

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE MINAS - DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

**PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO: estudo do processo de Revisão
do Plano Diretor de Ouro Preto**

Isabelle Nascimento Machado

Trabalho Final de Graduação apresentado ao Curso de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Ouro
Preto, como requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel(a) em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Ana Paula Silva de Assis

Ouro Preto, MG
junho de 2022

ISABELLE NASCIMENTO MACHADO

**PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO: estudo do processo de Revisão
do Plano Diretor de Ouro Preto**

Trabalho Final de Graduação apresentado ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel(a) em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Ana Paula Silva de Assis

Ouro Preto, MG
junho de 2022

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

M149p Machado, Isabelle Nascimento.

Planejamento e comunicação [manuscrito]: estudo do processo de revisão do Plano Diretor de Ouro Preto. / Isabelle Nascimento Machado. - 2022.

90 f.: il.: color., tab., mapa.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Assis.

Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Minas. Graduação em Arquitetura e Urbanismo .

1. Planejamento urbano. 2. Processos participativos. 3. Plano Diretor. 4. Pedagogia Urbana. 5. Pedagogia sócio-espacial. 6. Ouro Preto (MG). I. Assis, Ana Paula. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 72:711.4

Bibliotecário(a) Responsável: Maristela Sanches Lima Mesquita - CRB-1716



FOLHA DE APROVAÇÃO

Isabelle Nascimento Machado

Planejamento e Comunicação: estudo do processo de Revisão do Plano Diretor de Ouro Preto

Monografia apresentada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Arquiteta e Urbanista

Aprovada em 15 de junho de 2022

Membros da banca

Doutora - Ana Paula Silva de Assis - Orientador(a) Universidade Federal de Ouro Preto
Doutora - Liliane Marcia Lucas Sayegh - Universidade Federal de Ouro Preto
Mestre - Anderson José de Castro Agostinho - Universidade Federal de Viçosa

Ana Paula Silva de Assis, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 29/07/2022



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Silva de Assis, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 29/07/2022, às 13:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0370398** e o código CRC **A60FF6DA**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à parceria, confiança e sabedoria da Prof^a Ana Paula Silva de Assis durante todo o processo de desenvolvimento deste trabalho, pelo qual não seria possível sem seu entusiasmo.

Ao grupo de estudos sobre Pedagogia Sócio-Espacial, com tamanha diversidade composta por alunos e professores da UFMG e UFOP. Todas as discussões até aqui foram extremamente enriquecedoras.

Ao corpo docente do DEARQ, em especial, Natália Lelis e André Dal'bó, professores que, junto da Ana, foram essenciais para o desenvolvimento, consolidação e despertar da paixão pelo estudo da arquitetura enquanto comunicação na área do planejamento urbano.

À Patrícia Álvares e Anderson Agostinho por terem cedido um pouco de seu tempo para compartilhar parte de seu conhecimento para a construção deste trabalho.

Ao Criaco, lugar onde meu coração habita desde os primeiros dias na UFOP. Em especial, à Carolina Lellis, por todas as trocas calorosas essenciais para a minha percepção até aqui formada, e ao Ígor Leocádio, irmão de coração que acolheu, em mim, tudo o que sou e almejo ser.

Aos meus amigos que incentivaram e torceram pelo brilho nos meus olhos desde muito cedo: Showbar, Nicolas, Jojo, Gabi Ramos e Gabi Rocha. Vocês foram e são inspiração diária para me tornar uma pessoa melhor na minha vida pessoal e profissional.

A minha família, que sempre me apoiou e acreditou em mim. Em especial, aos meus padrinhos, Gislaine e Mergulhão, por todo o incentivo a me tornar a melhor versão de mim; ao vô Ângelo, que me inspirou todos os dias de sua vida com sua genialidade e bondade no mundo; a vó Nasilha, por todo o carinho, cuidado e apreço pela nossa família; ao Felipe, por toda a parceria, calma e carinho que tanto me trouxe paz por todos esses anos; à Taia, por ter entrado na nossa família e me incentivado a continuar o meu caminho com toda a sua graciosidade; à Alice, que está prestes a nascer, e foi meu maior e mais bonito guia de dias melhores nos últimos meses; e a minha avó Josina, por toda a parceria, abraços diários de acolhimento, e amor incondicional.

Por fim, especialmente aos meus pais, Kênia e Gisângelo que buscam, todos os dias, a minha felicidade e realização pessoal através de seus sorrisos, palavras de incentivo e todo o investimento emocional na nossa família. Todas as minhas conquistas são para vocês. Devo absolutamente todo o meu amor e gratidão a vocês dois.

RESUMO

Este trabalho apresenta enquanto proposta encontrar a relação traçada no seu título: a comunicação como fomentadora do exercício do planejamento urbano, a partir de processos políticos participativos, como o estudo do processo de revisão de um plano diretor. Partindo da premissa que o profissional da arquitetura e urbanismo assume o papel de comunicador primário, seja ao transmitir suas ideias, seja ao absorver as demandas do sujeito a quem presta o serviço, a pesquisa busca, na atuação específica do planejamento urbano, o potencial de quebra do ciclo que separa a conquista dos direitos da participação popular efetiva.. A reflexão que se segue se embasa em teorias de estudiosos como Marcelo Lopes de Souza, Silke Kapp, Paulo Freire, Eder Sader, Ermínia Maricato e Ricardo dos Santos Teixeira, para compreender a ordem política democrática, a cultura da não participação, a análise de instrumentos urbanísticos, a construção do planejamento urbano no Brasil, o serviço da assessoria técnica, a pedagogia urbana e a pedagogia sócio-espacial enquanto variáveis para o fortalecimento da comunicação na mediação técnica profissional como propulsora de processos participativos mais autênticos. Para isso, se estabelece o objeto de estudo a ser analisado: a construção histórica do Plano Diretor do município de Ouro Preto, que está atualmente em processo de revisão em curso desde o início do ano de 2020. O trabalho busca uma reflexão crítica do sistema de planejamento urbano que sustentou o processo de criação do instrumento urbanístico em questão, a partir da análise qualitativa da participação popular para essas conquistas e a ruptura entre planejamento urbano e gestão urbana existente no município.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento urbano, Processos participativos, Plano Diretor, Pedagogia Urbana, Pedagogia sócio-espacial, Ouro Preto

ABSTRACT

This work proposes the search and consolidation of the relationship traced in its title: communication as a promoter for the exercise of urban planning, through participatory political processes, such as the study of the process of reviewing a master plan. Starting from the premise that the professional of architecture and urbanism assumes the role of primary communicator, whether by transmitting his ideas or by absorbing the demands of the subject to whom the service is provided, the research seeks, in the specific theme of urban planning, the potential for breaking the cycle that separates the conquest of rights from effective popular participation. The following reflection is based on theories of scholars such as Marcelo Lopes de Souza, Silke Kapp, Paulo Freire, Eder Sader, Erminia Maricato and Ricardo dos Santos Teixeira, to understand the democratic political order, the culture of non-participation, the analysis of urban instruments, the construction of urban planning in Brazil, the technical advisory service, urban pedagogy and socio-spatial pedagogy as variables for strengthening communication in professional and technical mediation as a driver of more authentic participatory processes. In this regard, the object of study to be analyzed is established: the historical construction of the Master Plan of the city of Ouro Preto, which is currently in a review process since the beginning of 2020. The work seeks a critical reflection of the system of urban planning that supported the process of creating the master plan studied, from the qualitative analysis of popular participation for these achievements and the rupture between urban planning and the urban management typical in the city.

KEY WORDS: Urban Planning, Participatory Processes, Master Plan, Urban Pedagogy, Socio-spatial Pedagogy, Ouro Preto

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: “Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação”.....	17
Figura 2: Croquis das placas utilizadas para “Interface das Bolinhas”.....	27
Figura 3: Estrutura final da interface criada e utilizada na Festa Junina de Glaura.....	27
Figura 4: Mapa esquemático da localização do município de Ouro Preto.....	44
Figura 5: Caminho tronco. O desenho esquemático representa sua topografia.....	47
Figura 6: Vista atual do mirante da UFOP, vislumbrando o eixo viário ainda existente.....	48
Figura 7: Mapa do município de Ouro Preto em setores urbanos e rurais.....	49
Figura 8: Foto da Conferência Municipal de Política Urbana.....	53
Figura 9: Conteúdo programático apresentado na primeira aula do curso.....	56
Figura 10: Vista parcial da paisagem urbana do centro histórico.....	59
Figura 11: Destroços do Chafariz da Matriz de Nossa Senhora do Pilar.....	62
Figura 12: O que restou do hotel Pilão no dia seguinte ao incêndio.....	62
Figura 13: Captura de tela realizada pela arquiteta como forma.....	77
Figura 14: Foto da capa da cartilha compartilhada por Anderson Agostinho.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relação entre alvarás e habite-se emitidos nos últimos 6 anos.....	77
Tabela 2: Pedidos de informação básica em todos os distritos do município.....	78

LISTA DE ABREVIACÕES

ALCAN - Companhia de Alumínio do Canadá
CAU/BR - Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CAUS - Coletivo Arquitetura, Urbanismo e Sociedade
EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança
FAMOP - Força Associativa dos Moradores de Ouro Preto
FJP - Fundação João Pinheiro
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
GAT - Grupo de Assessoramento Técnico
GT - Grupo Técnico
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMOS - Conselho Internacional de Monumentos e Sítios
IEF-MG - Instituto Estadual de Florestas
IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
IFMG - Instituto Federal de Minas Gerais
IPHAN - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo
PIB - Produto Interno Bruto
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
SAREM - Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SMPDU - Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano
SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIPAC - Faculdade Presidente Antônio Carlos
ZEIS - Zona de Especial Interesse Social
ZPAM - Zona de Proteção Ambiental
ZIM - Zona de Interesse Mineral
ZDE - Zona de Desenvolvimento Educacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	09
2. PROCESSOS PARTICIPATIVOS.....	12
2.1 Democracias: ordem política e cultura da não participação.....	12
2.2 História do ciclo da democracia participativa no Brasil.....	18
2.3 A pedagogia sócio-espacial como perspectiva para formação de sujeitos políticos	23
3. PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA.....	30
3.1 O planejamento urbano e seus aparatos regulatórios como subproduto da urbanização brasileira...30	
3.2 Plano diretor: o descompasso entre planejamento urbano e gestão.....	36
4. OBJETO DE ESTUDO: OURO PRETO.....	43
4.1 Ouro Preto: as ideias fora do lugar e o(s) lugar(es) fora das ideias.....	46
4.2 Conjuntura de Aparências: rupturas e descontinuidades políticas.....	52
5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	66
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
7. APÊNDICE I - ENTREVISTA COM ARQUITETA PATRÍCIA ÁLVARES.....	76
8. APÊNDICE II - ENTREVISTA COM ARQUITETO ANDERSON AGOSTINHO.....	81

1. INTRODUÇÃO

O contexto atual vivido pelas cidades brasileiras, e intensificado pelos últimos anos de crise política, social e econômica, não é novidade quando colocado como consequência da linearidade inconstante da história urbanística do país. O planejamento urbano é uma das inúmeras áreas atuantes na mediação da produção desse espaço urbano, tendo a cidade - composta por um diverso grupo de pessoas, interesses e manifestações - como objeto de trabalho. A formação técnica de um arquiteto e urbanista, que se torna apto a trabalhar com planejamento físico-territorial, intervencionista, metropolitano e regional, segundo a Resolução nº 21 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), dispõe de metodologias técnicas para análise de aspectos como o sistema viário, o meio ambiente ou o patrimônio histórico, por exemplo. Mas é ao lidar com a multiplicidade de perfis e grupos sociais, que o tecnicismo pode não ser suficiente para encontrar soluções palpáveis. Isto porque um dos principais agentes ativos da produção desse mesmo espaço, são as próprias pessoas, tendo a atuação técnica, quando relevante, apenas como mediadora. A história de construção do meio e a busca pelo direito à cidade são, portanto, narrativa que tem enquanto protagonistas e problematizadores movimentos e grupos sociais na busca pela legitimação da república democrática proclamada em 1889.

Entender quais os papéis de atuação da formação profissional de técnicos da arquitetura e urbanismo na busca pelo direito à cidade foi, portanto, o ponto de partida para a escolha deste tema como cerne da pesquisa. Seu título já mostra um dos principais eixos incorporados como viés reflexivo: estabelecer e enxergar a relação, que deve ser tratada e, cada vez mais potencializada, do planejamento urbano e territorial com a comunicação com todas as suas nuances. Para isso, o fio condutor principal da pesquisa se agarrou em uma das relações atuais mais abstratas e delicadas do estudo de políticas urbanas: o desenvolvimento e consolidação de processos participativos autênticos. A revisão do plano diretor de Ouro Preto, em curso desde o ano de 2020, incorporou o papel de objeto de estudo como oportunidade de se aprofundar no assunto de forma fidedigna aos desafios recentes enfrentados por técnicos, gestores e cidadãos do município. Assim, é preciso esclarecer que, antes de mais nada, este trabalho não busca como objetivo encontrar respostas definitivas, concretas ou dispostas de metodologias facilmente aplicadas na realidade que será estudada. Seu objetivo central é compreender a complexidade das esferas participativas de processos políticos urbanos e refletir sobre quais

panoramas podem ser trabalhados, desde a formação acadêmica até a atuação técnica profissional, por arquitetos e urbanistas pelos municípios brasileiros.

Este trabalho está organizado em 3 capítulos que podem facilmente ser entendidos como 3 fases diferentes de reflexão sobre o conteúdo. Em geral, a primeira fase se concentra na compreensão das dificuldades e potencialidades de processos participativos como o processo de revisão de um plano diretor. Para isso, estudos sobre a ordem política democrática, características culturais de não participação popular e o entendimento da relação entre participação e autonomia são abordados no tópico 2.1. O próximo tópico passa pela transformação do reconhecimento da legitimidade de processos participativos e quais os seus percalços em um cenário como o brasileiro. E, por fim, seu terceiro tópico busca perspectiva de convergência entre o papel do arquiteto e urbanista e a luta pelo direito à cidade liderada por grupos sócio-espaciais. Neste tópico, são em conceitos como *pedagogia urbana* e *pedagogia sócio-espacial* que residem parte da perspectiva que a autora deste trabalho se propõe a pensar processos participativos. Os principais referenciais teóricos utilizados neste momento da pesquisa centraram-se em leituras de autores como Marcelo Lopes de Souza, Silke Kapp, Eder Sader e Paulo Freire.

A segunda fase do trabalho busca adentrar no cenário do objeto em questão: o planejamento urbano, suas construções, aparatos e aplicabilidades para alcançar a efetividade de instrumentos como o plano diretor. Para isso, foi preciso adentrar na relação entre terra e poder característica de um país desigual como o Brasil e as dificuldades de alinhamento entre o que se planeja e o que se gere no dia a dia dos municípios. Por isso, o tópico 3.1 parte do entendimento do desenvolvimento da urbanização brasileira como formação fundamental para a construção dos aparatos regulatórios do uso do solo. A proposta é retomar a história de formação das cidades brasileiras, que, necessariamente, parte de invasões territoriais, como base para a construção e expansão dos municípios brasileiros - seja este processo de "informalidade" legitimado pela lei, ou não. O tópico 3.2, como complemento a esta análise, busca a aproximação do plano diretor para refletir seu papel enquanto instrumento regulador do espaço urbano, mas principalmente, como representante emblemático do descompasso entre o planejamento urbano e a gestão urbana já mapeado até então. Para este estudo, os referenciais teóricos utilizados foram autores como Ermínia Maricato, Marcelo Lopes de Souza, Ricardo dos Santos Teixeira e Jorge Grespan.

A terceira e última fase abriga o objeto de estudo, em si, a partir da convergência entre as duas primeiras fases do trabalho: analisar o processo de revisão do Plano Diretor de Ouro Preto a partir do estudo dos processos, supostamente, participativos e da construção de um sistema de planejamento urbano, que se mostrou ineficiente para a construção da cidade. Para isso, seu primeiro tópico 4.1 apresenta uma perspectiva mais ampliada do município ouro-pretano, apresentando características físico-territoriais e grupos sócio-espaciais que não são facilmente identificados e atrelados à figura reconhecida mundialmente da Ouro Preto patrimonial. A intenção, neste recorte, é identificar quem é reconhecido pelas leis instituídas até então, e quais são as faces ocultas da cidade, como a teoria de Maricato (2002) em que intitula *as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. A partir disso, é conduzido uma cronologia linear do último processo de revisão em curso, e as demais versões do plano diretor existentes na história da cidade, retomando a análise da efetividade da participação popular para a construção dos processos e identificando o descompasso entre planejamento urbano e gestão urbana no município. Como material referencial para as pesquisas, apesar de o município não contar com base de dados consolidada, dificultando o desenvolvimento do estudo, foram utilizadas as plataformas oficiais da prefeitura de Ouro Preto, artigos acadêmicos produzidos sobre a região e a tese de doutorado do Ricardo dos Santos Teixeira.

Portanto, para a realização do trabalho, a base estrutural preliminar da pesquisa se deu por meio de metodologias como a revisão bibliográfica, acerca da democracia, planejamento urbano, pedagogia sócio-espacial, pedagogia urbana e participação popular, e o levantamento de dados sobre o contexto e a legislação de Ouro Preto para compreensão da realidade a ser estudada. Além disso, como forma de se conectar mais com a realidade do município, duas entrevistas foram realizadas com dois servidores técnicos de Ouro Preto, registradas nos Apêndices I e II deste trabalho. As conversas aconteceram com a arquiteta e urbanista Patrícia Álvares, como servidora que atuou por grande parte de sua vida profissional enquanto corpo técnico para a protocolização de projetos na antiga Secretaria Municipal de Patrimônio da cidade, e com o arquiteto e urbanista Anderson Agostinho, servidor que já foi técnico de várias secretarias da prefeitura, mas atualmente, é um dos principais responsáveis pela coordenação do 3º processo de revisão do plano diretor de Ouro Preto. O objetivo das entrevistas era de compreender mais sobre os desafios práticos dos agentes de fiscalização e planejamento da cidade, tendo seu registro realizado de forma indireta e aprovado por ambos os técnicos, antes da publicação deste trabalho.

2. PROCESSOS PARTICIPATIVOS

A busca pelo direito à cidade assume, desde seus primeiros movimentos, uma conquista lenta e árdua pelo reconhecimento legislativo e prático. Eder Sader (1988) reconhece, na participação popular, a formação de sujeitos políticos que foram definitivos para a transformação do país no processo da redemocratização pós-ditatorial. Para isso, o autor promove em seu texto “Quando Novos Personagens Entram em Cena” uma análise das experiências populares, ao entender que as mudanças na configuração da sociedade civil na época foram essenciais para a busca pela reivindicação do direito de se reivindicar. Os processos participativos, que passaram a ser reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 como parte essencial da ordem democrática representativa, tiveram, no reconhecimento da lei em contrapartida às práticas administrativas, base para a transformação de seus processos políticos em medidas institucionalizadas. Tendo o ambiente da cidade como um dos principais palcos para tais transformações, este trabalho incorpora o processo de revisão do plano diretor de Ouro Preto como objeto ilustrativo na busca por traçar a relação entre o planejamento urbano e territorial e a participação popular enquanto variáveis que devem ter a comunicação como fio condutor.

Dessa forma, como ponto de partida deste caderno, os dois primeiros tópicos deste capítulo buscam entender características estruturais da ordem política democrática em voga - que em teoria deveria promover espaços de participação -, a configuração política brasileira a partir de um entendimento de uma cultura não participativa e a narrativa da democracia participativa como constituinte dos instrumentos implementados nos municípios brasileiros. Seu último tópico tem como principal objetivo vislumbrar o papel e a importância da comunicação em formas de condução de processos como este, tendo como base a construção do conceito de pedagogia sócio-espacial para o ideal da participação popular ativa. Como embasamento teórico foram utilizados autores como Marcelo Lopes de Souza, Raquel Rolnik, Silke Kapp, Eder Sader e Paulo Freire.

2.1 Democracias: ordem política e cultura da não participação

A República Federativa do Brasil elegeu a *democracia representativa* enquanto regime político desde a proclamação da república, em 1889. Entender do que se trata a tipologia e a especificidade desse tipo de democracia, será o primeiro tema tratado para a reflexão sobre a esfera participativa na estrutura histórica da política brasileira. Por isso, para começar,

ressalta-se que a palavra *democracia* compreende a “forma de governo em que a soberania é exercida pelo povo” (DEMOCRACIA, 2021). A palavra, com origem grega *dēmokratía* é advinda da junção de dois termos gregos, *demos* - cidadãos - e *kratos* - forma de governo. Presume-se, então, que a democracia representa, em suma, a tomada de decisões coletivas para a realidade local e exercício da cidadania. Para tanto, entende-se que seria necessário um saber coletivo que possibilitasse essa tomada de decisão - algo que, no campo jurídico, é chamado de ‘decisão informada’. Por isso, as diversas tipologias de democracia se apresentam enquanto formas de exercício político para que essas decisões possam ser tomadas, sendo a condução de medidas administrativas, em diferentes escalas, variáveis fundamentais para a garantia desse saber coletivo. Dessa forma, duas dessas tipologias serão brevemente abordadas, com a intenção de diferenciá-las e situá-las em um contexto histórico e sócio-espacial¹, sendo a primeira na origem do sistema na história ocidental, a *democracia direta*, e a segunda, a *democracia representativa*, sistema do regime político atual do Brasil.

Os fundamentos da ideia de política e democracia são construídos desde os primórdios de um dos principais modelos de democracia direta existente na história ocidental, sendo Atenas, na Grécia Antiga, a cidade mais conhecida por tal feito (SOUZA, 2020). O modelo contempla, basicamente, a atuação direta da soberania popular, já que tem como princípio a atuação conjunta da *demos* para decisões políticas locais. É o entendimento puro da política enquanto organização, planejamento, governança e atuação a partir da ótica ativa dos cidadãos. É preciso reiterar, entretanto, que o que constitui a *demos* da época não representa o entendimento do que constitui um cidadão - e muito menos de uma sociedade - que conhecemos hoje, já que os considerados cidadãos eram apenas um recorte da sociedade grega, sendo os chamados *homens livres* (SOUZA, 2020): com gênero masculino, nascidos em Atenas e possuindo mais de 18 anos.

No entanto, é inegável que dentro do que era tido enquanto sociedade na época, a democracia direta funcionava, já que os homens livres se reuniam voluntariamente para a tomada de decisões coletivas, tendo neste ato uma relevância imensurável para a organização

¹ O termo “sócio-espacial” de forma hifenizada remete ao referencial teórico trazido por Marcelo Lopes de Souza (2013) ao estabelecer, nesta forma gramatical, relação intrínseca entre os termos *social* e *espaço*, preservando a individualidade semântica dos dois. Este trabalho utilizará este termo sempre que entender como necessário, já que se propõe a pensar a transformação do espaço a partir da participação ativa de grupos sociais.

espacial local. A cidade, enquanto uma produção físico-territorial de grupos sócio-espaciais², expressa, na sua etimologia, a ligação direta com o exercício da cidadania: *pólis*, como Cidade-Estado na Grécia Antiga, é a palavra que dá origem a *política*, a partir da matriz *politikē*, compreendendo o espaço da cidade como diretamente constituído por decisões políticas que cabem a todo um corpo cívico que o compõe (SILVA, 2014). A produção de espaço e a relevância do espaço público da época é um dos fortes indícios que reafirmam a atividade política enquanto algo do corpo cidadão. Prova disso são as tão conhecidas *ágoras*, por exemplo, praças que acolhiam desde atividades do dia a dia até assembleias políticas conjuntas. Para o cientista político Giovanni Sartori, essa relação sócio-espacial se dava de forma indissociável dos moldes políticos da época:

“A democracia antiga era concebida numa relação intrínseca, simbiótica, com a *pólis*. E a *pólis* grega não tinha nada da cidade-Estado como estamos acostumados a chamá-la - pois não era em nenhum sentido, um “Estado”. A *pólis* era uma cidade-comunidade, uma *koikonia*³. Tucídides definiu-a com três palavras: *ándres gar pólis* - os homens é que são a cidade.” (SARTORI, 1994 apud SOUZA, 2006, p. 394)

O autor afirma, ainda, que a democracia direta permitia uma participação contínua no exercício do poder, com poucas diferenciações de papéis dentro do que era considerado sociedade. Já Souza (2020) define a *delegação imperativa* como uma das principais características da democracia direta. Isso porque para a execução das decisões discutidas, as funções eram delegadas através de sistemas como sorteios, ou mesmo por meio de eleições - que possuíam recortes específicos com o objetivo de solucionar demandas técnicas detectadas, mas com durações curtas e determinadas previamente. Em contrapartida, tem-se a partir do caminho contrário, a configuração do conceito de *democracia representativa* apresentado por Souza (2020): quando a *delegação* dá lugar à *alienação*.

“A representação, diferente da delegação, significa *alienar poder decisório em favor de outrem*. Parte-se do pressuposto que *não é viável que todos tenham o direito de participar diretamente da tomada de decisões*, advogando-se a legitimidade das decisões tomadas por aqueles que, (...) eleitos pelo coletivo (...), teriam o direito de decidir em nome dos demais (*não só sobre os meios, mas também sobre os fins*).” - SOUZA, 2020, p. 325, grifo nosso.

²Já o termo *grupos sócio-espaciais*, como consequência direta do caráter sócio-espacial, são, segundo definição por Silke Kapp (2018), grupos sociais que compartilham da produção do espaço que partilham, e que são constituídos, de alguma forma, por este mesmo espaço. O termo carrega, para além do caráter sócio-espacial e cultural de um grupo, a possibilidade de transformação conjunta pela produção do espaço. A autora entende, neste conceito, o espaço como formação constituinte dos aspectos que definem o grupo social, e vice-versa.

³ *Koikonia* é uma palavra de origem grega, que significa “comunhão”. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/koinonia/>> Acesso em: 26, Abr. de 2022

Alienação, enquanto ato de transferir algo a alguém, pode ser um efeito consciente ou não. Na democracia representativa nos moldes como a conhecemos hoje no Brasil, de 4 em 4 anos, a população votante conscientemente realiza um de seus papéis de dever, de forma obrigatória, elegendo seus representantes para a organização, planejamento e tomada de decisões do país. Isso soaria como um processo de alienação consciente, já que a proposta de uma democracia representativa é exatamente assumir essa transferência de decisões para o sujeito escolhido, que representaria as vontades do povo. Porém, é nesse modelo que vemos a responsabilização do exercício da política na personificação de um ser, denominado como “político”. Defensores da democracia representativa afirmam ser necessária para adaptação à densidade populacional, diversidade de interesses culturais e extensão territorial em escala nacional no processo de tomada de decisões - tornando, assim, a democracia direta ateniense inviável se aplicada no contexto atual, em escalas nacionais e continentais. No entanto, Souza (2020) argumenta revelando, nessa defesa, a confusão entre a causa e consequência dos fenômenos: a dificuldade de articulação manifestada por um número imensurável de grupos de interesses com culturas diversas em um território extenso, ocultam, na verdade, a expressiva desigualdade no acesso a informações decorrente de uma centralização territorial e do capital. Articular informação, comunicação e poder decisório em escalas continentais não podem ser justificativas simplistas de um descarte natural das concepções teóricas da democracia direta ateniense, afinal, ele é, na verdade “decorrência da heteronomia, da assimetria estrutural típica do binômio capitalismo + democracia representativa” (SARTORI, 1994 apud SOUZA, 2006, p. 397).

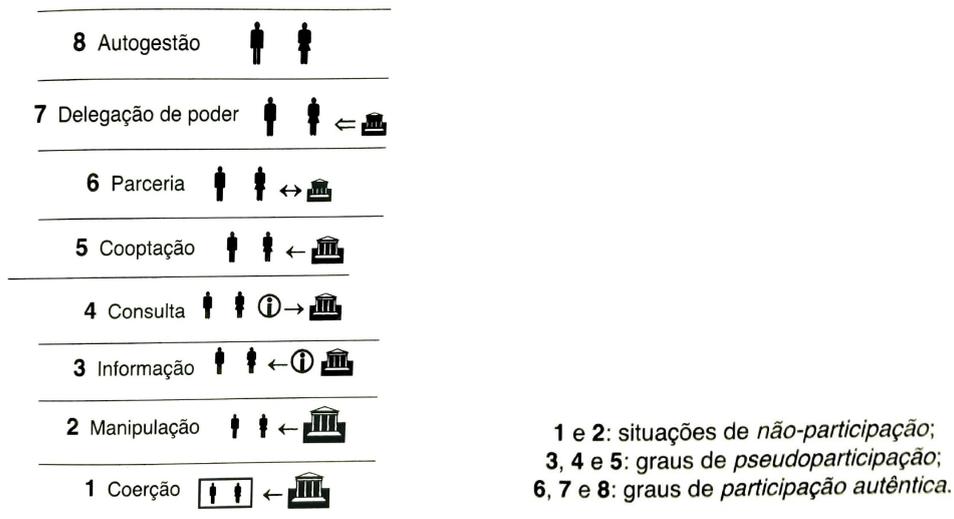
A representação política, aqui, serve muito bem para essa concentração fundante da heteronomia da nossa sociedade, já que os interesses do poder privado entram em consonância com as políticas de governo, que dependem do financiamento e reconhecimento do capital. Aos cidadãos, cabe o papel secundário de escolher os representantes e "deixar a política para os políticos" (SOUZA, 2020), afinal, nos modelos atuais de democracia os papéis são visíveis: os que governam e os governados; o Estado e os cidadãos; a profissionalização da política e a possibilidade de só lidar com ela nos raros momentos de demanda direta e obrigatória (SARTORI, 1994 apud SOUZA 2006). Assim, com a pouca margem de atividade reservada à participação efetiva na política por parte da população, pouco lhes é garantido de existência enquanto ser político, o que reforça o sentimento de impassibilidade em relação ao que vivenciam (ADORNO, 1995).

O historiador Moses Finley afirma que o “sucesso das democracias modernas têm como causa a apatia política dos cidadãos, que delegam a técnicos e políticos profissionais as decisões concernentes à existência social no seu todo” (FINLEY, apud SADER, 1988). Parte disso pode ser atribuído, segundo o autor, ao fato de que, ao analisarmos historicamente os golpes à democracia pela humanidade, percebemos que seus autores são, em suma, oligarquias de poder que dependeram de meios não democráticos para alcançar seus objetivos. São essas mesmas oligarquias as defensoras de processos que não prezam pela consciência do cidadão, afinal, menos vigilância e maior alienação se apresentam como um caminho mais eficiente de manutenção do poder (SADER, 1988).

Neste ponto, fica claro que o que soa como alienação consciente no processo de representação política de um voto eleitoral nos moldes atuais, é, na verdade, um processo silencioso e incrustado que não preza pela consciência, em um ciclo infinito de responsabilização e desresponsabilização. Assim, esse modelo fica amarrado a uma apatia política que se justifica, dentre outros motivos, pela própria organização sistêmica do regime democrático representativo. Por ser tão enraizada ao complexo geral, essa apatia política assume um caráter de uma cultura não participativa, principalmente quando se trata da participação efetiva para discussões de políticas públicas para as quais a participação social seria fundamental. Ao participar, efetivamente, o cidadão se sente mais responsável pelo resultado, e isso fará com que ele cuide mais de seus processos e fiscalize mais suas conclusões (SOUZA, 2020). Quando não é responsável pelas decisões, efetivamente, as consequências diretas, apesar de voltarem para si enquanto parte da sociedade, são resultados da falta de transparência e corrupção iminente à figura categórica dos “políticos” - algo tão normalizado, que soa quase como princípio básico para a história da política brasileira.

Dessa forma, é na variação das nuances da participação popular enraizada nessa apatia política coletiva que pode existir controle social propositalmente manipulado na tentativa de manutenção da figura representativa e do poder. A partir disso, Souza (2020) apresenta de forma visual (**Figura 1**) uma proposta de reformulação da chamada “escada da participação popular” elaborada previamente por Sherry Arnstein (1969), na tentativa da maior compreensão do que pode ser considerado, de fato, a participação cidadã efetiva nos moldes atuais.

Figura 1. “Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação”



FONTE: SOUZA, 2020

Nessa gradação, o estudioso propõe a renomeação das 8 escalas de Arnstein que desenham a relação entre o Estado e a população. As duas primeiras são classificadas como situações de *não-participação*: A **Coerção** (1) presume a ideia de repressão e coibição, típico de governos ditatoriais autoritários, em que não existem tentativas de esconder a imponentia hierárquica de suas decisões; Já a **Manipulação** (2), como o próprio nome diz, compreende a ideia de induzir a população a aprovação de propostas do governo através de mecanismos que não buscam diálogo efetivo. A *pseudoparticipação* apresenta três novas categorias: Na **Informação** (3) o poder público cede informações a respeito de decisões que foram tomadas, sem nenhuma relação direta entre decisão e opinião popular; A **Consulta** (4), incorpora um Estado que, além de fornecer informações, realiza consultas à sociedade - mesmo que estas não necessariamente sejam levadas em consideração para as decisões finais; Já a **Cooptação** (5), o que acontece é a representação de grupos sociais a partir da associação de indivíduos a integrarem instâncias criadas para incorporar espaços participativos, sendo uma forma de participação indireta. A participação, neste caso, acontece, mas não necessariamente de forma deliberativa, por isso o prefixo “*pseudo*” ainda a caracteriza. Por fim, a *participação autêntica* é abordada nos 3 últimos estágios: Na **Parceria** (6), a proposta é a colaboração concreta do Estado com a sociedade civil no diálogo e na tomada de decisões; A **Delegação de poder** (7) é quando o Estado, de fato, permite a renúncia a determinadas competências em prol da lógica de cogestão com a população, trazendo elementos visíveis da democracia direta; Por fim, a

Autogestão (8), que propõe a ideia da autonomia popular na gestão política, algo que demandaria transformação sociopolítica, já que abarca a genuinidade da democracia direta.

Tem-se nessa gradação uma relação visível entre a autonomia e a participação, já que, na medida em que os graus da efetiva participação popular propostos por Souza e Arnstein aumentavam, maior era a possibilidade de um horizonte emancipatório em relação a um sistema concentrado de poder de decisão. A apatia política e a alienação, decorrentes das formas de governo atuais e ainda mais agravadas pela ordem social capitalista, marcam a importância do reconhecimento dessas escalas de participação ao revelar que nem toda proposta participativa instituída enquanto parte componente dos processos é, de fato, autêntica. Para o decorrer deste trabalho, essas mesmas escalas serão retomadas como forma comparativa de discurso político, objetivos traçados e metas alcançadas nos processos participativos na luta pelo direito urbanístico no Brasil.

2.2 História do ciclo da democracia participativa no Brasil

Compreendida a especificidade do nosso regime político, e tendo em mente a importância de se entender as intenções e os alcances das escalas de participação popular promovidos e conduzidos, o próximo passo é descobrir qual o papel da esfera participativa - e se ele sequer existe - nas decisões concernentes à produção do espaço da cidade, diante da estrutura histórica da política brasileira, e quais suas respectivas vitórias conquistadas e desafios a serem enfrentados. Por isso, é preciso compreender, de forma geral, o contexto do Brasil a partir de uma perspectiva cronológica: uma república com seus 133 anos, sucessão de uma colônia escravocrata de 389 anos. Em termos compensatórios, fica claro que o período de transformação do fim do século XIX, ao abandonar a monarquia e proclamar seu regime republicano, deixou marcas profundas da segregação sócio-espacial no país com seus quase 400 anos de história fundada na concentração territorial como manutenção das diversas formas de poder. O século XX, enquanto produto desses novos títulos políticos, representou as ideias de desenvolvimentismo e industrialização do país, e a busca de uma identidade nacional nos meios artísticos, urbanísticos e sociais, como reflexo dos impactos violentos das diferenças sociais explícitas na sua morfologia urbana.

Ciente do impacto e dos desdobramentos físicos dessa segregação sócio-espacial enraizada na história do país, outro momento de consolidação e intensificação dessas segregações foram as transformações sociopolíticas durante o Golpe Militar de 1964. Este período manifesta relevância para a construção da perspectiva da história da cidade e do coletivo, já que é na década seguinte que nascem movimentos populares que começam a efervescer as ideias sobre a necessidade de uma reforma urbana que contraponha tudo o que o regime ditatorial vivido na época representava para alguns e dissimulava para outros. Raquel Rolnik, em entrevista ao Coletivo Arquitetura, Urbanismo e Sociedade (CAUS, 2015), avalia o período dos anos 1970 e 1980 enquanto o surgimento de movimentos espontâneos que lutam pela transformação da cidade como reflexo de processos políticos-urbanos excludentes. Já Eder Sader (1988) considera o mesmo período como fruto e reação à decepção com a atuação do estado nos anos anteriores, e aponta o surgimento desses novos atores coletivos na luta por direitos sociais. Segundo o autor, novas configurações dos movimentos operários começam a gerar discussões e inquietações sobre a conquista de novos espaços políticos para o reconhecimento de pautas identitárias, provocando novas possibilidades de uma politização até então silenciada.

O final da década de 1970 e início da década de 1980 representa, portanto, especificamente, a consolidação da transição para novas organizações do sistema político brasileiro. Com o movimento “Diretas Já”, clara consequência da busca por novas ocupações no exercício da política, tivemos o primeiro presidente eleito diretamente pelo voto em 1985, depois de anos de privação da democracia. Enquanto um dos principais marcos oficiais da redemocratização após este momento, há a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, dentre outras conquistas, representa um novo capítulo de discussão das necessidades da reforma urbana no Brasil. Ela representou o início do desenho do reconhecimento pelo direito à habitação e do repensar das formas de utilização do espaço. É uma conquista inegável, já que delimita a perspectiva do uso da terra a partir do princípio da “função social” da propriedade e da cidade, entendendo os efeitos colaterais da urbanização enquanto responsabilidade de todos.

No Capítulo III da Constituição, intitulado “Da Política Urbana”, os artigos 182 e 183, especificamente, trazem a esfera do poder municipal para foco da transformação legislativa, colocando-o como principal agente regulador dos processos de desenvolvimento urbano e algumas perspectivas mais limitantes à iniciativa privada. Essa regulamentação se dá através, principalmente, da obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, apresentado-o como forma de decodificação local do que a cidade é e pretende ser. A partir deste momento,

tornava-se obrigatório a elaboração do dispositivo como instrumento básico para cidades com mais de vinte mil habitantes. A função social, atribuída à propriedade e à cidade em várias passagens do documento federal, se dá através da adequação às exigências e diretrizes desenhadas no plano diretor da cidade, elaborado pelo poder público municipal. Com sua relevância histórica para a cidade, as novas diretrizes trouxeram ainda mais combustível para os movimentos sociais da época, que se reenergizavam nos fôlegos pela reconquista da democracia. No entanto, a conquista legislativa simbolizava apenas o início da tentativa de transformação. A lei, por si só, não atua sozinha, demandando do amparo direto de ações que possibilitem, de fato, uma reorganização política, jurídica, executiva e social - sendo necessária, dessa forma, a consolidação das possibilidades de participação popular no exercício político das cidades.

Mesmo sendo símbolo da democracia reconquistada, a Constituição Federal, enquanto documento parte da ordem social capitalista, apresenta contradições que reforçam, em si mesmo, a necessidade de reorganização social. Ter igualdade jurídica, por exemplo, estabelecendo que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se (...) a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à *igualdade*, à segurança e à *propriedade*” (BRASIL, 1988 - grifo nosso) não assegura, como resultado, a possibilidade da igualdade social. Estabelecer a inviolabilidade do direito à igualdade e à propriedade na mesma lei - ou ainda, na mesma frase - escancara de forma dialética a impossibilidade e contradição dessa garantia, já que no modo de produção capitalista, a propriedade privada constitui o princípio da reprodução da desigualdade (GRESPLAN, 2021).

Dessa forma, é só depois de treze anos de luta que o Estatuto da Cidade surge instituindo instrumentos urbanos de forma concreta, como a reafirmação da obrigatoriedade de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes e com especial interesse turístico, sendo arbitrária a participação e aprovação popular para a construção de suas políticas urbanas. Promulgado em 2001, o Estatuto apresenta outros instrumentos com maior especificidade, o que representa, para a luta pelo direito à cidade, uma conquista incomparável, já que estabelece alguns limites protetivos ao cidadão e à cidade quanto ao potencial predatório da especulação imobiliária. Como processos que devem ser, necessariamente, participativos, a população passa a ser, perante a lei, agente de fiscalização da gestão pública e controle social através da criação e atuação de conselhos, conferências e assembleias, sendo a configuração das escalas de participação nessas atividades facilmente variáveis de acordo com a forma como são construídos.

Neste ponto, cabe uma reflexão importante: a organização de um processo de participação popular é, de fato, um desafio descomunal. De forma simplista, se tomarmos como partido uma cidade com 100 mil habitantes, e pensarmos nas esferas de participação efetiva e ativa que cada interesse particular de indivíduos, comunidades, bairros, grupos sociais ou quaisquer outras organizações existentes, os lugares de fala, efetivamente, dependeriam de um tempo e organização pré-estabelecidos. Se considerarmos 5 minutos como um tempo limite para o posicionamento, por exemplo, para que apenas 50 pessoas defendessem seus pontos de vista seriam demandadas pelo menos 4 horas de fala direta - isso, sem considerar os debates que cada uma dessas falas podem proporcionar. Por isso, a figura de conselhos, conferências e assembleias, reconhecidas pela Constituição, são válidas enquanto esferas de participação popular. No entanto, cabe perceber o teor de representação que esse exercício democrático ainda reforça. Este trabalho não tem intenção de propor ou discutir qual a melhor forma de conduzir um processo participativo. Mas é necessário notar que ao vincular a escassa possibilidade da participação política, desde o início da sua ascensão, a figuras que certamente representam continuidades políticas, através de um exercício de cooptação típico da política brasileira, nota-se o início de um fenômeno de burocratização dos processos participativos, que podem facilmente ter sido desgastados com o tempo, como ainda veremos neste trabalho.

De volta a uma perspectiva cronológica da figura política da participação popular, tem-se no início do século XXI novas tentativas de se criar uma cultura do planejamento urbano e territorial que tangenciasse as gestões municipais e a população. As grandes apostas do governo estavam na aplicação dos instrumentos instituídos no Estatuto da Cidade, e por isso, o surgimento do Ministério das Cidades, em 2003, representou importante agente movimentador para a causa. No entanto, mesmo realizando inúmeras campanhas e publicações que incentivaram a adesão de planos diretores como processos políticos essenciais para pensar a cidade, este mesmo momento ficou marcado por uma descredibilização cultural do documento e dos processos participativos fundamentais para sua elaboração. A falta de crença em um instrumento que já tinha sido utilizado de forma desmedida na história da gestão urbana brasileira, durante o regime militar, em que planos diretores tecnicistas e muito pouco fiéis às regiões que tratavam⁴ eram feitos, não é de se estranhar. Acrescido a isso, questionamentos quanto a falta de conhecimento técnico suficiente por parte da população para participar de uma decisão política também foi pauta discutida. O cenário da época passa a ser de instâncias políticas que abrigavam o discurso inclusivo, igualitário e participativo que o Estatuto da Cidade

⁴ Esse assunto será tratado com mais profundidade no tópico 3.1.

carregava, mas não conseguiam alcançar esse teor. A primeira década do século foi marcada, inclusive, por interrupções jurídicas do processo de elaboração de planos diretores, como o de Salvador, na Bahia (CARVALHO, ROSSBACH, 2010), que foi cessado pelo próprio Ministério Público, ao questionar a real participação popular na sua tramitação. As dificuldades iam desde as intenções da gestão do processo até a linguagem e acessibilidade da discussão para a garantia da participação popular efetiva.

Como resultado têm-se uma enormidade de planos políticos produzidos neste momento, mas facilmente comparados com uma carta de intenções, pouco assertivos, genéricos, com participação popular praticamente nula e com uma dificuldade inerente de acompanhamento da efetividade de suas diretrizes. Souza (2020) reconhece, neste percurso histórico, um exagero na relevância burocrática e formal que instrumentos como planos diretores assumiram. Segundo o autor, enquanto principal fator que possibilitaria o impulsionamento da democratização da gestão e do planejamento, a participação popular é secundarizada pela discussão progressista que cercavam os instrumentos até ali apresentados. Maricato (2002) também coloca na participação popular uma importância quase maior que o desenho dos planos diretores, propriamente ditos. Assim, os espaços, as formas e os discursos que incorporavam o exercício democrático, contemplavam as justificativas e objetivos dos planos, mas se manifestavam no dia a dia, restritos às figuras de conselhos, assembleias e associações, que em sua maioria das vezes, eram compostos por um mesmo grupo político. O tecnocratismo assumia novamente protagonismo em políticas que tinham interesses momentâneos governamentais, e não de construção contínua de Estado.

Os anos que se seguiram foram prova do quanto a ordem política brasileira incorpora essas estratégias de governança, com interesses partidários, inúmeros casos de corrupção e golpes de Estado, como um ciclo visível de resistência à democracia participativa de forma ativa e perceptiva. Com a promulgação de projetos de lei como a Lei de Regularização Fundiária em 2017 e a dissolução do Ministério das Cidades 15 anos depois de sua criação, em 2019, o cenário político brasileiro atual tem no planejamento urbano e territorial participativo o apagamento de relevância considerável a tentativas de resistência, participação e representatividade popular. A figura da participação popular, de protagonismo quase inexistente na história política brasileira, é ainda vinculada aos poucos espaços disponíveis para questionar decisões políticas - como a aprovação de um plano diretor em Assembleia Geral, pública para toda a cidade. No entanto, nota-se, aqui, a consolidação da possibilidade de manifestação de inúmeras das escalas da *não-participação* e *pseudoparticipação* descritas por Souza (2020):

manipulação, informação, consulta e cooptação, por exemplo. A burocratização desses processos e seu teor tecnocrático na forma que são conduzidos, revelam, inclusive, o desgaste do uso do termo “participação popular” ou “processo participativo”, agora, quase sempre associado à participação institucionalizada. Uma participação que preze por uma autoconsciência, com horizonte emancipatório para a população - entendendo a emancipação neste cenário enquanto a possibilidade de tomada de decisões a partir de demandas auto-percebidas por grupos sócio-espaciais -, soa quase como uma utopia distante nesta narrativa.

2.3 A pedagogia sócio-espacial como perspectiva para formação de sujeitos políticos

Como visto, a instrumentalização dos processos participativos tornou-se uma prática no Brasil muito antes da adesão da cultura da participação enquanto formação política, seja por fatores estruturais de uma heteronomia da formação social, seja especificamente pelos percalços da história da democracia participativa brasileira. A palavra *participação*, que apreende a ideia de tomar parte de ações em alguma instância (LOPES, KAPP, BALTAZAR, 2010), carrega, nos moldes políticos atuais, a teoria e um ideal assumido de simetria de condições participativas entre os sujeitos envolvidos. Isto significa, que quando um processo participativo, como o estudado neste trabalho, é colocado como parâmetro obrigatório para realização da ação em questão, é assumida a utopia da existência de condições similares entre indivíduos diferentes para se posicionar e legitimar um projeto coletivo, cabendo ao engajamento popular a responsabilidade de alcançar todas essas realidades. Como já abordado, a diversidade sócio-espacial que permeia a realidade brasileira, fruto da espacialização da violência do capital, transforma a assimilação dessa utopia em processos participativos burocráticos, seletivos e pouco propositivos. Para a ruptura deste panorama, este trabalho enxerga no exercício da comunicação um potencial proporcionalmente variável nas escalas de participação se tem-se como objetivo alcançar um horizonte de maior autonomia ou emancipação. A proposta deste trabalho não é, de forma alguma, buscar a solução de problemas tão enraizados e impregnados na lógica heteronômica sócio-espacial. O que busca-se aqui, neste tópico em particular, é compreender e relacionar o papel da arquitetura e urbanismo, enquanto ciência social aplicada, na luta pelo direito à cidade, tendo como principal norteador a comunicação que reconhece as diferenças dos diversos grupos sociais.

Para isso, parte-se do princípio que o profissional da área de Arquitetura e Urbanismo assume o papel de mediador da produção do espaço em diversas escalas de intervenções, desde o projeto unifamiliar em um lote, até o estudo do desenho urbano em maiores proporções. Enquanto técnico mediador, em muitos momentos, seu papel primário acaba sendo de comunicador antes de projetista, em si. Isso acontece, principalmente, se o cenário do qual o estamos situando reside na atuação de assessoria técnica para a conquista de algum direito civil. O exercício profissional da assessoria, historicamente associado a problemática da habitação, foi reconhecido enquanto *assistência técnica* no legislativo no ano de 2008 com a Lei Federal 11.888, que prevê a gratuidade do serviço público para projeto e construção de habitações enquadradas na faixa de interesse social. No campo do planejamento urbano, especificamente na revisão de instrumentos como o plano diretor, é possível notar que a assessoria técnica de arquitetura e urbanismo costuma assumir, neste caso, o papel de consultoria, tendo o poder público como contratante, e prestando serviços como levantamento de diagnósticos, implementação e acompanhamento dos processos e até a redação de anteprojetos da própria lei.

Silke Kapp (2018) reconhece diferença prática nas lógicas de assessoria e de assistência técnica, sendo a primeira delas prezando por mediação, e a segunda, fazendo referência ao assistencialismo⁵. A autora enxerga diferencial na lógica do exercício de assessoria técnica a partir do momento que são assumidas e reconhecidas as assimetrias existentes entre os grupos envolvidos, revelando a complementação horizontal de percepções variadas traçadas entre assessor e sujeito ou grupo social assessorado. Essa complementação cria camadas de complexidade muito mais enriquecedoras que um processo unilateral e vertical, já que incorpora a vivência dos técnicos assessores, com formações específicas da área, e demais sujeitos, que possuem formações, culturas ou experiências empíricas diferentes, que os constituem como grupo sócio-espacial assessorado. Ao assumir essa assimetria se reconhece a matriz da construção de um projeto - ou, neste caso, de um plano de cidade - multidisciplinar e coletivo. As formas de mediação das dinâmicas envolvidas para essa construção devem ser as reais protagonistas, já que é através delas que se promove a variação das diversas escalas de

⁵ O sentido que o termo assistencialismo conota, para KAPP (2018), se aproxima de um caminho oposto ao horizonte da autonomia. É a formação técnica da arquitetura colocada como resposta final e correta, independente de quem, como e do quê se trata. A palavra se assemelha à lógica vertical do missionarismo, que suprime uma realidade - dos sujeitos passivos, assessorados - em detrimento de outra - os sujeitos ativos, assistentes e solucionadores de problemas.

participação, tendo o ideal da emancipação como a participação autêntica que deve ser buscada. Diferente do que é encontrado usualmente, este viés abre caminho para se pensar o exercício da assessoria técnica em processos como a revisão do plano diretor, tendo a população como sujeito assessorado - ou, nos moldes mercadológicos, como sujeito contratante. Neste caso, deslocar o olhar técnico de uma perspectiva legislativa e urbanística para um olhar além do técnico que reconhece as particularidades das diversas faces do que uma cidade é e pretende ser, pode ser um panorama diferenciado do que os processos participativos usualmente têm se tornado no Brasil.

Isso não significa, no entanto, a banalização da leitura técnica. Na verdade, o que busca-se neste contexto, é a valorização do saber técnico, enquanto informações válidas e construtivas, que embasam a mediação da valorização proporcional do saber empírico, de quem vivencia e conhece a sua realidade como ninguém. Como paralelo, no contexto análogo da educação, Paulo Freire (2021) reconhece a relação entre a técnica e a comunicação através da leitura crítica do tecnicismo nas metodologias de pedagogia, em sua obra "Extensão ou Comunicação?". O autor vislumbra a perspectiva da educação libertadora a partir do protagonismo da comunicação e das trocas de conhecimento entre os agentes envolvidos - na obra, nomeados como educadores e educandos. A lógica desloca o exercício de passividade por parte dos educandos para um patamar similar ao exercício de atividade dos educadores, ao entender que "a comunicação verdadeira não nos parece estar na exclusiva *transferência* ou *transmissão* do conhecimento de um sujeito a outro, mas em sua *coparticipação* no ato de compreender a significação do significado." (FREIRE, 2021, p. 90 - grifo nosso). No exercício da assessoria meio a formação técnica da arquitetura e urbanismo, este é o paralelo que deve ser trabalhado, enxergando que a dissolução de problemáticas identificadas no território estudado não está na extensão de uma solução técnica externa à realidade local, mas sim, no fortalecimento da autopercepção de grupos sociais para a tomada de decisão coletiva e consciente na construção de seu espaço. Esses ideais são o principal embasamento para a elaboração emergente do conceito de *pedagogia sócio-espacial*, base teórica para este trabalho.

O grupo de estudos Pedagogia Sócio-Espacial, que reúne professores e alunos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) teve o início de suas atividades coletivas oficialmente no ano de 2020, através de plataformas de reunião *online* durante a pandemia, como forma de dar continuidade a discussões já realizadas pelos envolvidos em seu contexto acadêmico. O conceito de *pedagogia*

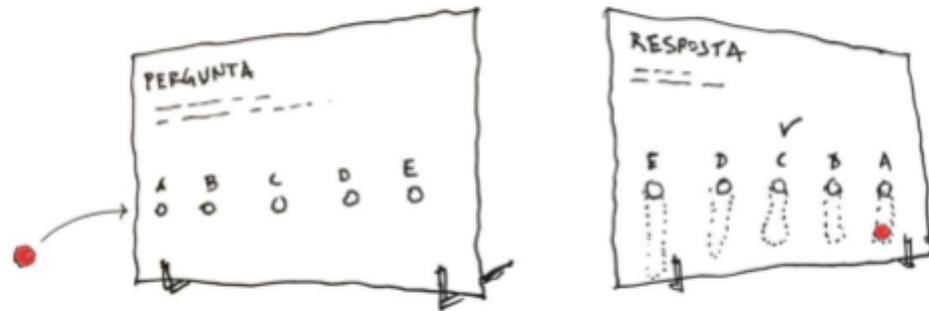
sócio-espacial, que aflora das discussões e trabalhos realizados pelo grupo, carrega a ideia de possibilitar, através de metodologias pedagógicas para o exercício da educação - ou da atuação técnica-profissional, principalmente da assessoria técnica -, o incentivo ao horizonte da emancipação a partir de trabalhos construídos com os grupos sócio-espaciais. Apesar de ainda não se tratar de um conceito consolidado, alguns parâmetros mínimos são importantes para afunilar as perspectivas traçadas: a demanda das problemáticas identificadas para os trabalhos deve partir unicamente dos grupos assessorados, e não o contrário; e os técnicos envolvidos atuam enquanto mediadores de serviços da área, utilizando de metodologias que promovam dinamismo ao processo de encontrar a solução do problema - entendendo que cada contexto possui soluções adequadas para a cultura e vivência local, desde que identificadas pelo próprio grupo constituinte.

Diferentemente da forma como arquitetura e urbanismo é usualmente ensinada nas faculdades pelo país, o foco de atuação, no caso das pedagogias sócio-espaciais, deve estar no processo, e não no produto final. Este processo pode envolver o desenvolvimento de interfaces que aproveitem de ferramentas físicas, tecnológicas ou híbridas, com a criação de uma estrutura que permita a organização e problematização de diálogos de forma aberta (BALTAZAR, 2021). Sites, jogos, dinâmicas, aplicativos, e tantas outras metodologias podem incorporar esses ideais. Guilherme de Arruda (2021) exemplifica em sua tese de doutorado a criação de uma dessas metodologias, nomeada de “Interface das Bolinhas” para a discussão e problematização da chegada de um grande condomínio à comunidade de Glaura, distrito de Ouro Preto. O trabalho⁶ parte de uma percepção dos pesquisadores de processos participativos sobre o tema conduzidos, por órgãos e empresários responsáveis pelo empreendimento, de forma enrijecida e limitada, em contraponto a uma população conhecedora de sua realidade, mas com pouco engajamento e articulação para a discussão e aprovação de medidas. Assim, uma plataforma é criada (**Figuras 02 e 03**), dentre outros objetivos, com o intuito de despertar mais diálogos problematizadores para a população local acerca da realidade em evidência. Para isso, foram necessárias medidas como coletar informações previamente acerca da comunidade, a escolha de apresentação da interface em um momento de descontração - propositalmente utilizada durante a festa junina da cidade, como reunião de diversos grupos sociais - e o desenvolvimento de uma interface que proporcionasse a interação individual ou coletiva dos usuários de forma

⁶Por contenção de tempo e espaço, a metodologia utilizada no caso não será detalhada. Para mais informações sobre o estudo, ler ARRUDA, 2021. A Interface das Bolinhas compreende o tópico 4.1 do trabalho, disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36456>

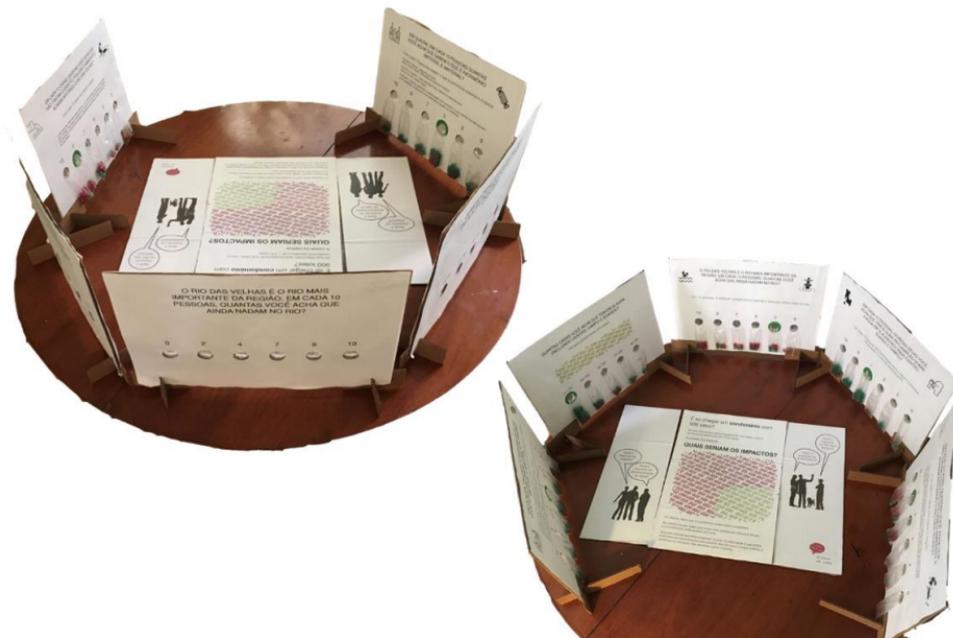
independente à condução dos técnicos e estudiosos responsáveis. Como resultado, obteve-se a captação de ainda mais informações locais, além de calorosas discussões acerca de demandas da comunidade que já eram conhecidas, mas que puderam ser associadas, de forma intuitiva, à problematização do impacto de um grande empreendimento na região.

Figura 2. Croquis das placas utilizadas para “Interface das Bolinhas”



FONTE: ARRUDA, 2021

Figura 3. Estrutura final da interface criada e utilizada na Festa Junina de Glaura



FONTE: ARRUDA, 2021

No caso de demandas subjetivas, como a reunião de interesses de diferentes grupos na revisão de um plano diretor, por exemplo, o exercício da pedagogia sócio-espacial pode

demandar o acréscimo de metodologias pedagógicas tradicionais, como capacitações, cursos e informativos que não são facilmente acessíveis à população. Isto porque, se tratando de um processo técnico e complexo para a sua construção legislativa, sem aspectos muito mensuráveis ou aplicados no dia a dia, o conhecimento específico sobre a transformação de uma demanda identificada, de um grupo ou região, em uma diretriz consolidada no plano não é de domínio de todos. Por isso, é inegável que o conhecimento e a informação devem ser difundidos enquanto práticas que promovem formação política para participação mais eficaz, sendo processos como este muito melhor aproveitados se a compreensão sobre os conceitos e os contextos envolvidos for o mais plural possível. Souza (2006) já reconhecia neste cenário, a união entre a perspectiva da pedagogia com o planejamento urbano, apresentando em sua obra “A Prisão e a Ágora”, o conceito de *pedagogia urbana*. A ideia consiste, basicamente, em integrar o papel do planejador urbano com o ideal de pedagogia libertária de Paulo Freire a partir de uma postura dialógica que permita a disponibilidade de informações para a formação de seres políticos. O autor estabelece que, nestes casos, a prática da pedagogia urbana tem como objetivo central “o de ajudar a organizar e preparar a sociedade para uma participação lúcida e com o conhecimento de causa, informando e colaborando para ampliar a consciência de direitos” (SOUZA, 2006, p. 267). Para isso, seria necessário ações como uma espécie de tradução de documentos legais para uma linguagem acessível, a possibilidade de se rediscutir informações disponibilizadas e a realização de cursos e oficinas de capacitação periodicamente.

Apesar de, novamente, reconhecer a importância dessas medidas, principalmente em processos que foram burocratizados a uma lógica não acessível à população destinatária, nota-se uma diferença prática entre o conceito de pedagogia sócio-espacial e urbana: o primeiro, centra seu objetivo no engajamento e autopercepção do grupo em questão, enquanto o segundo objetiva a transferência de conhecimentos para participação mais qualificada. Dessa forma, as relações estabelecidas entre os sujeitos envolvidos e o que é considerado conhecimento, experiência e formação política para o processo em cada um deles, são diferentes. Assim, se os processos participativos forem entendidos única e exclusivamente como pedagogia urbana, proporcionando oportunidades para se ensinar, de certa forma, com uma perspectiva unilateral - de educador/assessor para educando/assessorado - o processo não se justifica. Retomando, mais uma vez, as escalas de participação de Souza (2020), essas medidas podem facilmente ficar estagnadas em um caráter de *pseudoparticipação*, do qual disponibiliza informações e promove consultas através dessas informações, mas não garante a participação autêntica ou engajamento para isto.

O que percebe-se aqui, a partir dos estudos elaborados neste capítulo, é a necessidade de reflexão e complementação sobre o que vem sendo entendido como processos participativos no Brasil. No planejamento urbano, tendo a revisão de planos diretores como cenário, a perspectiva a ser trabalhada é a necessidade de se incorporar metodologias da pedagogia urbana e da pedagogia sócio-espacial, em conjunto. As revisões de planos diretores devem ser pensadas enquanto oportunidades de construção coletiva das cidades, devendo ter seu foco na qualificação dos processos participativos, e não apenas no documento redigido, em si. Isto implica a necessidade de desenvolvimento de uma cultura de acompanhamento da realidade sócio-espacial da cidade, das diretrizes traçadas e constantemente revisadas, e da compatibilização de planos de governo com as propostas estatais que um documento como este representa. A atuação da universidade de forma extensiva a sua produção acadêmica, como o estudo desenvolvido por Arruda (2021), evidencia a possibilidade de união de agentes que co-participam destas medidas complementares. Considerando o caráter horizontal que a pedagogia sócio-espacial tem potencial de promover, metodologias como a apresentada por Arruda (2021) podem ser uma perspectiva de atuação constante de uma assessoria técnica específica para o desenvolvimento urbano da cidade a longo prazo, tendo grupos sócio-espaciais diversos enquanto sujeitos assessorados, estimulando diálogos problematizadores, engajamento popular e, por consequência, uma crescente naturalização de um maior controle social.

Evidentemente que tratar de um panorama tão amplo e subjetivo de atuação em um curto espaço e tempo para desenvolvimento de pesquisa, não abre diretrizes muito sólidas para o desenvolvimento de uma metodologia para isto, em um trabalho como este - principalmente considerando que o objeto de estudo deste trabalho, a revisão do plano diretor de Ouro Preto, está paralisada e ainda sem a perspectiva de condução dos processos participativos, como será visto no Capítulo 4. Dessa forma, este caderno tenta promover uma reflexão crítica para agregar a uma formação mais questionadora dos profissionais de arquitetura e urbanismo, principalmente no planejamento urbano, e de uma atuação profissional mais qualificada com o que se propõem a fazer. Por isso, a partir de uma compreensão mais amplificada do que tangencia as dificuldades e potenciais de implementação de processos participativos, o próximo capítulo terá como enfoque a reflexão sobre o contexto de atuação e a lógica construtiva dos ideais de planejamento urbano e da gestão urbana em processos de revisão de planos diretores.

3. PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

A participação popular apresenta dificuldade cultural e sistêmica de implementação nos dias atuais, mesmo já tendo sua obrigatoriedade prevista por legislação há mais de 30 anos. A efetividade da democracia, dita participativa, muito mais concentrada em discursos bem intencionados que a aplicabilidade de diretrizes que proporcionem a efetivação dessas medidas, de fato, se mostra constantemente sujeita a questionamentos. Por isso, o próximo passo deste trabalho é aproximar a ótica de estudo da atuação política na escala urbana, para entender mais especificamente, o que fortalece estes entraves sócio-políticos. Para isso, será necessário um entendimento panorâmico da urbanização brasileira e de seus aparatos regulatórios, ambos como reflexo cultural, social e econômico de um país extremamente desigual. Este capítulo apresentará, então, em seu primeiro tópico, uma abordagem expositiva e reflexiva da história da urbanização brasileira sob a perspectiva da regra e da exceção, apontada por Ermínia Maricato (2002): a formação da cidade reconhecida pelos aparatos legais e a cidade ilegal institucionalizada, dentre outros fatores, pelo mercado imobiliário. No seu segundo tópico, o recorte temático se volta ao entendimento conceitual do instrumento urbano tratado no trabalho e sua relação e influência na construção das cidades brasileiras, entendendo o plano diretor como uma ferramenta regulamentada do planejamento urbano, mas ainda sendo dissociado da realidade da gestão urbana das cidades. Dessa forma, o objetivo neste recorte é o de ampliar o cenário de discussão dos instrumentos urbanos a partir de uma perspectiva histórica, social e atual do Brasil, e mais à frente, de Ouro Preto. Para isso, como base teórica referencial para este capítulo foram utilizados estudos e teorias de Ermínia Maricato, Marcelo Lopes de Souza, Ricardo dos Santos Teixeira e Jorge Grespan.

3.1 O planejamento urbano e seus aparatos regulatórios como subproduto da urbanização brasileira

"... o mercado é entendido como o lugar onde você exercita o seu direito e a sua capacidade de escolha. A periferia não formou mercados e portanto não formou o lugar da autonomia" (OLIVEIRA, 2000 apud MARICATO, 2002, p. 121)

As cidades brasileiras oferecem um fenômeno proporcionalmente interessante e agonizante para o estudo do planejamento urbano e territorial: identificar na construção da sua

legislação, que deveria garantir justiça social igualitária, a segregação sócio-espacial que marca seus mais de 500 anos de história. Fenômeno aqui colocado como interessante, porque é possível mapear implicações diretas nos dias atuais relacionados a comportamentos e enraizamentos culturais desde o surgimento do país; e também agonizante, por motivos óbvios: são essas mesmas implicações as maiores causadoras de desigualdades sociais e crimes diários de uma ordem social hegemônica. Atravessando rapidamente as páginas da história que temos registro, percebe-se um processo de apropriação das terras por uma elite política e econômica em detrimento de uma dominação e subordinação de grupos sociais mais vulneráveis. Desde a primeira tentativa de organização territorial, com as capitâneas hereditárias, as terras brasileiras foram distribuídas em porções para uma classe dominante. Séculos mais tarde, com os ares pré-republicanos, institui-se a primeira legislação regulamentada, a Lei de Terras no ano de 1850, que fazia com que as terras devolutas se tornassem privatizadas - algo que é ainda mais institucionalizado em 1916, quando torna a apropriação das terras possível única e exclusivamente por meio da compra (MARICATO, 2002).

Ermínia Maricato (2002) entende a cidade como a reprodução da força de trabalho, e como tal, apresenta transformações em sua estrutura social tão radicais quanto as remodelações históricas das formas de trabalho. Tratando-se de um organismo vivo e não estático, ter a cidade como objeto de estudo implica em uma análise constante para assimilação do contexto político, econômico e social que a constrói. Em uma linha temporal, um dos momentos de maior transformação das forças produtivas e, conseqüentemente, da construção e percepção de cidade é marcado pelo período pós revolução industrial. É neste momento que o homem moderno passa a estabelecer diferentes relações com o espaço-tempo, a partir de um adensamento urbano extremo nas cidades, a modernização acelerada de processos fabris, e o aumento das jornadas de trabalho. Com a ascensão da burguesia, é nesse momento que, segundo Marx, o trabalho se transforma em mercadoria, o que reforça o acúmulo de capital para os que detêm os meios de produção, e a subordinação inevitável de quem só possui sua força de trabalho na sociedade capitalista (GRESPLAN, 2021). Nesse cenário, as pessoas, em sua grande maioria, transitam entre o papel de mão de obra da produção e o papel de consumidor da mesma mercadoria produzida; o tempo, passa a ser um ciclo que vende a força do trabalho em função de uma maior produção (ADORNO, 1995); e a cidade, o local que abriga, em uma desproporção, um número cada vez maior de pessoas e a vivência cada vez menor de percepção do espaço.

No Brasil, esses são alguns dos impactos que começam a efervescer discussões acerca da necessidade de se pensar sistematicamente a produção da cidade. Assim, segundo Maricato (2002), os primeiros marcos do planejamento urbano, no fim da República Velha, são tentativas de embelezamento e melhoramento urbano em função do crescimento desordenado das cidades e o consequente aumento perceptível das diferenças sociais - sendo a Reforma de Pereira Passos com discurso higienista e a eliminação dos cortiços no Rio de Janeiro, seu melhor exemplo. Alguns anos mais tarde, em meados da década de 30, a busca pela imagem de um homem civilizado brasileiro, que desvinculasse de marcos e reproduções artísticas, sociais e urbanas estrangeiras características do Brasil até então (CAVALCANTI, 1999) deu ao planejamento urbano a importância de um saber técnico com matriz funcionalista como forma de pensar a cidade (MARICATO, 2002). O momento representou para o país ambições de um projeto nacional desenvolvimentista, que associava a identidade nacional e a modernização do Estado com a viabilização do desenvolvimento capitalista e industrialização do país (TEIXEIRA, 2015). Idealizado pela política do Estado Novo e pelo movimento artístico e cultural do modernismo, os planos urbanos pensados na época são caracterizados por incitar demanda de eficácia para solucionar o “caos urbano” até ali enfrentado (MARICATO, 2002).

Souza (2020) classifica o planejamento urbano, neste cenário, como tradicionalmente progressista: ele devia encontrar empecilhos, delimitar certos e errados e corresponder à vontade de uma maioria - sendo, tudo isso, fundado na ordem social capitalista cada vez mais em voga. E é com a força revolucionária de criação da identidade nacional, que o planejamento modernista reforça, em seu tom corretivo e tecnocrático, o saber técnico como um solucionador de problemas (MARICATO, 2002). Não se pode negar que a busca por preservar uma monumentalidade que expressasse as raízes do país e a apresentação midiática, mercadológica e artística das novas formas de morar (CAVALCANTI, 1999) trouxeram como resultado planos urbanos que, de fato, melhoraram a qualidade de vida de uma parte da sociedade (MARICATO, 2002). No entanto, segundo Maricato (2002), essa melhora setorial teve como subproduto fundante a cidade oculta - ou mais especificamente, a cidade ilegal⁷.

⁷O uso do termo *ilegalidade* aqui presume a abrangência de planos legislativos que reconhecem parte da cidade (por isso, legalmente reconhecida) e não mencionam, enxergam ou vislumbram diretrizes políticas para partes vulneráveis ou não urbanas da cidade (por isso, não reconhecidas legalmente). Maricato (2002) utiliza os termos “legal”, “ilegal” e “oculta” de forma pragmática, ao ter como objeto de estudo uma legislação naturalmente excludente. Este trabalho utilizará da mesma nomenclatura enquanto formação reflexiva do que a legislação consegue ou não alcançar. No entanto, é preciso reiterar que, em uma análise específica, a partir de um objeto de estudo, por exemplo, categorizar partes da cidade enquanto caráter de legalidade ou ilegalidade pode proporcionar interpretações tecnicistas e simplistas, que fogem da intenção desta leitura.

Fazendo analogia, de forma lúdica, a uma composição cenográfica, podemos enxergar, na história da urbanização brasileira, protagonistas e antagonistas, cenário principal e plano de fundo. Como protagonistas da narrativa histórica do país, - reconhecidas, aqui, as diversas formas de abstração assumidas neste texto - temos elites políticas e econômicas que invadiram as terras brasileiras, criaram leis, decretos e tratados que instituíram a regulação do uso da terra como propriedade e, tempos mais tarde, detiveram os meios de produção e acúmulo de capital. Os antagonistas foram grupos mais vulneráveis, que eram submetidos como mão de obra local, através de sua força de trabalho, para construção físico-territorial da cidade reconhecida pelas normativas criadas. Com seu exercício antagonístico, não tinham acesso à habitação enquanto mercadoria, e por isso, ocupavam o que conseguiam alcançar - lugares dos quais a lei não previa habitabilidade: beiras de córregos, morros e perímetros periféricos à cidade legal. Assim, como plano de fundo, esse é o local onde residem os antagonistas da história. Lá, eles têm direito à habitação, mas não o direito à cidade, com todas as suas nuances. Já o perímetro urbano reconhecido por lei é, aqui, colocado como cenário principal, local onde acontecem as principais trocas de serviço, as relações sociais, as possibilidades de lazer e a leitura oficial do que se trata uma cidade. A cidade legal foi construída *por* e *para* os personagens principais viverem, morarem, trabalharem e ocuparem. Isso porque, enquadrada em um contexto da ordem social capitalista, temos o elemento chave que conduz essa peça, que aqui podemos colocar como roteiro: a atuação do mercado imobiliário, que reconhece a cidade legal e legitima a cidade oculta.

De forma lúdica ou não, Maricato (2002) já afirmava que, inevitavelmente, as invasões a terras urbanas na história do Brasil são parte intrínseca do seu processo de urbanização. Isso porque essa invasão se deu de forma estrutural, incentivada por um mercado imobiliário que guiava a ocupação da cidade em consonância a construção de aparatos legais, e pela ausência de políticas sociais que abrangessem o restante da cidade. Para a autora, ao enxergar a habitação como mercadoria, é facilmente perceptível a desregulação histórica do valor da força de trabalho e o acesso a este produto. Como consequência, o consumo da habitação como mercadoria só se tornou possível através das relações capitalistas de produção, sendo a favela ou o loteamento clandestino, combinado à autoconstrução, as suas principais expressões de crescimento urbano pós industrialização (MARICATO, 2002). Assim, a cidade oculta, não reconhecida por lei e não valorizada pelo mercado, segundo Maricato (2002) é, não só permitida, como parte do modelo de desenvolvimento urbano:

“A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica. (MARICATO, 2002, p. 147 - grifo nosso)

Dessa forma, as cidades brasileiras apresentaram, em sua urbanização, a expressividade de uma dicotomia entre a cidade oculta, invisível à legislação e aceita pelo mercado, e a cidade legal, reconhecida por lei e valorizada pelo mesmo mercado - as duas faces da mesma moeda, que em uma ironia semântica, podem facilmente representar aqui, respectivamente, a ‘cara’ e a ‘coroa’. Portanto, as políticas de uso da terra, em consonância ao estudo do planejamento urbano, são as principais ferramentas de regulamentação do território, produto dessa urbanização. E é exatamente no regime político de maior controle estatal já visto na história do Brasil, o período da ditadura militar, que o exercício do planejamento urbano viu seu auge de desenvolvimento (MARICATO, 2002). A partir do desenho de diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 1973, e ações como a criação da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (SAREM) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), a produção acadêmica sobre o assunto aumentou consideravelmente e inúmeros Planos Diretores foram criados por escritórios técnicos de consultoria e planejamento urbano, sem envolvimento popular e municipal (MARICATO, 2002). Dentre planos tecnocráticos e um distanciamento entre as decisões federais e as administrações municipais, o Regime Militar gerou uma enormidade de planos desconexos e inócuos que jamais foram implementados, de fato (TEIXEIRA, 2015). Enquanto isso, se as perspectivas municipais fossem consideradas como parâmetro, o cenário era outro:

“Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras mais cresceram... fora da lei. Boa parte do crescimento brasileiro se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior” (MARICATO 2002, p. 140)

Por isso, a batalha pelo reconhecimento dos direitos de habitação nos anos 1980 se explica pela expectativa de capitalização da valorização imobiliária especulativa para uma regulamentação igualitária da figura jurídica do “solo criado” (MARICATO, 2002). Tendo seus primeiros passos ainda nos estreitos espaços de participação na vigência do regime militar (TEIXEIRA, 2015), os movimentos sociais, em especial, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), tiveram destaque na articulação da busca pela justiça social através da garantia de

direitos constitucionais (TEIXEIRA, 2015), como visto no tópico 2.2 deste trabalho. A conquista dessa batalha foi inegável, ao ter, em 1988, a Constituição Federal promulgada como símbolo emblemático do processo de redemocratização do país. Com ela, o plano legislativo passou a reconhecer o papel da gestão pública municipal como protagonista da regulamentação do solo, a participação popular como processo necessário à gestão urbana e, principalmente, o reconhecimento da função social da cidade e da propriedade (TEIXEIRA, 2015) - teoricamente, garantida pela implementação de alguns instrumentos urbanísticos criados por ela. Segundo Maricato (2002), ressalta-se neste contexto que, de certa forma, o planejamento urbano é colocado, novamente, como salvação dos males urbanos, ao se priorizar a conquista de instrumentos específicos para a gestão urbana como garantia das funções sociais e a igualdade do acesso ao solo. Além disso, instituindo-se o plano diretor como obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, em seu Artigo 182, há de se considerar que se fortalece o ideal de que “nossas cidades são um caos porque não têm planejamento, o que não é verdade” (MARICATO, 2002).

Segundo Teixeira (2015), desde o início, os anos 1990 foram marcados por reformas econômicas e macropolíticas de caráter neoliberal com a consolidação da redemocratização e o discurso de garantia da igualdade - algo, particularmente, fortalecido pelas tendências mundiais alinhadas no consenso de Washington (TEIXEIRA, 2015). Assim, já não é mais novidade reafirmar que o crescimento da cidade ilegal e dos disparates sociais no fim do século XX foi tamanho, que o Brasil adentra o século XXI como a 9ª economia mundial, enquanto quase metade da riqueza nacional estava concentrada nas mãos de apenas 10% dos brasileiros mais ricos (TEIXEIRA, 2015). Assim, é com a pressão de movimentos populares e a realização de eventos internacionais que estabelecem o direito à moradia como direito humano sob a égide da igualdade (TEIXEIRA, 2015), que o Estatuto da Cidade (L10257) é promulgado, 13 anos depois da Constituição, para a regulamentação dos artigos 182 e 183 do Capítulo “Da Política Urbana”. Em efeitos práticos, a Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, surge reafirmando o protagonismo do plano diretor como instrumento urbanístico, e a apresentação de instrumentos mais específicos com limites protetivos ao cidadão e ao potencial predatório da especulação imobiliária sob o centro urbano.

No entanto, assim como na Constituição, o Estatuto da Cidade também apresenta discontinuidades ao regular propostas que garantem desde o direito à habitação até a atuação da esfera privada enquanto determinante para a gestão pública - são os casos de instrumentos

como a operação urbana consorciada e a concessão urbanística, sendo mais um importante fortalecimento das amarras dos interesses capitais neoliberais para a gestão urbanística. Isso coloca o Estatuto da Cidade como um campo de conflito atual e luta constante pela democratização, ao mesmo tempo em que possibilita a financeirização da produção do espaço, não garantindo, por si só, o direito à cidade (ROLNIK, 2015 *In*: CAUS, 2015). Neste aspecto, mais uma vez fica claro que as perspectivas ideológicas e econômicas são fundamentais para a construção das legislações a partir do direito da propriedade.

Segundo Marx, a esfera jurídica reflete a esfera econômica de modo unilateral e deformado para a garantia e manutenção do direito à propriedade no capitalismo (GRESPLAN, 2021). Isso porque o direito garante o uso do objeto de propriedade, independentemente do uso particular a ser feito (GRESPLAN, 2021). Tomando aqui, o objeto como a posse de terra, o que percebe-se são planos urbanos físico-territoriais que refletem as relações de propriedade e não garantem regulamentação suficiente para respaldo de usos e funções sociais. A conquista do Estatuto da Cidade garante mais amparo para a institucionalização da figura jurídica do solo, mas apresenta generalidade suficiente para um embate entre a garantia da justiça social e a subutilização de instrumentos urbanísticos no contexto inconstante das gestões municipais. Tratando-se, portanto, de um país onde a construção da legislação e a história da urbanização confundem os índices do que, de fato, é regra, e o que é exceção, o próximo tópico consiste na aproximação do objeto de estudo, tendo o plano diretor como um dos principais instrumentos urbanísticos que assumem esses desarranjos.

3.2 Plano diretor: o descompasso entre planejamento urbano e gestão

O plano diretor é o mais emblemático instrumento urbanístico instituído pela Constituição e regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Em linhas gerais, o que justifica a existência do documento é a necessidade de um plano político que direcione os municípios, como seu próprio nome incita, a partir de um estudo urbano, social, econômico e ambiental que corresponda ao que a cidade em questão é e pretende ser. Por isso, não se trata exclusivamente de um documento político, mas sim de um processo social para exercício político que exige diretrizes, medidas e decisões de gestão territorial e social (CARVALHO, ROSSBACH, 2010). É ele que indicará políticas públicas, planejamento orçamentário, planos setoriais e investimentos públicos a serem realizados. Teixeira (2015) afirma que com arranjos constitucionais que propiciavam

uma maior descentralização do poder em ações setorizadas, instrumentos urbanísticos, como o plano diretor, tiveram importante papel de dar maior autonomia política e financeira aos municípios⁸, já que possibilitavam uma auto-organização para a elaboração de suas próprias leis orgânicas e uma maior organização orçamentária, através da repartição de receitas tributárias. Assim, conceitualmente, pode-se dizer que a lógica de sua estrutura torna o plano diretor um desenho de estratégias políticas de Estado, em escala municipal, e não de governo - entendendo, aqui, o ato de governar como as estratégias políticas orquestradas por grupos eleitos pela maioria votante, contidas em um tempo finito.

Segundo o material publicado em 2004 pelo Ministério das Cidades, “Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”, o processo de construção do documento deve ser conduzido pelo poder Executivo, com representantes do Legislativo e participação da sociedade civil - sendo esta última não limitada apenas à solenidade de apresentação em audiência pública. Supostamente, o documento deve indicar objetivos a serem alcançados, explicitar estratégias e oferecer instrumentos para atingir o esperado, além de orientar quanto à investimos que devem ser realizados em diversas áreas pela esfera pública e privada. Definir o papel de cada agente envolvido no sistema criado é essencial para conseguir criar a consolidação de uma visão a longo prazo de um planejamento, prevendo formas de aplicar os instrumentos e realizar estratégias para serem implementadas. Por isso, cada município deve selecionar quais os melhores instrumentos urbanísticos e tributários adequados ao desenvolvimento de seu território, de acordo com o que é disponibilizado pelo Estatuto da Cidade. O guia ainda coloca orientações gerais para o processo: organizar e selecionar todo o mapeamento disponível e adequado nos órgãos públicos para leitura da cidade, sensibilizar e mobilizar a sociedade civil utilizando de estratégias de comunicação pública com amplo alcance, proporcionar espaços adequados para a elaboração do plano - para realização de capacitações, debates populares e acesso a todas as informações necessárias - além de indicar a instituição do Conselho da Cidade (ou equivalente) para ser agente principal como fórum de discussão da cidade. A linguagem e a comunicação aparecem como orientações concretas que objetivam a clareza do processo e a participação popular, desde sua discussão até a redação final do documento:

⁸Isso também significou no entanto, segundo Azevedo (1995) apud Moraes (1996) apud Teixeira (2015), de certa forma, uma certa omissão na implementação de políticas urbanas pelo governo federal, já que o repasse de recursos necessários não era proporcional a transferência de responsabilidades para as instâncias estaduais e municipais, na época.

“O Plano Diretor deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam. Entender o Plano Diretor é condição essencial para saber defendê-lo e aplicá-lo. (...) A população deve saber onde encontrar documentos para consulta, em prédios da Prefeitura e em outros pontos da cidade.” (BRASIL, 2004, p. 19)

A consolidação dos processos participativos, como discutido no capítulo anterior, é inegavelmente um desafio essencial para entender o quanto a cidade, suas instituições e organizações como um todo, estão e deveriam estar a serviço da melhoria da qualidade de vida das pessoas. No entanto, a generalidade de se constituir algo “realmente participativo” que centra seus esforços em diretrizes bem intencionadas, mas sem assumir qual a complexidade de tornar um processo, de fato, participativo - sendo assim, um estudo que requer considerar a comunicação, as dimensões sócio-espaciais, as dinâmicas de construção, e as influências do poder do capital - abre brechas para torná-lo um processo muito mais informativo, consultivo ou cooptativo, enquanto contempla o ideal de participação autêntica através da parceria, primeiro estágio da última escala de participação de Souza (2020). A prática do exercício de construção dos planos diretores brasileiros, em geral, têm representado uma abstração histórica do que o processo político, de fato, representa no campo legislativo, com diretrizes e estratégias amplas o suficiente para não assumirem seu caráter de aplicabilidade na gestão urbana. A realidade de alternância dos governos - e de seus interesses políticos - e a burocratização histórica da participação popular, através do tecnicismo, contemplam dificuldades enraizadas na história do nosso país, como foi visto até aqui. E é neste viés que este trabalho se propõe aprofundar: compreender o sistema para refletir sobre as possibilidades de mediação do espaço na mesma escala de complexidade.

Com dificuldade estrutural e histórica já discutida neste trabalho, a conquista do plano diretor e de outros instrumentos urbanísticos no plano legislativo foi algo que marcou as décadas de 1980 e 1990 nos fôlegos da redemocratização do país. Na época, no entanto, enquanto os profissionais de planejamento se debruçavam na definição de instrumentos técnicos e formalidades dos planos diretores, os movimentos sociais mais clamavam pela implementação de um sistema de planejamento do que a elaboração dos planos, em si (TEIXEIRA, 2015). Para Teixeira (2015) isso aconteceu porque a ineficácia da produção de planos diretores durante o regime militar - auge do desenvolvimento do planejamento urbano, como visto - criou certa resistência quanto à real aplicabilidade destes documentos. Tudo isso, somado a obrigatoriedade da inclusão da participação popular como requisito instituído por lei e a necessidade de regulamentação complementar de inúmeros dos instrumentos dispostos no

texto constitucional, tornou o documento uma verdadeira “carta de intenções”, muito mais que uma garantia de efetivação (TEIXEIRA, 2015).

Fato é que, apesar de existirem inúmeros planos diretores anteriores a ele, apenas com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, se tornando obrigatória a criação de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes e com especial interesse turístico, além de sua devida revisão de dez em dez anos, no mínimo, que o documento passou a ser visto como parte da realidade política municipal, independente de seus interesses. Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, como principal atuante na área, sendo um “órgão que veio ocupar um vazio institucional decorrente da postura omissa do governo federal sobre a política urbana” (TEIXEIRA, 2015, p. 24) até então. Ainda no ano de 2003 ações como a realização da I Conferência Nacional de Cidades e a criação de secretarias estaduais de desenvolvimento regional e política urbana foram feitas pelo país. Tudo isso visava a implementação de uma cultura de planejamento urbano e prática administrativa que ultrapassasse a esfera apenas legislativa até então consolidada, já que no Brasil as leis não chegam a constituir uma garantia de efetivação das propostas, por si só, e por isso se torna necessário contar, principalmente, com o poder de pressão da sociedade (MORAES, 1996 apud TEIXEIRA, 2015) e pela gestão pública.

Em 2005, essas propostas cada vez mais consolidadas são estruturadas em uma campanha intitulada “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, idealizada pelo Ministério das Cidades com o apoio do Conselho das Cidades. Com ações descentralizadas de capacitação, conscientização e incentivo à implementação dos planos diretores pelos municípios brasileiros, são estipuladas diretrizes de conteúdo mínimo para estes documentos e parâmetros de avaliação qualitativa dos processos participativos propostos (TEIXEIRA, 2015). A proposta, era estimular a produção de planos diretores objetivos, que proporcionassem, através de seus instrumentos, a transformação da dimensão socioespacial das cidades brasileiras com participação ativa dos cidadãos:

“Não queremos que o Estatuto da Cidade seja uma imposição meramente formal apenas para os municípios com mais de 20 mil habitantes. O que interessa ao Ministério das Cidades e aos municípios brasileiros é que ele possibilite, através de seus instrumentos, que os cidadãos repensem as cidades onde vivem e trabalham. (...) Essa publicação (...) é um dos instrumentos para que alcancemos este objetivo.” (BRASIL, 2004, p. 9)

Apesar de documentos como este, ressaltar em seu texto, por inúmeras vezes, sobre não o entendê-lo como “receita pronta” e ainda entender a participação popular como algo que deve ser possibilitado, incentivado e potencializado, as disfunções de um processo institucionalizado, como o plano diretor, são incrustadas na forma da organização social das nossas cidades. Assumir, de início, que os novos instrumentos serão as ferramentas utilizadas para que os cidadãos repensem os espaços que vivenciam e experienciam todos os dias, associa-se, silenciosamente, à lógica unilateral, já abordada no capítulo 2, da pedagogia urbana de Souza (2006), em que deve-se capacitar a população para pensar seus problemas e, assim, ter poder decisório - pressupondo, de certa forma, que as pessoas que vivem e trabalham na cidade não tenham conhecimento suficiente para isso. Obviamente, que a concretização dos processos, fora do que é instituído por lei, manuais ou direcionamentos, é que ditam se esses processos serão de fato participativos ou serão parte de uma pseudoparticipação. Mas o fato é que a generalidade percebida em todas as instâncias até aqui, evidenciam a priorização do foco no produto final, e não na qualificação do processo. A condução, sob responsabilidade de governos municipais, passa a depender muito mais de capacitações concentradas no entendimento do teor técnico que os instrumentos urbanísticos e as ações municipais exercem do que na abstração do tecnicismo para captação e convergências dos diversos interesses - vistos, vividos e comunicados de diversas formas por diferentes grupos sócio-espaciais.

Ainda assim, a implementação do instrumento na legislação urbanística municipal, por parte dos órgãos federais, foi notável. Desde campanhas e Conferências realizadas até seus guias publicados, o Ministério das Cidades atuou de forma ativa na primeira década do século, e garantiu, quantitativamente, um aumento considerável na aplicação do plano diretor como um dos instrumentos urbanos mais incorporados pela legislação urbanística brasileira até então: em 1999, o país contava com 15% dos municípios com planos diretores; esse número cresce mais que o dobro e alcança 34% em 2008, e chega a 50% em 2014 (ULTRAMARI, SILVA, 2017). No entanto, mesmo com a performance quantitativa ser inegável, alguns aspectos qualitativos da análise de implementação do instrumento ficaram a desejar. Isso porque, desde sua institucionalização, os planos surgem como representação documental de diretrizes que devem garantir justiça social à cidade, através de suas funções sociais. A ruptura entre a existência de cada vez mais planos diretores e a dificuldade na percepção de mudança visível dos municípios brasileiros através do planejamento estava centrada na dificuldade de gerir esses planos:

“É preciso avançar na busca de mecanismos que consolidem a gestão urbana em realidades tão distintas quanto são os 5.570 municípios brasileiros. Mais importante do que ter plano diretor aprovado ou instrumentos urbanísticos implementados é a *consolidação da prática de*

planejamento urbano, sem a qual, até mesmo os instrumentos, se utilizados, continuarão funcionando somente ao bel prazer dos interesses privados. (...) As cobranças do Ministério das Cidades, deveriam migrar para a gestão urbana, exigindo-se mais a continuidade de ações e a consolidação de organismos de gestão e estratégias de ampliação da participação continuada da sociedade, não se restringindo à legislação aprovada, porém, inerte.” (TEIXEIRA, 2015 p. 243 - grifo nosso)

Para Maricato (2002) isso acontece porque as disfuncionalidades da lei e dos planos diretores se manifestam de forma sistemática: “planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...” (MARICATO, 2002, p. 125). Segundo a autora, a legislação - como única ação conhecida e presente no dia a dia da cidade - institui padrões de legalidade e ilegalidade muito detalhados e consolidados, mas sendo aplicados apenas em uma parte da cidade, enquanto a preocupação com novas políticas habitacionais, por exemplo, é rara. Por isso a subjetividade é perceptível: o que é a exceção da regra, na verdade se mistura a todo momento. O mercado imobiliário e a produção capitalista do espaço ditam desde a forma como a cidade é ocupada até quais as possibilidades de ação continuada, reinvestimento territorial e melhora da qualidade de vida. Enquanto isso, nos planos diretores, a vulnerabilidade social passa a incorporar a introdução e as justificativas dos textos legislativos, para tornar as cidades mais justas e igualitárias, mas nunca os planos estratégicos, para alcançar quem o mercado não alcança (MARICATO, 2002).

No livro “A cidade do Pensamento Único”, Maricato (2002) enxerga a falta de correlação entre a construção de planos diretores e planos de ações como manifestação sintomática da dificuldade de gerir o planejamento urbano teórico. Para isso, institui a convergência do entendimento destes dois planos em diretrizes práticas para alcançar planos diretores mais aplicáveis:

- Reconhecer os conflitos existentes e incluir os agentes excluídos historicamente nos processos - assumindo, aqui, toda a complexidade que este desafio incorpora, como visto até então;
- Superar o descasamento entre leis, investimento e gestão, incluindo ações e diretrizes operacionais - estimular nas dimensões do plano diretor maior caráter de plano de ação, se desprendendo de seus discursos bem intencionados, mas vazios de direcionamentos concretos;
- Vincular o compromisso existente entre as normativas legislativas e o controle urbanístico, para envolver agentes que pensam a cidade e que a operacionaliza

também - segundo a autora, é através das fiscalizações que são mapeados as fontes inesgotáveis de corrupção na gestão das cidades;

- Maior aproveitamento dos instrumentos urbanísticos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo - superar a subutilização de todos os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, que devem ser adaptados ao contexto, mas não deveriam continuar sendo deturpados em função de interesses mercadológicos restritivos.

Dentre outras diretrizes para aproximar as escalas que planos diretores assumiram e o que planos de ação devem, supostamente, assumir, Maricato (2002) enfatiza que ações estratégicas deveriam mapear, por exemplo, a natureza e localização dos investimentos, governamentais e privados, já que são eles que regulam “quem e quantos terão o direito à cidade” (MARICATO, 2002, p. 182). Dessa forma, a autora enxerga nas experiências de Orçamento Participativo, como prática ativa de participação para definição de investimentos urbanos, possibilidade de ampliação e reversão dos modos de gestão, junto dos Planos de Ação:

“O Orçamento participativo (...) não tem apenas a virtude de ampliar a cidadania por meio de um processo pedagógico, abrir caixas pretas, mudar o caráter do poder municipal, distribuir rendas, melhorias e oportunidades. Ao quebrar os monopólios na definição dos investimentos em infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, ele atinge frontalmente a lógica de funcionamento da valorização imobiliária.” (MARICATO, 2002, p. 182)

Obviamente que depositar esperança em um processo político ainda não consolidado o suficiente, pode ser questionável. Até porque as experiências até então conhecidas de orçamentos participativos no Brasil, apesar de serem pioneiras e servirem de exemplo para boa parte das políticas urbanas no mundo, ainda apresentam subjetividades que deixam o processo apto a questionamentos quanto a questões culturais, políticas, históricas e sociais, de acordo com cada contexto local, que não cabem no desenvolvimento deste trabalho. Mas o que Maricato (2002) defende é a possibilidade de enxergar, na proposta do orçamento participativo, existência e relevância de papéis ativos nas esferas do planejamento urbano, da gestão urbana e da participação popular. O orçamento participativo, enfim, salvo todas as críticas a ele, representa um elemento de democracia direta aplicado ao contexto de uma democracia representativa (SOUZA, 2020), sendo assim, algo que pode ser visto, na visão da autora deste trabalho, com caráter mais positivo do que negativo.

A intenção deste tópico não se trata de reafirmar ou construir ideais do que seriam bons planos diretores, de forma a criar “novas receitas” já tão reproduzidas pela história do planejamento urbano no Brasil. Depois de mapeadas as raízes culturais de comportamentos políticos, tratar da ordem política democrática e refletir sobre a história de relação entre a terra e o poder na construção de seus aparatos regulatórios, têm-se na figura do Plano Diretor, mais um representante legislativo de conquistas sociais em prol de uma reforma urbana, mas que, na prática, têm se colocado como mais um reproduzidor da produção capitalista do espaço. A aplicabilidade da lei - aqui, envolvendo os planos diretores e seus demais instrumentos regulamentados, como a lei de uso e ocupação do solo - é concordante à valorização de áreas específicas pelo mercado imobiliário, enquanto a ocupação de outros territórios, não valorizados, têm sido tolerados e não fiscalizados (MARICATO, 2002). O direito à habitação não é necessariamente negado, já que o direito à invasão é admitido, mas o direito à cidade, com certeza, não é garantido - como Francisco de Oliveira (apud MARICATO, 2002) já nomeava, de *lugares fora das ideias e ideias fora dos lugares*. A deturpação histórica do que o plano diretor deveria representar, junto de seus instrumentos, encontra os disparates das escalas de participação de agentes envolvidos na construção da cidade: aqueles que pensam a cidade, aqueles que fiscalizam a cidade e aqueles que produzem a cidade - esta última, podendo se desmembrar em uma dicotomia codependente: a população em função do mercado, e o mercado exercendo influência na população.

4. OBJETO DE ESTUDO: OURO PRETO

O percurso de leitura deste trabalho já proporcionou ao leitor mergulhos aprofundados em temas sócio-políticos e territoriais até aqui. O entendimento das desigualdades sociais expressas desde a representação e construção política e legislativa do Brasil até a malha urbana das cidades brasileiras foi essencial para percebermos as dificuldades de implementação de processos participativos devido à relação disruptiva entre o planejamento urbano e as gestões municipais. Adentrando no objeto de estudo deste trabalho, é preciso, primeiramente, responder às razões pelas quais tornaram Ouro Preto um interessante cenário para um estudo que vislumbra o planejamento urbano e territorial e o poder da comunicação para a potencialização de processos participativos.

O município de Ouro Preto está localizado ao sul da mesorregião metropolitana de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, se subdividindo em seus treze distritos (**Figura 04**):

Amarantina, Antônio Pereira, Cachoeira do Campo, Engenheiro Correia, Glaura, Lavras Novas, Miguel Burnier, Ouro Preto, Rodrigo Silva, Santa Rita de Ouro Preto, Santo Antônio do Leite, Santo Antônio do Salto e São Bartolomeu.

Figura 04. Mapa esquemático da localização do município de Ouro Preto e subdivisão de seus 13 distritos.



FONTES: Acervo pessoal e OURO PRETO, 2022, modificado pela autora.

A cidade possui importância histórica e patrimonial para o Brasil, ao ter abrigado alguns dos principais eixos de exploração aurífera do país, e conta atualmente com um conjunto cultural e arquitetônico que atrai turistas de todos os lados do mundo, principalmente para seu distrito sede. Por isso, em 1938, meio à conquista de uma identidade nacional que buscava suas raízes culturais, durante o período modernista, a cidade foi tombada pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN), na época, funcionando como Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), fundado apenas um ano antes do tombamento. Posteriormente, recebeu o título de Patrimônio Cultural da Humanidade, concedido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1980, alcançando ainda maior reconhecimento e relevância nas discussões e ações para a preservação patrimonial em escala federal. Essa importância inegável colocou sob o município de Ouro Preto um desafio emblemático na construção de suas políticas urbanas: o de prezar pela preservação enquanto o país vislumbrava a conquista de direitos que estimulam o desenvolvimento urbano e a cultura do planejamento urbano.

É inegável que a interface que conecta estes dois viés - patrimônio e planejamento - deve ser sempre retomada, principalmente no caso de cidades históricas como Ouro Preto. Isso porque, se pensados de forma complementar, impulsionam os ideais comuns - o de fortalecer suas amarras históricas e culturais para pensar a cidade de forma mais justa, ampla e diversa. No entanto, em alguns momentos da história, pensar em preservação e pensar em planejamento urbano eram quase como caminhos contrários: de um lado, existia a atuação de órgãos que viam a impossibilidade da intervenção nos valores simbólicos de seus territórios - já que muitas das vezes, o respeito absoluto pela instância histórica, desprezada das transformações contemporâneas da cidade, ainda se mostravam presentes em determinados comportamentos de gestão urbana; enquanto, do outro lado, presume-se a ideia de construção de planos integrados que buscam a expansão das cidades a partir de normas e instrumentos que estimulam o acesso à terra - mesmo que esse ideal fique só no papel e nos discursos, como já visto. Por isso, o município de Ouro Preto tem em seus instrumentos urbanísticos o desafio que assume quase caráter dicotômico de alinhar diferentes objetivos e instâncias, de forma a consolidar uma cultura, que apesar de ter sido construída na égide das diferenças sócio-espaciais de seu território, devem perpetuar o direito à cidade para todos. Ressalta-se, ainda, que esse desafio, de forma alguma, é algo impossível de ser alcançado. No entanto, ele merece menção especial, já que por questão de tempo e espaço, não será o foco deste trabalho, mas incorpora importantes trajetórias na construção das políticas urbanas de Ouro Preto.

Além disso, como será visto nos próximos tópicos, tem-se no Plano Diretor de Ouro Preto a característica visível de generalidade que permite o descompasso entre planejamento e gestão. Obviamente, esse caráter não é particularmente relacionado ao município de Ouro Preto, já que a maioria dos planos diretores brasileiros apresentam essa mesma característica. No entanto, a construção de seus aparatos regulatórios e a forma de condução das políticas urbanas municipais da cidade, representam mais uma vez um subproduto de uma urbanização em função da demanda evidente de habitação não suprida ou incentivada pelo poder público. Isso acrescenta mais uma camada de complexidade ao caso de Ouro Preto, que é ainda mais enriquecida por governos políticos com interesses cíclicos e característicos, sem assumir continuidade de ações de Estado, como deveriam.

Por fim, o processo de revisão do Plano Diretor de Ouro Preto é colocado como objeto de estudo deste trabalho, principalmente, por ser o momento certo para se questionar e falar sobre suas incoerências: o documento está passando pela sua terceira revisão, reconhecida pelo poder público, desde o ano de 2020. Diferente de suas revisões anteriores, ainda enfrentou o desafio de conciliar demandas participativas com a impossibilidade de realizar atividades presenciais, devido a pandemia do COVID-19, a partir de março de 2020. Por ainda estar em processo de construção, sem materiais concretos quanto a revisão do plano, em si, este trabalho não pôde assumir caráter propositivo que incorporasse metodologias específicas para a condução do processo. Os canais de participação ainda não estão consolidados, e como será visto no tópico 4.2, o organograma de condução da revisão do documento, ainda não atuou até o presente momento (primeiro semestre de 2022) de forma expansiva. Por isso, o que se propõe aqui é expandir o entendimento das diversas faces que o município de Ouro Preto apresenta, em seu primeiro tópico, analisar o percurso de construção das políticas existentes e dos processos participativos e identificar os impactos até então mapeados das incoerências entre a teoria e a prática do planejamento e da gestão urbana, em seu segundo tópico.

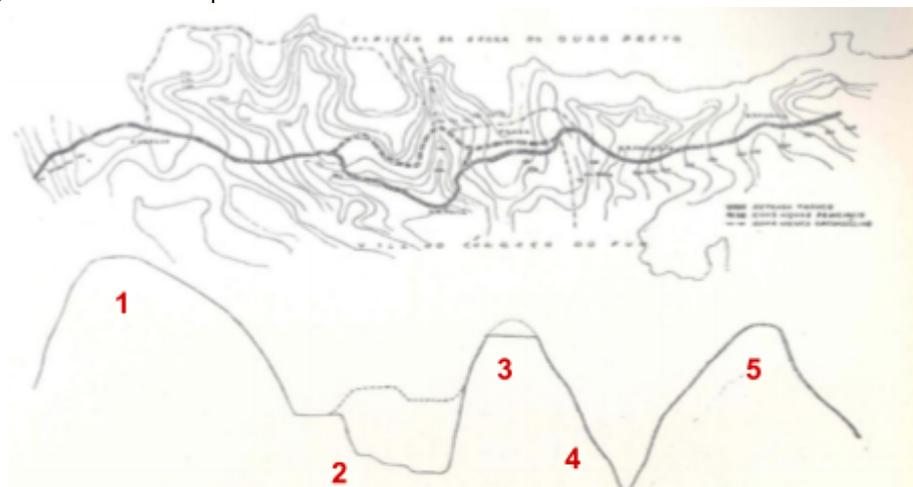
4.1 Ouro Preto: as ideias fora do lugar e o(s) lugar(es) fora das ideias

Os cartões postais e registros fotográficos apresentam ao mundo uma Ouro Preto cenográfica, que compõe, com suas ruas irregulares, casarões bem preservados e a presença monumental de igrejas nos topos de seus morros, a dramaticidade e imponência barroca da cidade. Nessa versão da Ouro Preto patrimonial a paisagem é majoritariamente homogênea, com a presença de tipologias arquitetônicas similares a construções tradicionais da época de surgimento do vilarejo. No entanto, a contemporaneidade inevitavelmente expressa nos conflitos sócio-espaciais do município revela novas faces da cidade em realidades assimétricas das dezenas de milhares de ouro-pretanos espalhados pelo território. A pluralidade dos modos de vida e implantações encontradas fora do centro histórico da cidade, seja em função da topografia acidentada da região, seja em função da diversidade identitária dos distritos do município, expressam o caráter multifacetado do território estudado. Ouro Preto tem, neste ponto, uma representação simbólica do que caracteriza uma cidade: é a união de tribos, grupos sociais, culturas ou interesses, em uma espacialidade físico-territorial, que, neste caso, abriga importância sublime para a história do Brasil. Ao entender a luta pela reforma urbana como uma luta diária e rotineira, tem-se exatamente nas cidades o palco principal desse conflito. E o

município de Ouro Preto, com sua história escravocrata fundada em desigualdades sócio-espaciais, incorpora, na riqueza de suas incoerências, o protagonismo neste palco.

Datada do final do Séc. XVII, teve o início de sua história alavancado pela chegada de bandeirantes na busca por ouro. Chamada originalmente de Vila Rica, devido a abundância mineral encontrada na região, teve seu desenho urbano e malha viária traçada pelas instalações da população de acordo com capelas implantadas e o surgimento de arraiais circundantes - essas ocupações foram em função, principalmente, dos córregos da área, em busca de jazidas auríferas. Sylvio de Vasconcellos (1977 apud SILVA, 2016) nomeia como “caminho tronco” (**Figura 05**) o principal eixo de importância para as relações sócio-espaciais na época, através do estudo do processo de ocupação do centro urbano do distrito sede de Ouro Preto. A malha encontrada, expressa esquematicamente nas **figuras 05 e 06**, que até os dias atuais se mantém com relevância, principalmente no eixo turístico e econômico do município, parte do bairro Cabeças (1), passando pelo Rosário, Pilar (2), Praça Tiradentes (3), Antônio Dias (4), Santa Efigênia (5) e chega no Padre Faria. No entanto, pode-se afirmar que as ocupações pioneiras da região aconteceram de formas esparsas, com diferentes aspectos sócio-espaciais, de forma a considerar as implantações junto a córregos, mas também as ocupações dos morros circundantes que obtivessem considerável ocorrência aurífera (OLIVEIRA, SOBREIRA, 2015). Assim, entende-se que a malha do município nasce, naturalmente, do caos das ocupações desordenadas e aceleradas por aspectos circunstanciais em uma topografia não adequada - característica esta, que parece ser persistente até os dias de hoje.

Figura 5. Caminho tronco. O desenho esquemático representa sua topografia acidentada em corte, e em vermelho, os números correspondentes de cada bairro citado.



FONTE: VASCONCELLOS (1977) apud SILVA (2016), modificado pela autora

Figura 6. Vista atual do mirante da UFOP, vislumbrando o eixo viário ainda existente, de acordo com a teoria de Vasconcellos (1977), com os bairros correspondentes em destaque.

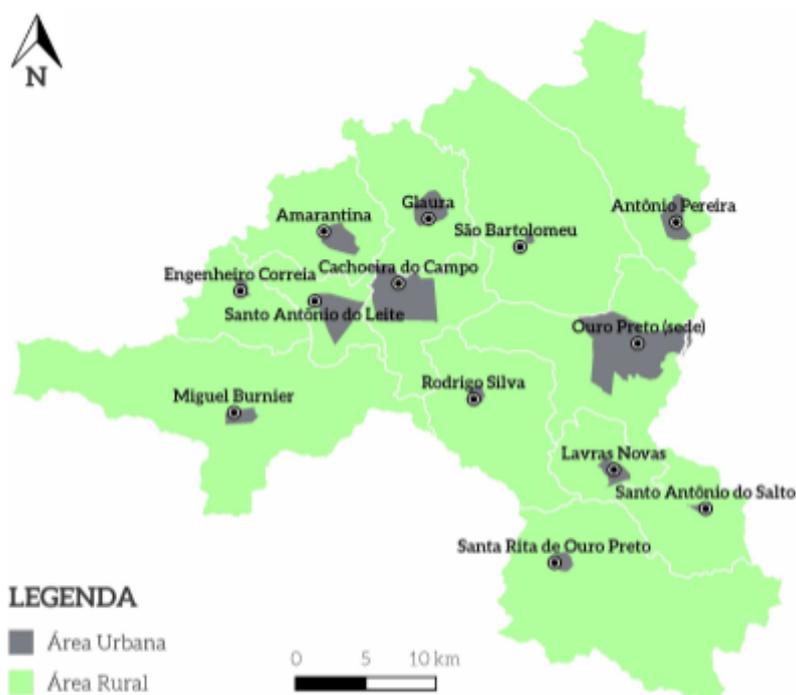


FONTE: Acervo pessoal da autora, 2020.

O nome “Vila Rica” foi, posteriormente, substituído em homenagem à especificidade da coloração do ouro preto, metal encontrado que despertou curiosidade local. O vilarejo ocupou o título de capital da província a partir de 1720, e foi elevado à classificação como cidade em 1823, revelando a prosperidade que representou para a coroa portuguesa, durante o século XVII e primeira metade do século XVIII (FERNANDES, 2021). No entanto, a segunda metade do Séc. XIX representou para o município a queda da exploração aurífera e uma fatídica necessidade de expansão urbana que a cidade já não oferecia para sua população com tanta facilidade (BOHRER, 2021), devido a sua topografia acidentada. Por isso, o título de capital da província foi transferido em 1897 para o que futuramente viria a ser a ainda capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. Essa decisão gerou impactos instantâneos à comunidade da época. Alguns autores defendem que esse esvaziamento foi importante para o desenvolvimento da percepção nacional de tesouro patrimonial que se encontrava na região, sendo as primeiras ações em prol dessa preservação, resultado de uma redução populacional e maior controle do espaço. Décadas mais tarde, em meados do Séc. XX, o reaquecimento de seu adensamento demográfico se deu pela instalação de importantes incentivadores e geradores de fluxo, como por exemplo, a empresa de exploração de alumínio, Companhia de Alumínio do Canadá (ALCAN), em 1950, e a fundação da UFOP, em 1969. Com o posterior reconhecimento do título de Patrimônio Cultural da Humanidade em 1980 pela UNESCO, a cidade fortalece ainda mais sua visibilidade em escala federal, tendo na segunda metade do século XX a sua maior parte da malha urbana conhecida consolidada.

O município está localizado no quadrilátero ferrífero, em Minas Gerais, sendo parte de uma das mais importantes províncias minerais do país. Possui como principais aquecedores econômicos atualmente, a mineração - concentrada principalmente nos distritos Miguel Burnier, Rodrigo Silva, Antônio Pereira e Santa Rita de Ouro Preto - o turismo - com o distrito sede como principal pólo - e as instituições de ensino UFOP e o Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG) - também localizados no distrito sede, recebendo estudantes de todo o país. Segundo estimativa atual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cidade possui população de 74.824 habitantes. No entanto, dados de Souza (s.d.), já apresentam outras faces dessa unidade populacional, já que a população residente nos distritos era de 28.475 habitantes no ano de 2003 - o que representava mais de 40% da população na época, ao somar cerca de 67 mil habitantes no município. Desse recorte, aproximadamente 75% residiam nas áreas urbanas dos distritos, enquanto o restante se dispersava nas áreas rurais. Em termos práticos, o entendimento das áreas à margem do distrito sede representam, a partir da Malha de Setores Censitários do IBGE (IBGE, 2022), uma Ouro Preto que não é tão conhecida pelo restante do país: segundo Fernandes (2021) apenas cerca de 6,25% de seu território é composto por áreas urbanas, enquanto 93,75% são lidos como áreas rurais.

Figura 07. Mapa do município de Ouro Preto em setores urbanos e rurais



FONTE: Fernandes, 2021

Somado a isso, se adentrarmos brevemente nas diferentes realidades concernentes aos distritos e povoados espalhados pelo território, percebe-se que a multiplicidade de aspectos que levaram desde a sua origem até a sua consolidação sócio-espacial e físico-territorial, criam diferentes parâmetros que deveriam demandar abordagens diferentes e personalizadas da gestão urbana do município. Segundo Souza (s.d.) três elementos principais originam e diferenciam essas regiões: a mineração, desde o século XVIII, a agropecuária, por vezes devido à mineração, por vezes de forma independente e a expansão ferroviária, com a construção de suas estações a partir do século XIX. Assim, alguns de seus distritos são datados das décadas iniciais do século XVIII, coerente às ocupações coloniais já mapeadas em regiões auríferas no distrito sede - são os casos de Amarantina, Antônio Pereira, Glaura, São Bartolomeu, Cachoeira do Campo e Lavras Novas (BOHRER, 2021). No caso de Santo Antônio do Leite, o distrito surge como ponto de pouso dos viajantes e atividades agropastoris, como seu próprio nome incita (SOUZA, s.d.). Enquanto isso, com cerne ainda no século XVIII, mas com impulso no século seguinte, Santa Rita de Ouro Preto e Santo Antônio do Salto crescem por atividades comerciais. Já Engenheiro Correia, Miguel Burnier e Rodrigo Silva tiveram sua formação durante a primeira metade do século XX a partir de atividades mineralógicas e agropastoris, recebendo destaque no município algum tempo depois, de acordo com Souza (s.d.).

Fato é que, apesar da história do adensamento do município de Ouro Preto apresentar inconstâncias e irregularidades no mapeamento de dados consolidados para o estudo, tem-se a clareza de que o município apresenta inúmeros pólos sociais e econômicos a serem vislumbrados de forma personalizada em seu planejamento e gestão pública. No entanto, na prática, é notável que a compensação de captação de recursos, geração de receita, e investimento nas regiões, são, na maioria dos casos, desproporcionais. Se a história de Ouro Preto começa marcada pelo Ciclo do Ouro, segundo Ricardo Reis (2018), hoje a cidade se encontra no Ciclo do Minério de Ferro. O autor identifica em sua pesquisa, acerca dos impactos da mineração na economia municipal de Ouro Preto, uma forte dependência pela atividade minerária - chegando em alguns anos a alcançar mais de 50% para o orçamento municipal total - agravando ainda mais seu complexo caso de falta de planejamento de território e gestão. Segundo o IBGE, no ano de 2019, a média do Produto Interno Bruto (PIB) per capita foi de R\$42.294,45. Enquanto isso, dados de 2015 apresentam 78,3% do percentual de suas receitas sendo oriundas de fontes externas, enquanto o salário mensal de trabalhadores formais, em 2019, foi de 3,1 salários mínimos.

A descompensação de rendimento orçamentário e investimento socioeconômico no entendimento físico-territorial de todo o município fica claro no caso de um dos distritos de Ouro Preto: segundo Akinruli e Costa (2020), realidades como a de Miguel Burnier - distrito que já foi responsável por mais de 50% da arrecadação total de impostos do município em 2017, através das atividades minerárias - não possuem atenção proporcional ao que gera para a região. Desde o início do século XX enfrentam o crescimento violento das atividades mineralógicas incentivadas pelo município na região desproporcionalmente ao que representa para seus moradores: serviços básicos sucateados, encerramento de atividades para aquecimento do turismo e do comércio e declínio populacional expressivo (FERNANDES, 2021). Na região, até as áreas do cemitério foram mobilizadas para plantas de beneficiamento do minério, seu campo de futebol comunitário se torna almoxarifado e o escritório administrativo da empresa é locado no antigo seminário do templo da comunidade (O RETRATO, 2020 apud FERNANDES, 2021).

Portanto, para se pensar a perspectiva geral do município, toda essa complexidade torna evidente a necessidade de compreender a dinâmica do planejamento a partir de uma perspectiva territorial, e não apenas urbana. Para tratar de instrumentos urbanísticos, como o plano diretor, o desafio em questão é permear todas essas realidades a partir de uma compreensão global de demandas e interesses locais. Opta-se, portanto, pela utilização do termo *planejamento territorial* como mais concernente à realidade de Ouro Preto. A utilização de um termo mais abrangente como opção neste trabalho, busca a contramão do que a gestão municipal tem representado: o pouco planejamento urbano existente, limitado a morfologia de um plano diretor desatualizado e generalizado, e o escasso alcance da prática da gestão urbana para além da cidade formal. Não pretende-se categorizar a leitura territorial do município a partir da rigidez de se estabelecer a cidade legal e ilegal de Maricato (2002), que apesar de inquestionável para a leitura teórica do tema, apresenta limitações na aplicação política e social prática de um território. No entanto, é inegável que o município de Ouro Preto apresenta inúmeras realidades ocultas, como expresso neste tópico, tornando ainda mais visível a teoria da autora: identificar ideias fora do lugar enquanto existem vários lugares fora das ideias.

4.2 Conjuntura de Aparências: rupturas e descontinuidades políticas

Tomar consciência da pluralidade que deveria, supostamente, contemplar os estudos do município de Ouro Preto, é um primeiro passo essencial para vencer as rupturas sócio-espaciais

existentes no território. Porém, como mais uma camada de complexidade que envolve a realidade da região, este tópico busca abordar a construção do que existe de planejamento urbano da cidade, compreendendo seus aparatos regulatórios e qual a interface - ou, se ela sequer existe - que exerce relação com a gestão territorial do município. Tendo no plano diretor o principal enfoque deste trabalho, este tópico trará uma reflexão crítica breve acerca do documento existente, suas versões anteriores e os processos de revisão propostos até então. Além disso, partindo do princípio de que a legislação reconhece a cidade parcialmente, será necessário o estudo acerca da construção histórica das medidas tomadas nas últimas décadas, seus principais agentes, e com quais faces da cidade de Ouro Preto essas decisões comunicaram. Neste tópico, algumas das percepções apresentadas foram embasadas em leituras críticas, e também construídas através de conversas realizadas com dois servidores públicos da cidade, a arquiteta Patrícia Álvares e o arquiteto Anderson Agostinho, a primeira, envolvida no setor de fiscalização da produção de espaço do município, e o outro, no setor de planejamento urbano. O registro das duas entrevistas realizadas está consolidado, respectivamente, nos apêndices I e II, que serão brevemente abordados no decorrer deste capítulo.

Para começar a abordagem da política urbana ouro-pretana, é preciso ressaltar que uma das principais dificuldades tidas no desenvolvimento deste trabalho foi de encontrar fontes e bases de dados consolidadas que fornecessem material concreto de análise da construção do planejamento urbano na cidade. Isso pode ser um indicativo de que a área estudada ainda não é consistente o suficiente no município, ou que a base de dados da cidade, como um todo, é falha e dispersa. Através de todos os estudos realizados, percebeu-se que ambas as hipóteses representam a situação de Ouro Preto. Por isso, materiais acadêmicos na área, legislações públicas e informações dispersas nas próprias plataformas da prefeitura e veículos de comunicação foram utilizados como principais referenciais teóricos para o estudo.

De volta para o eixo reflexivo deste caderno, ao se ter como objeto de estudo a revisão do Plano Diretor de Ouro Preto, é preciso compreender o contexto que envolve o processo conduzido e o documento como é conhecido hoje. Segundo a plataforma oficial da revisão do plano⁹, a revisão em curso, iniciada oficialmente no ano de 2020, é reconhecida como a terceira revisão do documento de acordo com o poder público. O site apresenta esta informação na sua primeira página, colocando o plano em questão como um documento criado em 1996, revisado

⁹ Disponível em: <https://planodiretor.ouropreto.mg.gov.br/>

em 2006 e, posteriormente, em 2011. O mais recente processo de revisão teve a inauguração do que pretendia ser o início das ações participativas no dia 7 de Março de 2020, na 7ª Conferência Municipal de Política Urbana (**Figura 08**) realizada no município, contando com mais de 350 pessoas como marco inaugural do processo (COELHO, 2020). O evento representou expressividade quantitativa de pessoas presentes promovendo discussões válidas e captadas pela equipe técnica responsável pela revisão do plano. No entanto, Anderson Agostinho, coordenador da equipe e servidor entrevistado para este trabalho (registrado no Apêndice II), considera que a condução técnica dos embasamentos teóricos realizados no dia tenha deixado a desejar para a comunidade.

Figura 08. Foto da Conferência Municipal de Política Urbana realizada no Centro de Artes e Convenções da UFOP, em Ouro Preto, no dia 7 de março de 2020.



FONTE: Fotografia de Ane Souza; disponível em: <https://ouropreto.mg.gov.br/noticia/1573>

Dias mais tarde, o processo foi formalmente interrompido pela pandemia mundial do COVID 19, tornando inviável a realização de atividades presenciais, até então parte do escopo do projeto. Com o massivo e agressivo processo de adaptação forçado pelo descontrole do vírus em todas as esferas da sociedade em escala mundial, o poder público enfrentou, de forma geral, impacto violento nas suas agendas. A complexidade de se pensar processos participativos com a ambição de se alcançar mais pessoas e diversas realidades, já limitada por uma cultura naturalmente não participativa, foi fortalecida ao se deparar com a realidade do município, da qual pelo menos 25% da sua população não possui sequer acesso à internet - principal meio de comunicação utilizado pelo poder público no período (OURO PRETO, 2021a). Durante os dois

últimos anos decorrentes da pandemia, algumas ações pontuais foram realizadas, utilizando de plataformas e redes sociais que a prefeitura tinha para se comunicar com os ouro-pretanos. Enquanto espectadores, quem assistiu os anos de 2020 e 2021 pela ótica do que a prefeitura escolhia comunicar em suas redes, percebeu a óbvia priorização do controle da pandemia em escala local, obras públicas sendo realizadas em uma corrida eleitoral no fim de 2020, e a concretização do contrato firmado com a empresa Saneouro para tratamento da água e esgoto do município, causando agitação na comunidade. A revisão do plano diretor, que até o início da pandemia, parecia ser um dos focos de atuação da gestão da época, se perdeu em dificuldades organizacionais, transições políticas e a realização de outras demandas prioritárias.

No entanto, duas ações aqui merecem destaque de serem mencionadas, por terem sido realizadas no período com a tentativa de dar andamento no processo de revisão: a reunião aberta, transmitida pelo *YouTube* no dia 20 de Maio de 2021 (OURO PRETO, 2021a), e a capacitação técnica sobre política urbana municipal, realizada semanalmente entre os meses de Outubro e Dezembro do mesmo ano. A reunião aberta teve como principal objetivo a apresentação das novas ações pretendidas e do novo organograma¹⁰ composto pelos principais mediadores do processo de revisão do plano, a partir de então. Tratava-se da atuação de três principais agentes, o Núcleo Gestor, a Comissão de Acompanhamento e os conselhos municipais¹¹, como institucionalização da presença da sociedade civil, segundo a Constituição Federal de 1988. Fruto da reunião, diretrizes foram traçadas, como a criação dos chamados Grupos Técnicos (GT's) para elaboração de um pré-diagnóstico a respeito de 7 temas encontrados como diretrizes no plano diretor atual. Estes grupos seriam compostos por membros representantes das esferas já envolvidas no processo e movimentos sociais da comunidade, a partir de um edital que seria aberto para participação (COELHO, 2021). Cada grupo desenvolveria um pré-diagnóstico do tema abordado, para ser utilizado como base de dados nas ações de participação efetiva, que só aconteceriam na volta da possibilidade de atividades presenciais. O documento serviria como referência para mapeamento inicial das características locais, dando embasamento técnico para a condução dos processos

¹⁰A partir do decreto Nº 6033, publicado no dia 15 de Abril de 2021, instituiu-se a nomeação de membros para o Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor do Município de Ouro Preto, composto por servidores técnicos de diversos departamentos da prefeitura da cidade. Como segundo agente mediador, segundo decreto Nº 6043, de 30 de Abril de 2021, instituiu-se também a Comissão de Acompanhamento, composta por representantes do IPHAN, UFOP, IFMG e Força Associativa dos Moradores de Ouro Preto (FAMOP).

¹¹No mês de maio de 2021, segundo dados apresentados durante a reunião, o município contava com 28 conselhos, sendo 9 deles diretamente ligados ao processo de revisão do Plano Diretor. Destes, 4 estavam ativos e 5 em organização.

participativos, que captariam ainda mais informações e diagnósticos com a comunidade. Uma segunda medida também apresentada em reunião, foi o desenvolvimento do projeto “Ouro Preto Nosso Lugar”, que consistia na captação de narrativas e depoimentos da experiência dos moradores do município para ampliar a percepção das diversas faces de Ouro Preto. O projeto inaugurou o número de *WhatsApp* do Núcleo Gestor, convidando moradores da região a mandarem vídeos contando um pouco de suas percepções locais, como mais uma das formas de mapeamento inicial de diagnóstico.

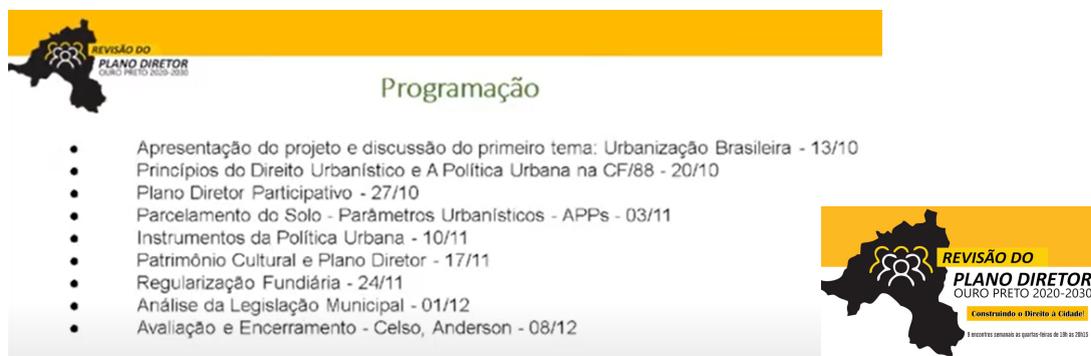
Ambas as propostas, se executadas, teriam potencial imensurável para se pensar a base inicial de um processo como a revisão do plano diretor. Em geral, o direcionamento consistia em recolher dados, pareceres técnicos, discussões temáticas e experiências pessoais de diversos pontos de vista durante um período limitado pelo caráter não presencial. A partir deste embasamento previamente construído, só quando fosse seguro e possível, seriam realizadas medidas participativas presenciais com novas metodologias e equipes técnicas capacitadas, tendo um olhar mais ampliado sobre a região. Se os estágios de participação de Souza (2020) forem considerados neste aspecto, a estrutura de formação e condução do processo podem ser caracterizados como graus de *pseudoparticipação*, já que tratam de ações que visam disponibilizar informações e decisões organizacionais (grau 3 - **Informação**), consultar a sociedade civil (grau 4 - **Consulta**) e encontrar representantes de grupos sociais para incorporarem o processo (grau 5 - **Cooptação**). No entanto, não foram encontrados indícios de que as medidas foram sequer consolidadas. Anderson relatou em entrevista que a consolidação dos GT's não aconteceu, de fato, por uma dificuldade de alinhamento e respostas pragmáticas vindas da administração pública. Quanto ao projeto “Ouro Preto Nosso Lugar” não foram encontrados registros das ações, apesar de o número do Núcleo Gestor ainda estar em funcionamento no início deste ano.

Já o curso de capacitação aconteceu via plataforma *Google Meet* para os técnicos interessados, e sendo divulgado nas redes sociais da prefeitura¹² como também tendo a população como público alvo, através da transmissão aberta pelo *YouTube*. O curso foi criado com o intuito de se tratar do direito urbanístico e do direito à cidade, para garantir uma

¹²Em vídeo publicado na página da prefeitura, o atual prefeito Ângelo Oswaldo faz convite à população para o que chama de “capacitação para a revisão do plano diretor do município de Ouro Preto” (OSWALDO, 2021 *In* OURO PRETO, 2021b), enquanto oportunidade para capacitar tecnicamente cidadãos a se posicionarem no contexto social, e em especial para o processo de revisão do plano diretor. O vídeo foi publicado na página do *YouTube* (OURO PRETO, 2021b), e foi divulgado em uma postagem do *Instagram* (OURO PRETO, 2021c).

participação mais qualificada aos servidores e técnicos envolvidos no processo de revisão do plano, tendo como colaboração para condução técnica professores da UFOP, do IFMG e da Faculdade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). Apesar de apresentar conteúdo programático com abordagem técnica fundamental para o entendimento mais aprofundado do assunto, infelizmente não conseguiu alcançar¹³ muitas pessoas para além do corpo técnico envolvido no processo. Parte disso se dá por uma má divulgação do curso, que foi divulgado apenas uma vez no *feed* oficial do *Instagram* e do *Facebook* da prefeitura. Outra hipótese para essa mobilização limitada é, novamente, uma cultura local de não envolvimento. Com a baixa demanda e baixa procura enraizada no município, até o investimento na divulgação desse tipo de esforço fica facilmente mais restrito à realidade de quem já está envolvido no processo. Em termos de escala de participação, por mais que, neste caso, o objetivo tenha sido de uma co-construção qualificada a partir da pedagogia urbana, possivelmente sendo pensada para alcançar os estágios de **Cooptação** (grau 5) e **Parceria** (grau 6) de Souza (2020), o resultado final ficou, novamente, caracterizado como uma pseudoparticipação, mais próximo do estágio de **Informação** (grau 3), do que qualquer outro.

Figura 09. Conteúdo programático apresentado na primeira aula do curso enquanto ementa para capacitação.



FONTE: Prefeitura Municipal de Ouro Preto. Disponibilizado em <https://www.youtube.com/watch?v=vEeDS-l0GGs&t=5684s>

O último registro do curso, realizado no dia 1 de Dezembro, segundo a página de *YouTube* da prefeitura, marcou, também, o último registro público encontrado referente ao tema nas plataformas estudadas. Anderson contou em entrevista que o processo está paralisado, sem muitas atualizações nos últimos tempos, devido a desalinhamentos políticos e desacordos

¹³Todas as aulas permanecem disponíveis na plataforma, mesmo 6 meses após a transmissão do curso. No entanto, as estatísticas de reprodução do vídeo da primeira aula não passam de 170 visualizações, enquanto as demais transmissões não alcançam nem 100 reproduções. O material didático foi divulgado poucas vezes.

processuais da condução do processo. Infelizmente, constata-se neste recorte do caso de Ouro Preto, que gastou-se muito mais tempo ensinando e capacitando o teor técnico do direito à cidade, seguindo a lógica da pedagogia urbana, do que efetivamente mobilizando esforços para a execução do processo a partir da participação popular como principal fio condutor. Meio a burocracias, apatias e interesses políticos divergentes, a terceira revisão do plano diretor de Ouro Preto se mostra atualmente estagnada e pouco eficaz.

Para Anderson, esse desalinhamento se deu de forma sintomática à realidade do município, já que acredita que não se pode pensar em planejar, enquanto ação que visa o futuro, se não existe ação da gestão da cidade que corresponda às demandas globais do município, no presente. O arquiteto e servidor público enxerga a atuação da gestão pública da cidade muito focada em demandas imediatas e pontuais, de acordo com o contexto e visibilidade dos problemas. Isso acontece expressivamente na área do planejamento urbano em Ouro Preto, segundo Anderson, também pelos agentes envolvidos no processo, já que é através do desenho da cidade e planos de ações que vislumbram o exercício político estatal, que se alcança as limitações dos interesses das esferas privadas, através dos diversos agentes do mercado que tanto influenciam na formação capitalista do espaço das cidades brasileiras. O que percebe-se aqui, é um claro paralelo entre a realidade de Ouro Preto e o descompasso entre o planejamento urbano e a gestão urbana, abordados no capítulo 3 deste trabalho. O recorte da cidade se mostra como mais uma das realidades políticas municipais que se detém em desenvolver planos de governo finitos que tem, no plano diretor, por exemplo, generalidade suficiente que permite a readaptação da rota de 4 em 4 anos. Prova disso é se pensar na própria condução dos processos que se vislumbra pensar o planejamento urbano da cidade: de acordo com o site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2021) as eleições de 1992, 2004 e 2008 tiveram como resultado a escolha popular de Ângelo Oswaldo como prefeito municipal. Isso significa que as três primeiras versões (1996, 2006 e 2011), portanto, foram versões elaboradas durante seu governo, sem registro de continuidade nos governos seguintes, revelando a dificuldade de desenvolvimento de políticas públicas de Estado para o município, de forma geral. A última versão em curso foi iniciada no fim do governo do antigo prefeito, Júlio Pimenta, e retomado novamente pelo atual prefeito do município, Ângelo Oswaldo, de posse desde o início de 2021.

Por isso, a percepção de que trata-se de uma característica geral da política do município é parcialmente confirmada pelo servidor entrevistado, já que, no seu ponto de vista, percebe que

os gestores municipais da cidade têm historicamente o mesmo comportamento político, cada um com um interesse diferente. No entanto, através do entendimento da construção do documento plano diretor em si, e de todos os processos políticos que levaram a ele em Ouro Preto, é possível considerar que o comportamento dos gestores públicos não é atípico à um município construído sob a visibilidade do patrimônio nacional em contraste à diversidade das realidades sócio-espaciais envolvidas no processo de construção do território ouro-pretano. Dessa forma, torna-se necessário recuperar um raciocínio de linearidade histórica do contexto de transformação do plano diretor e da atuação urbanística na cidade, como embasamento teórico e compreensão ampliada do tema.

Assim, retoma-se a década de 1960, quando, em escala nacional, o país passava a enfrentar o Regime Militar, em um cenário crescente do planejamento urbano como técnica de instrumentalização para controle territorial e social. Os planos diretores produzidos na época, como visto no tópico 3.1 deste trabalho, abrigaram um desenho de diretrizes tecnicistas pouco executáveis e dificilmente correlatas às realidade enfrentadas, de fato, pelos municípios. Na época, em acordo com as transformações das teorias de restauro ao redor do mundo, as políticas nacionais de patrimônio também começavam a acender discussões¹⁴ evidentes como resposta a desmedida industrialização e do sistemático crescimento urbano e demográfico de centros históricos, de forma desproporcional à estrutura das cidades. Neste contexto, se aproximarmos a escala municipal do nosso objeto de estudo, temos, segundo Teixeira (2015), a singularidade do sítio histórico do município de Ouro Preto - que, na época, já havia grande parte do seu distrito sede tombado em nível federal há cerca de 30 anos - despertando a visibilidade de seu patrimônio para ser pensado no âmbito do planejamento urbano naquele momento.

De forma geral, antes do primeiro plano diretor considerado pela legislação urbanística da cidade, existiram outros estudos e planos desenhados para a região. O primeiro deles, com enfoque na demanda de preservação patrimonial do sítio histórico ouro-pretano, foi elaborado entre os anos de 1968 e 1970, e é chamado de Plano Viana de Lima, em homenagem ao

¹⁴Este vínculo entre planejamento e patrimônio na época pode ser exemplificado pela Carta de Veneza de 1964, que é publicada como fruto de discussões realizadas pelo II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS). O documento, que contém indicações e diretrizes gerais atualizadas para o exercício de restauração e de proteção ao patrimônio em escala mundial, passa a considerar de forma mais ampla, se comparada com a carta de Atenas de 1931, sítios urbanos como objeto de valor simbólico, para além da visão do monumento enquanto edificação, arte ou obra isolada.

arquiteto português autor do estudo. O documento é considerado por muitos como um simples zoneamento da cidade, com definição de áreas de preservação e de expansão urbana (MOTTA, 1987; OLIVEIRA, 2003; CASTRIOTA, 2007 apud TEIXEIRA, 2015). No entanto, Teixeira (2015) o considera como um trabalho com muita sensibilidade, por ter sido elaborado em pouco tempo e com base de dados incipiente, mas ainda assim, incorporando estudos e diretrizes gerais do desenvolvimento urbano da cidade, que vislumbravam principalmente a proteção do sítio histórico do distrito sede. Apresenta leitura técnica assídua do território, principalmente com viés patrimonial, e propõe diretrizes que acabaram sendo efetivadas naturalmente anos mais tarde, de acordo com a demanda local - como é o caso do mapeamento de áreas de expansão urbana próximas ao novo campus da UFOP, no morro do Cruzeiro, e dos equipamentos industriais da ALCAN, em Saramenha. No entanto, alguns outros aspectos se mostraram como utópicos para o estudo atual de planejamento urbano: começando pelo fato de ter sido um estudo estritamente técnico do que pretendia-se preservar, vindo de fora da realidade da cidade, não absorvendo aspectos sociais da realidade local; além disso, trata-se de um estudo que compreende apenas o distrito sede do município, sem considerar as ocupações dos demais distritos; e por fim, mas não menos importante, por enxergar prioridade na morfologia e paisagem urbana como primordiais a ponto de incitar a demolição de um bairro consolidado inteiro (**Figura 10**) por não considerar se tratar de uma arquitetura “de qualidade” (TEIXEIRA, 2015).

Figura 10. Vista parcial da paisagem urbana do centro histórico do distrito sede de Ouro Preto. Em amarelo, destaca-se as moradias do bairro Vila Aparecida, já consolidado na época, como edificações que deveriam ser demolidas segundo diretrizes do Plano Viana de Lima.



FONTE: Teixeira, p. 48, 2015.

Outro plano realizado que merece ser mencionado é o Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana, realizado pela Fundação João Pinheiro durante os anos de 1973 e 1975. Diferente do primeiro, além de estudos de diagnóstico territorial e paisagístico do sítio histórico, o documento, também conhecido como Plano FJP, pode ser considerado uma das primeiras tentativas de implementação de um sistema de planejamento urbano efetivamente no município de Ouro Preto (TEIXEIRA, 2015). O plano pode também ser considerado consequência do trabalho de Viana de Lima, já que sua equipe técnica enxergava nele um trabalho parcialmente desenvolvido, mas que não alcançava a concepção de planejamento urbano em Ouro Preto, tendo como proposta a ampliação do horizonte para a região intermunicipal, acrescentando Mariana ao seu escopo de trabalho:

“Evidentemente, que havia restrições, dado que o trabalho não abordava nenhuma questão social, nenhuma das questões que para nós eram fundamentais, que envolviam a complexidade urbana e, sobretudo, que envolviam a complexidade de um núcleo que era interdependente (tinha muita gente que trabalhava em Ouro Preto e morava em Mariana e vice-versa; alguns serviços que Mariana não dispunha eram satisfeitos em Ouro Preto) e essa coligação que as cidades tinham até os próprios habitantes sabiam dela. Eram cidades quase que gêmeas. E nós, com essa visão de planejamento compreensivo que tínhamos, praticamente convencemos o Secretário de Estado que aquilo era um bom princípio para a gente ampliar e estender aquele trabalho às outras áreas. Foi aí que ampliamos o conteúdo do trabalho e envolvemos, definitivamente, o município vizinho”. - (ANDRADE, 2012 apud TEIXEIRA, 2015)

No entanto, como um reflexo da época, o trabalho foi construído com viés estritamente tecnicista, desconsiderando deliberadamente, segundo Teixeira (2015), a gestão política e a participação popular. Além disso, curiosamente, a elaboração do plano não parte de uma demanda local dos municípios de Ouro Preto e Mariana, sendo, então, desenvolvidos a partir do “Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro, quando Viana de Lima apresentou ao Governo estadual seu trabalho para a cidade de Ouro Preto” (TEIXEIRA, 2015, p. 107). Ainda assim, as diretrizes do projeto desconsideraram, novamente, distritos vizinhos que fujam da ligação interurbana entre os núcleos históricos de Ouro Preto e Mariana, além de assimilar dois municípios diferentes com similaridades históricas e morfológicas como o suficiente para ler seu aspecto físico-territorial enquanto “cidades quase que gêmeas”. Com limitações óbvias à atuação da gestão urbana da cidade, acabou não sendo implementado novamente.

Os estudos urbanos até ali desenvolvidos se tratavam de estudos realizados por agentes fora da realidade do município, e foi somente a partir de acontecimentos internos à cidade, que a demanda por se pensar o espaço urbano é colocada em evidência, mobilizando novas obras e

estudos técnicos com maior leitura do território municipal. Um desses acontecimentos é o período de extrema precipitação no ano de 1979, por mais de um mês sem intervalo, que provocou deslizamentos de terra, destruição de edificações e impacto direto nas vias de mobilidade local na época. Teixeira (2015) considera o momento como uma abertura do canal de comunicação entre poder público e população, unido à crescente importância da participação popular no âmbito da preservação do patrimônio histórico. No entanto, foi somente em 1996 que o primeiro Plano Diretor de Ouro Preto realmente reconhecido pelo poder público é elaborado e aprovado pela Câmara de Vereadores. A diferença, segundo Silva (2006) se dá, antes de mais nada, por ter sido uma iniciativa da equipe de gestão vigente para coordenar as atividades e compilar diagnósticos até ali elaborados, ao invés de contratar mais uma consultoria externa. O plano foi desenvolvido, principalmente, a partir da criação do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT) como convênio entre a prefeitura, IPHAN, Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), a UFOP e o Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG) (TEIXEIRA, 2015). Este grupo, que anos mais tarde vai inspirar a criação dos GT's atuantes no contexto atual, mostrou-se como uma possibilidade a ser traçada entre o planejamento urbano e a gestão urbana. No entanto, apesar de representar potencial na organização e mobilização para o desenvolvimento do processo, Teixeira (2015) relata sobre os desdobramentos do Plano de 1996:

"A despeito de sua aprovação, seu conteúdo vago e generalista deixou a desejar na discussão da função social da cidade e da propriedade. Além disso, as normas para uso e ocupação do solo não foram apresentadas à Câmara, o que deixou o Plano Diretor como uma mera carta de intenções, sem espacialização das propostas físico-territoriais, perdendo a força que tal espacialização poderia trazer." (TEIXEIRA, 2015, p. 142)

O projeto de lei, com caráter generalista e pouco objetivo, foi aprovado no fim da gestão de 1996, mas não foi considerado como parâmetro na gestão seguinte, devido a incipiente regulamentação e direcionamento até então desenvolvido. E é novamente, a partir de pressões internas e externas que a necessidade de diretrizes mais específicas são colocadas em evidência (TEIXEIRA, 2015). Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, a mobilização nacional para a realização de planos diretores e utilização dos instrumentos urbanísticos disponibilizados pela lei federal alcança o município - Ouro Preto, que na época, já contava com muito mais do que 20 mil habitantes, era, ainda, uma área de especial interesse turístico, tornando a demanda de revisão de suas diretrizes, segundo o Estatuto, ainda mais explícita. Além disso, na época, o município foi palco de acidentes marcantes no centro histórico do distrito sede, revelando a apatia e descaso da gestão pública.

São os casos da destruição do chafariz de pedra em 2002, construído no Século XVIII, associado a Matriz de Nossa Senhora do Pilar, por um caminhão de bebidas desgovernado que perdeu o controle na rua escorregadia em um dia chuvoso e o incêndio em 2003 do casarão histórico que abrigou o hotel Pilão em uma das principais esquinas da Praça Tiradentes, a partir de hipóteses de vazamento de gás do casarão (COSTA, 2011) que foi construído no início do século XIX.

Figuras 11 e 12. À esquerda, destroços do Chafariz da Matriz de Nossa Senhora do Pilar, na Rua Randolfo Bretas - popularmente conhecida como Rua da Escadinha. À direita, o que restou do hotel Pilão no dia seguinte ao incêndio.



FONTE: VILLELA, 2003 e LOPES, 2003.

A cobrança por maior controle do espaço, do patrimônio imensurável contido na região, da necessidade de se pensar a mobilidade e das encostas ocupadas desordenadamente levou o poder público à regulamentação de instrumentos urbanísticos e a readequação do plano diretor para diretrizes mais objetivas. Para isso, a Prefeitura buscou consultoria técnica para a elaboração da legislação, sem desconsiderar a importância da participação direta de técnicos da administração de forma ativa, seja colaborando com o fornecimento de informações necessárias, seja com a formação do corpo técnico atuante, efetivamente (TEIXEIRA, 2015). Assim, é também no ano de 2006 que é criada a Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano (SMPDU)¹⁵ como consequência da lógica de estrutura dos antigos GAT's, como principal agente responsável pelas atividades. O processo foi responsável pela revisão da Lei Complementar nº 29, o Plano Diretor, e a regulamentação do uso do solo através da Lei Complementar nº 93, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). Em termos adicionais, a

¹⁵Atualmente as competências que cabiam à SMPDU se distribuem entre as atuais secretarias de Desenvolvimento Urbano e Habitação, de Obras e Urbanismo e de Cultura e Turismo. Este novo organograma foi proposto pela gestão atual no início do ano de 2022, enxergando na antiga Secretaria de Cultura e Patrimônio "amplitude em relação à regulação urbana e habitação" (OSWALDO *In*: COELHO, 2022).

nova versão do plano, quando comparada com sua primeira redação, define melhor as funções sociais da cidade e da propriedade, mas não apresenta aspectos territoriais além da definição dos zoneamentos, sendo a LUOS a nova responsável direta por suprir essas demandas (TEIXEIRA, 2015). A redução do conteúdo é perceptível, inclusive na comparação quantitativa do documento, que segundo Teixeira (2015), na versão de 1996, contava com 54 páginas e 93 artigos, enquanto a de 2006 é reduzida para 26 páginas e 82 artigos.

O documento passa a ter, em sua primeira folha, a apresentação de parâmetros norteadores para a leitura e compreensão do plano. A diferenciação dos termos “diretriz” e “estratégia”, no Art. 1º § 2º, se apresenta como mudança importante, que pretende discernir intenções e ações específicas a serem promovidas. No entanto, apesar de aparentar direcionamento mais concreto da atuação do poder público, no decorrer do documento as duas palavras são utilizadas sem muito critério de clareza, de fato. Diversos programas e planos são citados como estratégias, quando não possuem regulamentação ou embasamento para sua criação, não ficando claro quais as diretrizes específicas de ações e seus respectivos agentes responsáveis pela demanda identificada. Além disso, diretrizes para questões como o impacto sócio-espacial da mineração na região e as ocupações de vulnerabilidade social em áreas com risco geológico sequer são mencionadas, seja no Plano Diretor revisado, seja na primeira versão da LUOS.

Quanto aos instrumentos urbanísticos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, alguns deles são citados - Utilização Compulsória, IPTU Progressivo, Regularização Fundiária, Desapropriação, Direito de Preempção, Operação Urbana Consorciada e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). No entanto, nem todos são regulamentados, sendo apenas 4 destes - EIV, Regularização Fundiária, Direito de Preempção e Operação Urbana Consorciada - utilizados ativamente no município nos dias de hoje, segundo a servidora e arquiteta entrevistada, Patrícia Álvares (registrado no Apêndice I). Além disso, as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) mapeadas no zoneamento da LUOS, pensadas inicialmente para o desenvolvimento de políticas habitacionais pelo Estatuto da Cidade, tem abordagem rasa e pouco efetiva, ao ter regiões que sobrepõe áreas de risco geológico, segundo carta geotécnica da Defesa Civil, e áreas protegidas pela Zona de Proteção Ambiental (ZPAM), de acordo com Teixeira (2015).

Dentre outras questões, a revisão do plano também instituiu a necessidade de se revisar o documento de 5 em 5 anos, em desacordo com o que o Estatuto da Cidade indicava, a partir

de 10 anos corridos. Teixeira (2015) considera que essa diferença perceptível se deu por um conhecimento geral da equipe coordenadora do processo de que o plano pensado não era sustentável por tanto tempo, principalmente ao se ter uma base cartográfica limitada e ainda incipiente. E, de fato, não se mostraram suficientes, já que as próximas alterações entendidas como revisão do plano diretor de Ouro Preto, no ano de 2011, tem muito mais teor corretivo do que propositivo, segundo o autor. Zoneamentos mapeados inicialmente com pouco potencial expansivo precisaram de adaptações imediatas, por apresentar restrições de adensamento que se mostraram contraditórias às ocupações consolidadas na cidade. Os aspectos físico-territoriais, a partir de então concentrados na LUOS, se tornam, portanto, as ferramentas de aplicação da lei, já que são estas as ferramentas utilizadas para se fiscalizar e regular a construção da cidade. Assim, se pensada de forma desmembrada do plano diretor, exclusivamente como regulação do uso do solo, sem integrar o plano político de se pensar a cidade, naturalmente se tornou a parte da legislação que mais sofre pressão para ser revisada TEIXEIRA (2015). Isto porque, nos moldes atuais, é a LUOS que restringe e potencializa aspectos construtivos das regiões, sendo agente mediador das relações de mercado imobiliário e de habitação social, por exemplo.

É também na revisão de 2011 que áreas para expansão urbana são pensadas - compreendendo, principalmente, a transição entre áreas urbanas e áreas rurais - e novas zonas são criadas como demanda da dinâmica do território: são os casos da Zona de Interesse Mineral (ZIM), Zona de Desenvolvimento Educacional (ZDE), e a subdivisão das ZEIS em 2 categorias, a ZEIS ocupada e a ZEIS de vazios urbanos. Apesar de alguns destes novos instrumentos serem muito mais coerentes com os parâmetros de ocupação e desenvolvimento da cidade - como a ZDE, que acompanha o crescimento da UFOP e do IFMG como instituições importantes para o município - a falta de aplicabilidade de outros parâmetros ainda deixou a desejar. Este é o caso da inexistência de políticas habitacionais mapeadas até o presente momento, confirmada pela entrevista realizada com a arquiteta Patrícia Álvares, a partir da categorização de ZEIS, seja na intenção de recuperar áreas consideradas como precárias, seja na de aproveitar estruturas ou glebas subutilizadas para se pensar em ampliar o acesso a habitação de interesse social. Além disso, a recorrente desconsideração dos impactos sócio-espaciais das regiões contidas em ZIM são expressivas, já que no próprio plano diretor não é possível encontrar parâmetros e diretrizes específicas que estabeleçam articulação com as empresas mineradoras, e muito menos o desenho de medidas mitigadoras para esses impactos (TEIXEIRA, 2015).

Por fim, considera-se também avanços quanto ao reconhecimento de comunidades até então invisíveis ao planejamento territorial do município de Ouro Preto, mesmo sendo parte integral do território:

“Até aquela época, vários povoados do município e algumas glebas localizadas em zona rural - que ao longo dos anos, foram irregularmente parceladas para fins urbanos, com lotes muito aquém do módulo rural mínimo de três hectares - foram ignorados pelos planos diretores aprovados, revelando um tipo de planejamento fracionado, seletivo e excluyente no âmbito do território municipal. Assim, na revisão da legislação urbanística, decidiu-se por estabelecer perímetros urbanos para as áreas em zona rural, cujas características eram essencialmente urbanas ou que já haviam sido parceladas para este fim.” - (TEIXEIRA, 2015, p. 181)

Ressalta-se, ainda, que em termos de participação popular, já não é novidade se constatar que em ambos os processos, de 2006 e 2011, ela foi reduzida. Na primeira, no entanto, houve maior mobilização das equipes técnicas, promovendo ações restritas a fóruns para acompanhamento e participação popular através de membros representantes, além de eventos de capacitação técnica sobre conceitos, motivos e significados de documentos como os Planos Diretores e o Estatuto da Cidade. Já em 2011, como percebido na entrevista com Patrícia Álvares, “a participação popular foi perdendo o pouco espaço conquistado no debate e ficando cada vez mais ‘institucionalizada’ - no caso específico de sua substituição pelo fórum mais restrito de alguns conselhos municipais” (TEIXEIRA, 2015 p. 193). Dessa forma, torna-se evidente a recorrência de uma mobilização de esforços focados em promover ações educativas de pedagogia urbana, que, de fato, possuem importância e necessidade, mas que ocupam muito mais espaço do que deveriam, em termos de entendimento do que se trata a participação popular, efetivamente.

Portanto, a fragilidade existente em um processo político como a revisão do plano diretor, que é visivelmente visto e entendido como um simples documento no município, evidencia a dificuldade de se construir políticas a longo prazo a partir de planos diretores, novamente evidenciando a disruptiva relação entre o planejamento urbano e a gestão urbana na cidade. Para Teixeira (2015) o plano diretor de Ouro Preto manteve-se como “letra morta” por não indicar prazos, agentes e dispositivos regulamentados para todas as intenções colocadas no documento. Esse caráter, mesmo anos depois da primeira revisão, permanece em evidência. A lei, que já data de praticamente 15 anos atrás - desconsiderando, assim, a revisão de 2011 enquanto processo de revisão, em si - permanece sendo trazida à tona em discursos políticos, como possibilidade de resolução de problemas tidos na região, representando mais as rupturas e discontinuidades políticas do que o direcionamento do plano de cidade que deveria

contemplar. O caso de Ouro Preto, para Teixeira (2015), representa indício categórico dos rumos dos municípios brasileiros, mas com particularidades muito específicas da realidade plural e complexa tida na região, evidenciando que permanecem as ações e medidas políticas ainda muito arraigadas em uma conjuntura de aparências, cujos planos diretores, e a ausência de relevância deles, mascaram a falta de planejamento urbano (TEIXEIRA, 2015).

5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

"O conhecimento é um antídoto necessário para o desmonte da representação ideológica e para o fornecimento de uma base científica para a ação. Na sociedade brasileira, podemos dizer que a realidade é subversiva ao pensamento conservador. Daí o potencial de uma ação pedagógica sobre o reconhecimento da cidade real, em especial da 'cidade oculta'." - (MARICATO, 2002, p. 186)

A atividade de se pensar a cidade enquanto algo a ser planejado, construído e racionalizado, a partir do planejamento urbano, surgiu como consequência direta dos impactos desproporcionais do crescimento demográfico nos meios urbanos. Atualmente, o serviço técnico do planejamento urbano e territorial sofre a pressão de se manter sob os fundamentos do estado mínimo, estimulando de alguma forma a propriedade privada e a mercantilização da cidade, condizente à lógica neoliberal predominante nas últimas décadas. As dificuldades de articulação de agentes para a mediação de processos como a revisão do plano diretor, como o caso estudado neste trabalho, deve passar pelo reconhecimento da valorização do mercado enquanto agente que, de fato, movimenta investimentos, mas, antes disso, pela não sobreposição desse valor sob o que de fato constitui as cidades: as pessoas. O reconhecimento da participação popular enquanto direito civil para a construção de aparatos regulatórios como o plano diretor surge como um desses lembretes - na teoria da democracia participativa, a população é quem decide. No entanto, mesmo com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e todos os outros instrumentos promulgados como ferramentas de garantia do direito à cidade, apesar de terem representado conquistas da redemocratização nacional, ainda assim apresentam brechas que permitem a atuação do agente de mercado com muito mais espaço que a população, principalmente se não existe articulação política, cultura participativa e clareza nos processos. Com isso, a burocratização e a institucionalização se tornaram tão recorrentes em processos como este que o desgaste do próprio termo "processo participativo" hoje, já é associado a figuras pouco participativas, de fato.

Este estudo passou por transformações durante todo o seu desenvolvimento. Inicialmente, partiu de uma proposta de desenvolvimento propositiva de uma metodologia ou interface que auxiliasse, de alguma forma, o processo de revisão do Plano Diretor de Ouro Preto, objeto de estudo do trabalho. No entanto, com seu desenvolvimento, percebeu-se que de nada adiantava elaborar uma metodologia que propusesse intervenção em um processo que, historicamente, enfrenta percalços desde a sua estruturação até sua condução, efetivamente. Além disso, o processo, atualmente paralisado, já mostrava indícios fidedignos das dificuldades de implantação de medidas autenticamente participativas durante o desenvolvimento do trabalho. A transformação mais emblemática do estudo, portanto, foi a de se tornar uma reflexão crítica, ao se deparar com o enraizamento de um comportamento cultural e político - por isso, não sendo algo facilmente alvo de intervenção tecnicista que pudesse solucionar algum problema. Dessa forma, o trabalho propõe uma leitura imersiva sobre a estrutura que sustenta estes processos para, só então, criar um horizonte de mudança que precisa ser tão imersivo quanto. Assim sendo, não faria sentido nomear a finalização deste trabalho como “conclusão” ou “considerações finais”. As considerações são parciais justamente porque, dentro de um tempo e espaço restrito, este trabalho tem o objetivo de contribuir para a ampliação do panorama de continuidade da formação crítica, a partir das diversas interpretações que um estudo como este pode impulsionar.

A escolha do Plano Diretor de Ouro Preto e seu processo de revisão em curso como objeto de estudo foi essencial para a análise feita. Isto porque o município, além de representar inúmeras complexidades na sua formação, protagoniza extremos, ora complementares, ora divergentes, como a relação do patrimônio e do planejamento. Se tratando de um território urbanisticamente formado por invasões, desde sua descoberta, representou em sua malha urbana a visível relação de domínio de terra e poder em função do direito ao que era tido enquanto cidade. A construção de seus aparatos regulatórios, despertados pela necessidade de preservação de um patrimônio histórico reconhecido mundialmente, parte de agentes externos à realidade do município, só sendo instituído e promovendo regulações internas efetivas a partir de demandas inerentes ao que a cidade enfrentava - no fim do século XX, o impacto das chuvas e no início do século XXI, a ocorrência de acidentes no distrito sede, que promovem a abertura de um canal entre poder público e população em prol de conquistas legislativas que proporcionem maior proteção ao território. O município apresenta uma história de construção do que é chamado de planejamento urbano, mas que na verdade nunca foi consolidado, seja por

traços culturais locais, seja por um corpo político produto das relações disruptivas estabelecidas entre planejamento e gestão urbana em todo o país.

A análise da relação do planejamento urbano e da comunicação enquanto medidas que devem ser fortalecidas, tendo os processos participativos como fio condutor deste trabalho, enxergaram, no caso de Ouro Preto, quase nenhuma representatividade popular, de fato. As propostas existentes para a última revisão do plano, pensadas e estruturadas nos últimos 3 anos, tem potencial de representar a primeira vez que o processo é entendido como processo em si, do que apenas como documento. A pandemia afetou consideravelmente o andamento das atividades, mas dentro do que foi apresentado pelo equipe técnica da prefeitura, e de acordo com a conversa realizada com o arquiteto Anderson Agostinho, percebe-se certa sensibilidade dos agentes técnicos ao entender que as atividades propostas durante o período de isolamento eram base de diagnóstico para a realização posterior de processos efetivamente participativos. No entanto, por mais que apresentassem boas intenções e bom discernimento sobre a autenticidade da participação popular como condutor do plano, as propostas foram perdidas em meio ao desalinhamento político e a não priorização do processo.

Teixeira (2015) vislumbrava a realidade de Ouro Preto como uma “conjuntura de aparências”, termo que de fato se provou eficaz em vários aspectos da análise da política urbana atual da cidade. Isto porque todos os processos existentes com a intenção de construção do plano diretor do município - aqui, considerando desde a sua primeira versão aprovada na Câmara de vereadores, em 1996 - reconhecem a importância da informação apenas no momento de institucionalização do plano. As poucas medidas que estimulam a participação da população, se restringem ao exercício de pedagogia urbana de Souza (2020) - mesmo assim, ainda de forma não tão completa quanto pensada pelo autor - apenas durante o momento do processo de revisão. Não existe constância na preocupação pela clareza das informações, pela comunicação efetiva entre os agentes envolvidos e muito menos pela consideração ao que diferentes grupos sócio-espaciais enfrentam devido a não implementação de um sistema de planejamento urbano. Assim, por mais que os discursos políticos digam o contrário, a condução das revisões do plano diretor de Ouro Preto escancaram a importância dada à elaboração do documento enquanto produto, e não enquanto processo. Dessa forma, a participação popular não precisa ser garantida de forma efetiva na prática, porque o processo em si já é envolto de aparências que garantem a aprovação do que é tido como parâmetro obrigatório.

No desenvolvimento deste trabalho, ficou evidente a naturalização da não participação como parte de processos participativos na política brasileira, usualmente associados a um

comportamento cultural de apatia coletiva. Por mais que isso se dê, dentre outros motivos, por um sistema consolidado da ordem social capitalista em conjunto com a democracia representativa, isto não significa, aqui, a vilanização de nenhuma das partes. Na verdade, o que se pretende neste estudo, ao notar as raízes destes problemas, é perceber que lidar com processos participativos dentro do cenário de política urbana é tão desgastante quanto “remar contra a maré”. O pessimismo e desestímulo de frente a uma realidade como essa, que se mostra praticamente imutável, parece ser consequência natural de estudos como este. Não existem soluções práticas para lidar com a transformação cultural de uma população ou com as raízes que estruturam a organização das ordens políticas em vigência. Por isso, a reflexão crítica deste trabalho centra no potencial de mudança processual a longo prazo, que enxerga nas mediações técnicas, possibilidades de rompimento gradual com a heteronomia social.

Enquanto mediadores da produção do espaço, o vínculo com o papel do arquiteto e urbanista e a conquista pelo direito à cidade depende inteiramente da forma como o processo é conduzido. Por isso, na arquitetura e urbanismo, o serviço de assessoria técnica, que se desprende da lógica vertical assistencialista, deixando de enxergar a técnica como a única solucionadora de problemas, é o primeiro desses potenciais encontrados. A perspectiva, aqui, é a de estimular uma assessoria técnica que assuma as assimetrias existentes entre assessor e assessorado, de forma a co-construir possibilidades que considerem todos os conhecimentos transversais que existem na dinâmica. Apesar de não ter sido abordado com o mesmo espaço que as demais temáticas deste caderno, o estudo e o aprimoramento do serviço de assessoria técnica deve ser cada vez mais incorporado nas grades curriculares dos cursos de arquitetura, como uma das áreas de maior potencial de crescimento no mercado de trabalho - seja para lidar com habitação, seja para construção coletiva de políticas urbanas como as estudadas aqui.

Outro potencial inegável para este estudo é a emergência da pedagogia sócio-espacial. O conceito, que ainda não conquistou espaço consolidado, dialoga diretamente com a necessidade de tornar o processo de desenvolvimento de uma medida como o foco, e não o produto final daquele processo. Dialoga ainda com a dificuldade de se considerar espaço e participação de diferentes recortes sócio-espaciais nas mesmas proporções, tendo a atividade técnica enquanto mediação que preza pela autenticidade da participação popular. A possibilidade de atuação e condução de processos que tenham a pedagogia sócio-espacial como base dentro do planejamento urbano assume a subjetividade existente em cada contexto municipal a ser desenvolvido. Por isso, as possibilidades de criação de interfaces e metodologias são ainda mais concretas se pensadas como complementares a todas as outras

medidas existentes dentro da revisão do plano diretor. Em Ouro Preto, particularmente, com instituições de ensino em constante crescimento e reconhecimento em escala nacional, a produção conjunta à atuação do poder público representa potencial construtivo, como uma verdadeira mediadora entre a interface política e popular. Ainda assim, processos já tão institucionalizados e burocráticos como os estudados, mostraram demanda evidente de uma atuação que considere o uso conjunto de metodologias da pedagogia urbana e da pedagogia sócio-espacial. Juntas, o que é inacessível torna-se mais compreensível e o que não garante autenticidade de participação, torna-se mais possível de se participar efetivamente.

Em termos práticos, a escassa perspectiva de continuidade e acompanhamento dos planos desenvolvidos percebida, por exemplo, no cenário ouro-pretano, pode ser otimizada por um diálogo mais estreito entre poder público e população, no dia a dia do município, através do mesmo conjunto. Ações contínuas que visam a assimilação construtiva dos diversos grupos sócio-espaciais parte do município devem constantemente fazer parte da condução política - sendo as medidas para isso, variáveis, podendo instituir ações multidisciplinares com diferentes agentes da sociedade civil e/ou a responsabilização de um setor da prefeitura que acompanhe esses processos. Assim, as ações da revisão, atualmente institucionalizadas e pouco participativas, serão parte integral de um sistema de planejamento urbano construtivo, para além da discussão de uma lei. Com a coletânea de municípios que não efetivaram seus devidos planos diretores no Brasil, sendo Ouro Preto, uma amostra evidente destes problemas, fica evidente que transformações devem ser feitas. Transformação demanda movimento; movimento demanda articulação. Afinal, “não são as técnicas, mas sim a conjugação dos homens e instrumentos o que transforma uma sociedade” (PAZ, apud FREIRE, 2021 p. 73). Por isso, a comunicação efetiva e versátil é vista como a possibilidade de mediação de uma escala gradativa da atividade política coletiva, que preza pela emancipação de grupos historicamente em função de um poder heteronômico, vertical e unilateral.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor. **Tempo Livre**. In: ADORNO, Theodor. *Palavras e Sinais: Modelos Críticos 2*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 70 - 82. ISBN 85-326-1431-0. Disponível em: <https://bibliotecasocialvirtual.files.wordpress.com/2010/06/adorno-tempo-livre.pdf>. Acesso em: 19 out. 2021.

AKINRULI, COSTA. **Geoprocessamento do Patrimônio Cultural**: os contextos e conflitos da mineração no Quadrilátero-Ferífero-Aquífero. In: Centro de Estudos Mineiros (CEM) -

Fafich/UFMG. (Org.). Anais do XII Seminário de Estudos Mineiros: Mineração, Cidadania e História/Inconfidência - 230 anos. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020, v., p. 209-219. Disponível em: https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2019/D18_495.pdf Acesso em: 11 mai. 2022

ARNSTEIN, S. **A Ladder of Citizen Participation**. Journal of the Institute of American Planners v.34, n.4, 1969. pp. 216–224.

ARRUDA, Guilherme. **Pedagogia sócio-espacial para democracia radical: uma experiência mediada por interfaces em Glaura**. Orientador: Ana Paula Baltazar dos Santos. 2021. 186 f. Tese de Doutorado (Doutor em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 jan. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36456>. Acesso em: 19 mai. 2022.

ATAU - Vídeo 01 - ATAU+E - Disciplina 3 Módulo 1: Arquitetura como interface para transformação sócio-espacial: grupos sócio-espaciais, participacionismo e políticas públicas de ATHIS. Ministrantes: Ana Baltazar, Mariana Borel e Silke Kapp. 25 de Agosto de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9pFRbXWOPog>. Acesso em: 22 mai. 2022

BOHRER, Alex. História. In: **Prefeitura Municipal de Ouro Preto: O futuro é feito agora**. Ouro Preto, 2021. Disponível em: <https://ouopreto.mg.gov.br/historia>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988., disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 28 set. 2021

BRASIL. **Lei nº 10.257** - Estatuto da Cidade - de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de jul. de 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo - **Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://www.caumg.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/GUIA-Plano-Diretor-Participativo.pdf>> Acesso em: 17 mar. 2022

BRASIL. **Lei nº 11.888**, de 24 de dezembro de 2008. Brasília, DF. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>, acesso em: 28 fev. 2022.

CARVALHO, Celso; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade: Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades - Aliança das Cidades: [s. n.], 2010. 120 p.

CARTA DE VENEZA, de maio de 1964. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>>, acesso em: 25 abr. 2022.

CAVALCANTI, Lauro. *Modernistas, Arquitetura e Patrimônio*. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.179-189

CAUS, Coletivo Arquitetura, Urbanismo e Sociedade - **CAUS entrevista Raquel Rolnik**. Vídeo, 15 de junho de 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-sDjXt7FtsM>> Acesso em: 27 out. 2021

COELHO, Nízea. **Revisão do Plano Diretor começa com grande participação popular**. Prefeitura Municipal de Ouro Preto, Ouro Preto, 11 de março de 2020. Disponível em: <https://ouropreto.mg.gov.br/noticia/1573>. Acesso em: 20 out. 2021.

COELHO, Nízea. **Inscrição de movimentos sociais para a comissão de acompanhamento do Plano Diretor termina sexta, dia 7**. Prefeitura Municipal de Ouro Preto, Ouro Preto, 4 de maio de 2021. Disponível em: <https://ouropreto.mg.gov.br/noticia/1950>. Acesso em: 15 nov. 2021.

COELHO, Nízea. **Prefeitura de Ouro Preto realiza reforma administrativa e empossa novos secretários**. Prefeitura Municipal de Ouro Preto, Ouro Preto, 4 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://ouropreto.mg.gov.br/noticia/1950>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Resolução nº 21, de 05 de abril de 2012**. Dispõe sobre as atividades e atribuições profissionais do arquiteto e urbanista e dá outras providências. Disponível em: <https://ouropreto.mg.gov.br/noticia/2306>. Acesso em: 2 jun. 2022.

COSTA, Alvaro A. C. **Incêndio e Reconstrução em Ouro Preto**: lacuna e revitalização do orgulho. In: Luiz Manuel Gazzaneo. (Org.). Espaços culturais e turísticos em países lusófonos: Arquitetura, Patrimônio e Turismo. 1ed. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROARQ, 2011, v. 1, p. 213-233.

DEMOCRACIA. In: Michaelis, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos Ltda, 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/democrACIA/>>. Acesso em: 11 out. 2021.

FERNANDES, Nícolas. **A Agricultura Familiar de Base Agroecológica como Alternativa de Desenvolvimento para as Áreas Rurais de Ouro Preto**: Um estudo em Santa Rita de Ouro Preto. Orientador: Maurício Leonard de Souza. 2021. 91 f. Trabalho Final de Graduação (Bacharel em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2021. Disponível em: <https://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/3580>. Acesso em: 4 maio 2022.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?**. 23ª. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2021. 128 p. ISBN 978-85-7753-181-3.

GRESPLAN, Jorge. **Marx: Uma Introdução**. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2021. ISBN 978-65-5717-070-0.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama da Cidade de Ouro Preto**: Portal do Governo Brasileiro. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ouro-preto/panorama>. Acesso em: 15 jan. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portal do Governo Brasileiro. **Malha de Setores Censitários** - Acesso ao Produto: Malha de Setores por UF, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/26565-malhas-d-e-setores-censitarios-divisoes-intramunicipais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 30 abr. 2022.

KAPP, Silke. **Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria técnica**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 221 - 236, Maio - Agosto 2018. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5605/pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

LOPES, Myriam Bahia. **Incêndio em Ouro Preto. O presente se consome como a chama**. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 03, n. 034.01, Vitruvius, maio de 2003. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/03.034/2042>. Acesso em: 25 mai. 2022.

LOPES, J. M. A.; KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. Por partes: o novo fundamentalismo participacionista nos programas de moradia para os pobres. In: Silacc 03 - simpósio ibero-americano cidade e cultura 03: novas espacialidades e territorialidades urbanas, 2010, São Carlos. Silacc 2010 - simpósio ibero-americano cidade e cultura 03: novas espacialidades e territorialidades urbanas. São Carlos: EESC - USP, 2010.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otilia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-188. ISBN 85.326.2384-0.

OLIVEIRA, Leandro; SOBREIRA, Frederico. Crescimento Urbano de Ouro Preto-MG entre 1950 e 2004 e atuais tendências. **Revista Brasileira de Cartografia**, Ouro Preto, p. 867-876, 2015. Disponível em: https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/8924/1/ARTIGO_CrescimentoUrbanoOuro.p df. Acesso em: 6 maio 2022.

OURO PRETO, Câmara Municipal de. **Lei Complementar nº 29**, de 28 de dezembro de 2006. Estabelece o Plano Diretor do Município de Ouro Preto. Ouro Preto, 19 jan. 2007. Disponível em: https://ouropreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus_areas/lc-29-2006-plano-diretor.pdf?dc=937. Acesso em: 2 mai. 2022.

OURO PRETO, Câmara Municipal de. **Lei Complementar nº 93**, de 20 de janeiro de 2011. Estabelece normas e condições para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo urbano no Município de Ouro Preto. Disponível em: https://ouropreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus_areas/lc-29-2006-plano-diretor.pdf?dc=937. Acesso em: 2 mai. 2022.

OURO PRETO, **Decreto Executivo nº 6.043**, de 30 de abril de 2021. Nomeia membros para compor a Comissão de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor. [S. l.], 2021. Disponível em: https://sgm.ouropreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/3dee99f5cc19c495ae8b9cd1448e6c83.html. Acesso em: 5 mai. 2022.

OURO PRETO, **Decreto Executivo nº 6.033**, de 15 de abril de 2021. Nomeia membros para compor o Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor do Município de Ouro Preto. [S. /], 2021. Disponível em: https://sgm.ouropreto.mg.gov.br/arquivos/norma_juridica/f5bbe37d25117dc873fe2318b591ef02.html. Acesso em: 5 mai. 2022.

OURO PRETO, Prefeitura Municipal de. **Revisão do Plano Diretor de Ouro Preto** - “Reunião ampliada entre o núcleo gestor, comissão de acompanhamento e conselhos municipais.” Videoconferência, 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=F2vj26H7X5A&t=4701s> Acesso em: 27 set. 2021a

OURO PRETO, Prefeitura Municipal de. **“Venha Participar da Revisão do Plano Diretor de Ouro Preto”**. Vídeo, 7 de out. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XYXshD9KAVU>. Acesso em: 18 out. 2021b

OURO PRETO, Prefeitura Municipal de. **Plano Diretor - É fundamental a sua participação no processo de revisão do Plano Diretor!** - publicação na página oficial da Prefeitura Municipal de Ouro Preto, 7 de out. 2021. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CUvClzINqWp/> Acesso em: 20 out. 2021c

OURO PRETO, Turismo Ouro Preto - **Dados geográficos do município**. Disponível em: <https://turismo.ouropreto.mg.gov.br/dados-geograficos>. Acesso em: 3 mar. 2022.

PASSOS, Isabel. **O Plano Diretor como Instrumento de Preservação do Patrimônio Cultural Edificado**. Orientador: Claudia Carvalho Leme Nobrega. 2015. 121 f. Dissertação de Mestrado (Mestre em Ciências em Arquitetura) - , Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Março de 2015. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/21/teses/830021.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

REIS, Ricardo. **A Mineração de Ferro em Ouro Preto e seus Impactos na Economia Municipal**: uma análise do período de 1960 a 2016. Orientador: José Artur dos Santos Ferreira. 2018. 65 f. Monografia de Graduação (Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2018. Disponível em: https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/1774/1/MONOGRRAFIA_Minera%20e%20seus%20ImpactosEconomia.pdf. Acesso em: 13 mai. 2022.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entram em Cena: Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, Patrícia. **A Postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano**. Orientador: Andrey Rosenthal Schlee. 2006. 201 p. Dissertação de Mestrado (Mestre em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Dez., 2006. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3341/1/2006_Patr%20adcia%20Reis%20da%20Silva.pdf. Acesso em: 16 maio 2022.

SILVA, Matheus. **Pólis e Política: A Busca pela Ação na Grécia Antiga**. I Encontro de Pesquisas Históricas - PUCRS, Porto Alegre, RS, p. 434-448, 27 a 29 de maio 2014. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/18992/12052>. Acesso em: 19 maio 2022.

SILVA, Fernanda. **Os Caminhos de Vila Rica no Século XVIII:: As Rotas pela Serra de Ouro Preto**. Orientador: Alex Fernandes Bohrer. 2016. 111 f. Trabalho de conclusão de curso (Pós graduação do Instituto Federal Minas Gerais) - Instituto Federal Minas Gerais – Campus Ouro Preto, Ouro Preto, 2016. Disponível em: <https://restauero.ouropreto.ifmg.edu.br/wp-content/uploads/sites/33/2018/11/SILVA-Fernanda.-Os-caminhos-de-Vila-Rica-no-s%C3%A9culo-XVIII-As-rotas-pela-Serra-de-Ouro-Preto.pdf>. Acesso em: 6 maio 2022.

SOUZA, João Valdir Alves de. **Formação Histórica dos Distritos de Ouro Preto** [s.d.][s. l.]. Disponível em: https://www.academia.edu/36519098/FORMA%C3%87%C3%83O_HIST%C3%93RICA_DOS_DISTritos_DE_OURO_PRETO. Acesso em: 6 mai. 2022

SOUZA, Marcelo L. de. **A Prisão e a Ágora: Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p. ISBN 85-286-1209-0.

SOUZA, Marcelo L. de. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-Espacial**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 320 p. ISBN 978-85-286-1732-0.

SOUZA, Marcelo L. de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 13ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020. 558 p. ISBN 978-85-286-0856-4.

TEIXEIRA, Ricardo dos Santos. **Uma conjuntura de aparências: a não construção de um sistema municipal de planejamento urbano em Ouro Preto**. Orientadora: Fernanda Borges de Moraes. 2015. 258 f. Tese de Doutorado (Doutor em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 23 de março de 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9WMVYU?mode=full>. Acesso em: 24 fev. 2022.

TSE - **Tribunal Superior Eleitoral**, 2021. Eleições anteriores. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>> Acesso em: 28 nov. 2021.

ULTRAMARI, Clovis; SILVA, Roberto. Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960- 2015. **XVII ENANPUR**, São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-05.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.

VILLELA, Clarisse. **Artes e ofícios. A cantaria mineira**. Arqutextos, São Paulo, ano 04, n. 041.03, Vitruvius, out. 2003. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/04.041/646Artes>. Acesso em: 25 mai. 2022

7. APÊNDICE I - ENTREVISTA COM ARQUITETA E URBANISTA PATRÍCIA ÁLVARES

Patrícia Maria Fialho Álvares é arquiteta e urbanista graduada no ano de 2007 pela Universidade Federal de Viçosa. Possui mestrado (2009) em Engenharia Civil (Estruturas Metálicas) e doutorado (2017) na mesma área pela Universidade Federal de Ouro Preto. Atua como servidora pública no município de Ouro Preto desde 2009, tendo vasta experiência no setor de regulação urbana com atividades como análise de projetos arquitetônicos, urbanísticos, paisagísticos, regularizações e restaurações com seus devidos memoriais descritivos, cadernos de encargos e projetos executivos. Dentre a vasta experiência profissional da entrevistada, na prefeitura municipal de Viçosa, foi chefe do Departamento de Aprovação de Projetos no ano de 2014 a 2016 e Superintendente de regulação Urbana no ano de 2021. Atualmente é arquiteta do Departamento de Pesquisa e Proteção do Patrimônio Cultural e Natural (PROPAT), onde realiza funções como prestação de contas, execução de inventários de proteção do acervo, dossiês para tombamentos, projetos de restauração de edifícios, dentre outros. Atuou ainda como professora de pintura e patrimônio na Fundação de Arte de Ouro Preto em 2011, e professora substituta no curso de arquitetura e urbanismo na UFOP nos anos de 2017 e 2018. A entrevista registrada neste apêndice, para o recolhimento de dados para o trabalho, foi realizada na manhã do dia 06 de maio de 2022, na Secretaria de Cultura e Turismo, atualmente localizada na Casa de Gonzaga. O objetivo da conversa era compreender mais sobre a esfera fiscalizatória do poder público, quais os impasses que os técnicos enfrentam e quais são as faces de Ouro Preto contempladas pelo serviço prestado. Estavam presentes ativamente na conversa a arquiteta e urbanista Patrícia Álvares e Isabelle Machado, autora deste trabalho. Outros dois técnicos da Secretaria se encontravam na mesma sala, participando em alguns momentos de forma paralela. O material não foi gravado, e por isso, este anexo apresentará uma síntese dos principais pontos que foram discutidos na ocasião, e mencionados no tópico 4.2 do trabalho.

Como primeiro tópico foi discutido as faces da cidade legal e ilegal, segundo a legislação urbanística da cidade e os processos de regularização e aprovação de projetos arquitetônicos. Para isso, foi realizada uma breve contabilização de protocolos do município de Ouro Preto realizados nos últimos 5 anos na antiga Secretaria de Patrimônio da cidade. Patrícia disponibilizou, de forma comparativa, a contabilização dos protocolos realizados para conseguir os documentos de alvará de construção (1) e habite-se (2), desde o ano de 2017 em todo o município. Os dados obtidos foram:

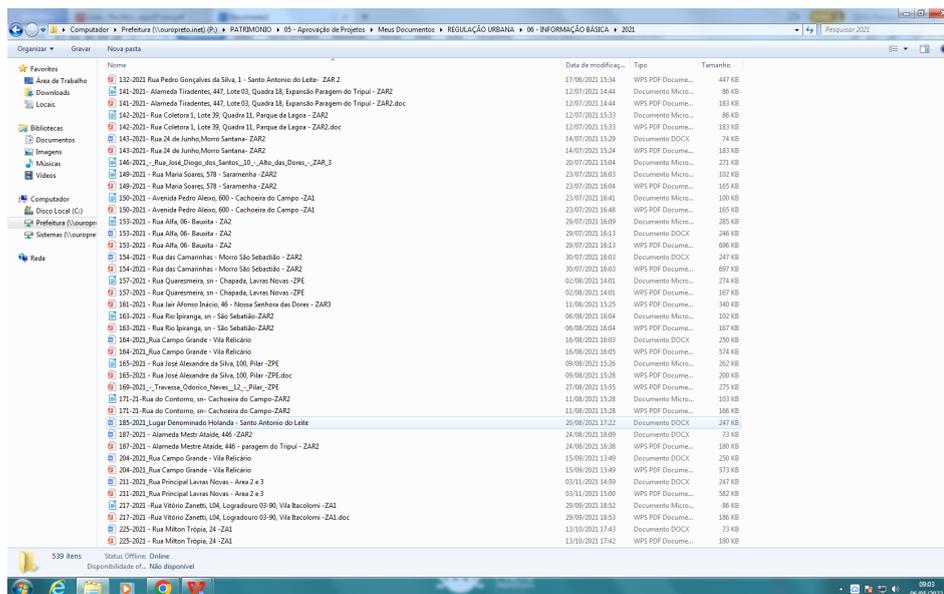
Tabela 1. Relação entre alvarás e habite-se emitidos nos últimos 6 anos

(1) <u>Protocolos no município de Ouro Preto - Alvarás de Construção:</u>	(2) <u>Protocolos no município de Ouro Preto - Habite-se:</u>
2017: 228 aprovados	2017: 74 aprovados
2018: 235 aprovados	2018: 89 aprovados
2019: 202 aprovados	2019: 65 aprovados
2020: 237 aprovados	2020: 35 aprovados
2021: 239 aprovados	2021: 59 aprovados
2022 (até 06 de Maio): 71 aprovados	2022 (até 06 de Maio): 22 aprovados

Depois de mapear esses dois tipos de protocolos de forma comparativa, percebeu-se uma diferença expressiva entre as duas categorias. A hipótese apresentada pela arquiteta Patrícia foi de que possivelmente exista uma resistência com a regularização da construção civil com o poder público: o documento de alvará de construção, percebido com maior expressividade, impede a ocorrência de problemas e denúncias durante a obra, já que legalizam sua realização; enquanto isso o habite-se, com quantidade consideravelmente menor que o primeiro, é a averiguação final e compatibilização do projeto aprovado com o que foi construído. Outra hipótese é a falta de conhecimento acerca do documento de Habite-se enquanto etapa que finaliza o processo de regularização. Notou-se também o impacto da pandemia na protocolização de projetos para conseguir habite-se, principalmente no ano de 2020, enquanto isso não ocorreu nos alvarás - isso porque o processo exigia fiscalização presencial, algo que, aos poucos foi alterado, e hoje é possível ser realizado também a distância através de fotos e vídeos enviados pelo interessado.

A mesma lógica comparativa foi utilizada para comparar os protocolos realizados no distrito sede e nos demais distritos. Para isso, foram disponibilizados os pedidos de informação básica protocolizados no ano de 2021 e no ano de 2022 até o momento (maio de 2022), de forma a entender qual a expressividade do interesse pela regularização de imóveis em diferentes regiões do município. A contabilização foi feita por mim, em casa, a partir de prints realizados pela arquiteta como o exemplo abaixo:

Figura 13. Captura de tela realizada pela arquiteta como forma de registro de contabilização a ser realizada pela autora em casa.



FONTE: acervo da Secretaria de Cultura, disponibilizado por Patrícia Álvares.

O resultado encontrado foi:

Tabela 2. Pedidos de informação básica em todos os distritos do município em 2021 e 2022

2021 - pedidos de informação básica no município:	2022 (até o dia 06 de maio) - pedidos de informação básica no município:
Ouro Preto: 62	Ouro Preto: 30
Cachoeira do Campo: 26	Cachoeira do Campo: 7
Amarantina: 25	Amarantina: 6
Lavras Novas: 9	Lavras Novas: 3
Santo Antônio do Leite: 3	Santo Antônio do Leite: 1
São Bartolomeu: 2	São Bartolomeu: 0
Rodrigo Silva: 1	Rodrigo Silva: 0
Glaura: 1	Glaura: 2
Antônio Pereira: 1	Antônio Pereira: 0
Santa Rita de Ouro Preto: 1	Santa Rita de Ouro Preto: 1

Engenheiro Correia: 0	Engenheiro Correia: 0
Miguel Burnier: 0	Miguel Burnier: 0
Santo Antônio do Salto: 0	Santo Antônio do Salto: 0

Destaca-se que a contagem foi realizada de acordo com a nomeação dos arquivos visíveis. Alguns deles não tinham seu endereço disponível para a setorização, e por isso, foram desconsiderados. Como a contabilização foi realizada após a entrevista, as diferenças expressas não foram discutidas especificamente, no entanto, Patrícia pontuou que, em sua opinião, existe, de fato, uma diferença no alcance dos distritos por parte da gestão pública.

Quanto ao entendimento do território do município para além do distrito sede, uma situação em especial se destacou no dia: levei a informação mapeada, através do IBGE e dos estudos referenciados neste trabalho, de que Ouro Preto possuía mais de 90% de seu território categorizado como área rural. A informação chocou a arquiteta Patrícia, que imediatamente perguntou aos seus colegas de trabalho presentes na sala se sabiam dessa informação. Os dois negaram e perguntaram sobre a metodologia, questionando a classificação simplista entre área urbana e rural. Conversamos e debatemos essa categorização, assumindo que, provavelmente, áreas desocupadas eram contadas como áreas rurais para apresentar essa diferença tão grande - mesmo sendo de conhecimento de todos que a área rural, de fato, é a predominante no território. No momento da conversa, não tive acesso às metodologias utilizadas, mas depois da conferência averiguada de que, de fato, se tratava de algo fundamentado, achei interessante ressaltar o choque inicial que todos tiveram com o dado - assim como eu, particularmente, também tive na primeira vez que entrei em contato com ele - evidenciando ser uma questão que não é de total domínio público nem dentro nem fora dos gabinetes da prefeitura.

O próximo tópico discutido foi a fiscalização do zoneamento existente no município. Foi perguntado como funciona, na prática, as regiões que são mapeadas como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). Patrícia respondeu que essa fiscalização praticamente não existe, porque, até pouco tempo atrás, existia uma confusão inclusive quanto a necessidade de uma regulamentação específica para seu funcionamento, de acordo com o Artigo 14, § 1º da LUOS. A servidora relatou que foram necessárias orientações jurídicas para os técnicos fiscais, para que houvesse o esclarecimento de que a própria LUOS já era considerada a própria regulamentação específica. Perguntei sobre

a relação entre políticas habitacionais, principalmente de interesse social, e o zoneamento e planejamento urbano aplicado no dia a dia, já que se essa fiscalização não existe, presumi que o desenvolvimento dessas políticas estivessem também desalinhados. Patrícia confirmou, dizendo que de fato essa relação não existia, pelo que tinha conhecimento. Mas relatou que atualmente mudanças foram realizadas nos setores internos da prefeitura, correlacionando habitação e planejamento urbano através da nova Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, como forma de tentar sanar essa lacuna.

Ampliando a conversa acerca do território ouro-pretano, as áreas de expansão previstas em lei também foram pauta da conversa. A arquiteta mostrou o mapa do município com a previsão destas áreas, mas relatou que não existem parâmetros definidos metodologicamente para estabelecê-las, sendo mapeadas de acordo com vetores de crescimento existentes percebidos e que devem ser constantemente atualizados. Por uma falta de atualização evidente do arcabouço legislativo de Ouro Preto, no entanto, foram identificados indícios de que algumas dessas áreas não pareciam estar atualizadas, já que se desprendiam de áreas consolidadas e se localizavam em regiões intermediárias entre distritos pouco adensados.

Ainda sobre a não atualização deste sistema, perguntei sobre as últimas revisões do plano diretor de Ouro Preto - oficialmente consideradas como realizadas nos anos de 2006 e 2011 segundo a plataforma da prefeitura. A arquiteta relatou que não trabalhava na prefeitura na primeira delas, mas que não considera a revisão de 2011 como o processo de revisão consolidado cujas etapas importantes tenham sido cumpridas e divulgadas. Isso porque, segundo ela, não houve mobilização do poder público e dos gestores técnicos para esse processo - pelo menos a servidora não teve conhecimento dos processos e metodologia aplicados. Não se recorda de movimentos para realizar processos participativos que justificassem as poucas revisões realizadas no momento - que se restringem a alterações no zoneamento e alguns termos utilizados em determinados artigos, condensados em poucas páginas de documento.

A preservação do patrimônio e suas implicações práticas e legislativas também foram pauta da conversa. Perguntei sobre a relação entre os órgãos da prefeitura e do IPHAN no dia a dia, e quais as dificuldades de alinhamento. Patrícia trouxe suas impressões sobre o corpo técnico da prefeitura, dizendo que percebe uma clara falta de capacitação que dê mais segurança aos servidores. Isso porque, a LUOS do município compreende, na sua Zona de Proteção Especial (ZPE), diretrizes muito similares à portaria do IPHAN. No dia a dia, com a

tutela compartilhada de alguns projetos implantados nesse zoneamento, há certa insegurança por parte dos técnicos avaliadores da prefeitura na aprovação destes projetos, esperando, muitas vezes, a avaliação e cooperação por parte do IPHAN, primeiro. Isso acontece porque os parâmetros utilizados para avaliar o impacto de um projeto nas áreas patrimoniais da cidade envolvem subjetividades não mensuráveis como os coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, etc., usualmente utilizados por eles. Relatou também defasagem na fiscalização de medidas de preservação dentro de ações de projetos como o ICMS cultural - projeto estadual que funciona, em linhas gerais, como uma engrenagem de investimentos em áreas históricas que elaborem dossiês e relatórios para a comprovação dos seus bens preservados. A arquiteta compartilhou suas impressões de que, apesar de serem leis, de fato, enrijecedoras, necessitam de técnicos seguros para atuação mais facilitada e menos subjetiva, e por isso, alegou o mapeamento de capacitações na área que já estão sendo previstas ainda para este ano.

Por fim, conversamos sobre os instrumentos urbanísticos utilizados no município e suas devidas regulamentações. Dentre os disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, Patrícia relatou serem utilizados: o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a operação urbana consorciada - que não está regulamentada especificamente, mas já houve casos de utilização específica para loteamentos irregulares - direito de preempção, usucapião, regularização fundiária, tombamento, unidade de conservação e as ZEIS.

8. APÊNDICE II - ENTREVISTA COM ARQUITETO E URBANISTA ANDERSON AGOSTINHO

Anderson José de Castro Agostinho é arquiteto e urbanista, formado no ano de 2005 na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Ainda como recém formado coordenou a realização de planos diretores participativos de Rio Preto, Simão Pereira, Chácara, Coronel Pacheco, Santana do Deserto e Mar de Espanha, pequenos municípios na divisa de Minas Gerais e o estado do Rio de Janeiro, tendo como principais diretrizes as capacitações disponibilizadas pelo Ministério das Cidades na época e a agenda 21. Mais tarde, realizou pós-graduação em Gestão de Cidades e Planejamento Urbano na Universidade Candido Mendes (UCAM-2017) e Gestão Pública com ênfase em Governo Local, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP-2018), ambos tendo Ouro Preto como estudo de caso para suas dissertações. Recentemente, finalizou seu mestrado em arquitetura e urbanismo com foco

no Planejamento Urbano na Universidade Federal de Viçosa (UFV-2021). Atua como servidor público na Prefeitura Municipal de Ouro Preto desde 2007, tendo trabalhado como assessor técnico na Secretaria de Governo e projetista de equipamentos públicos urbanos para a região, além de experiências como analista de parcelamento do solo e diretor do departamento de edificações na Secretaria de Obras e Urbanismo. Atualmente, é também coordenador do processo de revisão do Plano Diretor de Ouro Preto desde 2019.

Entendendo a experiência do arquiteto com a prática do exercício de planejamento urbano em Ouro Preto, o procurei para uma conversa marcada para sexta-feira, 13 de Maio de 2022, na Casa do Folclore, no Antônio Dias - onde, atualmente, está localizado o escritório da revisão do plano diretor. O objetivo da reunião era esclarecer a situação atual da organização do processo, e quais as perspectivas de atuação nos próximos passos. Estavam presentes ativamente na conversa Anderson Agostinho e Isabelle Machado, autora deste caderno. Este Anexo II servirá como registro formal da conversa realizada para reflexão crítica abordada no tópico 4.2 deste trabalho. A conversa foi longa e extremamente rica de muitos ensinamentos, e por isso, exigiu uma adaptação de registro para este caderno, se tratando de um resumo dos principais pontos vinculados aos temas abordados no decorrer do estudo. Por ser uma transcrição indireta, o registro foi enviado previamente ao arquiteto e aprovado por ele antes da publicação deste trabalho.

O escritório da revisão do Plano Diretor de Ouro Preto reúne inúmeros materiais técnicos acerca do estudo do planejamento urbano, originados de diversos locais e sob diversas perspectivas de atuação, além de materiais que registram a história de construção das políticas urbanas de Ouro Preto - desde estudos da morfologia urbana da área até minutas de planos de ação e termos de referência para os processos em questão. No entanto, fui informada de início pelo Anderson que o local já não conta com todo o seu aparato, já que o processo de revisão do plano está paralisado, sem muitas atualizações nos últimos meses. Anderson contou que se envolveu no processo ainda no ano de 2018, quando se propôs a participar da revisão, promovendo as primeiras discussões acerca da proposta. Em 2019, as primeiras reuniões culminaram na organização do organograma para desenvolvimento do projeto, o que levou a contratação da Fundação Cristiano Ottoni, como empresa contratada para auxílio técnico. Anderson relata que a 7ª Conferência da Cidade, realizada no início de 2020, era para ter sido o evento inaugural dos processos participativos da revisão, e que, apesar de ter registrado e captado muitas informações da participação popular obtida no dia, a condução técnica da contratada teria deixado a desejar. O arquiteto narra que, depois da Conferência, a pandemia e

o desalinhamento político afetaram muito o andamento e a consolidação dos processos. Porém, seus esforços culminaram em algumas ações que serão detalhadas no decorrer deste documento.

Sobre a dificuldade da realização de processos participativos como elemento chave para o planejamento urbano, Anderson compartilhou seu ponto de vista, evidenciando que a participação popular é, muitas vezes, entendida como ratificação do que está sendo proposto através, puramente, de explicações em audiências públicas. Discorda veementemente dessa compreensão limitada do processo, identificando dificuldades, na prática, de capacitar os atores envolvidos:

“Eu vejo muita dificuldade na construção de processos na questão de até capacitar os atores *pra* participar da construção desse processo, *sabe*? É isso que eu vi... essa foi a maior dificuldade que eu vi no ano passado. Tem atores que são extremamente qualificados, mas são atores às vezes, de mercado, *sabe*? Então, eles querem que a gente tenha um ponto de vista de mercado em determinada abordagem de assunto. Sendo que eu acho que ele é importante, mas ele não pode ser o norteador. Eu acho que a base é social, ela não pode ser de mercado, *sabe*? O mercado, ele é fundamental, é ele que faz as coisas acontecerem, mas ele não pode ser o norteador, de fato.” - fala de Anderson Agostinho durante entrevista realizada.

Ao falar sobre os entraves da participação em Ouro Preto, a partir de sua experiência técnica, reconheceu alguns fatores, começando pelas características culturais locais:

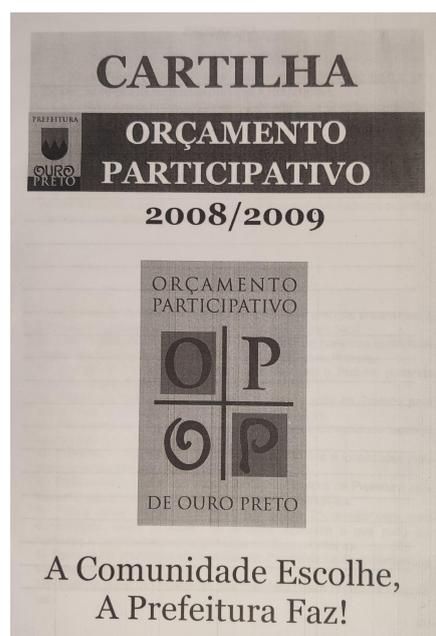
"Não temos uma cultura de participação. É uma cultura de delegação, pura e simples. Sempre se espera que o vereador vai resolver, que *fulano* vai resolver. Eu não sei se isso vem de uma cultura local, de não ter tido momentos no passado, de buscas, ou por questões religiosas, não sei... A cultura é muito forte *pra* determinar esse tipo de coisa. Mas vejo movimentos acontecendo espalhados no município... Em Antônio Pereira, em Amarantina, dos atingidos; Ligados a questão de bacia hidrográfica, a Lagoa da Prata, no Leite; Movimento das mulheres na UDM, Olga Benário, movimento dos negros..." - fala de Anderson Agostinho durante entrevista realizada.

Além disso, avalia as reformas administrativas realizadas historicamente na cidade, como indicativos estruturais da restrita participação, já que não se pode pensar em reestruturar um departamento ao tentar mapear processos sem as pessoas envolvidas, que são responsáveis pelo movimento e transformação no dia a dia - algo que, parece não acontecer frequentemente. Identificou, também, o que acredita ser uma característica da nossa profissão, nomeando coloquialmente de "o mal do Messias". Arquitetos, urbanistas e engenheiros são detentores de um conhecimento, que em muitos momentos, o coloca em uma impressão de domínio de tudo e de todos, quando, na verdade, não é assim. Para Anderson, o arquiteto é apenas um facilitador da resolução de um problema identificado, citando, inclusive, Paulo Freire, ao falar sobre a importância do domínio da linguagem para realizar trocas com todos os sujeitos envolvidos.

Principalmente em processos participativos, e tendo o arquiteto como assessor técnico mediador, enxerga que “quem coloca as peças na mesa é a população, o que a gente faz é pegar o tabuleiro e transformar em documento”.

Trabalhar o acesso das populações à discussão sobre o orçamento é, para Anderson, um dos principais elementos que entravam a efetividade desses processos. Relata a impraticabilidade de ir aos lugares, mapear demandas, identificar problemas e traçar diretrizes, se a lógica de compreensão e expansão das formas de se gastar o dinheiro público não for compartilhada. “A política urbana consiste na destinação de parte do recurso e da ação do poder público para que ela se efetive”, por isso, a necessidade de tornar transparente o acesso aos orçamentos e planos plurianuais, buscando os motivos dos gastos para solução de questões básicas, em primeiro lugar, e setorização para fundos específicos como gastos secundários. Sobre este tema, citou, ainda, o início da tentativa de exercício do orçamento participativo em Ouro Preto no ano de 2008, mas menciona que as ações não foram efetivadas e não consolidaram como o projeto a longo prazo de forma efetiva da discussão do orçamento com a população. Comentei sobre não ter conseguido encontrar materiais ou notícias concretas que construíssem a linearidade das tentativas de orçamento participativo no município, e sua resposta consistiu na constatação de que, de fato, não existiam materiais, pois não houve continuação do processo, até onde acompanhou. Me entregou, no entanto, uma cartilha da época, que concentra a metodologia e algumas das diretrizes para o que viria a acontecer:

Figura 14. Foto da capa da cartilha compartilhada por Anderson Agostinho



FONTE: Acervo pessoal da autora.

Ao ser perguntado se identificava a existência de um descompasso entre o planejamento territorial e a gestão urbana no município de Ouro Preto, explica que “planejamento é o futuro, gestão é o presente” e que não vê um projeto de cidade sendo desenhado, quando a gestão se preocupa com demandas pontuais e com pouca leitura de futuro: “é uma *apagação* de fogo eterna”. Nessa relação, remeteu ao clássico “Mágico de Oz” ao ver, no personagem Homem de Lata, a situação de Ouro Preto: a falta do coração do personagem se assemelha a dificuldade de resolução de questões internas no que tange a gestão urbana, dificultando a perspectiva de futuro do município. Identifica neste quesito, uma característica histórica dos gestores que conduzem as políticas públicas de Ouro Preto, não se restringindo a um recorte específico partidário.

No entanto, Anderson reconhece a gestão do patrimônio histórico em Ouro Preto como exemplar, já que objetiva a preservação através do olhar das outras pessoas. A falta de estrutura contínua não é percebida neste setor, já que a cidade tem o foco na preservação do patrimônio, pautada em uma relação estado-município que fortalece a gestão pública com fundo e orçamentos para isso. Percebe o contrário na gestão do planejamento urbano, que é quando “caímos nos atores de mercado: na mineradora, no dono do loteamento, no cara da empresa de ônibus...”. É onde alcança o poder hegemônico, econômico, que quer viabilizar o maior potencial construtivo e lucrativo para os bens de valor. Para isso, o profissional acredita que é preciso identificar qual o modelo urbano que está sendo imposto pelo mercado. A manifestação do planejamento urbano vem como resposta na forma de desenho urbano, ocupação, regulação de modelos de empreendimentos, na lei de uso e ocupação do solo, nos parâmetros urbanísticos e na construção de uma infraestrutura que permita a expansão urbana através de equipamentos básicos para a população. Em Ouro Preto, relata a manifestação da nova forma de ocupação do mercado, segundo seus estudos: loteamentos isolados em áreas rurais, desintegrados e desarticulados da malha urbana existente. E é nessa desmedida regulação da atuação do mercado que enxerga perigosos processos de mais segregação sócio-espacial se não forem desacelerados, citando a falta de transparência municipal e as brechas para viabilização econômica de empreendimentos como fortalecedores deste fenômeno.

Como urbanista, possui vasta experiência na correlação entre mapeamentos georreferenciados e dados estatísticos, e me relatou inúmeras situações do dia a dia que indicavam a gravidade da necessidade de um planejamento urbano sistematizado para o município. Em uma delas, por demanda da comunidade local, a equipe técnica da prefeitura

realizou mapeamento de áreas com sítios arqueológicos até então desconhecidos, sem o estudo e o entendimento do que se tratavam as estruturas prévias encontradas, para proteção da área. Constatou que o município possui potencial arqueológico não explorado, e que só consegue ser descoberto e consolidado através da comunidade, afirmando que “tem muita coisa que a comunidade precisa mostrar pra gente”.

Neste viés, evidencia a importância que enxerga na existência de uma base de dados consolidada - algo que não existe em Ouro Preto. Para Anderson, uma das principais demandas de alteração do plano diretor é a necessidade de atualização cartográfica, com espacialização das informações para além do zoneamento físico-territorial. Isso serviria, segundo estudos já realizados por ele, para identificar, por exemplo, situações existentes de zoneamentos com potencial construtivo que sobrepõe áreas com restrições ambientais. Além disso, cita a espacialização dos conflitos minerários territoriais - exemplificando com o distrito Miguel Burnier, que está contido dentro de uma área de direito de lavra - problemas de acessibilidade e mobilidade, bolsões de vulnerabilidade, mapa de restrição, perfil fundiário local e de demanda de equipamentos urbanos para, só assim, viabilizar áreas de expansão urbana nos nossos zoneamentos. Tudo isso deveria estar na nossa legislação de alguma forma, segundo o arquiteto. Enxerga valor particular nas cartografias colaborativas, vindo da população que vive e experiencia as demandas mapeadas, mas, conta que percebe certa resistência pelo poder público à informação espacializada no município.

Por isso, para a revisão do plano diretor de Ouro Preto, tinha desafio concreto a ser enfrentado, mas vinculou a sua proposta à importância do pré-diagnóstico **(1)** e da participação **(2)**: “Se você tem informações, você tem que levar. Se você tem dados que podem ajudar uma tomada de decisão, você tem que levar essas informações”. Assim, o mapeamento de dados sociais, econômicos e físico-territoriais era parte de uma das primeiras etapas de sua proposta, para a elaboração de um documento de referência que servisse como base, e futuramente, como escala temporal de comparação às mudanças realizadas. Esse diagnóstico, combinado ao mapeamento de demandas pela participação popular, consistia no eixo principal de atuação do grupo, segundo ele. Inicialmente, Anderson propôs a criação dos Grupos de Trabalho (GT's), inspirados nos antigos GAT's da cidade, como forma de setorizar a discussão da equipe técnica mobilizada para temáticas específicas para elaboração dos pré-diagnósticos **(1)**. A composição dos GT's seria uma união entre representantes da Prefeitura e representantes da UFOP como mediadores, com a participação de conselhos municipais da área, de acordo com cada uma das sete diretrizes setorizadas no plano atual. A representação de atores específicos, sem deixar a

composição dos grupos de forma completamente aberta e aleatória, é necessária nesta etapa do trabalho, segundo o arquiteto, para algum controle das temáticas:

“Deixar aberto, sem representações específicas... Eu acho isso mais complicado, porque você fica sem controle, e a chance daqueles atores daquele poder hegemônico aparecerem e dominarem o discurso é muito grande. Então, necessariamente, seria interessante você ter uma formalização da estruturação desses GT's, sabe? Com esses vários atores, porque acho que tem que ter um formalismo na organização disso...” - fala de Anderson Agostinho durante entrevista realizada.

No entanto, afirma que as discussões de cada um dos grupos técnicos seria também aberta à comunidade, através de chamadas online e transmissão via YouTube, tendo a participação mediada e acessada pelo bate papo - mesmo sendo de conhecimento de que pelo menos 25% da população não conseguiria acessar, por não possuir acesso à internet no município. Estavam previstas 42 reuniões, sendo sete reservadas para cada eixo temático mapeado, gerando como resultado um pré-diagnóstico parcial de demandas do município a serem apresentados em audiência pública. Essa etapa, junto de outras ações complementares, consistiria no que chamou de “Etapa I - preparação para o processo”. No entanto, segundo o arquiteto, a ideia inicial não foi consolidada, enfrentando dificuldades organizacionais devido a uma demora muito grande do retorno da administração quanto às temáticas. Ressaltou porém, que a partir do termo de referência entregue em Março de 2022, com as especificações de cada processo, pode ser que essa metodologia ainda seja colocada em prática, já que segue aguardando por retorno.

Depois de organizado, o pré-diagnóstico **(1)** seria apresentado em audiência pública como abertura do segundo processo **(2)**, da participação efetivamente. A proposta consistia em visitas guiadas nas regiões setorializadas¹⁶, para realização de conversas com movimentos sociais locais, associações de moradores, coletivos e a comunidade local, como um todo. Para essas visitas, as equipes deveriam ser multidisciplinares, utilizando de métodos, para além das conversas, como a fotografia e o georreferenciamento. O arquiteto ainda contaria com um roteiro de análise de paisagem para identificar aspectos físicos, sociais e ambientais locais, demandas estruturais, de serviço, e demais encontradas. Ao fim, seria mediada uma oficina interativa, podendo ser

¹⁶A setorialização das áreas para visitas guiadas foi realizada pela empresa contratada, passando por algumas adaptações práticas pela equipe técnica de acordo com a dinâmica local espacial. A proposta surgiu a partir de vetores de circulação, sendo que cada distrito teria seu momento de dinâmicas de participação. Os maiores distritos e distritos com crescimento expressivo contariam com mais eixos, e o distrito sede foi subdividido em 3 áreas entendidas como diferentes entre si, principalmente em termos de morfologia urbana: a serra de Ouro Preto, o caminho tronco e o eixo de expansão de novas ocupações.

realizada no mesmo dia da visita como forma de otimização de tempo e custos, no caso de pequenos distritos, e em outro momento, para os maiores setores. A oficina consistiria em formas de mapeamento através da cartografia colaborativa, com uma base física existente, utilização de ícones representando temas e demandas identificadas pelos moradores, e pesos para cada um dos ícones escolhidos. Ao fim da dinâmica, seria registrado uma ata de atividades realizadas.

Essas duas frentes de trabalho, discussão com os GT's (1) e discussão com a comunidade (2), consistiria na estruturação necessária para a condução do desenvolvimento do processo de revisão do plano diretor de Ouro Preto, de acordo com Anderson. Planejamento urbano, para ele, não é algo comprável, mas sim construído com equipe técnica e com a população. Quanto ao plano, em si, Anderson enxerga certa desvalorização do processo que deve ser superada:

“Necessariamente a gente precisa trabalhar nessa evolução do pensar a cidade e sair dessa *coisinha* de achar que o plano diretor é uma lei. É muito mais que uma lei, *sabe?* É um projeto de cidade. E esse projeto ele tem que ser amarrado e feito com todos, não é um *documentozinho*... As pessoas se escondem atrás da lei de uso do solo, e acham que isso é pensar a cidade e seu desenvolvimento. Mas não. Isso é só uma ferramenta normativa específica para resolver aqueles determinados assuntos. Essa questão de pensar a cidade, que vai dar, por exemplo, em um orçamento participativo, é esse passo a mais que a gente precisa dar.” - fala de Anderson Agostinho durante entrevista realizada.

Anderson mencionou que, apesar de as próprias normativas da NBR 12267¹⁷ já terem sido descartadas, devido ao teor tecnicista e físico-territorial de suas diretrizes, muito ainda deve ser desconstruído, para enxergar o plano diretor como um plano de cidade, propondo soluções espacializadas das demandas. Por isso, mais do que realizar a revisão, em si, o arquiteto almejava a criação e consolidação de um departamento de planejamento territorial que transformasse as ações da revisão e o acompanhamento das diretrizes do plano diretor em um órgão corriqueiro do poder público ouro-pretano. Assim, seria possível acompanhar, por exemplo, as transformações dos distritos das áreas rurais em áreas urbanas possibilitando maior atuação e estruturação necessária. Além disso, o acompanhamento da implementação de instrumentos urbanísticos também seria mais aplicado à gestão urbana, como é o caso do potencial da outorga onerosa em Ouro Preto. Explica que, na cidade, existem duas possibilidades de trabalhar com a ferramenta: o primeiro, do direito de construir, e o segundo, do

¹⁷A NBR 12267 foi publicada no ano de 1992 e cancelada em outubro de 2013, por desuso (PASSOS, 2015). A norma apresentava diretrizes de conteúdo mínimo, configurações e fundamentação básica, com caráter de conteúdo tecnicista, produto de um entendimento somático do planejamento urbano a partir da perspectiva físico-territorial pós ditadura militar.

direito de mudança de uso (de rural para urbano ou de residencial para uso misto de baixo impacto, por exemplo). Segundo o arquiteto, a lógica de lucro tirada de empreendimentos como os que recentemente vem surgindo de forma esparsa no território, nesse caso, deveria ser reinvestido no próprio território, segurando, de certa forma, a especulação imobiliária, por se tratar, neste recorte, de empreendimentos meramente especulativos.

Constatada certa frustração por parte do entrevistado, ao não conseguir consolidar suas propostas, estava responsável por montar apresentação explicativa para conversar com movimentos sociais como formação básica para discussão do plano, que ainda não aconteceu. A apresentação estava sendo construída e consistia em explicações acerca da definição do plano diretor, seu conteúdo, sua estruturação, e pontos principais das diretrizes existentes. Seu foco atual é levar a informação, com abordagem simplificada, por se tratarem de questões muito técnicas que não devem ocupar muito tempo, já que acredita que esses momentos com movimentos sociais são preciosos, e não devem ser abordados como meras “*palestrinhas*” - sua ideia é discutir “que cidade que a gente quer? *pra onde nós vamos?*”. Mas, devido a não mobilização coletiva por parte do poder público nos últimos tempos, sente que “mais tem *enxugado gelo*, do que qualquer outra coisa”.

Para Anderson, “só pode cobrar quem tem informações para dar”. Por isso, é imprescindível a disponibilização de documentos básicos, como as versões do próprio Plano de Viana de Lima, e todas as versões seguintes do plano diretor. Sua ideia, inclusive, era transformar a página do plano diretor de Ouro Preto em um verdadeiro repositório de documentos referentes ao processo. Manifestou a necessidade de digitalização destes e de outros documentos existentes, cada vez mais urgente, principalmente devido à perda considerável de parte do arquivo da prefeitura, que se encontrava no casarão¹⁸ destruído pelos deslizamentos de terra na Barra, no início deste ano.

O arquiteto manifestou, ainda, a urgência de andamento do processo atualmente paralisado, por representar uma lei que está congelada no tempo há praticamente 15 anos. Argumenta como prova disso a forma que o distrito de Lavras Novas é tratado no plano, não recebendo nenhum foco no ano de 2006 por ter sido criado posteriormente, enquanto, hoje em

¹⁸No dia 13 de Janeiro de 2022, as fortes chuvas na cidade, que perduraram por dias desde o início do ano, culminaram na destruição de um casarão datado do século XIX, de um armazém e de um bloco de lojas, a partir do deslizamento de parte do Morro da Força. Os edifícios destruídos estavam interditados desde o ano de 2012 devido a deslizamentos que já haviam ocorrido no mesmo local, não sendo mais possível a ocupação do imóvel por parte dos técnicos do município. O casarão já havia abrigado setores da prefeitura como a Secretaria de Agropecuária e do Meio Ambiente no início do século XXI, e guardava parte dos arquivos da prefeitura.

dia, representa um dos maiores problemas de crescimento desordenado no município sem atuação da gestão urbana condizente - seu perímetro urbano será, inclusive, tombado, em breve, por problemas de ocupação que já vem acontecendo na região. A gestão da área é para ele, ainda muito focada na lei desatualizada, não acompanhando a dinamização da região que vem acontecendo nos últimos tempos. O arquiteto afirma que o crescimento horizontal de uma região, sem estrutura que a acompanhe, é um dos piores destinos para controle da gestão urbana, aumentando de forma desproporcional demandas de transporte, saneamento, saúde, educação, etc. para o município. O ideal é se pensar através da multidisciplinaridade condizente com a área, citando o triângulo habitar-trabalhar-lazer de Jaime Lerner como fundamentação básica. Acha importante a realização de investimentos de alto custo, como os condomínios de alto padrão na região, desde que tragam o desenvolvimento urbano para seu entorno, para evitar desigualdades e segregações sócio-espaciais extremas e contíguas. Enxerga potencial na articulação dos investimentos privados e das demandas e mapeamentos públicos, de forma transparente, que deve ser, necessariamente, fortalecida pela discussão participativa para decisão de reinvestimentos territoriais. Sugere como um dos caminhos para isso, a lógica de “a prefeitura vai ao seu bairro”, de forma a distanciar da participação restrita à representação dos vereadores e das audiências públicas, mas reiterando que se deve evitar a realização de obras puramente reparadoras como o asfaltamento das ruas nessas regiões apenas. E é dessa forma que Anderson Agostinho se propunha a pensar o planejamento urbano de Ouro Preto para a revisão de seu Plano Diretor.