



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



As Regionais de Belo Horizonte e sua contribuição para a participação popular: análise a partir da visão de lideranças comunitárias

Fernanda Meniconi Barbabela

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da UFMG

Prof. Dra. Raquel Garcia Gonçalves

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da UFMG

Sessão Temática 2: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. O artigo tem como objetivo apresentar reflexões sobre as contribuições das Regionais de Belo Horizonte para o planejamento e gestão participativos da cidade, a partir da visão de lideranças comunitárias que lidam com tais instituições diariamente. Tratam-se de instituições que existem no âmbito da microescala, tendo portanto grande potencial para a promoção de processos participativos. Adota-se como objeto de estudo a Regional Oeste da cidade, tendo sido entrevistadas lideranças de seis associações comunitárias da região. Em um primeiro momento, é feita uma contextualização histórica de como o planejamento e gestão urbanos participativos passam a ser adotados no Brasil. Em seguida, apresenta-se um breve histórico das Regionais de Belo Horizonte, seguido pela apresentação da Regional Oeste e, finalmente, dos relatos das lideranças entrevistadas.

Palavras-chave. Planejamento e gestão urbanos; participação popular; Regionais de Belo Horizonte; lideranças comunitárias.

The Regional Offices of Belo Horizonte and their contribution to popular participation: an analysis from the perspective of community leaders

Abstract. This paper aims to present reflections on the contributions of the Regional Offices of Belo Horizonte to the participatory planning and management of the city, from the perspective of community leaders who deal with such institutions on a daily basis. These are institutions that exist on a micro scale, and therefore have great potential for promoting participatory processes. The Western Region of the city is adopted as the object of study, with leaders of six community associations in the region having been interviewed. At first, is presented a historical contextualization of how participatory urban planning and management started to be adopted in Brazil. Then, a brief history of the Regional Offices of Belo Horizonte is demonstrated, followed by the presentation of the West Regional Office and, finally, the reports of the interviewed leaders.

Keywords: Urban planning and management; popular participation; Belo Horizonte Regional Offices; community leaders.

Las Oficinas Regionales de Belo Horizonte y su contribución a la participación popular: análisis en la perspectiva de los líderes comunitarios

Resumen. El artículo tiene como objetivo presentar reflexiones sobre las contribuciones de las Oficinas Regionales de Belo Horizonte a la planificación y gestión participativa de la ciudad, en

la perspectiva de los líderes comunitarios que tratan cotidianamente con tales instituciones. Estas son instituciones que existen a escala micro, y por lo tanto tienen un gran potencial para promover procesos participativos. Se adopta como objeto de estudio la Región Oeste de la ciudad, habiendo sido entrevistados líderes de seis asociaciones comunitarias de la región. En primer lugar, se hace una contextualización histórica de cómo se empezó a adoptar la planificación y gestión urbana participativa en Brasil. Luego, se presenta una breve historia de las Oficinas Regionales de Belo Horizonte, seguida de la presentación de la Oficina Regional Oeste y, finalmente, los relatos de los líderes entrevistados.

Palabras clave: Planificación y gestión urbana; participación popular; Oficinas Regionales de Belo Horizonte; líderes comunitarios.

1. Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, as diretrizes das políticas urbanas brasileiras têm cada vez mais prezado por práticas participativas de planejamento e gestão das cidades. Apesar de estarem oficialmente em pauta há anos, a efetivação dessas diretrizes ainda é um desafio em todas as cidades do país. Fora as dificuldades políticas de se implementar, em um contexto de capitalismo neoliberal, uma agenda que valoriza aspectos sociais frente aos interesses do mercado na produção do espaço urbano, essa dificuldade ainda se dá por diversos fatores, dentre eles a complexidade de gerir metrópoles com múltiplas escalas de realidade, cada qual com seus problemas específicos.

Em Belo Horizonte (MG), foi possível notar ao longo das últimas décadas algumas tentativas do governo municipal em lidar com essas distintas escalas de realidade. No que se refere à escala microlocal, que, segundo o geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2002), define recortes territoriais menores do que o município como um todo, pode-se destacar a criação das regiões administrativas e suas respectivas sedes (conhecidas popularmente como “Regionais”) nas décadas de 1970 e 1980, a criação das Unidades de Planejamento (UPs) em meados dos anos 1990, que forneceram a malha territorial para a realização do Orçamento Participativo (OP), e a criação dos Territórios de Gestão Compartilhada (TGCs) em 2011, que tanto atualizaram a malha territorial do OP quanto serviram de base para a estruturação de outros mecanismos de participação popular do município, como as comissões e conselhos comunitários regionais.

O potencial do planejamento e gestão urbanos no âmbito da escala microlocal, conforme defendido por Souza (2002), está justamente no fato de ser a escala mais próxima da realidade cotidiana dos habitantes, favorecendo a interlocução entre Estado e cidadãos e possibilitando uma maior participação popular nos processos de tomada de decisão. Apesar disso, por mais que tenham ocorrido esforços em se aproximar das menores escalas e investir em políticas participativas, o planejamento e a gestão da cidade ainda são heterônomos, sendo necessário refletir sobre como avançar rumo a uma Belo Horizonte mais participativa, democrática e inclusiva. Nesse sentido, **o objetivo deste artigo¹ é apresentar reflexões sobre as contribuições das Regionais de Belo Horizonte para o planejamento e gestão participativos da cidade, a partir da visão de lideranças comunitárias que lidam com tais instituições diariamente.** “Regionais” é o nome popular dado às nove regiões administrativas da cidade (ver Figura 1), bem como às suas respectivas sedes, cujo nome oficial atualmente é “Coordenadorias de Atendimento Regional”, onde é realizado atendimento aos cidadãos para assuntos variados.



Figura 1: Regiões administrativas de Belo Horizonte. (Fonte: Adaptado de PRODABEL, 2021).

Adotou-se como objeto de estudo a Regional Oeste da cidade, tendo em vista a dificuldade em se realizar uma investigação específica das nove instituições, que, apesar de estarem mais próximas da escala microlocal, ainda abrangem recortes territoriais extensos – só a Oeste, por exemplo, possui cerca de 300 mil habitantes e 36 km² de área. No que se refere aos métodos utilizados na investigação, foi realizada pesquisa documental e bibliográfica sobre a história das Regionais de Belo Horizonte, além de entrevistas semiestruturadas com seis lideranças de distintas associações comunitárias da Regional Oeste, conduzidas entre abril e junho de 2022, sendo três realizadas presencialmente e três a partir da plataforma *Google Meets*. A discriminação dos entrevistados encontra-se na sessão 5, e seu contato foi realizado mediante indicações pessoais. As entrevistas foram semiestruturadas, e elaborou-se as mesmas perguntas para todas as lideranças. Perguntou-se as características gerais das associações comunitárias que os entrevistados representavam (número de associados, principais ações etc.), impressões sobre o contato com a Regional Oeste e com os mecanismos participativos da cidade como um todo.

Este artigo é dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução e a última as considerações finais. Na segunda seção, é feita uma contextualização histórica de como o planejamento e gestão urbanos participativos passam a ser adotados no Brasil. Em seguida, na terceira seção, apresenta-se um breve histórico das Regionais de Belo Horizonte, seguido pela quarta seção, onde apresenta-se a Regional Oeste e, finalmente, pela quinta seção, onde são discutidos os resultados das entrevistas às lideranças comunitárias.

2. Planejamento e gestão urbanos participativos

No livro “Mudar a Cidade”, Marcelo Lopes de Souza (2002) elucida que planejamento e gestão, apesar de comumente utilizados juntos e muitas vezes confundidos, são termos distintos, conceitualmente e em uma dimensão temporal. Enquanto o planejamento se encarrega de pensar o futuro, de tentar prever situações e estabelecer na medida do possível soluções a eventuais

problemas que vierem a ocorrer, a gestão está relacionada ao presente, ao lidar com situações imediatas.

O planejamento e a gestão urbanos, por sua vez, têm como objeto de trabalho a cidade, espaço complexo que é fruto da atuação de diversos atores: desde o Estado, que atua na regulação desse espaço, utilizando do planejamento e da gestão como seu instrumento de trabalho, até os grupos sociais excluídos e os movimentos sociais, que ocupam esse mesmo território como forma de resistência e reivindicação de seus direitos (CORRÊA, 1989). Tendo em vista essa complexidade, Souza (2002) aponta a incapacidade do Estado em planejar e gerir completamente o espaço urbano, sendo vital a formação de cidadãos críticos que reconheçam essa realidade e se enxerguem como atores capazes de participar do planejamento e da gestão urbanos. Soma-se a isso a incapacidade financeira dos Estados da periferia capitalista de estabelecer um controle regulatório total, sendo uma das saídas a democracia participativa. Para além da incapacidade do Estado, defende-se esse modelo de democracia tendo em vista o reconhecimento do direito dos cidadãos em interferir sobre os rumos de suas vidas na cidade, sendo importantes atores na produção do espaço urbano.

Essa defesa pela incorporação de elementos de democracia participativa na gestão e no planejamento urbanos começa a ser pautada no Brasil a partir do final do século XX. A Constituição Federal de 1988 é um importante marco que simboliza o início de um período em que a participação popular passa a ser institucionalizada como diretriz nos processos de gestão e tomada de decisão da nova democracia brasileira. Esse marco institucional foi precedido por um intenso debate de movimentos sociais, acadêmicos, partidos progressistas e outros setores em torno da maior inclusão da população, e principalmente dos grupos sociais historicamente excluídos, na política brasileira, que ganha maior força com o fim da Ditadura Militar.

Por sua vez, esse debate travado no Brasil fez parte de uma discussão global entre a democracia participativa, de um lado, em geral adotada pelos países do chamado “sul global”, e a democracia representativa, de outro lado, adotada e defendida pelos países do hemisfério norte no pós-Segunda Guerra Mundial, que constitui a concepção hegemônica da democracia no século XX. Como demonstra Boaventura de Souza Santos (2002), esse debate entre as distintas formas de democracia se torna mais intenso em países do sul global, como o Brasil e outras nações da América Latina, tendo em vista a maior diversidade étnica de sua população e a presença de grupos com maior dificuldade de terem seus direitos reconhecidos frente aos da elite econômica. Segundo o autor, essas questões não são solucionadas pelo modelo da democracia representativa por três motivos principais.

Em primeiro lugar, tem-se que, nesse modelo hegemônico de democracia, seu modo de funcionamento se dá principalmente por meio da eleição sazonal de representantes políticos que em geral fazem parte da elite econômica, uma vez que eles têm acesso facilitado aos meios necessários para se eleger, sendo um exemplo a educação de qualidade. Com a maior presença de membros da elite econômica eleitos, logicamente os distintos grupos étnicos e as minorias da população desfavorecidas não são devidamente representados.

Em segundo lugar, tem-se o problema da indispensabilidade da burocracia para o funcionamento de um governo democrático representativo. Como traz Boaventura de Souza Santos (2002), essa valorização da burocracia ignora a potencialidade que os distintos atores sociais podem trazer para a solução de problemas de gestão:

(...) os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição. O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural. (SANTOS, 2002, p.48).

Em terceiro lugar, por fim, segundo o modelo hegemônico da democracia, a representação é a única solução possível para o problema das escalas, ou seja, para lidar com a complexidade de se governar um país com população de milhões de pessoas. Essa solução de representatividade concentrada em poucas figuras, por outro lado, não permite a representação das múltiplas identidades da população e de suas agendas.

Na contramão dessa tendência, concepções não hegemônicas de democracia trazem soluções distintas aos problemas expostos acima, das quais a combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa observada no Brasil é um exemplo, destacando-se a incorporação de diretrizes participativas tanto em nível local quanto em nível nacional na Constituição de 88. A adoção de processos participativos garante, primeiramente, a presença de membros da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, minimizando o problema da não representatividade das diversas identidades e grupos sociais. Além disso, tais processos podem permitir a absorção do conhecimento dos atores sociais para a solução de problemas de gestão em oposição à adoção exclusiva de processos burocráticos. Por fim, os procedimentos participativos atuantes tanto em nível local quanto em nível nacional consistem em um contraponto à noção da representação como única solução para o problema das escalas.

Na proposição dessas novas institucionalidades, os movimentos sociais exercem papel indispensável, tanto na reivindicação de uma nova forma de democracia que garanta o direito a bens públicos distribuídos igualmente, por exemplo, quanto na participação ativa na experimentação desses novos tipos de institucionalidade, dos quais a criação do Orçamento Participativo (OP) é um exemplo.

No âmbito da defesa pelos princípios participativos no campo do planejamento e gestão urbanos no Brasil, merece destaque o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Institucionalmente, o MNRU elaborou uma emenda que contribuiu para a criação de um capítulo de política urbana na constituição, estruturado, conforme ressalta Rolnik (2009, p. 31), “em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse de milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política”.

Em 2001, essas diretrizes foram aprofundadas a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, responsável pela regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com a criação de uma série de instrumentos que passaram a orientar o planejamento e gestão das cidades brasileiras rumo a uma perspectiva mais justa e inclusiva. Em 2003, é criado também o Ministério das Cidadesⁱ, instituição responsável pela formulação e implementação de uma nova política urbana.

Esses avanços institucionais foram acompanhados pela reformulação da estrutura governamental do país em direção a uma maior descentralização dos poderes, o que deu origem ao chamado “municipalismo”, em que os governos locais passaram a ter maior autonomia na deliberação sobre seus respectivos territórios. Essa reestruturação teve como um de seus principais motivos o desgaste com a estrutura de governo autoritária e centralizadora adotada durante a ditadura militar (JACOBI, 2000).

Essa maior autonomia contribuiu para uma grande experimentação e proliferação de experiências democráticas e participativas de planejamento e gestão urbanos no nível municipal. Outro fator importante foi a eleição de prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT) em diversas cidades do país, que vinham com uma pauta progressista de valorização de processos participativos, dando origem ao chamado “modo petista de governar” (AVRITZER, 2016). Uma das experiências participativas mais reconhecidas foi o Orçamento Participativo (OP), realizado pela primeira vez em Porto Alegre (RS) em 1989 e adotado em diversos municípios brasileiros.

Outro exemplo de processos participativos que ganharam força durante a década de 1990 são as Conferências Municipais, grandes assembleias que contam com a presença da população e de

funcionários do governo para definir pautas a serem seguidas pelas gestões municipais. Em Belo Horizonte, o Plano Diretor Municipal (PDM) de 1996 definiu a criação das Conferências Municipais, que são realizadas ao início de cada gestão (ou seja, de 4 em 4 anos) e do Conselho Municipal de Política Urbana (o COMPUR), constituído por membros da administração municipal, da câmara municipal e da sociedade civil, que, além de promover as Conferências Municipais, promove assembleias, palestras e encontros relacionados ao planejamento urbano da cidade, acompanha ações de intervenção no território urbano, monitora a implementação das normas contidas na legislação urbanística, entre outras funções (BELO HORIZONTE, 2021).

A nível federal, os processos participativos foram alavancados a partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) à presidência. Os Conselhos e as Conferências Nacionais, que já vinham sendo realizados desde a promulgação da Constituição de 1988, foram ampliados e passaram a ocorrer com maior frequência. No entanto, como revela Avritzer (2016), a maioria desses mecanismos participativos de discussão e implementação de políticas públicas nos governos do PT se deram em torno de áreas que já possuíam certo histórico de participação popular, como a da saúde, da assistência social e das políticas urbanas. Áreas como a da infraestrutura e do meio ambiente lograram poucas conquistas participativas do ponto de vista de defesa dos interesses da população frente aos do Estado, em coalizão com grandes empresas e proprietários de terra. Esse panorama desvela a dificuldade de se implementar políticas participativas no Brasil que sejam de fato eficientes, tendo em vista a histórica e ainda contundente influência e presença de grupos poderosos na política do país, como a bancada ruralista.ⁱⁱⁱ

Esse ponto também é tratado por Maricato (2000), quando discute sobre a ineficácia das normas legislativas na gestão das cidades brasileiras:

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O "plano-discurso" cumpre um papel ideológico (VILLAÇA, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito. (MARICATO, 2000, p. 124).

Outro fator que dificulta a aplicação das diretrizes da política urbana iniciada na Constituição de 1988 e aprofundada pelo Estatuto da Cidade em 2001 é a ascensão, a partir da década de 1990, do capitalismo neoliberal, que se manifestou no Brasil por meio da privatização de uma série de empresas estatais, do aumento do desemprego e do aprofundamento da desigualdade social, entre outros fatores. Dessa forma, ao mesmo tempo em que institucionalmente o país avançava em um panorama democrático a favor dos grupos historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão, economicamente ele passou a responder às exigências de agências globais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que cobravam uma agenda liberal do Estado, passando da noção de bem-estar social à do Estado mínimo. As diretrizes do capitalismo neoliberal avançam para além da questão econômica, permeando todos os campos da vida. No âmbito do planejamento e gestão urbanos, conforme ressaltado por Maricato (2000) anteriormente, os interesses do capital imobiliário impedem que as diretrizes da política urbana democrática e participativa sejam de fato efetivadas, rumo à produção de um espaço urbano em favor dos interesses dos grupos historicamente excluídos.

De toda forma, pode-se afirmar que tamanha movimentação legislativa e institucional em torno da questão participativa, por mais que essa não tenha sido plenamente realizada, permitiu a realização de experiências inovadoras e em parte bem-sucedidas, por mais que pontuais, como é o caso do Orçamento Participativo. Nesse sentido, Marcelo Lopes de Souza defende que a escala local (municipal) é a escala por excelência do planejamento e gestão das cidades, em que há “a possibilidade de uma vivência intensa do espaço e a formação de identidades sócio-espaciais sobre a base dessa vivência” (SOUZA, 2002, p.106). Ele explica ainda que, mais especificamente,

a escala microlocal é de “cristalina importância para o planejamento e a gestão, especialmente quando se deseja propiciar uma genuína participação popular direta” (SOUZA, 2002, p.107). Isso ocorre porque a proximidade cotidiana dos indivíduos entre si e com o território, e ainda o seu conhecimento pessoal e vivido sobre esse, facilita a realização de eventos como assembleias e plenárias, bem como a fiscalização, por parte da população, do cumprimento das políticas públicas.

É por esse motivo que o estudo das Regionais de Belo Horizonte a partir da visão de lideranças comunitárias que lidam com tais instituições se faz necessário. Por mais que essas dividam o território municipal em somente nove territórios, constituindo áreas ainda extensas, suas sedes, espaços utilizados para atender aos cidadãos, são a presença estatal mais próxima de sua realidade cotidiana. A contribuição das pessoas que vivenciam cotidianamente os espaços delimitados por esses recortes territoriais é de extrema importância para o planejamento e gestão urbanos, pois só elas podem traduzir e expressar as reais dinâmicas desses locais.

3. Breve histórico das Regionais de Belo Horizonte^{iv}

As primeiras duas Regionais da cidade (Barreiro e Venda Nova) foram criadas no ano de 1973 e dez anos depois, em 1983, criou-se as outras sete, compondo o quadro regional que se mantém até hoje, formado por: Barreiro, Oeste, Centro-Sul, Leste, Noroeste, Nordeste, Pampulha, Norte e Venda Nova (ver Figura 1). Ao longo dos anos, essas instituições passaram por uma série de ajustes, sejam eles territoriais ou funcionais.

Inicialmente, as Regionais surgem enquanto instituições burocráticas de descentralização de processos administrativos e recebimento de demandas cotidianas dos habitantes da cidade, e começam a se complexificar no final da década de 1980, quando são enfim implementadas todas as Regionais da cidade e expandidas suas funções, fortalecendo-se o movimento de descentralização administrativa no município. É possível relacionar esse movimento de descentralização em Belo Horizonte com o municipalismo, que, conforme apresentado anteriormente, teve como consequência a maior experimentação e multiplicação de experiências participativas a nível municipal, também impulsionada pela eleição de prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT) em diversas cidades brasileiras, cuja pauta progressista defendia a implantação de processos participativos (AVRITZER, 2016). Em Belo Horizonte, com a eleição de Patrus Ananias (PT) no início da década de 1990, as Regionais passam a se relacionar com diversos mecanismos de participação popular, sendo fundamentais para a implantação e estruturação de programas como o Orçamento Participativo (OP) e as comissões e conselhos comunitários regionais.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, nas gestões dos Prefeitos Célio de Castro (PSB) e Fernando Pimentel (PT), há uma consolidação dos processos participativos do município, e as Regionais continuam sendo importantes instituições para os programas participativos que ocorrem de maneira regionalizada. Por outro lado, são instauradas Reformas Administrativas que acabam por diminuir a autonomia dos cargos de chefia nas Regionais, aspecto que continua presente na Gestão Márcio Lacerda (PSB, 2009 a 2016), quando também são criadas novas estruturas e programas participativos que acabam não sendo levados para frente, como a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada.

Finalmente, em 2017, com a Reforma Administrativa implantada pelo Governo Alexandre Kalil (PHS/PSD, 2017 a março de 2022), as Regionais são transformadas em “Coordenadorias de Atendimento Regional”. Hierarquicamente, as Diretorias Regionais das distintas temáticas (como a da Saúde, da Educação e da Assistência Social) passam a responder diretamente às Secretarias Municipais, e o “chefe” da Regional perde seu status de Secretário para Coordenador. Uma das consequências desse processo foi que o cargo de chefia das Regionais perdeu o caráter político que tinha até então, não sendo mais uma nomeação em função de coalizões partidárias relacionadas ao Prefeito eleito. Para algumas lideranças comunitárias entrevistadas, como se verá

mais adiante, essa mudança foi positiva, uma vez que tornou o Coordenador Regional mais acessível, não sendo necessária a articulação de lideranças comunitárias com vereadores da região para a reivindicação de suas demandas, prática comum até então. Para outras, a mudança foi negativa, uma vez que a articulação política era inerente à atuação cidadã, sendo justo que as lideranças que mais se articulassem politicamente fossem mais atendidas. Outro argumento dos entrevistados que enxergaram como negativa a perda de status do “chefe” da Regional é que ela implicou em sua perda de autonomia.

Além disso, no Governo Kalil também ocorre a suspensão das rodadas de votação do Orçamento Participativo para que fosse possível realizar todas as obras votadas até então no programa, o que contribuiu para um enfraquecimento da mobilização cidadã e, conseqüentemente, da participação popular. Nesse sentido, entende-se que a conjunção desses fatos que ocorrem na Gestão Kalil contribuiu para que as Regionais atuassem mais como local de atendimento e direcionamento de demandas cotidianas dos cidadãos do que mobilizadoras de processos participativos, se assemelhando às funções que exerciam em seus anos iniciais.

4. A Regional Oeste

Conforme disponibilizado no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), a Região Oeste possui área de 35,93km², representando cerca de 11% do território do município, e população de 308.549 habitantes, que consistem em aproximadamente 13%^v da população belo-horizontina. Segundo a PBH (2022), esta região é marcada por uma forte desigualdade social, sendo formada por bairros com população de classe média alta, a exemplo do Buritis, e ao mesmo tempo por bairros que apresentam elevada vulnerabilidade social, como é o caso do Cabana do Pai Tomás, cujas associações de moradores foram pesquisadas, como se verá mais adiante.

No que se refere à Coordenadoria de Atendimento Regional, sua sede está localizada na Avenida Silva Lobo, nº 1280, no bairro Nova Granada (Foto 1 e Foto 2). Trata-se de uma importante avenida da região oeste que se conecta a outras vias articuladoras da área, sendo uma localização acessível para a população.



Foto 1: Edifício onde se encontra a Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste, na Avenida Silva Lobo. (Fonte: Acervo das autoras, 2022).

Foto 2: Entrada da Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste. (Fonte: Acervo das autoras, 2022).

A função dessa instituição é, no âmbito de seu território, atender a população da região e atuar na implementação das políticas públicas do município mediante a coordenação entre os órgãos das distintas temáticas, tais como educação, saúde e obras. Suas principais atribuições se encontram no âmbito da gestão urbana, uma vez que procuram atender a demandas atuais da região. No que se refere ao planejamento urbano, ou seja, à preparação para cenários futuros da cidade, essa

instituição assume um papel apenas de suporte às Secretarias centralizadas da Prefeitura, a partir do conhecimento específico do território.

Sobre o atendimento às lideranças locais, esse ocorre mensalmente durante as reuniões das comissões e conselhos comunitários que acontecem na sede da Regional (ver Foto 3) ou em outros equipamentos públicos da região, como escolas e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).



Foto 3: Auditório da Coordenadoria de Atendimento Regional, onde são conduzidas reuniões com a população. (Fonte: Acervo da autora, 2022).

O atendimento às lideranças também ocorre conforme demanda, mediante marcação de reunião com o Coordenador. Para além do atendimento às lideranças locais, seja por meio de instrumentos participativos como as comissões e conselhos comunitários, seja por meio do suporte a demandas cotidianas, a Regional Oeste também exerce o atendimento à população em geral para serviços diversos. Um exemplo é o atendimento pela Diretoria Regional de Assistência Social (DRAS) aos cidadãos que desejam realizar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), programa criado pelo Governo Federal e executado pelas Prefeituras Municipais que consiste no registro de famílias de baixa renda em que diversos dados são colhidos, de forma a facilitar a participação em programas sociais.

Segundo uma das lideranças comunitárias entrevistadas, o atendimento voltado para a assistência social é a atribuição mais reconhecida da Regional pela população em geral, sendo o seu caráter enquanto instituição relacionada aos processos participativos da cidade mais reconhecido por integrantes do movimento comunitário.

5. Lideranças comunitárias entrevistadas

As lideranças comunitárias da região oeste entrevistadas foram as seguintes:

- Presidente da Associação dos Bairros Palmeiras e Parque São José (ABPP) – **Entrevistado I**;
- Vice-Presidente da Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD), bairros Gameleira, Jardim América, Nova Granada, Nova Suíssa e Salgado Filho – **Entrevistado II**;
- Presidente da Associação Comunitária da Ventosa (ASCOVE) – **Entrevistado III**;
- Presidente da Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana (ASMAC) – **Entrevistado IV**;
- Presidente da Associação de Moradores, Empreendedores e Amigos da Vila Betânia (AME Vila Betânia) – **Entrevistado V**;
- Presidente da Associação de Moradores do Bairro Buritis (ABB) – **Entrevistado VI**.

As entrevistas com os representantes das associações de moradores tiveram como propósito central entender o relacionamento dessas organizações com a Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste a partir da visão das próprias lideranças comunitárias, tendo em perspectiva o potencial participativo que as Regionais podem agregar ao planejamento e gestão do município. Para além dessa relação, buscou-se compreender junto aos entrevistados quais são as principais ações e formas de atuação de suas respectivas associações, de modo a identificar se as características de cada organização influenciam na forma como se relacionam e enxergam a Regional Oeste. A Figura 2 a seguir apresenta o território dos bairros representados pelas lideranças entrevistadas, bem como a localização da sede da Regional pesquisada.

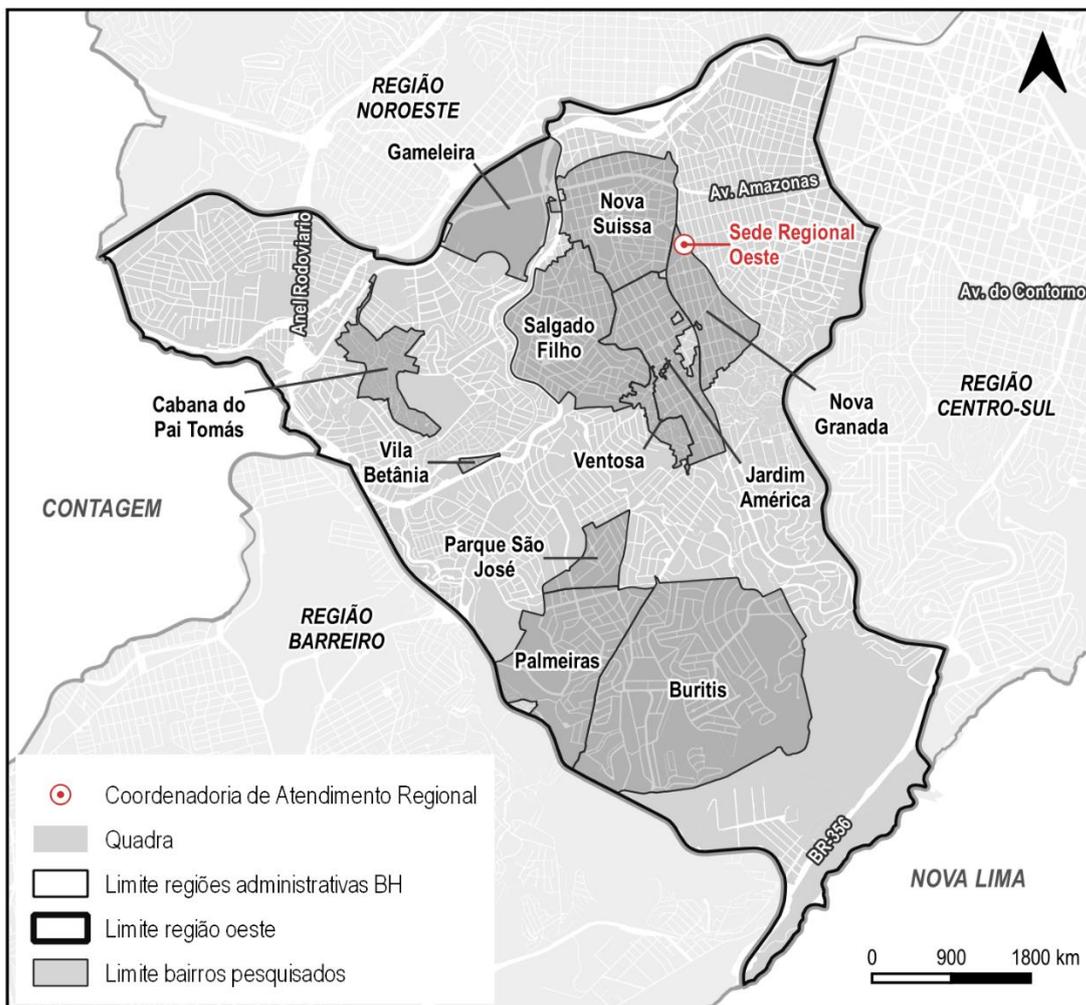


Figura 2: Localização dos bairros pesquisados. (Fonte: Adaptado de PRODABEL, 2022).

No momento de seleção dos entrevistados, buscou-se constituir uma amostra heterogênea que abarcasse representantes de bairros com distintas realidades socioeconômicas, de forma a compreender como essa característica influencia em sua percepção sobre a Regional. Para tanto, utilizou-se como parâmetro o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), criado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a partir de dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010. O índice é dado a partir de divisões territoriais denominadas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), áreas com homogeneidade socioeconômica que podem abarcar parte de bairros, bairros inteiros ou até mesmo pequenos municípios. Conforme ilustrado na Figura 3 abaixo, o IVS varia entre 0 e 1, sendo 0 a situação de menor vulnerabilidade social e 1 a de maior vulnerabilidade:

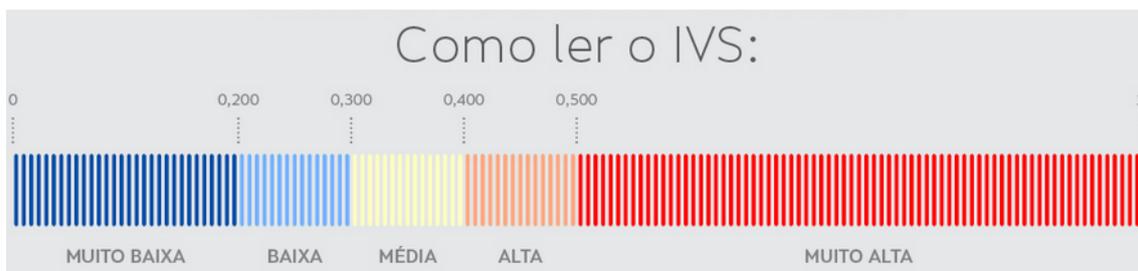


Figura 3: Faixas de Vulnerabilidade Social. (Fonte: IPEA, 2016).

No Quadro 1 estão sistematizadas as faixas de vulnerabilidade social dos bairros pesquisados, enquanto na Figura 4 é possível notar a distribuição dessas faixas no território de cada bairro. Nota-se que três associações (ACSCD, ABPP e ABB) representam bairros com IVS em geral baixo ou muito baixo, enquanto os bairros das outras três associações (ASCOVE, ASMAC e AME Vila Betânia) apresentam IVS médio ou alto.

Quadro 1: Índices de vulnerabilidade social dos bairros pesquisados (Fonte: Adaptado de IPEA, 2016).

Associação	Bairro	Faixa de Vulnerabilidade Social	
Associação dos Bairros Palmeiras e Parque São José (ABPP)	Palmeiras	0,201 – 0,300 (Baixa)	
	Parque São José	0,301 – 0,400 (Média)	
Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD)	Gameleira	0,201 – 0,300 (Baixa)	
	Jardim América	0 – 0,200 (Muito Baixa)	
	Nova Granada		0,201 – 0,300 (Baixa)
			0 – 0,200 (Muito Baixa)
	Nova Suíça	0 – 0,200 (Muito Baixa)	
	Salgado Filho	0 – 0,200 (Muito Baixa)	
Associação Comunitária da Ventosa (ASCOVE)	Ventosa	0,201 – 0,300 (Baixa)	
		0,301 – 0,400 (Média)	
Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana (ASMAC)	Cabana do Pai Tomás	0,301 – 0,400 (Média)	
		0,401 – 0,500 (Alta)	
Associação de Moradores, Empreendedores e Amigos da Vila Betânia (AME Vila Betânia)	Vila Betânia	0,301 – 0,400 (Média)	
Associação de Moradores do Bairro Buritis (ABB)	Buritis	0 – 0,200 (Muito Baixa)	
		0,201 – 0,300 (Baixa)	

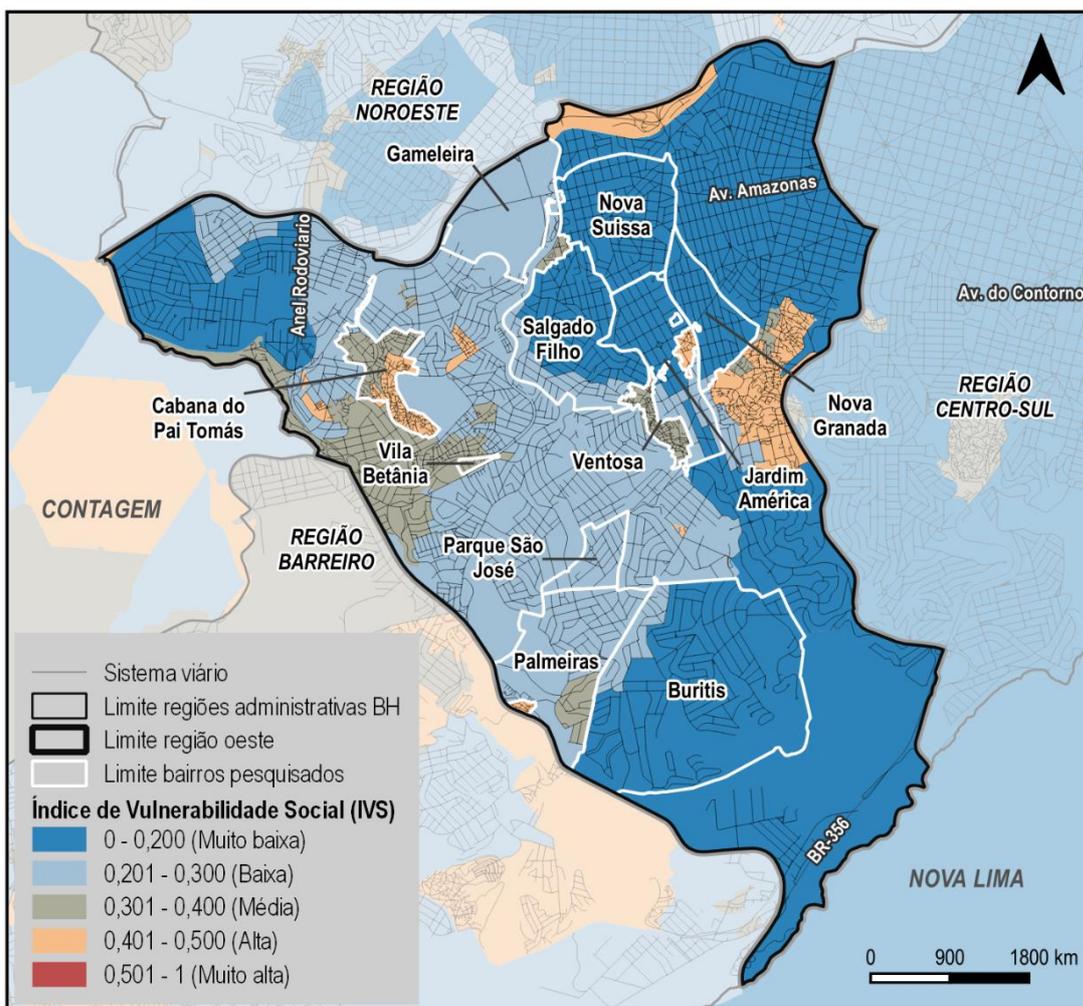


Figura 4: IVS dos bairros pesquisados. (Fonte: Adaptado de IPEA, 2016).

5.1 Resultados das entrevistas

Um aspecto notável durante as entrevistas foi a grande mobilização da população tendo em vista a ausência do Estado em determinados territórios, comentado principalmente pelos representantes das associações de bairros com maior vulnerabilidade social, que são a Vila Betânia, a Ventosa e o Cabana do Pai Tomás. Nesses territórios, as associações servem também como pontos de apoio para a assistência social:

(...) aqui nós fazemos um trabalho de conciliação, de tapa-buraco, aqui faz tudo, porque aqui não tem o Estado, porque não tem CRAS, não tem escola municipal, não tem nada aqui, então a associação tem esse papel. Quase como se fosse uma “Mini Prefeitura”, porque a gente que cuida dessas coisas da comunidade, entendeu? E até das relações humanas também, você vai ver aqui perguntando algumas coisas, a gente orienta, as orientações de auxílio de governo, essas coisas todas a gente faz aqui na associação. (Entrevistado IV).

A atuação das associações se dá não só por meio da assistência social aos seus moradores, mas também da mobilização da população para a conquista de melhorias em seus respectivos territórios. No Cabana do Pai Tomás, por exemplo, a ASMAC fez parte da mobilização para a abertura das dez ruas que a comunidade conquistou por meio do Orçamento Participativo. Na época das rodadas de votação desse programa, a associação organizava ônibus com centenas de moradores para comparecerem na assembleia e votarem, situação que também foi comentada pelos representantes das associações da Vila Betânia e da Ventosa a respeito de suas respectivas comunidades.

Segundo Boaventura de Souza Santos (2002) e Bello, Keller e Costa (2021), a ação e mobilização comunitária, bem como a atuação dos movimentos sociais, são extremamente importantes no

contexto da democracia brasileira, tendo em vista que a efetivação dos direitos defendidos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade ainda não foi conquistada. Essa mobilização, notada durante a entrevista com os representantes das associações de moradores, pode ser caracterizada como cidadania ativa, se diferenciando da cidadania passiva, que tem sua única forma de participação reduzida ao voto sazonal em representantes para atuarem no governo:

(...) a participação popular tem se manifestado nas cidades através da movimentação dessas organizações sociopolíticas, que pleiteiam direitos e buscam se organizar para solucionar problemas ignorados ou maltratados pelo Estado. (...) A efetividade do Estatuto da Cidade depende de ação incisiva do Estado, no entanto, o impulsionamento real é o proveniente dos movimentos sociais, que constituem o principal motor da luta pelo que hoje se veio a denominar de Direito à Cidade. (BELLO; KELLER; COSTA, 2021, p. 14).

O exercício dessa cidadania ativa, praticada pelos entrevistados, é particularmente relevante na democracia brasileira visto que a própria Constituição Federal de 1988 apresentou importante influência dos movimentos sociais. Conforme revela Boaventura de Souza Santos (2002), esta foi uma característica notada especialmente na democratização dos países da América Latina, e levou à discussão da necessidade de uma nova institucionalidade de democracia, uma nova “forma de relação entre Estado e sociedade” (SANTOS, 2002, p.54) que desse conta das reivindicações dos movimentos sociais. Essa característica teve como consequência um grande movimento de experimentação no âmbito do Estado, do qual a criação do Orçamento Participativo é um exemplo.

Assim, os movimentos sociais são o próprio motor dessa experimentação, daí sua importância para a democracia. Pensando nessa experimentação e na importância da cidadania ativa, que também tem suas bases na escala microlocal e na atuação das associações comunitárias, a atuação das Regionais de Belo Horizonte seria de extrema importância, visto que estabelece a conexão entre Estado e população justamente no nível microlocal. No entanto, aparentemente esse potencial não está sendo devidamente explorado.

Conforme relatado por todos os entrevistados, atualmente o contato com a Regional é realizado sobretudo de forma burocrática, por meio de ofícios e trocas de documentos. Essa forma de contato foi comentada por alguns como sendo negativa, que ou desanima os moradores na busca pelo atendimento de suas demandas, ou não gera consequências práticas para as comunidades. Ao serem questionados sobre quando procuram o apoio das Coordenadorias de Atendimento Regional, dois dos entrevistados expressaram veementemente o seu descontentamento com o atual estado dessas instituições:

Na verdade, a gente só manda ofício. E eles distribuem os ofícios. É aquilo que eu estou falando com você. Não tem estrutura, nem é crítica que eu estou fazendo à Coordenadoria. (...) O Coordenador Regional coitado, ele fica pedindo também. Isso remete pra mim à década de 80, quando tinha lá um secretário que falava que era ouvidor e não tinha mais nada. Hoje tá voltando a mesma coisa. (Entrevistado IV).

De fato, é semelhante a forma como as Coordenadorias de Atendimento Regional funcionam hoje e como as Regionais funcionavam em seus anos iniciais. Se nessa fase inicial um dos principais objetivos dessas instituições era a “recepção, exame preliminar e encaminhamento de requerimentos e pedidos em geral, dirigidos a Órgãos, Secretarias Municipais e entidades da Administração Pública Municipal” (BELO HORIZONTE, 1983), hoje em dia a atuação das Coordenadorias é no mínimo similar, uma vez que são responsáveis por receber as demandas dos cidadãos e atende-las mediante a coordenação das Diretorias Regionais das diversas temáticas, que por sua vez respondem diretamente aos órgãos centralizados.

Assim, levanta-se o questionamento de se essa forma de atuação das Coordenadorias traz algum benefício para o desenvolvimento da participação popular no município, ou se está restrita ao atendimento de demandas do dia-a-dia. Nesse sentido, um dos entrevistados, ao ser questionado sobre em que situações sua associação busca o apoio da Regional, relatou demandas como poda

de árvores, adoção da coleta seletiva e reforma de uma praça da região. Apesar de serem questões relevantes no cotidiano dos habitantes, não se tratam de demandas capazes de ampliar a construção da cidadania, mas de simples pedidos pela manutenção de equipamentos e serviços públicos.

Por outro lado, para além do atendimento às solicitações cotidianas dos cidadãos, as Regionais são responsáveis por estruturar distintas experiências participativas (como o Orçamento Participativo e as comissões e conselhos regionais), sendo fundamentais para a mobilização da população, papel que foi intensificado a partir do Governo Patrus e que hoje se encontra enfraquecido tendo em vista a paralisação das votações do Orçamento Participativo, conforme relatado por alguns entrevistados.

A perda de autonomia das Regionais teve como consequência a maior burocratização dos processos e um certo desgaste em sua interação com algumas lideranças comunitárias, conforme relatado por uma parte dos entrevistados. Nesse cenário, outros órgãos públicos começam a ser consultados. Dois dos líderes comunitários contactados indicaram o contato com o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) como um importante canal para reivindicação de demandas:

Não tem mais o que cobrar, nós estamos cheios de demandas, cheios de obra pra entregar do Orçamento Participativo, urgente, emergencial, fazer o que? O Ministério Público, Promotoria de Habitação e Urbanismo. Melhor coisa tá? Que eu conheço hoje em dia de ferramenta, de estrutura, tem sido a questão do Ministério Público. Resolve numa agilidade, a gente não precisa ficar devendo favor político pra ninguém. (Entrevistado V).

Conforme elucidado por Bello, Keller e Costa (2021), a possibilidade de se acionar o sistema de justiça é uma forma de exercício do poder urbano frente à ineficiência das outras instituições com as quais as lideranças comunitárias têm contato.

A burocratização da participação popular é tratada por Boaventura de Souza Santos (2002) como um dos perigos para a busca dos horizontes emancipatórios da democracia. Segundo o autor:

Estes perigos só podem ser evitados por intermédio da aprendizagem e da reflexão constantes para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes. (SANTOS, 2002, p. 75)

Esse perigo da burocratização da participação e do enfraquecimento da atuação popular junto às Regionais de Belo Horizonte foi comentado pelo presidente da associação do Cabana do Pai Tomás durante sua entrevista, enquanto discorria sobre a importância do fortalecimento dessas instituições para também fortalecer a participação popular:

(...) ela [a participação popular] começou mesmo com o Orçamento Participativo no Patrus Ananias, (...) você descentraliza, as Regionais têm estrutura pra fazer, aí você começa a ter uma participação mais efetiva, no Orçamento Participativo, nos conselhos. Você não precisava ir no centro, você ia aqui na Regional e resolvia aqui. Se você não fortalece a Regional, quem tá perto de você, como é que você vai fazer? (Entrevistado IV)

Seguem outros relatos relevantes do entrevistado:

Aí você vai conversar com outra, “ah não, mas eu estou aqui só para ouvir as demandas”. Para ouvir? Não resolve, se você não criar uma estrutura mínima, eu acho que o próximo governo tem que fazer essa Reforma Administrativa, por que senão a situação vai ficar difícil, por que se acabou com a participação popular, acabou com tudo e acabou com a Regional? Aí o poder e a discussão são descentralizados, e para você governar você centraliza tudo, e aí fica esse trem que tá aí? Não tem jeito né.

Mas eu acho que é luta. Acho que é uma luta que a gente tem que travar. Eu acho que o problema do movimento popular é exatamente isso, o movimento comunitário principalmente. Ele tem as demandas locais, ele tem as demandas iniciais, “ah, vamos ligar lá pra tapar o buraco, vou ligar lá pra fazer, arrumar o esgoto...”. E isso você não faz uma luta mais geral, se você não faz uma luta mais geral, o trabalhador tá aqui, você podia lutar por salário.

Aí o que que o poder público faz? “Ah não, vou atender a essa ‘demandazinha’ e já atendemos a demanda deles”. Então fica como se tivesse tudo muito tranquilo, sabe? E aí é um problema nosso, nós não nos organizamos politicamente pra isso. Acho que a gente tinha que unificar essa discussão, sabe? Das associações, dos movimentos comunitários. (Entrevistado IV).

Nota-se nesse relato a importância da articulação dos cidadãos tanto em nível microlocal, voltada para a reivindicação de pequenas demandas do cotidiano, quanto nas maiores escalas, voltada para mudanças estruturais na sociedade, até mesmo em função do que é esperado da Regional pelos cidadãos. Conforme descrito pelo Entrevistado IV, se os moradores reivindicam apenas pequenas demandas junto a essas instituições e essas são atendidas, cria-se a impressão de que as Regionais estão funcionando perfeitamente.

Durante as entrevistas, foi notada uma percepção distinta sobre o atendimento da Regional Oeste entre líderes comunitários de bairros com diferentes níveis de vulnerabilidade social. Enquanto os representantes das associações dos bairros com menor vulnerabilidade enxergam na comunicação burocrática com a Regional uma característica inerente dessa instituição, que garante com que sempre sejam ouvidos e respondidos, mesmo que suas demandas não sejam sempre atendidas, os líderes comunitários dos bairros mais vulneráveis parecem não ficar satisfeitos com essa simples resposta burocrática e escuta de suas demandas.

Muito provavelmente, o que explica essa situação é o fato de que as demandas dos bairros mais carentes são maiores e mais urgentes, estando relacionadas à baixa qualidade de vida de sua população e sua iminente necessidade por serviços como assistência social e infraestrutura de saneamento básico. Por outro lado, os relatos das lideranças de bairros menos vulneráveis sobre as demandas que levam à Regional giram em torno de necessidades como a poda de árvores, a implantação de coleta seletiva, problemas no trânsito local, denúncias de perturbação ao sossego, entre outros. Tratam-se de demandas que não estão no limiar das condições básicas de vida reivindicadas por grande parte da população dos bairros com maior vulnerabilidade social. Com demandas não imediatistas, a atuação da Regional basta, não sendo tão inconveniente se adaptar à burocracia:

Até hoje enquanto Associação o que nós cobramos, tivemos resposta. Porque a resposta que nós... Quando nós cobramos também, na maioria das vezes nós fazemos tudo através de ofício. Então eles têm que responder. Nunca é bater lá, “te pedir um favor”. Nós não fazemos isso, tudo nosso é protocolado, tudo nosso é com ofício. Então tem a resposta, porque é um direito nosso de resposta. Então eu não vejo nenhum problema com a Regional, nunca tive. (Entrevistado II).

O relato acima revela a visão positiva que o representante da Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD) tem da Regional atualmente, mesmo que as respostas às suas demandas sejam por vezes negativas. Assim, pode-se inferir que, nesse caso, o que é valorizado é o diálogo com esta instituição, e não somente o atendimento de todas as demandas, sendo a burocracia compreendida:

A experiência que eu tenho com a Regional até hoje ela é muito boa. Em termos de relacionamento, de disponibilidade dos funcionários, de um modo bem republicano quando a gente vai até lá pra reivindicar alguma coisa... O relacionamento é bom. A gente tem que entender justamente a burocracia do poder público. E aí a gente vai tendo paciência com eles, e eles vão tendo paciência com a gente também, sabe? Porque nós temos muitas demandas, mas tudo que demanda e a Prefeitura tem que investir, que não tá dentro do orçamento, aí já causa um impacto. (Entrevistado I).

Isso não quer dizer que as lideranças comunitárias dos bairros mais carentes não compreendam que a burocracia é uma característica do atendimento da Regional e do poder público em geral, mas que, tendo em vista suas urgentes demandas, não vale a pena insistir nesse contato:

(...) a Regional não resolve nada! Entendeu? No máximo ela articula uma coisa aqui ou outra, entendeu? Tiraram o poder da mão do Administrador Regional, então... Resolve tudo na Secretaria de Obras. Eu mando ofício pra Secretaria de Obras, mando ofício direto lá na Gerência de Manutenção, entendeu? (Entrevistado V).

Apesar das distintas visões sobre o atendimento da Regional, todas as lideranças comunitárias entrevistadas concordaram sobre o impacto negativo que a pandemia da Covid-19 causou na relação com essa instituição^{vi}. Durante o período de isolamento social, o contato com a Regional e a participação nas comissões e conselhos comunitários foi realizado por meio de reuniões virtuais, medida necessária tendo em vista que o isolamento social era comprovadamente uma medida de controle da disseminação do vírus. Essa forma de contato, que era imprescindível no momento de calamidade pública vivido, acabou prejudicando o contato com a Regional, conforme indicado pelos entrevistados. Segundo eles, o contato “cara a cara” é extremamente importante para a sensibilização dos funcionários da Regional e da Prefeitura e, conseqüentemente, para a reivindicação de demandas:

A pandemia afetou de forma direta, sabe? As relações. Porque afastou o que de mais importante nós temos na relação da Regional, que é o cara a cara. Nós continuamos fazendo reuniões virtuais. Mas aqui é frio. Então a pandemia ela deixou com que a gente realizasse muitas reivindicações, parou. A gente faz a reunião, a gente pode reivindicar, mas é importante você estar ali frente a frente com o secretário, com a coordenadora, porque ali às vezes você consegue sensibilizar mais o administrador público e algum problema eventual de urgência. (Entrevistado I).

Quando o entrevistado fala que o mais importante que eles têm na relação com a Regional é o “cara a cara”, ele reforça o potencial dessas instituições de estarem mais próximas dos habitantes, atuando na escala microlocal. De certa forma, portanto, a pandemia deixou em suspensão tal potencial, prejudicando também o andamento dos processos participativos:

(...) teve algumas reuniões virtuais sim, mas dificultou muito. Não é o contato né, teve, teve reunião do OP, teve dos conselhos, tudo virtual, continuou. Mas não naquele afimco do presencial. Porque no presencial você já leva demanda, levanta a mão, fala. Mas houve sim. Mas é... Fechou um pouco por causa de ser o virtual, com o qual eu não comungo muito... Eu gosto é do boca a boca. (Entrevistado II).

Outro relato relevante foi o do presidente da AME Vila Betânia, que afirmou que durante a pandemia “nós ficamos mudos e o poder público segue surdo”, indicando que a relação com o poder público, que na opinião dele já era deficiente, se tornou ainda mais com a pandemia, continuando prejudicada mesmo após a retomada do atendimento presencial:

(...) a Regional, o coordenador até podia, você podia ligar, marcar lá, ele vai atender. Depois de determinado tempo, mas ficou muito tempo sem atendimento sabe? Muita coisa que já tínhamos entendimento, já estava resolvido, atrasou-se bastante, ficou bem difícil. (Entrevistado V).

Nesse cenário de dificuldade de reivindicação de demandas junto ao poder público, muitas associações se mobilizaram para tentar superar, elas mesmas, os desafios do dia-a-dia intensificados pela pandemia. Segundo relato do presidente da associação do aglomerado Cabana do Pai Tomás, por exemplo, houve uma grande mobilização entre os moradores para a fabricação e distribuição de máscaras nos meses iniciais do isolamento social. Tal realidade condiz com o que afirmam Bello, Keller e Costa (2021):

(...) com cada vez mais frequência, é a sociedade civil que tem se organizado (através dos mais diversos movimentos sociais) para suprir a ausência de políticas públicas exercendo um dos valores mais básicos da Constituição, que é a solidariedade. (BELLO; KELLER; COSTA, 2021, p.13).

Da mesma forma que a necessidade pela resolução de demandas mais básicas e imediatas interfere na forma como as lideranças dos bairros com população carente entrevistados enxergam a Regional, esse fator parece contribuir para que a participação popular nessas comunidades seja maior. As lideranças comunitárias da Ventosa, do Cabana do Pai Tomás e da Vila Betânia relataram uma grande mobilização da população para as votações do Orçamento Participativo, por exemplo, em que ônibus com centenas de moradores eram enviados para as assembleias, de modo a conquistar mais melhorias para suas respectivas regiões:

Ó, os moradores da Ventosa, com a Associação a participação é muito boa, basta a gente mobilizar. É um pessoal muito participativo, certo? Inclusive nós temos várias obras do Orçamento Participativo, que nós conquistamos, aqui dentro da comunidade, então nesse quesito aí a comunidade participa bem sim, é muito participativa, só mobilizar. (Entrevistado III).

Apesar dos relatos que destacam a maior mobilização da população nos bairros carentes, sua falta de acesso a bens materiais e serviços públicos não deixa de ser um grande empecilho para uma participação popular ideal, conforme declarado por um dos entrevistados:

Então por isso, por exemplo, quando eu digo que as vilas, as favelas, precisam se organizar três vezes mais do que a cidade normal é nessa perspectiva. E o problema é que a gente não tem essa capacidade. (...) Hoje, a Associação do Buritis é a associação mais bem atendida, muito atendida. Pessoal lá é competente, respeito demais, mas porque? (...) Nós aqui temos mais dificuldade de nos organizar, o nosso acesso a políticas públicas de educação é menor, nossa condição de liberação de tempo é menor, então assim... (Entrevistado V).

Dessa forma, entende-se que os diferentes contextos das associações de moradores entrevistadas influencia no modo como a participação popular de seus membros ocorre. Como afirma Bordenave (1994, p.39), “existem circunstâncias de diversos tipos que condicionam o grau, o nível e a qualidade da participação”.

Um aspecto importante na relação das associações comunitárias com a Regional, que foi mencionado pela maioria dos entrevistados, era a necessidade de se estabelecer articulações políticas com figuras que facilitassem esse contato, em geral vereadores da região, para que as associações tivessem suas demandas ouvidas e atendidas. As lideranças comunitárias dos bairros Buritis, Palmeiras e Parque São José compartilham visões semelhantes sobre essa situação, que é a de que a relação da Regional com as associações que buscavam seu apoio parou de necessitar de uma articulação política com vereadores mais recentemente. Para a liderança do Buritis essa mudança ocorreu ainda no governo Márcio Lacerda (2009 a 2016), quando uma nova figura assumiu o cargo de chefia da Regional Oeste e optou por receber todas as lideranças comunitárias da região independentemente de suas articulações políticas. Já para a liderança dos bairros Palmeiras e Parque São José, essa mudança ocorreu com a Reforma Administrativa da gestão Kalil (2017 a março de 2022), quando as Regionais se tornaram Coordenadorias de Atendimento Regional. Nesse sentido, ambos os entrevistados mencionados acima afirmam que tal mudança fortaleceu a relação de suas respectivas associações com a Regional:

Mas a Regional Oeste ela só recebia quem era do partido do Prefeito. Qualquer outra liderança comunitária, associação que fosse contra qualquer coisa a Regional não recebia. Foi assim no governo do Pimentel, foi assim no governo Márcio Lacerda, até chegar o Coordenador. Não foi nem o Prefeito que falou, tá. O Coordenador que entrou, ele abriu as portas da Regional Oeste para todas as lideranças comunitárias. (...) Não importa se você era um morador, não importa se você era uma liderança comunitária sem título. Sem título porque né, porque não era vereador. (Entrevistado VI).

Porque nós temos a visão aqui das Regionais mais políticas. Mais da forma de você conseguir as coisas sempre de forma política. Procura um vereador... Tipo você tem que ter esse intermediário. E hoje a relação que nós temos com a Regional Oeste... Não que a gente seja inocente, que a política também não destrava algumas coisas, mas hoje, pela relação boa, excelente, que a gente tem na Regional Oeste, a gente consegue viabilizar tudo, parte das coisas que é possível pela Regional, sem precisar de entrar no político. Então deu uma desburocratizada nessas relações. (Entrevistado I).

O Entrevistado I indicou ainda que a transformação das Regionais em Coordenadorias e o fato de seus cargos de chefia não serem mais indicações partidárias se tratou de uma estratégia para que o Prefeito ganhasse o reconhecimento político do que é realizado nas nove regiões da cidade, e não apenas o Coordenador e os vereadores de cada região, conforme ocorria anteriormente:

Aí eu acho que foi uma jogada política (...). Para que a população não dependesse diretamente dos vereadores, de forma direta (...). Acho que foi uma jogada de mestre deles, eu não sei. Se você engessa só nos vereadores você também fica dependente daquilo ali. (Entrevistado I).

Um outro ponto importante comentado por esse entrevistado foi a relevância da participação das lideranças comunitárias nas comissões e conselhos comunitários da Regional, como a Comissão Regional de Transporte e Trânsito (CRTT) e a Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), para um fortalecimento do contato pessoal com o Coordenador e outros funcionários da instituição.

Para a liderança comunitária do Cabana do Pai Tomás, o aspecto político anterior do contato das associações com a Regional não se tratava de um problema, uma vez que essas são naturalmente instituições políticas, sendo dever das associações se articular para defender suas demandas:

Claro, você vira uma instituição, você trabalha em uma Prefeitura, uma instituição eminentemente política, como é que você vai tratar uma Regional como um espaço sem ser o espaço da política? (...) Aí não adianta eu chegar lá e querer fazer uma discussão lá se a pessoa não perceber que você tem mobilização, que você faz ação política, uai. Ou nós não vivemos no espaço da política, não vivemos em um Estado político? (Entrevistado IV).

Nesse sentido, ele relembra a importância do Orçamento Participativo para tal aprendizado político:

Acontecia o seguinte, já aconteceu aqui. Numa plenária de 900 pessoas, aqui na Cabana nós levamos 750. Você acha que a gente ia perder alguma coisa? Óbvio que não. Mas aí chegava um cara lá e falava “ah, quantos delegados você tem?”. “Eu tenho 3”, eu tenho 150. Como que eu vou discutir com esse cara? E o Orçamento Participativo era extremamente importante para as comunidades nesse aspecto. Nós tínhamos que fazer o debate da política, nós tínhamos que fazer, aprender a articular e a pensar política. Por esse aspecto que acho que o Orçamento Participativo já valeu. (Entrevistado IV).

De fato, é unânime a opinião dos entrevistados de que a participação popular junto à Regional foi mais intensa durante o período de vigência das rodadas de votação do Orçamento Participativo. Da mesma forma, as lideranças comunitárias dos bairros mais vulneráveis entendem que hoje não participam mais das decisões tomadas na cidade, tendo em vista a paralisação das rodadas de votação do OP empreendida no início do Governo Kalil, conforme apresentado na seção 3.

No que se refere à relação das associações comunitárias com os diversos conselhos e comissões participativos da cidade, todas as lideranças entrevistadas participam dessas instituições ou possuem colegas da associação que participam, tais como a CRTT, o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), o Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA), a Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), as Comissões Locais de Saúde (CLAS), entre outros. Conforme já tratado anteriormente, foi indicado pelo entrevistado da associação dos bairros Palmeiras e São José que a participação nessas instituições é especialmente importante para a melhoria do diálogo com a Regional, uma vez que permite uma relação mais próxima com seus funcionários:

A gente despacha nas reuniões [dos conselhos], é com a Coordenadora da Regional Oeste, direto. Então ela ouve a gente ali. (...) Depois que tem essas reuniões, a gente marca na agenda dela na Regional, a associação vai lá... Tá entendendo? Então há essa melhora de relacionamento sim. (...) Então é essa junção aqui que vai dando voz... Para a associação ser mais ouvida dentro da Regional. Porque aí a gente participa de forma direta. Porque se não, se a associação não for assim (...), fica muito frio, a gente faz um ofício, e entrega, e as respostas não vêm. Ali a gente toma partido, na realidade, das decisões. (Entrevistado I).

Conforme relato de alguns entrevistados, hoje em dia as comissões e conselhos comunitários são os únicos mecanismos participativos de relevância que atuam em Belo Horizonte, sendo, portanto, a única “ponte relevante” das associações com a Regional:

É porque a gente tá muito próximo da COMFORÇA né, Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo. Eu também por conta da CRTT. Tirando isso não tem necessidade nenhuma de estar lá [na Regional]. E ainda mais agora que não tem mais, as obras do Orçamento Participativo estão todas paralisadas... Entendeu? (Entrevistado V).

A fala do Entrevistado V indica a atual impotência das Regionais no que se refere à resolução das demandas da Associação de Moradores da qual faz parte, não havendo “necessidade nenhuma de estar lá” a não ser pelas reuniões dos únicos mecanismos participativos relevantes que atualmente se encontram ativos, o que reforça, mais uma vez, que o potencial de tais instituições, enquanto importante promotoras do planejamento e da gestão urbanas participativos, não está sendo devidamente explorado.

6. Considerações Finais

Os relatos das lideranças comunitárias entrevistadas apresentados neste artigo indicam que há um descontentamento com a Regional Oeste atualmente, principalmente no caso das lideranças de bairros com maior vulnerabilidade social. Segundo elas, a principal forma de interação com a Regional Oeste ocorre de maneira burocrática, por meio do envio de ofícios referentes às suas demandas. Além disso, as lideranças pontuam a falta de autonomia do Coordenador Regional para dar um retorno às suas reivindicações, sendo mais interessante procurar outros órgãos públicos.

Esse desgaste na relação entre os líderes comunitários dos bairros mais vulneráveis e a Regional pode contribuir indiretamente para o enfraquecimento dos processos participativos, uma vez que o potencial dessas instituições em contribuir para a participação popular está justamente na proximidade que possuem com os cidadãos e lideranças comunitárias, por atuarem na escala microlocal.

São precisamente as comunidades com maior vulnerabilidade social as mais beneficiadas pelos programas participativos, uma vez que passam a ter voz em processos de tomada de decisão sobre a cidade que historicamente são ocupados pelas elites. Nessa perspectiva, a partir das entrevistas realizadas, percebeu-se que são também as comunidades mais vulneráveis as mais participativas, sendo notáveis os relatos sobre a mobilização realizada pelas associações desses locais para as votações do Orçamento Participativo, quando eram organizados ônibus para levarem centenas de moradores às assembleias do programa. Esse potencial participativo das próprias associações de moradores também está relacionado com o fato de terem uma relação de proximidade com seus respectivos territórios e habitantes.

Notou-se, portanto, que as associações de moradores exercem papel tão importante quanto ou até mais importante que o das Regionais na promoção de processos participativos na cidade. Se por um lado essas instituições são a interlocução do poder público com as lideranças comunitárias na escala microlocal, por outro lado as associações são a conexão entre lideranças e os moradores de seus respectivos bairros, possibilitando a capilaridade da participação popular no território.

Conforme elucidam Boaventura de Souza Santos (2002) e Bello, Keller e Costa (2021), essa atuação das associações comunitárias se mostra essencial para a manutenção da democracia no Brasil e para a busca pela efetivação das diretrizes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, mostrando-se como uma cidadania ativa. Sendo a democracia brasileira caracterizada pela combinação de elementos das democracias representativa e participativa, a ação direta, independentemente da institucionalização da participação, é essencial para a própria ampliação da cidadania e dos horizontes participativos no país.

7. Referências

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. 1 Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BELLO, Enzo; KELLER, Rene José; COSTA, Samara Rebeca de Oliveira. Democracia e Participação Popular nos 20 anos do Estatuto da Cidade: a luta por moradia pelo MSTC no contexto de pandemia. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**. Porto Alegre: Vol.16, N.2, pp. 100-116, 2021.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. **Conselho Municipal de Política Urbana** - COMPUR. Belo Horizonte: Política Urbana, 2021. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/conselho>>. Acesso em: jun. 2021.

_____. **Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste**. Belo Horizonte: Coordenadoria Oeste, 2022. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/oeste>>. Acesso em: ago. 2022.

_____. **Decreto nº 4.523, de 12 de setembro de 1983**. Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2011. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/fmcla>>. Acesso em: nov. 2021.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. 8 Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 1 Ed. São Paulo: Editora Ática, 1989.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Brasil: O Atlas, 2016. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>>. Acesso em: set. 2022.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3 Ed. Petrópolis: Vozes, 2000. pp. 121-192.

PRODABEL, 2021. **BHMap**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://bhmap.pbh.gov.br/v2/mapa/>. Acesso em 12 de junho de 2018.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Vol. 11, N. 2, pp. 31-50, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**. 1. Ed. Rio de Janeiro (RJ): Bertrand Brasil, 2002.

ⁱ Este artigo é fruto da Dissertação de Mestrado da primeira autora, intitulada “Planejamento e gestão urbanos na escala microlocal: reflexões a partir das Regionais de Belo Horizonte” e desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais no período de outubro de 2020 a dezembro de 2022.

ⁱⁱ Após 20 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, pouco se avançou na real implementação de suas diretrizes, e problemas urbanos como o déficit habitacional e o crescimento urbano informal ainda são constantes nas cidades brasileiras, senão piores. Conforme ressalta Fernandes (2013), esse panorama se dá por diversos fatores, dentre eles o desconhecimento dessa nova ordem jurídico-urbanística pelos próprios juristas e pela sociedade, a apropriação dos instrumentos do estatuto por setores conservadores e o esvaziamento das instituições participativas da política urbana. Nesse sentido, é importante destacar a promulgação da Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que determinou a extinção do Ministério das Cidades, cujas funções foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019). Trata-se de um grande retrocesso na política urbana do país, infelizmente um dentre tantos provocados pela gestão presidencial de Jair Bolsonaro.

ⁱⁱⁱ A bancada ruralista é uma frente parlamentar que atua em defesa dos interesses dos grandes proprietários de terra do país. Sua presença contundente no governo, portanto, é conflitante com a defesa dos interesses das minorias quando o tema é a discussão da propriedade da terra. Avritzer dá o exemplo da política indígena durante o governo do PT: (...) “quando setores agrários passam a fazer parte da base do governo, ocorre uma cisão em relação à política indígena. A partir do governo Dilma, essa orientação genericamente a favor dos direitos indígenas começa a mudar quando um conjunto de grandes obras de infraestrutura, em especial para o setor de energia elétrica, é proposto para a Amazônia.” (AVRITZER, 2016, p. 63).

^{iv} Este breve histórico das Regionais de Belo Horizonte é um resumo de uma análise mais ampla apresentada na Dissertação de Mestrado da primeira autora. O panorama histórico foi traçado a partir do levantamento de toda a legislação municipal concernente a essas instituições, desde sua criação em 1973 até março de 2022, bem como de entrevistas semiestruturadas realizadas com 11 profissionais que se envolveram com as Regionais em momentos distintos de sua história.

^v Cálculo realizado com base nos dados disponibilizados no último Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010.

^{vi} As entrevistas com os representantes das associações de moradores foram realizadas no primeiro semestre de 2022, período em que o país passava por uma retomada do modo de vida normal após o isolamento social em função da pandemia da Covid-19. Sendo assim, foi perguntado a todos os entrevistados de que forma a pandemia afetou sua relação com a Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste e os processos participativos vigentes.