. Pode-se afirmar, também, que nesse período se aprofundam os processos de metropolização das principais capitais do país, sobretudo nas regiões sudeste e sul.

Já na transição para a década de 1970 essas transformações vão ser incorporadas ao planejamento urbano, mas por meio da articulação dos instrumentos voltados para o ordenamento e controle do espaço com o projeto de desenvolvimento nacional, através de planos integrados na linha desenvolvimentista tecnocrática.

Nesse contexto, o período pós-1964 foi palco da elaboração da política de planejamento integrado, institucionalizada pelo chamado Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. No âmbito desse sistema foram realizados financiamentos aos municípios para a elaboração de planos de desenvolvimento integrado municipais, fundamentados em uma política centralizadora que institucionalizou as regiões metropolitanas e disseminou os planos diretores municipais no país.

No final da década de 1970, crise do milagre econômico, os movimentos sociais se mobilizaram com maior força contra a ditadura, contra os modelos tecnicistas e contra a conjuntura da época, que retratava um cenário de profundas desigualdades sociais, pois a concepção de planejamento urbano, baseado em normas técnicas, não foi capaz de resolver os problemas urbanos. Dessa forma, os movimentos sociais reformularam a visão dos problemas urbanos, pois esse foi o momento de mudança de paradigmas que fez surgir a bandeira da reforma urbana, quando a dinâmica de produção e gestão das cidades passa a ser vista como parte do sistema capitalista. Pode-se observar então uma leitura influenciada pela teoria marxista sobre a dinâmica urbana.

Ermínia Maricato afirma:

*Em meados dos anos 70, tiveram início as manifestações sociais por parte daqueles a quem cabiam apenas as migalhas do “milagre brasileiro” (como ficou conhecido o período de intenso crescimento econômico, na primeira metade dos anos 70, acompanhado também de intensa repressão política). [...] Desde 1975, a questão urbana havia ressurgido nas manifestações da sociedade civil: movimento contra a carestia, movimento pela regularização dos loteamentos clandestinos, movimentos de mães por creches, movimentos de moradores de favelas por acesso a água e luz. (MARICATO, 2001, p. 98)*

Segundo Ribeiro e Cardoso:

*Abriu-se assim um intenso combate ao “tecnocratismo”, sobretudo no interior dos movimentos sociais e nos meios que agrupavam técnicos progressistas, que contrapunham aos modelos tecnocráticos do governo militar não só a crítica ao Estado, como também a concepção de que*

*somente as lutas sociais produziram políticas capazes de efetivamente atender às necessidades das camadas populares urbanas. (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 106)*

Tem-se, portanto, um movimento de crítica ao planejamento tecnocrático, uma vez que este não foi capaz de regular o uso do solo urbano, objeto de especulação imobiliária e dos interesses lucrativos da cidade para os agentes financeiros.

Como sustenta Ribeiro:

*Esta concepção contrapunha-se ao diagnóstico demográfico hegemônico durante o período autoritário, segundo o qual a carência de serviços urbanos, o crescimento de favelas e dos loteamentos periféricos, a elevação do preço da terra etc. seriam o resultado de um excessivo crescimento da população da cidade. (RIBEIRO, 2003, p. 13)*

Essa questão é enfatizada por Ribeiro e Cardoso:

*A difusão deste pensamento, em momento histórico caracterizado por uma ampla mobilização social no nível das comunidades, consolidou a crítica radical do planejamento urbano e, ao mesmo tempo, reforçou a crença de que somente as lutas urbanas seriam capazes de influenciar decisivamente os destinos da cidade. (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 107)*

Grazia de Grazia pontua:

*Os movimentos sociais urbanos, que na década de 70 colocaram na cena pública um quadro de profundas desigualdades sociais, degradação ambiental e das condições de vida, comprometeram as lideranças políticas, na década seguinte, a implementar uma bandeira de luta capaz de articular de maneira global as reivindicações expressas por grandes mobilizações realizadas contra a política urbana e socioeconômica brasileira. (GRAZIA, 2003, p. 53)*

É nesse cenário que se inicia a discussão de emenda popular para a reforma urbana, nutrida por um conjunto de ideias baseadas em princípios como: (i) gestão democrática, desenvolvida a partir da crítica ao planejamento tecnocrático e autoritário; (ii) princípio da reforma das relações intergovernamentais a partir da crítica à centralização do governo; (iii) regulação pública do solo urbano, que se desenvolveu a partir da crítica à lógica de mercado e especulação imobiliária e; (iv) princípios baseados nos direitos da cidadania, que tiveram como base a crítica à concentração de renda.

Esses princípios norteadores da prática da reforma urbana foram sintetizados por Santos Júnior nos seguintes pontos:

- *a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;*
- *reformas nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade;*

- *fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária, e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;*
- *inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da “espoliação urbana”; isto é, as diferenças entre as classes e camadas sociais não são decorrentes apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade. (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR apud SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 38)*

Em síntese, o panorama da década de 1980 – quando se fortaleceu a crítica ao planejamento tecnocrático pelos movimentos sociais na luta pela reforma urbana, pautando as questões urbanas vinculadas com as questões sociais – possibilitou a construção de propostas reformistas na política urbana para a constituinte com base na descentralização político-administrativa, o universalismo, a redistribuição de renda e a democratização do Estado.

Percebe-se que o ideário da reforma urbana faz uma releitura da problemática urbana, elencando-a como uma questão não somente técnica, mas ao mesmo tempo política, pois envolve relações sociais, culturais e econômicas.

A partir da crítica ao planejamento tecnocrático e aos princípios que são a base da reforma urbana, desenvolve-se uma nova concepção de planejamento, isto é, um planejamento que tem uma dimensão mais reformista e ampla, associando a reforma urbana à reforma social.

Nesse contexto de mudanças de paradigma sobre o modo de planejar e gerir a política local, Ribeiro e Cardoso destacam:

*No debate sobre a questão urbana, ganhou importância a política local como uma esfera viável de reversão da lógica segregadora e espoliadora da urbanização. Por esse motivo, assumiu grande relevo o tema da descentralização político-administrativa como área de estudo e de intervenção. Voltou-se por outro lado a valorizar o planejamento urbano, dessa vez como planejamento politizado e participativo, ou seja, como a intervenção estatal que articula a racionalidade técnica e a política. (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR apud SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 36)*

A bandeira da reforma urbana desenvolve uma concepção de planejamento politizado, onde a intervenção sobre a cidade é compreendida a partir dos diferentes interesses que se organizam no interior do espaço urbano. Portanto, os princípios da reforma urbana estão na base de uma nova concepção democrática em torno do planejamento e da gestão, pois compreendem a dinâmica urbana como resultado da intervenção de uma multiplicidade de agentes com interesses diversos sobre a cidade e, também,

a necessidade de construção de um pacto entre esses múltiplos agentes que produzem, reproduzem e se apropriam do espaço urbano, incorporando a população na definição dos rumos do planejamento da cidade.

Ribeiro e Cardoso enfatizam essa nova concepção de planejamento que reconhece espaço urbano como um cenário onde se defrontam diversos interesses:

*Podemos então caracterizar o espaço urbano como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de renda e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro. Nesta luta pelo espaço têm-se os seguintes agentes: os proprietários fundiários e imobiliários; os incorporadores e a construção civil; os empreiteiros de obras públicas; os concessionários de serviços públicos e as camadas sociais médias e altas que buscam manter ou melhorar as condições de seu habitat, de forma a reproduzir e ampliar a sua distância social em relação às camadas populares. (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 109)*

Nesse sentido nota-se o desenvolvimento de uma concepção democrática de planejamento baseado no ideário da reforma urbana. Segundo Grazia de Grazia, "a gestão democrática da cidade dar-se-á fundamentalmente através do controle social e da participação da população organizada como condição para a conquista de direitos, da cidadania, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades" (GRAZIA, 2003, p. 56).

Portanto, a reforma urbana concebe a questão urbana em uma perspectiva politizada, pois percebe os diversos interesses que produzem e disputam o espaço urbano e reconhece que todos os agentes dessa dinâmica urbana têm direito à cidade, ou seja, de participar das decisões relativas à cidade. Dessa forma, isso se traduz em uma concepção de planejamento politizado, onde a intervenção do poder público tem que ser resultado da pactuação entre esses múltiplos atores e seus interesses, o que representa a proposta de construção de alternativas junto à sociedade civil para um outro modelo social com foco na descentralização, na gestão participativa e na função social da cidade e da propriedade.

Santos Júnior (1995) argumenta:

*Os setores identificados com o ideário da reforma urbana tinham, agora, como primeiro desafio, elaborar uma nova referência para a prática do planejamento que superasse a concepção tecnocrática e incorporasse a visão política da questão urbana. Isso porque qualquer tentativa de racionalizar a produção do espaço urbano deve considerar que o problema, além de técnico, é político, uma vez que virá a afetar e a reformular todas as relações sociais, econômicas, culturais etc. Neste sentido, uma concepção nova para a prática do planejamento urbano deverá considerar o ensinamento básico de que o planejamento é uma tentativa técnico-política. (SANTOS; BARATTA apud SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 54)*

No período pré-constituente o ideário da reforma urbana é expresso na proposta de emenda popular, materializada, no plano institucional, nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e na influência sobre o Estatuto da Cidade em 2001. Desse modo, podemos considerar esses artigos como uma conquista institucional, tendo em vista expressar parcialmente uma agenda elaborada pelos movimentos sociais em articulação com a universidade, com trabalhadores, instituições de pesquisa, organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades e atores. Logo, a efetividade desses dois artigos ultrapassava, a partir de então, a elaboração dos planos diretores municipais, exigidos no próprio artigo 182.

Como assinala Grazia de Grazia:

*Os artigos 182 e 183 da Constituição, que compõem o capítulo urbano, seriam autoaplicáveis, segundo o entendimento de alguns juristas mais progressistas. No entanto, não foi o entendimento tido pelo Supremo Tribunal Federal e pelos setores conservadores (...). Esses setores aceitaram o princípio da função social da propriedade e da cidade, mas o atrelaram a uma Lei Federal e ao Plano Diretor, contrariando, dessa forma, as aspirações depositadas pela sociedade civil quando da apresentação da Emenda Popular pela Reforma Urbana. (GRAZIA, 2003, p. 59)*

E é nesse contexto que seria retomada a discussão em torno do planejamento urbano, expressa, no plano institucional, nas diretrizes e instrumentos incorporados no Estatuto da Cidade, cabendo agora, por conseguinte, uma análise de como a questão da gestão democrática foi tratada nessa lei.

## **A gestão democrática e o Estatuto da Cidade**

A Lei Federal nº 10.257/01 consolida a trajetória histórica que teve início no final da década de 1960 em torno da temática urbana. Portanto, representa uma importante materialização, no plano institucional, de parte dos princípios do ideário da reforma urbana.

Ribeiro (2003) pontua:

*É verdade que grande parte do seu conteúdo já está presente no ordenamento jurídico da sociedade brasileira. O impacto institucional e político da aprovação do Estatuto da Cidade deve ser avaliado, porém, levando em consideração que a sua aprovação regulamenta o princípio da função social da propriedade, que passa a ser o norte da intervenção pública na cidade, a ser traduzido obrigatoriamente nos planos diretores. (RIBEIRO, 2003, p. 14)*

Esse processo de consolidação teve início com o anteprojeto de Desenvolvimento Urbano elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana nos anos 1970 e durou mais de 20 anos até o Estatuto da Cidade ser aprovado. Cardoso registra que, “na sua versão final, [...] o Estatuto da Cidade incorporou boa parte dos princípios e dos instrumentos discutidos ao longo dos últimos 20 anos” (CARDOSO, 2003, p. 40). Grazia de Grazia também reforça essa opinião e assinala que “a Lei Federal 10.257/01 expressa o debate urbano acumulado nos últimos 20 anos, bem como boa

parte dos princípios estabelecidos pelo Movimento da Reforma Urbana” (GRAZIA, 2003, p. 60).

Assim, o Estatuto da Cidade, lei federal que traz instrumentos e diretrizes para a política urbana no Brasil, teve uma tramitação longa, mas sempre acompanhada pela pressão do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).<sup>4</sup>

Sobre o conteúdo final desse processo de tramitação é pertinente citar Rolnik:

*O Estatuto da Cidade não só estabelece uma nova ordem urbanística, como também define que os princípios norteadores dessa nova ordem estejam relacionados com aqueles que, estoicamente, foram defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. [...] O plano diretor deixa de ter uma concepção tecnocrática baseada na ideia de um modelo ideal de cidade e passa a ser pensado como uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos. (ROLNIK, 2003 apud BASSUL, 2004, p. 124)*

A partir do movimento de reforma urbana, tem-se uma releitura do plano diretor, instrumento configurado na Lei do Estatuto.

Sobre essa análise, Grazia de Grazia enfatiza:

*O Estatuto da Cidade vem retomar e fortalecer um instrumento que estava em desuso que é o planejamento urbano através do Plano Diretor. [...] O planejamento que em décadas passadas representava a racionalidade tecnocrata ou o desejo de alcançar a beleza do padrão europeu de cidades é recuperado no Estatuto como instrumento importante para aproximar a população dos governantes no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população. (GRAZIA, 2003, p. 65)*

Fazendo uma contextualização genérica sobre o conteúdo da lei, Maricato ressalta que “como reguladora dos artigos 182 e 183 da Constituição, em seu parágrafo único do capítulo I, ela estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (MARICATO, 2001, p. 103).

Ainda nas diretrizes gerais, pode-se notar que o artigo 2º discorre sobre a concepção da reforma urbana, pois elenca como objetivo da política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, principalmente por diretrizes fundamentais como a garantia do direito a cidades sustentáveis e da gestão democrática por meio da participação popular.

Cardoso faz referência a essas diretrizes: “Em seu artigo 2º, recupera-se a noção de direitos urbanos, quando, no inciso I, se estabelece como diretrizes da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis [...]. Logo em seguida a proposta de gestão democrática das cidades é instituída, no inciso II do mesmo artigo” (CARDOSO, 2003, p. 40).

O mesmo autor aponta que a diretriz da gestão democrática é reforçada no decorrer do texto da lei, como no § 3º do artigo 4º,

4. O FNRU é uma coalizão de organizações brasileiras criada em 1987. O espaço do FNRU reúne movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais e instituições acadêmicas, com o objetivo de defesa da reforma urbana, promovendo a gestão democrática e o direito à cidade. Uma de suas maiores conquistas foi a lei do Estatuto da Cidade devido à pressão popular.

que estabelece que “os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do poder público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (CARDOSO, 2003, p. 40). Já no inciso III do art. 4º há uma menção ao orçamento participativo como um dos instrumentos no campo do planejamento.

Para além disso, a concepção de gestão democrática se faz presente no capítulo IV, artigos 43 a 45, onde concentra instrumentos que estabelecem o planejamento e a gestão democrática das cidades. O Artigo 43 traz em seus incisos esses instrumentos, que merecem ser destacados:

### *I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

Os conselhos são canais institucionais de participação dos cidadãos na gestão de políticas públicas. Esse é um órgão administrativo colegiado (deliberativo e consultivo) com representação da sociedade civil e do poder público, isto é, com representantes dos setores público e privado, movimentos sociais e entidades que atuam na temática da questão urbana. Sobre esse instrumento tem-se o seguinte registro a respeito dos aspectos legais: “A questão da legalidade é fundamental para garantir a eficácia e o funcionamento dos conselhos, pois a administração municipal somente ficará obrigada a respeitar as decisões do conselho se houver previsão legal estabelecendo essa determinação” (ESTATUTO..., 2001, p. 207).

### *II – debates, audiências e consultas públicas;*

Estes devem ser promovidos pelo poder público, mas também podem ser solicitados pela sociedade civil.

Sobre esses instrumentos tem-se como registro que:

*A audiência pública, como instrumento de participação popular na administração pública, tem como fundamento o princípio constitucional da publicidade e os direitos do cidadão à informação e de participação. [...] Uma questão importante é sobre os efeitos da audiência pública no processo legislativo como um procedimento obrigatório ou facultativo para a edição de leis e demais atos normativos [...]. As audiências públicas se tornam obrigatórias no Legislativo Municipal para a aprovação dos instrumentos de planejamento municipal que são o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual e o plano diretor. (ESTATUTO..., 2001, p. 209)*

### *III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

As conferências se configuram como espaços de discussão e deliberação sobre assuntos relevantes ao desenvolvimento urbano. “As conferências têm por objetivo mobilizar o governo e a sociedade civil para a discussão, a avaliação e a formulação das diretrizes e instrumentos de gestão das políticas públicas, definir uma agenda da cidade contendo um plano de ação com as metas e prioridades sociais para a cidade” (ESTATUTO..., 2001, p. 212).

#### *IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

A iniciativa popular é um instrumento constitucional destacado como fundamental para a gestão democrática da cidade, pois é o meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente ao legislativo projetos de lei subscritos por um número mínimo de cidadãos.

Os artigos 44 e 45, como os demais artigos do capítulo IV, apresentam conteúdo fundamental para a garantia do princípio da gestão democrática, pois elencam a gestão orçamentária participativa, incluindo a participação popular como condição obrigatória nas propostas de plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual e asseguram também a gestão participativa metropolitana, ou seja, a participação popular nos organismos gestores das regiões metropolitanas.

Ainda mencionando Cardoso, “de forma mais dramática, o artigo 57 configura como improbidade administrativa o ato do prefeito que deixar de garantir a participação popular na implementação de instrumentos que impliquem dispêndio de recursos por parte da administração municipal” (CARDOSO, 2003, p. 41).

Em síntese, buscou-se aqui esboçar como a concepção da reforma urbana está expressa institucionalmente na Lei do Estatuto da Cidade e como esta aponta o compromisso da participação popular na gestão das cidades. Contudo, a Lei 10.257/01 configurou-se como um espaço de longa disputa e debate, onde interesses diversos se fizeram presentes.

Correia menciona que:

*O novo Estatuto é também o resultado de um conflituoso campo de disputa entre forças políticas que envolvem interesses antagônicos, considerando que no espaço urbano interagem diversos agentes sociais, econômicos e políticos e a cidade é um produto fruto do trabalho coletivo. Por isso mesmo a lei apresenta lacunas, imprecisões.* (CORREIA, 2003, p. 157)

Para tanto, a presente indagação se refere ao significado dessa concepção de gestão democrática sobre os municípios brasileiros, principalmente aqueles situados em regiões metropolitanas, onde se concentram graves problemas urbanos, tendo em vista a forte cultura política clientelista e a ausência de tradição democrática que os caracterizem.

### **A gestão democrática e os planos diretores participativos dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Como foi enfatizado anteriormente, o princípio da gestão democrática se materializa em instrumentos que buscam construir e/ou potencializar espaços e canais de participação da sociedade civil. Dessa forma, vamos tomar como referência esses instrumentos do Estatuto da Cidade na análise dos planos diretores municipais da RMBH.

## Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH

Sendo a Região Metropolitana de Belo Horizonte o elemento central desta análise, torna-se importante apresentar suas principais características.

Essa região metropolitana é considerada a terceira maior do Brasil, com uma população estimada em torno de 5.397.438 habitantes segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Constituída por 34 municípios, é um importante polo econômico, político e cultural de Minas Gerais.

A RMBH, assim como outras metrópoles brasileiras, passou por um acelerado crescimento populacional a partir da década de 1960, tendo um declínio desse crescimento na década de 1980. O fenômeno do crescimento aconteceu com maior representatividade na região metropolitana (RM) do que em Belo Horizonte.

No que concerne à dinâmica do crescimento demográfico da RMBH, Caetano e Rigotti afirmam:

*De fato, Belo Horizonte era a principal área de destino para aqueles migrantes que não deixavam o próprio estado em direção a São Paulo, Rio de Janeiro ou áreas de fronteira agrícola-mineral. Esse quadro começa a experimentar alterações na década de 1970, quando municípios de Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Ibitiré e Santa Luzia passam por um vertiginoso crescimento populacional, recebendo, em grande parte, os emigrantes do estado e da capital. [...] De uma forma ou de outra, a (re) distribuição da população dentro da área metropolitana é comandada pelos fluxos com a capital. (CAETANO; RIGOTTI, 2008, p. 40)*

Abordando genericamente a estrutura socioespacial das regiões metropolitanas, Mendonça (2008) aponta para as consequências frente à supervalorização do solo e permanente verticalização nas áreas centrais, mobilidade espacial descendente de grupos sociais mais pobres, proliferação de loteamento clandestino em território cada vez mais distante nas áreas metropolitanas e periferização de favelas. Nesse contexto, que não foi diferente na RMBH, a autora afirma que “somam-se ainda o aprofundamento da fragmentação do tecido social, a violência urbana e, em alguns casos, como o da Região Metropolitana de Belo Horizonte, maior distanciamento espacial dos grupos situados nas duas extremidades da hierarquia social” (MENDONÇA, 2008, p. 46).

Tendo em vista a amostra utilizada nesta análise, valem a pena algumas palavras sobre os municípios selecionados.

Belo Horizonte possui nos dias de hoje uma população estimada em 2.412.937 habitantes e é considerada município-polo da RM, sendo a sexta cidade mais populosa e um Produto Interno Bruto (PIB) dos maiores do Brasil.

O ápice do êxodo rural aconteceu entre 1950 e 1970, quando a população da capital mineira dobrou de tamanho. Segundo informações do IBGE, “nos anos 1960 Belo Horizonte passou por um processo acelerado de crescimento urbano que avançou sobre suas ruas”. Assim como outras metrópoles, na capital mineira o

índice de crescimento populacional começou a diminuir a partir da década de 1980, principalmente 1990, transferindo-se esse crescimento para as regiões da periferia, o que acabou estimulando a especulação imobiliária nas cidades da RM.

Nesse mesmo período e com a ampliação da mobilização e dos canais de participação popular, têm-se as experiências na gestão de políticas públicas municipais, como o orçamento participativo, a escola plural, o programa bolsa-escola municipal, entre outros.

Atualmente é considerada a quarta cidade com maior PIB do Brasil e sua economia está baseada principalmente nos setores da indústria, de serviços e de comércio.

Segundo informações do IBGE, Betim tem uma população estimada em 415.098 habitantes, situada em uma região predominantemente urbana, na chamada zona metalúrgica da RMBH e é considerada como uma das principais aglomerações da RM, tendo um alto grau de integração com a capital. A cidade é sede de importantes empresas como a Fiat Automóveis, sendo sua economia baseada na indústria petroquímica e de automóveis.

A cidade de Lagoa Santa está localizada no vetor norte da RMBH a cerca de 35 km de distância da capital mineira e rodeada por uma área de proteção ambiental. O município tem um alto nível de integração com a metrópole e, segundo informações do IBGE, tem característica predominantemente urbana, com uma população estimada em 44.922 habitantes, que vem crescendo desde os anos 1980, chegando a dobrar nos últimos 27 anos.

As principais atividades econômicas estão baseadas na prestação de serviços, seguida da indústria de construção civil e do comércio de mercadorias.

Ribeirão das Neves está situada a aproximadamente 32 km de Belo Horizonte, possui uma área de 154,67km<sup>2</sup> com uma população de 329.112 habitantes, segundo informações do IBGE de 2007.

A cidade é caracterizada como polo penitenciário, sendo que a construção da primeira penitenciária agrícola estimulou o desenvolvimento do núcleo urbano, seguido da duplicação da BR 040 e do crescimento de Belo Horizonte na direção norte. Por esses motivos a população cresceu consideravelmente nos últimos 30 anos. Outra forte característica municipal é a de "cidade-dormitório", pois grande parte dos moradores busca empregos e serviços na capital mineira.

O município de Vespasiano também está localizado no vetor norte da região metropolitana, a 27 km de Belo Horizonte e com uma população estimada em 94.191 habitantes.

A cidade, que também tem predominância urbana, é considerada uma das principais aglomerações urbanas, tendo forte integração com a metrópole e abriga um dos maiores polos industriais da região. Segundo informações do próprio relatório de pesquisa do PDP, os quatro principais setores de atividades em população ocupada são a prestação de serviços, a indústria de transformação, a indústria de construção civil e o comércio de mercadorias.

## Análise dos planos diretores participativos da RMBH

Neste ponto buscamos realizar um balanço dos instrumentos da gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, a saber: (i) Conselho de Política Urbana; (ii) conferências sobre assuntos de interesse urbano; (iii) audiências públicas; (iv) consultas públicas (plebiscito); referendo popular ou outras; (v) definição da participação da população no âmbito dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e de fóruns para debate das políticas urbanas e; (vi) definição da participação social no orçamento público.

Aqui buscamos agrupar e estruturar tais elementos em tabelas, de forma a facilitar a análise.

A incorporação da audiência pública e da consulta pública está representada na Tabela 1. A audiência pública está prevista em Betim, Lagoa Santa, Ribeirão das Neves e Vespasiano (Tabela 1), mas não é mencionada no município de Belo Horizonte. Ainda na análise desse mesmo instrumento, no que concerne à sua definição, somente a cidade de Vespasiano avança na sua regulamentação.

A incorporação das consultas públicas apresenta quadro um pouco mais debilitado, já que somente dois municípios, Lagoa Santa e Ribeirão das Neves, preveem esse instrumento, mas não o definem.

Tabela 1  
Audiências públicas e consultas públicas nos municípios da amostragem

Sistema de gestão e participação democrática				
Municípios	Instrumentos			
	Audiências públicas	Definições normativas	Consultas públicas (plebiscito; referendo popular ou outras)	Definições normativas
Belo Horizonte	Não prevê	Não há definição	Não prevê	Não há definição
Betim	Sim, prevê	Não há definição	Não prevê	Não há definição
Lagoa Santa	Sim, prevê	Não há definição	Sim, prevê	Não há definição
Ribeirão das Neves	Sim, prevê	Não há definição	Sim, prevê	Não há definição
Vespasiano	Sim, prevê	Sim, há definição	Não prevê	Não há definição

Fonte: Dados dos relatórios de análise dos planos diretores selecionados (2008).

Na Tabela 2 buscou-se avaliar a incorporação das conferências municipais. Dessa forma, é importante o levantamento de informações relativas à competência de convocação das conferências, bem como seus objetivos e periodicidade.

Diferentemente dos instrumentos anteriores, Belo Horizonte e Lagoa Santa incorporam esse instrumento com diretrizes que caracterizam algum grau de autoaplicabilidade, ou seja, não necessitam especificamente de remeter-se a outra legislação para poderem ser implementadas, ainda que no caso de Lagoa Santa as definições se apresentem bastante generalizadas e com poucos parâmetros para o seu funcionamento.

Já nos municípios de Betim, Ribeirão das Neves e Vespasiano o instrumento da conferência municipal é elencado, mas não conceituado e definido. Portanto, nos três casos não é possível saber a quem compete a convocação e o objetivo desse instrumento, sendo que sobre a periodicidade, somente o plano diretor de Vespasiano traz alguma definição.

De modo geral, esses três municípios não explicitam a definição desse instrumento em seus planos diretores, apesar de trazerem como proposta uma gestão democrática e participativa.

Tabela 2  
Incorporação da conferência municipal nos municípios da amostragem

Sistema de gestão e participação democrática				
Conferências municipais				
Municípios	Instrumentos			
	Adoção da conferência	Competência quanto à convocação	Objetivo geral	Periodicidade
Belo Horizonte	Sim, prevê	Sim, prevê	Sim, prevê	Sim, prevê
Betim	Sim, prevê	Não há menção	Não há menção	Não há menção
Lagoa Santa	Sim, prevê	Sim, prevê	Sim, prevê	Sim, prevê
Ribeirão das Neves	Sim, prevê	Não há menção	Não há menção	Não há menção
Vespasiano	Sim, prevê	Não há menção	Não há menção	Sim, prevê

Fonte: Dados dos relatórios de análise dos planos diretores selecionados (2008).

A Tabela 3 aborda o tema dos conselhos municipais. Apesar da fragilidade na maneira como esses espaços de institucionalização da gestão democrática são elencados e conceituados, estes estão previstos nos relatórios dos PDPs aqui analisados.

No que concerne à composição dos conselhos municipais, somente dois dos municípios dessa amostragem – Lagoa Santa e Belo Horizonte – delimitam claramente sua composição em termos da quantidade de representantes por segmento social. Mas em Belo Horizonte a composição não é paritária entre a sociedade e o poder público, já que este último segmento tem 65% de representantes. O mesmo ocorre sobre a definição da forma de eleição, pois somente Lagoa Santa e Belo Horizonte a mencionam.

Na composição do espaço dos conselhos nenhuma das cinco cidades incorpora critérios de gênero, o que demonstra que a questão de gênero ainda não se faz presente na agenda dos conselhos municipais.

O Estatuto da Cidade assegura os conselhos como instrumento de gestão democrática da cidade, mas não determina especificamente o caráter desse órgão colegiado, apesar da inegável importância do caráter deliberativo dos conselhos setoriais. Sobre essa definição, os municípios de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves definem seus conselhos com caráter deliberativo e consultivo. Já os municípios de Lagoa Santa e Vespasiano os

definem como apenas deliberativos, sendo que o município de Betim é o único que institucionaliza seu conselho como órgão de caráter consultivo.

Analisando-se a autoaplicabilidade desse instrumento nos planos diretores de cada cidade a partir da previsão de suas definições, observa-se que três municípios as mencionam: (i) Belo Horizonte; (ii) Betim; (iii) Lagoa Santa. Nesse sentido, pode-se dizer que de forma genérica esse instrumento pode ser autoaplicável pelo plano diretor, pois não necessita de uma outra lei para sua aplicação. Porém, Ribeirão das Neves e Vespasiano não apresentam definições desse importante instrumento, sendo necessário remeter-se a outra lei para sua aplicação.

Tabela 3  
Previsão de conselho gestor nos municípios da amostragem

Sistema de gestão e participação democrática						
Municípios	Conselho municipal das cidades (conselhos ligados à política urbana)					
	Previsão de conselho municipal	Composição paritária (poder público e sociedade civil)	Caráter	Define atribuições	Definição da forma de eleição dos conselheiros	Definição de critérios de gênero na composição do conselho
Belo Horizonte	Sim, prevê	Composição não paritária (poder público 62,5% sociedade civil 37,5%)	Deliberativo e consultivo	Sim, define atribuições	Sim, define forma de eleição	Não define critérios
Betim	Prevê somente um conselho para o PD	Composição paritária	Consultivo	Sim, define atribuições	Não define forma de eleição	Não define critérios
Lagoa Santa	Prevê somente um conselho para o PD	Composição com maioria da sociedade civil (poder público 42% e sociedade civil 58%)	Deliberativo	Sim, define atribuições	Sim, define forma de eleição	Não define critérios
Ribeirão das Neves	Prevê somente a criação de um Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, mas sem fazer menção a prazo	Não prevê	Deliberativo e consultivo	Não define atribuições	Não define forma de eleição	Não define critérios
Vespasiano	Sim, prevê	Menciona apenas que deve ser paritária	Deliberativo	Não define atribuições	Não define forma de eleição	Não define critérios

Fonte: Dados dos relatórios de análise dos planos diretores selecionados (2008).

Outro indicador importante para a análise da questão democrática nos PDPs se refere à incorporação de mecanismos de previsão da participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos planos diretores. A Tabela 4 indica que três municípios preveem mecanismos ou afirmam essas diretrizes: Belo Horizonte, Lagoa Santa e Vespasiano. Entretanto, nenhum destes menciona a definição desse princípio de participação popular na política de desenvolvimento urbano.

Na menção de instâncias de participação social no orçamento público municipal, ainda que esse princípio seja apresentado como condição obrigatória no Estatuto da Cidade, a tabela indica que somente Betim insere esse princípio no corpo da lei do plano diretor.

Tabela 4  
Participação popular na política de desenvolvimento urbano

Sistema de gestão e participação democrática		
Municípios	Princípio	
	Previsão de participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano	Definição desse princípio
Belo Horizonte	Sim, prevê	Não há definição
Betim	Não prevê	Não há definição
Lagoa Santa	Sim, prevê	Não há definição
Ribeirão das Neves	Não prevê	Não há definição
Vespasiano	Sim, prevê	Não há definição

Fonte: Dados dos relatórios de análise dos planos diretores selecionados (2008).

Tabela 5  
Gestão orçamentária e participação social nos municípios da amostragem

Sistema de gestão e participação democrática		
Municípios	Instrumentos	
	Instâncias de participação social no orçamento público	Definição desse princípio
Belo Horizonte	Não prevê	Não há definição
Betim	Sim, prevê	Não há definição
Lagoa Santa	Não prevê	Não há definição
Ribeirão das Neves	Não prevê	Não há definição
Vespasiano	Não prevê	Não há definição

Fonte: Dados dos relatórios de análise dos planos diretores selecionados (2008).

Tabela 6  
Fóruns de debate da política urbana

Sistema de gestão e participação democrática		
Municípios	Instrumentos	
	Fóruns para debate de políticas urbanas	Definição princípio
Belo Horizonte	Sim, prevê	Não há definição
Betim	Não prevê	Não há definição
Lagoa Santa	Não prevê	Não há definição
Ribeirão das Neves	Não prevê	Não há definição
Vespasiano	Não prevê	Não há definição

Fonte: Dados dos relatórios de análise dos planos diretores selecionados (2008)

Ainda sobre a análise dos espaços de discussão e de participação popular, a Tabela 6 traz informações com relação aos municípios que preveem fóruns para debate da política urbana. Nota-se que somente Belo Horizonte prevê esse princípio, mas não o define.

## Considerações finais

Este artigo procurou avaliar a incorporação, nos planos diretores, de novas concepções em torno do planejamento urbano relacionadas à gestão democrática, tendo por referência o Estatuto da Cidade.

Considerando os resultados da análise aqui apresentada, a partir de dados percentuais, observa-se que os municípios de Belo Horizonte, Betim, Ribeirão das Neves e Vespasiano apresentaram a mesma porcentagem quanto à previsão dos instrumentos, ou seja, instituem cerca de 57% sobre o total de instrumentos analisados. Diferentemente, a cidade de Lagoa Santa incorpora um percentual de 71% sobre o total dos instrumentos.

Esses indicadores registram um certo avanço, apesar de ainda limitado, pois cerca de 80% dos municípios selecionados mencionam somente metade dos instrumentos e princípios ligados ao sistema de gestão e participação democrática.

No que concerne à definição desses instrumentos na Lei dos Planos Diretores, Belo Horizonte e Lagoa Santa definem 57% de seus instrumentos elencados, contudo nos demais municípios esse percentual cai para 28%. Já esses indicadores apontam para um desencontro entre a menção dos instrumentos e princípios e sua definição e implementação, pois a maior parte dos instrumentos e princípios previstos não é elencada com seus objetivos e atribuições.

Nascimento, Santos Júnior e Ferreira registram:

*O êxito da construção de um sistema nacional de participação em torno das políticas urbanas, [...] certamente dependerá de uma nova concepção de política urbana e da estruturação de um arranjo institucional de gestão das cidades, o que envolve a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano e a instituição de mecanismos concretos de articulação das políticas urbanas e dos conselhos das cidades no âmbito dos estados e municípios. (NASCIMENTO; SANTOS JÚNIOR; FERREIRA, 2009, p. 14)*

Um dos grandes desafios é saber quais fatores levam à não identificação desses elementos de implementação dos princípios e instrumentos da gestão democrática, pois em um contexto geral observa-se uma resistência no emprego dessas definições pelos municípios selecionados.

Esse percentual sobre a amostragem selecionada indica e mensura um avanço regular em torno do planejamento urbano no que concerne à gestão democrática das cidades. Portanto, a gestão democrática da política urbana está inserida na agenda dos municípios da RMBH, mas essa pauta ainda se apresenta de modo limitado, pois em quase 60% dos municípios os instrumentos não são autoaplicáveis.

Sobre o aspecto da cultura política, Correia registra:

*Sabemos que no Brasil ainda predomina uma forte cultura política, clientelista e fisiológica, sustentada numa máquina administrativa burocrática e corporativa, particularmente nos pequenos municípios. A institucionalidade tende a incorporar valores que fundamentam técnicas excessivamente formalistas, autossuficientes, onde o saber (e o poder) não é compartilhado com a população. [...] É preciso compreender que a participação é em alguns casos usada como instrumento de legitimação que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais. (CORREIA, 2003, p. 160)*

Nesse cenário, onde se observa a problemática de que a sociedade brasileira ainda enfrenta as características de uma política autoritária e clientelista, ou seja, obstáculos para a efetivação da participação popular qualificada, percebe-se a necessidade de uma maior compreensão desses desafios para que sejam formuladas de alternativas que fomentem a inserção dos princípios e instrumentos que efetivem o controle social da política urbana”

## Referências

ALMEIDA, Igor Bernardes. **Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos** – roteiro para avaliação dos planos diretores. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

ANDRADE, Tarcísio Bruzzi de. **Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos** – roteiro para avaliação dos planos diretores. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CAETANO, André Junqueira; RIGOTTI, José Irineu Rangel de. **Dinâmica e crescimento demográfico da RMBH – 1960-2000**. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Metrópole: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2008.

CARDOSO, Adauto Lucio. **A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

CORREIA, Cláudia. **Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

EUCLYDES, Ana Carolina Pinheiro. **Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos** – roteiro para avaliação dos planos diretores. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2007. **IBGE Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 1 set. 2009.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo? In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Metrópole: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

NASCIMENTO, Carla; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; FERREIRA, Regina Fátima C. F. O sistema nacional de desenvolvimento urbano e os conselhos estaduais das cidades: avanços e limites na descentralização dos canais de participação. In: SANTOS, Mauro Monteiro Rego; OLIVEIRA, Fabrício Leal; OLIVEIRA, Aécio (Org.). **Caderno de subsídios para elaboração dos planos municipais de habitação de interesse social**. Rio de Janeiro: Fase, 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Fase, 1995.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. **Cadernos do FNRU**, Rio de Janeiro, 2009.

SARAIVA, Ivana Arruda Silveira. **Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos** – roteiro para avaliação dos planos diretores. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

TALMA, Matheus Marcelo de Pinho. **Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos** – roteiro para avaliação dos planos diretores. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

## **Endereço para correspondência**

Grazielle Irailma Guimarães Lopes  
Rua Professor Coelho Júnior, 22 /104 – Planalto  
31720160 - Belo Horizonte - MG  
grazielleguimaraes@gmail.com