

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

SHIRLEY KÁTIA MOREIRA PINHEIRO DAZIANO

POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE: como a revisão do Plano
Diretor contribui para o direito à cidade?

BELO HORIZONTE

2021

Shirley Kátia Moreira Pinheiro Daziano

POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE:
como a revisão do Plano Diretor contribui para o
direito à cidade?

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte
dos requisitos necessários à obtenção do título
de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Orientadora: Profa. Ma. Fabiola Paulino da Silva

Belo Horizonte

2021

DAZIANO, Shirley Kátia Moreira Pinheiro

POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE: como a revisão do Plano Diretor contribui para o direito à cidade?/ Shirley Kátia Moreira Pinheiro Daziano. Belo Horizonte: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas: 92f.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Profa. Fabiola Paulino da Silva

Shirley Kátia Moreira Pinheiro Daziano

POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE: como a revisão do Plano Diretor contribui para o direito à cidade?

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como partedos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

Profa. Ma. Fabiola Paulino da Silva
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Leonardo Souza Silveira
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Profa. Dra. Renata Cristina do Nascimento Antão
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Pra. Ma. Maria Júlia Gomes Andrade (Suplente)
FLACSO Brasil/FPA

AGRADECIMENTOS

Este trabalho, sem sombra de dúvidas, significa uma nova porta aberta de caminhos profissionais, políticos, sociais e pessoais. Parte deste trabalho foi realizada durante o período de covid-19, um momento geral de angústias, tristezas e desafios. Nessas circunstâncias, eu não poderia deixar de externalizar meus agradecimentos a todos que, de alguma maneira, participaram desta trajetória de desafios, tristezas, alegrias, conquistas e lutas.

Agradeço aos meus queridos pais, pelos ensinamentos, pelo esforço e pelas lutas, construindo caminhos que me permitiram várias conquistas.

À Fundação Perseu Abramo e à Flacso Brasil, pelo apoio e fomento à pesquisa. Àquela, por nos oportunizar conhecer as dimensões sociais, econômicas e culturais do Estado brasileiro, dentro de contextos regionais díspares e complexos. A esta, por nos oportunizar uma formação teórico-metodológica, oferecendo caminhos de compreensão reflexiva da trajetória de desenvolvimento capitalista no Brasil, bem como condições de pensar, propor e criar condições de enfrentamentos das desigualdades sociais e de defesa incondicional da democracia.

À minha orientadora, Profa. Ma. Fabíola Paulino, pelas correções, assim como pela motivação, pela competência e pelo profissionalismo, tão necessários ao orientando.

Aos membros da banca, Prof. Me. Leonardo Souza Silveira, Profa. Dra. Renata Cristina do Nascimento Antão e Profa. Ma. Maria Júlia Gomes Andrade, que, de maneira tão gentil e colaborativa, aceitaram participar desta dissertação.

Aos meus queridos colegas de mestrado, pelo apoio e pelo vínculo que construímos durante este período tão desafiador e, ao mesmo tempo, tão significativo e especial. Não largamos a mão de ninguém.

Às minhas vizinhas Liliza, Solange e Valéria, pela energia, pela serenidade e pelas palavras de luta, mesmo nos breves momentos que nos encontramos.

Aos meus colegas de trabalho Grace, Adalgisa e Thiago, pelas conversas, pelo incentivo e pelo constante apoio, os quais foram de grande importância para mim.

Ao meu companheiro, Ferruccio, pelo apoio em momentos tão difíceis desta caminhada, e ao meu querido filho, Luca, pela sua existência. Aqui, economizo o vocábulo, por não conseguir dimensionar em palavras o que significam pra mim. Vocês souberam compreender o vácuo da minha ausência, por vezes em momentos especiais.

Enfim, estou leve e feliz, porque este trabalho reafirmou aquilo no que sempre acreditei ser possível: a cidade democrática, coletiva, participativa e colaborativa.

RESUMO

Este trabalho propõe a construção de um diálogo, com o intuito de correlacionar o direito à cidade ao Plano Diretor. Como objetivo principal, buscamos analisar em que medida o Plano Diretor e a sua revisão contribuem para o direito à cidade, usando como objeto de pesquisa o município de Nova Lima, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais. Como fio condutor teórico, usamos as obras de Harvey (1980) e Lefebvre (2001, 2002), agregando outros trabalhos de renomados críticos da questão urbana. Dessa forma, construímos o exercício de pensar a cidade democrática dentro de um contexto dinâmico de produção e de reprodução social. Ademais, procuramos, por meio da análise teórica, compreender e entender o conceito de cidade, bem como os seus desafios e as transformações nela ocorridas face às contradições sociais manifestas no espaço urbano. A partir disso, constatamos a dinamicidade e a pluralidade da cidade construída na relação e na reprodução das forças sociais presentes no espaço urbano. Diante desse arcabouço de estudos, concluímos que o Plano Diretor só alcançará seu caráter democrático se o poder de Estado abrir espaço para a franca participação da sociedade civil, envolvendo-a, de fato, nos mecanismos participativos e decisórios no processo da gestão do território.

Palavras-chave: Cidade. Direito. Plano Diretor. Estatuto da cidade. Participação social.

ABSTRACT

This work proposes the construction of a dialogue, correlating the right to the city and the Master Plan. Our main objective is to analyze to what extent the Master Plan and its revision contributes to the right to the city, using as research object the municipality of Nova Lima, located in the metropolitan region of Belo Horizonte, Minas Gerais. As a theoretical guideline, we use the works of Harvey (1980) and Lefebvre (2001, 2002), adding other works by renowned critics of the urban issue, where we build the exercise of thinking about the democratic city within a dynamic context of production and social reproduction. We search through theoretical analysis to understand and understand the concept of city, its challenges and transformations in face of the social contradictions manifested in the urban space. In view of this framework of studies, we conclude that the Master Plan will only achieve its democratic character if the State power makes room for the frank participation of civil society, involving it in fact in participatory and decision-making mechanisms in the territory management process.

Keywords: City. Law. Master Plan. City Statute. Social Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Entrada da Mina de Morro Velho 1968	28
Figura 2 – Aqueduto Bicame.....	29
Figura 3 – Bairro Quintas, século XX.....	32
Figura 4 – Casas construídas para os trabalhadores da Mina.....	32
Figura 5 – Casas construídas para os trabalhadores Ingleses	32
Figura 6 – Rua da Área de Santa Rita, próxima às margens do Rio das Velhas: vias estreitas e edificações sem afastamentos frontais e/ou laterais, configurando densidade considerável....	53
Figura 7 – Região do Bairro Parque Santo Antônio e Vila Padre Valeriano. Loteamento e ocupações espontâneas que sofreram processos de alteração do padrão ao longo dos anos com desmembramento de lotes e construção de coabitações	54
Figura 8 – Rua do Vale do Sereno, ainda desocupada, mas loteada e com infraestrutura	55
Figura 9 – Lista de Presença da Reunião Leitura Comunitária (08 de outubro de 2014)	76
Figura 10 – Oficinas de Leitura Comunitária (Revisão do Plano Diretor de Nova Lima).....	80

LISTA DE ABREVIACOES

CEFEM	Compensaco Financeira pela Explorao de Recursos Minerais
CEMIG	Companhia Energtica de Minas Gerais
CLT	Consolidao das Leis do Trabalho
CONCIDADE	Conselho da Cidade
CONCIDADE/NL	Conselho da Cidade de Nova Lima
CSN	Companhia Siderrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
FIP	Fundao Israel Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitao de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatstica
MBR	Mineraes Brasileiras Reunidas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitao de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A CIDADE: ESPAÇO DE PRODUÇÃO E DE REPRODUÇÃO DO URBANO ...	15
1.1 CIDADE E URBANO: DESAFIOS E TRANSFORMAÇÕES	16
2 HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA: ASPECTOS SOCIAIS E TERRITORIAIS	27
2.1 O PANORAMA ECONÔMICO E SOCIAL DE NOVA LIMA NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DE 30	33
2.2 O MOVIMENTO DE EXPANSÃO URBANA DE NOVA LIMA.....	39
3 O PLANO DIRETOR E O DIREITO À CIDADE	41
3.1 CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA: ORGANISMO PROVOCATIVO DA POLÍTICA URBANA?	44
3.2 O ACESSO À MORADIA: MEIO DE PERTENCIMENTO À CIDADE?.....	48
3.3 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E A SUA REVISÃO	55
4 PLANO DIRETOR: REFLEXÕES A PARTIR DA REALIDADE LOCAL	60
4.1 ATAS DO CONCIDADE E LEITURA COMUNITÁRIA: INTERFACES COM A REVISÃO DO PLANO DIRETOR.....	62
4.2 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR, EXPRESSA NO ESTATUTO DA CIDADE E NA LEI Nº 2.007, DE 28 DE AGOSTO DE 2007, PROPÕE O DIREITO À CIDADE.....	68
4.3 O CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE CUMPRE SEU PAPEL CONFORME DEFINIDO EM LEI?	71
4.4 O PLANO DIRETOR DE NOVA LIMA DIALOGA COM A POLITICA DE MORADIA?.....	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	88

INTRODUÇÃO

Historicamente, a correlação entre o direito à cidade e o Plano Diretor tem sido objeto de análises por diferentes autores. As questões levantadas estão inseridas no contexto do urbanismo e constituem as formas de direito à cidade em uma realidade explicitamente desigual. Diante de todo esse arcabouço, a pergunta em voga é: em que medida o Plano Diretor e a sua revisão contribuem para o direito à cidade?

Para tanto, o objeto desta pesquisa foi o município de Nova Lima, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais. A nossa análise aconteceu em um espaço compreendido entre os anos de 2013 e 2020, período em que se debatia o processo de revisão do Plano Diretor no município de Nova Lima. É considerável pontuar que a revisão do Plano Diretor de Nova Lima se iniciou em 2014, com a contratação da empresa consultora Fundação Israel Pinheiro (FIP), mas foi interrompida por motivos políticos em 2015. Com a suspensão da contratação, o município instituiu, em 2017, por meio de decreto municipal, uma Comissão de Revisão do Plano Diretor. Esses dados temporais sugerem que o tema em questão se mantém ativo (CURI, 2019).

O interesse em debruçar sobre esse tema iniciou quando comecei a participar de uma comissão interna para Revisão do Plano Diretor em 2015 na prefeitura Municipal de Nova Lima, onde sou servidora pública concursada em Serviço Social. O debate sobre as formas heterogêneas de uso e ocupação do espaço urbano e as implicações diretas e indiretas no cotidiano das pessoas, foram componentes que avivaram o interesse pela temática. A partir de então, ampliaram minhas reflexões e indagações sobre como o assunto.

Para tanto, a partir do tema “política urbana e direito à cidade”, o presente trabalho se iniciou com o levantamento bibliográfico, por meio de consultas em livros, periódicos, sites renomados de pesquisas acadêmicas, entre outros. Aqui, destaca-se que os principais teóricos referenciados serão Lefebvre (2001, 2001) e Harvey (1980). Tal escolha se justifica, pois o pensamento desses autores auxilia sobremaneira a compreensão da importância da revisão do Plano Diretor para o tão mencionado direito à cidade. Assim, poder-se-á encontrar argumentações, reflexões e debates embasados nos autores descritos.

Em suma, os documentos utilizados como referências possuem dados e informações que contribuirão na produção de conhecimento e na legitimação (ou não) das hipóteses propostas. Para Torzoni-Reis (2009):

A pesquisa documental tem como principal característica o fato de que a *fonte dos dados*, o campo onde se procederá a coleta dos dados, é um *documento* (histórico,

institucional, associativo, oficial etc.). Isso significa dizer que a busca de informações (dados) sobre os fenômenos investigados é realizado nos documentos, que exigem, para a produção de conhecimentos, uma análise. Por documentos podemos entender, por exemplo, normas jurídicas ou documentos oficiais de políticas públicas. (TOZONI-REIS, 2009, p. 30).

A metodologia científica determina os métodos e os instrumentos que serão utilizados no trabalho científico. De acordo com Tozoni-Reis (2009, p. 60), o estudo deve “apresentar todo caminho percorrido, com a coerência teórico-metodológica necessária”. Ademais, para a construção do conhecimento científico, os saberes populares devem ser ouvidos e observados, permitindo que os pesquisadores relatem informações (BOTH; COLOMB; WILLIAMS, 2005) e agreguem os saberes em novas construções, paradigmas e metodologias, com vistas a contribuir para o desenvolvimento das sociedades.

Nesse sentido, compreender o sentimento e o viver dos atores envolvidos, ainda que implícitos, na política urbana e no acompanhamento do Plano Diretor Municipal de Nova Lima abre caminhos para entender a condução da elaboração de sua revisão e de sua execução, além de apontar alternativas para uma possível reformulação, se necessário.

O Plano Diretor é um planejamento de cidade expresso em lei municipal. De acordo com a Constituição Federal de 1988, Artigo 182, cabe aos municípios elaborarem o desenvolvimento de sua política urbana, justamente com a implementação de um Plano Diretor (BRASIL, 1988). Em consonância, alguns anos mais tarde, a Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, criou o Estatuto da Cidade, o qual dita as bases para o planejamento das cidades e a sua função social (BRASIL, 2001). Assim, de acordo com o Estatuto da Cidade, no intuito de reavaliar a política urbana, os planos diretores municipais devem ser revisados em períodos de até dez anos após sua aprovação.

Fundamentado no conceito de cidade e em seu processo de urbanização, a partir dos referenciais teóricos de Lefebvre (2001, 2002) e Harvey (1980), correlacionamos o modo atual de urbanização do município de Nova Lima e a capacidade do Plano Diretor, em sua revisão, de se efetivar como política pública que estabelece o direito à cidade em um contexto dinâmico de urbanização.

Em sua formação, Nova Lima se apresenta com um misto de contradições sociais e lutas de classes que, possivelmente, reflete os desafios de implantar uma política urbana inclusiva a qual faça com que a cidade pertença a todos, e não somente a determinados segmentos. Tal processo de urbanização, sob a égide das determinações do mercado imobiliário e das políticas públicas ineficazes, altera e amplia as desigualdades sociais e territoriais.

O Plano Diretor de Nova Lima é um inegável marco legal de política urbana com

instrumentos que possibilitam o direito à cidade. Por outro lado, são patentes os limites de tal progresso, os quais agridem as condições necessárias para que a propriedade e a cidade cumpram sua função social e promovam o equilíbrio entre o ambiente natural, ainda refém de interesses econômicos.

Desse modo, avaliamos que Nova Lima caminha a passos lentos, tanto na implementação quanto na elaboração e, até mesmo, na revisão de sua política de planejamento urbano. Em se tratando do Plano Diretor Municipal — Lei nº 2.007, de 28 de agosto de 2007 —, “Percebe-se que muitas das ações estratégicas e fundamentais para a implementação das diretrizes propostas pelo plano ainda não foram realizadas resultando em um sistema de planejamento que não foi efetivado” (CURI, 2019, p. 183).

A datar de sua formação, Nova Lima é configurada dentro de um processo de exploração mineral — primeiro de extração do ouro, entre os séculos XVIII e XIX, e, na sequência, de extração do minério de ferro. De acordo com os Pires (2003), Mendonça, Perpétuo & Vargas (2004) e Curi (2019), o processo de exploração mineral acumulou uma grande concentração de terras nas mãos das mineradoras, viabilizando novas formas de exploração. Perdura a lógica de mercantilização do território, subordinado a interesses hegemônicos, já que “a medida em que vem diminuindo a atividade mineradora, as empresas vêm extraíndo a renda da *segunda safra* das áreas minerárias, através da atividade imobiliária” (MENDONÇA; PERPÉTUO; VARGAS, 2004, p. 3).

Compreender os limites e possibilidades de acesso ao direito à cidade, por intermédio do Plano Diretor, abre a demanda urgente de diálogo entre Estado, sociedade civil e mercado privado. Segundo, Moreira (2008), o Plano Diretor,

Na prática, o que vem sendo observado é que a grande maioria dos Planos Diretores tem uma aplicação limitada, algumas vezes com intervenções impróprias. As razões que podem explicar esta constatação estão relacionadas a dois principais fatores: primeiro porque levam vários anos para serem elaborados e quando recebem a aprovação política seu conteúdo já está ultrapassado pela dinâmica das cidades; segundo por dispor de um caráter extremamente normativo, transforma-se em um instrumento essencialmente político, enquanto que o crescimento das cidades se dá independente dele. (MOREIRA, 2008, p. 19)

Portanto, o Plano Diretor de Nova Lima e ou sua revisão, será importante para a cidade na medida em que, face as suas características históricas, culturais e econômicas, possibilitar instrumentos que crie condições de mediação de conflitos entre seus diversos atores envolvidos, possibilitando o controle democrático de uso e ocupação do solo e o direito a cidade.

Transformar a cidade com as mesmas condições de oportunidades, dentro de um

ambiente natural de conflitos e interesses de uma coletividade, está longe de ser uma prioridade dos gestores municipais, uma vez em que observamos a lógica de mercantilização do território, subordinado a interesses hegemônicos. Ademais, é possível que haja ausência de um pensamento teórico-metodológico capaz de absorver a dinâmica social de município.

Harvey (1980, p. 34) destaca que, “se desejamos entender a trajetória do sistema urbano, devemos entender os relacionamentos funcionais que existem dentro dele, e as feições independentes no processo social e na forma espacial que podem mudar a linha daquela trajetória”. Os movimentos e as forças institucionais que coordenam a política urbana deveriam apreender os conflitos em voga do município — dentre os quais: a atividade minerária; a ocupação residencial; as novas atividades econômicas; e o potencial de ecoturismo —, os quais, harmonizados, poderiam incorrer em um grande potencial de desenvolvimento social, econômico e territorial da cidade.

A questão social está diretamente ligada à política urbana expressa no desemprego, nos baixos salários, no aumento da pobreza, no analfabetismo, nas moradias precárias, na falta de terra para os trabalhadores, na violência e na insegurança urbana. Contudo, persistem grupos de interesse que insistem em desconsiderar ou excluir a parcela de baixa renda no processo de desenvolvimento das cidades. Maricato (2003) destaca que:

A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. A dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos, etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável. (MARICATO, 2003, p. 152).

Após a breve explanação apresentada até aqui, deve-se ressaltar que o presente trabalho será dividido em quatro capítulos e uma posterior consideração final. O primeiro capítulo apresenta nossa fundamentação teórica, com referenciais que nos aproximam do tema. O fio condutor deste trabalho está alicerçado em três obras clássicas — sendo elas: “O Direito à Cidade” e a “Revolução Urbana”, de Henri Lefebvre (2001, 2002) e a “A Justiça Social e a Cidade”, de David Harvey (1980) —, as quais problematizam o direito à cidade no seio da reprodução das relações capitalista. Não obstante, outros trabalhos de renomados críticos foram usados para complementar nosso exercício de pensar a cidade democrática — uma tarefa complexa e delicada, já que a cidade é um tecido dinâmico de produção e de reprodução social.

Será com essa compreensão filosófica sobre a cidade que buscaremos elementos contemporâneos para compreendermos quais são os desafios e as transformações do direito à cidade. Sendo a cidade um contínuo movimento de transformação e de reprodução das relações sociais, verificamos tensionamentos presentes no cotidiano urbano. Nesse caso, a política urbana deve atentar para criar condições de mediação de conflitos e de manutenção do direito à cidade a todos.

No segundo capítulo, discorreremos sobre o histórico de formação do município de Nova Lima, bem como sobre seu contexto econômico frente às transformações do Estado brasileiro a partir da década de 30 e o movimento de expansão urbana de Nova Lima, intensificado a partir da década de 70.

Por sua vez, no terceiro capítulo, procuraremos mostrar como o Plano Diretor — instrumento de política urbana — pode contribuir para o direito à cidade, considerando que, para Lefebvre (2001), o direito à cidade extrapola instrumentos jurídicos. Tal direito se relaciona a vencer desafios estruturais, produzidos no espaço urbano, tais como moradia, saneamento, acesso a equipamentos de bens, bem como a serviços de qualidade. Assim, iremos pensar em uma cidade democrática, a qual é construída a partir de lutas e de participação social. No eixo de participação, indagamos se o Conselho da Cidade é um organismo provocativo de política pública. Nesse viés, no mesmo capítulo, trataremos do acesso à moradia como meio de pertencimento social.

Finalmente, no quarto capítulo, apresentaremos os resultados da pesquisa. A partir da leitura do “Relatório de Leitura Comunitária”, produzido pela Fundação Israel Pinheiro (FIP), em 2015, e das atas do Conselho da Cidade — compreendidas entre 2013 e 2020 —, buscaremos refletir sobre o olhar dos envolvidos nesse processo sobre a dinâmica de urbanização do município de Nova Lima à luz do Plano Diretor.

Por fim, em nossas considerações sobre o desenvolvimento deste trabalho, mostraremos como é oportuna e necessária a discussão do tema em questão, visto que abre novas possibilidades de construir caminhos e alternativas para uma política urbana inclusiva e sustentável.

1 A CIDADE: ESPAÇO DE PRODUÇÃO E DE REPRODUÇÃO DO URBANO

A cidade é o espaço da produção e reprodução social. A complexidade das cidades, não é uma temática recente. Harvey (1980), lembra que essa complexidade é própria das relações sociais, econômicas, políticas e culturas de uma sociedade. Assim, equacionar, equilibrar, compreender a multiplicidade e dinâmica de estruturação da cidade se torna um desafio para toda a sociedade.

As cidades brasileiras intensificaram seu crescimento a partir da década de 30, aumentando sua população de maneira substancial, com o processo migratório do campo para a cidade. Esse processo ampliou a necessidade por moradia e intensificou a disputa por uso e ocupação do solo.

Nova Lima, localizada na região metropolitana de Belo Horizonte, assim como as demais cidades possui em sua conformação urbana, constituída ao longo do tempo e espaço, dinâmicas vivas em sua organização. Como coloca Moreira (2008, p.10), “as cidades são povoadas por conflitos de interesses envolvendo pessoas e atividades humanas no uso dos seus espaços.”

Desde sua formação, o município “teve grande importância significativa na economia regional de Minas no século XIX, sendo seguramente um dos municípios responsáveis por gerar divisas importantes nas relações externas entre o Brasil e Inglaterra” (CURI, 2019, p. 20).

De acordo com dados do IBGE (c2017), Nova Lima possui uma área de 429,313 km² e uma população estimada em 97.378 habitantes. Assim como as demais cidades brasileiras, o município possui, em sua gênese, um forte interesse do setor industrial — sobretudo do imobiliário —, no qual o uso e a ocupação do solo são fortemente determinados pelo poderio econômico imobiliário.

A história de produção e reprodução da cidade acontece com a participação de diversos atores sociais, com diferentes lógicas de uso e ocupação do solo. Trabalhos como de Pires (2003), confirmam que a história de desenvolvimento econômico, cultural e urbano do município de Nova Lima sofreram e sofrem influência do setor minerário. Esgotado a exploração de minério, essas terras move-se para a atividade imobiliária. Mendonça, Perpétuo & Vargas (2004), chama esse beneficiamento de “segunda Safra”, e afirma que;

Essa concentração de terras, os aspectos naturais do município, (clima ameno, vegetação exuberante e presença de grandes maciços montanhosos), aliados à expansão urbana da chamada zona sul de Belo Horizonte resultaram, a partir dos anos oitenta, e mais especificamente dos anos noventa, na ocupação dos loteamentos fechados, denominados condomínios. (MENDONÇA; PERPÉTUO; VARGAS,

2004, p. 3).

A partir da década de 70, aflorou no município um novo fenômeno econômico, protagonizado pelo setor imobiliário. De acordo com diagnóstico apresentado para a revisão do Plano Diretor (NOVA LIMA 2015a, p. 55), esse fenômeno é caracterizado por aquisições luxuosas pertencentes a uma nova camada social, o que reforça a “segregação socioterritorial que marca a trajetória do município”.

Nesse sentido, o Plano Diretor de Nova Lima, é um terreno fértil de análise, pois impacta diversos aspectos do urbano, tanto do município como da região metropolitana. A sua revisão, com a participação de todos os seguimentos que influenciam na realidade local e metropolitana, deve ser um pacto de propostas de modo a equalizar os conflitos, não restringindo apenas a regulação urbanística.

Examinar os caminhos que percorrem o Plano Diretor permite verificar se o poder local concebe sua política urbana alinhada ao capital financeiro e ao mercado imobiliário, o que, consequentemente, inviabiliza a construção da cidade no seu real conceito. A percepção é que o poder público se distancia do propósito de criar instrumentos de melhoria da qualidade de vida da coletividade, ao contrário: ele se submete ao capital financeiro e ao mercado imobiliário, dominando a agenda pública de acordo com seus interesses. Assim,

observar em nossas cidades, com efeito, um novo ciclo de mercantilização que combina as conhecidas práticas de acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com as novas práticas empreendidas por uma nova coalização de interesses urbanos na direção da sua transformação em mercadoria (commodity). A expansão e crescente hegemonia da visão do Brasil como mercado conspiram contra a visão do Brasil como sociedade urbana, democrática, justa e sustentável. (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2011, p. 12).

Para tanto, serão desenvolvidos dois pontos principais: primeiramente, será feita uma análise teórica sobre os conceitos de “cidade” e “urbano”, bem como seus desafios e suas transformações face às contradições sociais manifestas no espaço urbano; em segundo lugar, será abordado o histórico de formação do município de Nova Lima, assim como a sua dimensão socioeconômica e territorial, além de sua capacidade institucional em gerir uma política urbana que inclua socialmente toda a cidade.

1.1 CIDADE E URBANO: DESAFIOS E TRANSFORMAÇÕES

Historicamente, a cidade compreende um conjunto complexo de poderes conflitantes e convergentes, os quais determinam as relações sociais, econômicas, políticas e culturais de

uma sociedade. É característico das cidades suas constantes transformações, que, por si só, geram as variações estruturais amalgamadas às mudanças sociais.

Esse agrupamento de conformações no processo de constituição da cidade permite concluir, de acordo com Harvey (1980, p. 13), que “a cidade é visivelmente, uma coisa complicada. Parte da dificuldade que experimentamos em lidar com ela pode ser atribuída a sua complexidade”. Ademais, a cidade é o espaço do surgimento, do nascimento e do renascimento de uma produção e reprodução histórica.

Pensar a cidade, antes de mais nada, é preciso refletir sobre o direito de pertencimento que compõe um conjunto de ferramentas e instrumentos que garantem a proteção dos direitos fundamentais, ampliando e fortalecendo os mecanismos de participação popular na gestão da coisa pública. Portanto, não se resume a uma normativa de Estado ou a uma política de governo, mas está entranhada, determinada como uma diretriz dos direitos humanos. Nesse sentido, Oliveira (2017) apresenta que:

A temática da questão urbana perpassa as discussões atuais, dialogando com a sociologia, antropologia, história, geografia, arquitetura e urbanismo, psicologia, política, arte, literatura, e fortemente com a ciência jurídica, pelo direito à cidade. Nesse sentido, a cidade passa a ser considerada como o espaço central da sociabilidade e da efetivação da cidadania. (OLIVEIRA, 2017, p. 4–5).

Henri Lefebvre, filósofo francês, em suas obras “O Direito à Cidade” (2001) e “A Revolução Urbana” (2002), elabora sua crítica sobre a cidade e o processo urbano, a qual se fortaleceu enquanto espaço de disputa e de luta de classe a partir do processo de industrialização. Lefebvre (2001, p. 12) destaca que a cidade preexiste ao processo de industrialização, sendo “centros de vida social e política, onde se acumula, não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos)”. Para o autor, cidade e urbano, em sua gênese, sempre estiveram presentes no pensamento humano, “desde a reunião de várias aldeias ou tribos estabelecidas num território”, contando com a cultura clássica grecoromana, passando pelo sistema feudal e, também, pela era medieval. Em todos esses tempos da história, o valor de uso e o valor de troca existiam.

Se a cidade é uma construção coletiva, resultado de experiências e de vivências mútuas ou individuais, as dimensões espacial e social estão intrinsecamente ligadas. Assim, Harvey (1980) indica que

seja razoável considerar a cidade como um sistema dinâmico complexo no qual a forma espacial e o processo social estão em contínua interação. Se desejamos entender a trajetória do sistema urbano, devemos entender os relacionamentos funcionais que existem dentro dele, e as feições independentes no processo social e na forma espacial

que podem mudar a linha daquela trajetória. (HARVEY, 1980, p. 34).

Entretanto, a cidade industrial ocorre no período de transição da Idade Média ao período moderno, com características de concorrência e apropriação dos meios de produção. Nesse ciclo, ocorre o aumento da população nas cidades, no qual Lefebvre (2002) destaca o *locus* do poder em uma determinada cidade e no Estado, acompanhados pelo processo de troca, isto é, de comércio.

Para o autor, a “não cidade e a anticidade vão conquistar a cidade” de maneira tal que a urbanização da sociedade se tornará inevitável, “recobrando remanescentes da cidade anterior à indústria” (LEFEBVRE, 2002, p. 26). Essa manifestação súbita do aumento da população da cidade — categorizada por Lefebvre (2002) como “implosão-explosão” — rejeita a cidade, mas, ao mesmo tempo, abre caminho para o urbano.

Todavia, é no processo de consolidação de produção capitalista de industrialização e de urbanização que a cidade encarna outro aspecto: “um produto com valor de troca” (LEFEBVRE, 2001, p. 12). A partir desse ponto de vista, o debate vai se tornando bastante fértil, à medida em que a transformação dessa obra em mercadoria emerge de relações conflitantes dentro de uma arena de práticas sociais, culturais e políticas, o que acirra a luta de classes.

Nesse ponto, ressalta-se que a classe dominante prepondera, pois ela se apodera do direito de pertencimento da classe trabalhadora à cidade, transbordando esse público para as periferias, distantes dos centros de conflito e de decisões. Consequentemente, a classe trabalhadora é inibida de lutar por seus interesses, como o direito à moradia, por exemplo. Para Lefebvre (2001, p. 23), a “classe dominante expulsa do centro urbano e da própria cidade, o proletariado, destruindo a urbanidade.”

Em outras palavras, é possível considerar que o espaço urbano é resultado das dimensões econômicas, políticas, culturais e sociais que se constroem e reconstroem de acordo com a prioridade e desejos da sociedade. Por fim, o autor conclui dizendo que a sociedade urbana é a “sociedade que resulta da urbanização completa, hoje virtual, amanhã real” (LEFEBVRE, 2002, p. 15).

Nesse entendimento, o espaço urbano torna-se o local circunstanciado de fortes entraves com o poder hegemônico, a partir de lutas e de organização da sociedade civil. Dessa maneira, ele abarca uma dimensão de encontros, de desencontros, de mediações e de negociação, enfim, “torna-se o lugar de encontro das coisas e das pessoas, da troca” (LEFEBVRE, 2002, p. 24). Em suma, assim como a complexidade e as complicações da cidade citadas por Harvey

(1980), o urbano, por consequência, assume um complexo e complicado viés.

A urbanização ocorreu com a saída das populações das áreas rurais para as cidades, fazendo com que eclodisse as aglomerações urbanas. A esse respeito, Lefebvre (2002, p. 17) disserta que “a concentração da população acompanha os meios de produção. O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária”.

Com o aumento do tecido urbano, o debate da política urbana torna-se imperioso e desafiador. Lefebvre (2002) trata essa questão como uma “revolução urbana”, ao defini-la assim:

[...] como “revolução urbana” designaremos o conjunto de transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano. (LEFEBVRE, 2002, p. 19).

Assim, o autor elabora um eixo gráfico para explicar o processo de urbanização, podendo ser entendido como formas: a Cidade Política; a Cidade Comercial; a Cidade Industrial; e, por fim, a Sociedade Urbana, que é o ponto crítico para o autor. Esta transforma as relações de produção, predominando o valor de troca, com alterações profundas e enigmáticas nas relações sociais. Nesse sentido, “o urbano (abreviação de ‘sociedade urbana’) define-se, portanto, não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas, ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora” (LEFEBVRE, 2002, p. 28).

Nesse mesmo espaço urbano, está presente o Estado, o qual oferece bens e serviços por meio de equipamentos públicos, muitas vezes negligenciados nas regiões suburbanas. Lefebvre (2002) destaca que a cidade está subordinada ao Estado, no entanto, é preciso avaliar ou considerar a subordinação (ou sujeição) do Estado diante do capital. No caso da cidade, o mercado imobiliário coordena, ao menos virtualmente, o Estado.

É importante salientar que, mesmo com a presença precarizada do Estado e até mesmo do mercado, as áreas suburbanas ou periféricas criam e recriam dinâmicas sociais, econômicas e culturais de pertencimento à cidade. A população marginalizada acaba dentro dessas contradições sociais, criando modos de vida os quais constituem identidades, histórias e valores. Aqui, temos, mais uma vez, o urbano ultrapassando os limites da territorialidade.

A tentativa de conceituar a cidade perpassa pelo pensamento de vários especialistas: assistentes sociais, arquitetos, engenheiros, economistas, cientistas sociais, entre outros. Todos

esses atores fracionam o conceito de acordo com diferentes teorias. Essa fragmentação diverge do pensamento filosófico, o qual busca conceituar a cidade como um todo em um pensamento único.

Lefebvre (2001) não descarta a importância desses pensamentos “parcelares” para a cidade, no entanto, o autor alerta que a cidade deve ser pensada de forma global. Isso posto, a cidade transcende um pensamento único, devendo ser um coletivo de ideias e de estudos em direção a dedicar a *pólis* para todos.

Assim, para Lefebvre (2001, p. 45), o “urbanismo transborda das técnicas e aplicações parciais (regulamentações e administração do espaço construído) para se tornar uma prática social que diz respeito e que interessa ao conjunto da sociedade”. Seguindo o pensamento delineado, o autor acrescenta que o conceito de ideário de alguns filósofos é “de uma cidade composta não por cidadãos, mas por cidadãos livres, libertados da divisão do trabalho, das classes sociais e da luta de classes, constituindo uma comunidade, associados livremente, para a gestão dessa comunidade” (*Ibidem*, p. 47).

Com o capitalismo, esse será apenas um desejo filosófico, pois o que justamente define o capitalismo é a apropriação dos bens materiais dos meios de produção para geração de lucro. A cidade é um cenário que oferta esses bens, além de toda a força humana para produção de tal riqueza na qual, inevitavelmente, comprovar-se-á a divisão de classes, a desigualdade e a exploração do trabalho.

Entender o movimento territorial e urbano, bem como o seu intrínseco processo de construção social, é um aspecto que deve ser atentamente considerado para analisarmos e compreendermos a cidade. Harvey (1980) intitula o movimento de “imaginação geográfica e imaginação sociológica”: a imaginação sociológica se refere ao processo de engajamento e pertencimento do indivíduo ao espaço urbano; já a imaginação geográfica propõe que o indivíduo identifique e reconheça sua atribuição no processo de formação da cidade.

O conjunto de imaginário sociológico e geográfico estão extremamente interligados na condução do desenvolvimento socioeconômico, refletindo na elaboração de políticas sociais e objetivando manter a distribuição da riqueza socialmente produzida nas diferentes classes sociais. No entanto, a distribuição da riqueza ocorre de forma desigual. Nesse entendimento, Harvey (1980, p. 41) afirma que “a maioria das políticas sociais são diretamente elaboradas como tentativas de manter uma dada distribuição de renda em sistema social ou para a redistribuição entre os vários grupos sociais que constituem uma sociedade”.

Embora a cidade seja uma simbiose de expressões culturais, políticas e sociais, ela possui particularidades e especificidades que devem ser compreendidas. O próprio processo de

industrialização ocorrido em escalas diferentes nos diversos centros urbanos exige uma análise pormenorizada das distintas e complexas questões sociais de cada região. É preciso estar atento às suas entrelinhas. De acordo com Lefebvre (2001, p. 58), “Essas transformações da vida cotidiana modificam a realidade urbana, não sem tirar dela suas motivações. A cidade foi ao mesmo tempo o local e o meio, o teatro e arena dessas interações complexas”.

Nesse sentido, é importante frisar que a população dos centros urbanos adensou. Consequentemente, houve a ampliação da falta de moradia e de serviços públicos essenciais para o atendimento da população, como saúde e educação. Não obstante, o aparato de intervenção estatal, tanto de políticas sociais — com investimentos em saúde, habitação, renda e seguridade social — quanto de intervenção do mercado, atribuiu ao poder público a responsabilidade de “regular as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais” (MORAES, 2001, p. 14).

A partir da década de 70, o modelo capitalista entrou em crise, desencadeando um forte conflito entre o capital e a classe trabalhadora e abrindo espaço para a implementação de programas neoliberais. O neoliberalismo se apoia na necessidade de uma ampla reforma do Estado, no qual o discurso do Estado mínimo prevalece como um mantra. Ainda segundo o autor, o neoliberalismo “prega a necessidade de desregular e privatizar as atividades econômicas, reduzindo o Estado a funções definidas, que delimitassem apenas parâmetros bastante gerais para as atividades livres dos agentes econômicos” (*Ibidem*, p. 05).

No caso da América Latina, a implementação das novas regulamentações nas relações trabalhistas, econômicas e sociais passam por uma ampla intervenção privada, o que agrava ainda mais as desigualdades sociais já comuns a esse continente. Por consequência, tudo isso leva à extinção ou à precarização dos direitos sociais destinados aos cidadãos, sobretudo às classes mais vulneráveis.

Segundo Dardot e Laval (2015),

O neoliberalismo pretende fazer desaparecer tudo aquilo que, no Estado assim como na sociedade, se assemelha a focos de resistência à norma geral da concorrência. O Estado é ele mesmo o alvo de políticas que visam enquadrá-lo às normas do mercado, transformá-lo em uma quase empresa “competitiva” e “eficaz”. (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 267).

Desse modo, todo o aparato Estatal para implementar políticas e programas sociais é considerado ameaça à liberdade individual e ao direito de livre concorrência entre as pessoas. Nesse sentido, a população mais pobre é visivelmente destituída do seu “direito de propriedade, concebido pelos juristas e filósofos do iluminismo como uma liberdade essencial, um meio de ser plenamente ‘homem’” (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 262).

Posto dessa forma, remonta-se aos condicionantes cravados na história, dando norte não só a formação da cidade, mas também às suas desafiadoras problemáticas urbanas criadas e recriadas no espaço urbano. A inclusão no tecido urbano é residual e desigual. Para Lefebvre (2001, p. 60), “a cidade não pode ser concebida como um sistema significante, determinado e fechado enquanto sistema”.

É interessante notar que o processo de construção das cidades e as relações de poder se configuravam como um espaço privilegiado de acordo e de conciliação das oligarquias. Esse fato implica práticas excludentes e ausência de políticas que atendam aos interesses coletivos. Assim ocorreu nos sucessivos regimes políticos, nos quais os espaços de decisão permaneceram elitistas, isto é, formados por grupos de “inteligência” que se apropriavam do Estado. Para os autores Ribeiro e Santos Júnior (2011):

A cidade brasileira contemporânea resulta da combinação de dois mecanismos complementares: a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade (em especial a moradia e o solo urbano) como mercadoria (ou seja, a livre mercantilização) e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano (o que permitiu não somente as ocupações ilegais das favelas e loteamentos irregulares, mas também as formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites). (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2011, p. 11).

O desenvolvimento das cidades brasileiras se intensificou a partir da década de 30, durante o período da nova fase de expansão do capitalismo. Nesse período, houve uma intensa debandada das pessoas para a área urbana. Esse processo ampliou a necessidade por moradia e intensificou a disputa por uso e ocupação do solo. O movimento descrito acelerou a especulação imobiliária, a qual, por sua vez, contribuiu para ampliar as dicotomias sociais.

Se, por um lado, as famílias de elevado poder aquisitivo passaram a ter direito à escolha de espaços privilegiados para ocupação, por outro, as famílias de baixa renda foram “empurradas” para as áreas periféricas. Em suma, o que se observou foi um visível processo de “reprodução da força do capital, conforme os anseios dos atores responsáveis pela “máquina do crescimento urbano” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 16).

Na contemporaneidade, com a nova ordem nas relações trabalhistas, econômicas e sociais, as desigualdades sociais se ampliam. Imprescindível, porém, considerar a sociedade e o seu conjunto de transformações no percurso histórico. Nesse aspecto, é importante analisar quais são os desafios que se impõem às cidades.

Se a moradia é o princípio primeiro de pertencimento à cidade, como atenuar tal problemática? Sem dúvida, a moradia é uma questão social que resulta da relação histórica da

sociedade com a cidade, abarcando aspectos culturais e a sequência histórica de urbanização. Em síntese, são questões que se enveredam para a problemática deste trabalho, já que o Plano Diretor é um mecanismo constitutivo de regulação da política urbana.

De acordo com Ledebvre (2002), é no processo de industrialização que se inicia a urbanização. Nesse entendimento, o autor destaca que “a cidade em expansão prolifera, produto das periferias distantes (subúrbios), invade os campos” (*Ibidem*, p. 77). Ao fazer um traçado do processo de formação da sociedade urbana, o autor identifica as “descontinuidades”, as quais ele considera como pontos críticos a serem analisados. Urbanização e industrialização expressam as contradições da sociedade.

A atual problemática urbana, revela-se nas contradições sociais expressas no cotidiano: por vezes, o planejamento do urbano, por meio de suas políticas públicas, não abrange a população vulnerável. Uma das maiores manifestações desse ponto crítico é expressa na ausência ou na precariedade da moradia. Assim, o que verificamos são “segregações que destroem morfologicamente a cidade e que ameaçam a vida urbana não podem ser tomadas por efeito nem de acasos, nem de conjunturas locais” (*Ibidem*, p. 99).

A cidade e as relações urbanas são consequências de profundas transformações da sociedade esboçadas em um contexto neoliberal, em seus aspectos culturais, no mundo do trabalho e na própria relação com o Estado a partir de implementação (ou não) de políticas públicas. Dessa forma, tal compreensão exige uma análise da crise do capital e da capacidade de organização da sociedade, sobretudo da classe trabalhadora, nos seus diversos espaços ocupacionais e políticos. Ainda de acordo com o autor: “A reflexão teórica se vê obrigada a redefinir as formas, funções, estruturas da cidade (econômicas, políticas, culturais, etc.), bem como as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2001, p. 105).

Nesse ponto, algumas perguntas se levantam: considerando as análises de Lefebvre (2001, 2002) qual seria a retórica de direito à cidade na atualidade? O Plano Diretor teria a condição de contribuir para o direito à cidade? Quais são os atores a serem envolvidos? Cidade de quem, com quem e para quem?

Seguindo a lógica da história, a tarefa é árdua, quase uma utopia, mas não impossível. A retórica sobre o direito à cidade na atualidade, deve ir além de uma política urbana, mas um compromisso político que defenda direitos fundamentais a vida humana e coletiva. Nesse caso, os atores envolvidos no processo, como juristas, urbanistas, políticos e militantes sociais, devem abdicar de uma visão fragmentada e parcial dos modos de produção capitalista e debruçar sobre as estruturas social, política e econômica que reforçam as desigualdades sociais e, a partir de então, dar um novo significado a cidade. Assim, caminho com o argumento de Lefebvre (2002),

quando ele propõe que a reforma urbana, deve ser um amplo movimento social, que busque incluir socialmente todos os excluídos. Dito isso, o Plano Diretor, passa ser uma ferramenta importante, já que orienta e normatiza a produção social do espaço urbano

De fato, a potencialização e o resgate dos espaços públicos, bem como a atribuição de sua função social, com encontros e com trocas coletivas, pode ser um novo redesenho das cidades de inclusão social. Tendo isso em vista, o autor disserta que a participação das comunidades é indispensável para a empreitada de vazão de uso da cidade, ou ainda, de forma mais precisa: “Apenas grupos, classes ou frações de classe capazes de iniciativa revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará obra” (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

O teórico retoma sua crítica ao conceito de urbanismo meramente voltado para o espaço e para o seu uso. Em se tratando do direito à moradia, é preciso explorar e aprofundar os diversos tipos de conhecimento para compreender o porquê de uma parcela significativa da população não usufruir de tal direito. Essa falta está relacionada a questões socioeconômicas, como trabalho, renda, escolaridade e condições de infraestrutura e planejamento não ofertados pelo Estado.

Nesse sentido, o urbanismo deve ser pensado de maneira coletiva, abarcando outras áreas de conhecimento para garantir a inclusão social e o próprio direito à cidade. Assim, para Lefebvre (2001, p. 52) “a cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas”.

O exercício contínuo de conceituar e categorizar a cidade transcende a leitura ou a visão do concreto, do paupável. A cidade também transmite ideias, simbologias, sentimentos, desejos e sensibilidade. Dito isso, Lefebvre (2001, p. 52) refere-se à cidade como uma “obra a ser associada mais com a arte do que com o simples produto material”.

A partir de 1970, inicia-se uma nova narrativa para discutir a cidade e o espaço urbano. Ferrari Júnior (2004) e Tavolari (2016) destacam o pensamento de autores como Lefebvre (1972, 2001, 2002) e Harvey (1980), os quais proporcionaram uma renovação significativa no debate crítico da pesquisa urbana. Segundo Ferrari Júnior (2004), esse conjunto de arcabouço teórico tem o intuito de

“desmascarar” a verdadeira função do planejamento, entendido que através do intervencionismo e o regulacionismo estatal tinha, segundo vários autores, principalmente de orientações marxistas, o intuito tentar manter a cidade às necessidades do capitalismo, ou seja, manter condições favoráveis, seja a longo ou em médio prazo, o status quo capitalista. (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 17).

Os novos sujeitos sociais afloram na esteira da ditadura militar em 1970, período em que organizações sociais desencadearam transformações de cunho político, social, econômico e cultural. Nessa perspectiva, o autor analisa o funcionamento dos movimentos sociais, nominando-os de novos sujeitos capazes de reagir às condições impostas a partir de uma prática política e social. Segundo Sader (2001, p. 26), “o impacto dos movimentos sociais em 1978 levou a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular, ofuscadas pelas modalidades dominantes de sua representação”.

Após meados da década de 90, os movimentos sociais face a conjuntura social e política da sociedade brasileira, reatualiza suas pautas, reivindicando novas demandas sociais como “a de trabalhar com os excluídos sobre questões de gênero, etnia, idades, etc”. (GOHN, 2004, p.26).

Quanto aos mecanismos de participação da sociedade civil a partir da década de 90, a autora Maria da Glória Gohn (2004) salienta sobre a perda de protagonismo dos movimentos sociais, incluindo a “perda de visibilidade política no urbano” (GOHN, 2004, p.25). A autora aponta alguns elementos que contribuíram para esse arrefecimento

Em suma, no interior dos movimentos expressava-se uma crise maior, que não era deles mas refletia-se no seu cotidiano, que o país atravessava: o desmonte de políticas sociais pelas políticas neoliberais e sua substituição por outras políticas, em parceria com ONGs e outras entidades do Terceiro Setor; a fragmentação da sociedade pela desorganização ou flexibilização do mercado de trabalho levando ao crescimento do setor informal; a defasagem na qualificação do mercado de trabalho face a era da tecnologia, comunicações e informação, levando a novas exigências no campo da educação, formal e não formal, face ao mundo globalizado etc. Portanto, a crise expressava os novos arranjos na busca de renovação, de adaptação à nova conjuntura e às mudanças no mundo do trabalho, de reposicionamento frente às novas políticas públicas (GOHN, 2004, p.26)

A partir dessa compreensão, ao analisarmos as diferenças sociais do atual contexto urbano, o Estado segue alinhado ao capital financeiro e ao mercado imobiliário — poderes que dominam a agenda pública de acordo com os seus interesses e inviabilizam a construção da cidade no seu real conceito. Nesse sentido, ainda hoje, perpetuamos traços da era Vargas e permitimos a “manutenção das hierarquias” (GOMES, 2005, p. 119).

Paradoxalmente, é relevante frisar importantes alterações na política urbana — resultado de um dinâmico processo de organização dos movimentos sociais, o qual garantiu, no Capítulo II da Constituição de 1988, diretrizes e mecanismos que determinam sua aplicação e sua regulação. Em síntese, conforme Sader (2001) afirma, é necessário refletir sobre novas estratégias de revigorar os “novos sujeitos sociais”. O desafio, então, é traçar estratégias de

(re)organização que possam expressar “uma insistente preocupação na elaboração das identidades coletivas, como forma do exercício de suas autonomias” (*Ibidem*, 2001, p. 51).

2 HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA: ASPECTOS SOCIAIS E TERRITORIAIS

O município de Nova Lima, localizado na região metropolitana de Minas Gerais, registra uma narrativa de três séculos de história, de ocupação e de desenvolvimento com constantes transformações e alterações territoriais e sociais, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Os primórdios de sua fundação datam do início do século XVIII, quando o bandeirante paulista Domingos Rodrigues da Fonseca encontrou ouro nessas terras. Com a descoberta do ouro nos Ribeirões Cardoso e Cristais, garimpeiros de diversos lugares do Brasil migraram para a região em busca de riquezas advindas da exploração desse metal.

Seguindo a trajetória mineira, cuja principal atividade econômica do século XVIII se baseou na extração de ouro e diamante, Nova Lima iniciou seu processo de formação com a exploração do ouro a partir de 1700. Nesse período, houve o estabelecimento dos primeiros movimentos de formação de núcleos urbanos, os quais, ao mesmo tempo que priorizavam a mineração, apresentavam dinâmica administrativa própria e agregação de mão de obra precária.

Inicialmente, o atual município começou a ser chamado de “Campos de Congonhas” e, posteriormente, de “Congonhas das Minas do Ouro”. Ressalta-se que, em sua biografia, a cidade foi subordinada ao município de Sabará com o nome de “Congonhas do Sabará”. Anos depois, em 1893, a cidade tornou-se “Vila Nova de Lima” e, finalmente, em 05 de fevereiro de 1923, ela foi emancipada com o nome de “Nova Lima”.

De modo geral, à medida em que se esgotavam as condições de exploração de uma região, os garimpeiros se deslocavam para outros lugares em busca de novas oportunidades de extração de ouro, deixando, por vezes, vilas e lugarejos fantasmas. No entanto, ao contrário das demais cidades vizinhas, é possível dizer que Nova Lima enfrentou com êxito os desafios impostos à mineração naquele contexto histórico.

A condição de sobrevivência de Nova Lima, em relação aos demais municípios, foi graças à instalação de tecnologias de exploração por parte de empreendedores ingleses. Assim, o município não sucumbiu ao “declínio da mineração do ciclo do Ouro em Minas Gerais à custa da utilização, pelos ingleses, de técnicas avançadas, fruto do avanço tecnológico inglês, conduzido sob uma organização empresarial particularmente eficiente para o Brasil do século XIX” (PIRES, 2003, p. 40).

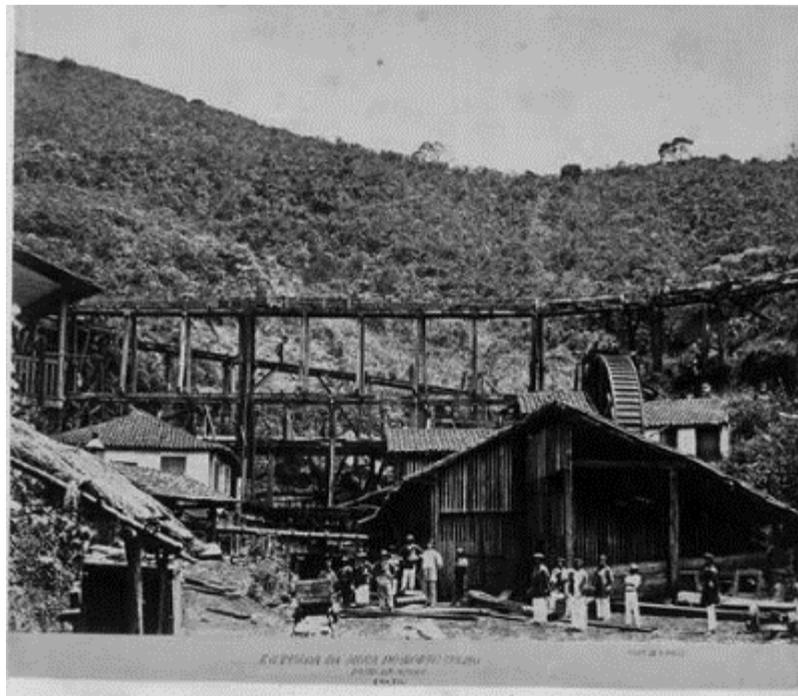
Nas primeiras décadas do século XIX, por volta da década de 30, a Saint John Del Rey Mining Company se instalou no município, sendo, posteriormente, transformada na Mineração Morro Velho. Segundo Nova Lima (2015a, p. 41), “No período de 1835 a 1886, o

empreendimento minerário em Morro Velho se mostrou exitoso, com o capital inglês obtendo expressivos lucros. Estima-se que à época a Saint John Del Rey Mining Company chegou a utilizar 2.500 escravos na exploração de suas lavras”.

Ademais, há registros de que a empresa teve uma atuação com circunstâncias adversas, como nos três grandes acidentes ocorridos na mina: o primeiro em 1857, com o desabamento de uma galeria da Mina Grande, o qual ocasionou mortes de trabalhadores; o segundo em 1867, com um incêndio em suas estruturas; e o terceiro em 1886, considerado o maior de todos, com muitas mortes, destruição e fechamento da mina. No entanto, os acidentes ocorridos não foram suficientes para sucumbir o desejo de exploração das minas (NOVA LIMA, 2015, p. 41).

Isso posto, as transformações tecnológicas daquele período foram capazes de estimular a atividade econômica. Todavia, as condições sociais e trabalhistas manifestadas no espaço da mina foram ignoradas em detrimento da acumulação material. Assim, é possível dizer que, desse momento em diante, instaurou-se um espaço contraditório e conflituoso, com consequências e significados próprios das relações sociais. A Figura 1, disposta a seguir, ilustra a entrada da Mina de Morro Velho no ano de 1968.

Figura 1 – Entrada da Mina de Morro Velho 1968



Fonte: FIGUEIREDO (2017).

Entre os anos de 1889 e 1892, a mina foi reaberta sob a direção de George Chalmers, que empreendia outras novas técnicas, práticas de segurança e injeção de capital. Cumpre

destacar que tais práticas de segurança não tinham como pano de fundo a melhoria das condições de insalubridade da classe trabalhadora, mas sim a potencialização da produtividade e da lucratividade destinada aos investidores da mina.

O superintendente Chalmers movimentou a organização da empresa, o que provocou um interrelacionamento entre a empresa e a comunidade, repercutindo na estrutura e no cotidiano urbano da cidade. Nesse período, foram implementados: a construção da hidrelétrica de Rio de Peixe, usada para gerar energia e atender o processo de beneficiamento do ouro; um conjunto de regos e banquetas, como a Banquetas do Rego Grande e a Banqueta dos Carrapatos; as construções de canais que captavam água dos ribeirões com funções diversas, dentre as quais, lavagem do ouro e abastecimento de água à população; e uma linha férrea que ligava Campos de Congonha a Raposos, com bondes elétricos conectando, também, a estrada de ferro Leopoldina Railway, a qual dava acesso ao Rio de Janeiro.

Ainda hoje, o Bicame que perpassa o centro histórico do município — construído em 1890 para conduzir a água do Rego Grande até a Mina da Morro Velho — possui um signo cultural e social para a cidade. Em um passeio turístico pelo município, encontra-se diversos monumentos deixados pelos ingleses, memórias que denotam significados de poder cultural, político, econômico e social dos destes sobre a cidade. O Bicame, talvez o mais imponente, foi reconhecido em 2002 como símbolo da cidade. Na Figura 2, é possível ver o Aqueduto Bicame nos dias atuais.

Figura 2 – Aqueduto Bicame



Fonte: NOVA LIMA (c2021a).

A breve lembrança feita até aqui valida o pensamento de Lefebvre (2001), o qual defende a cidade como uma condição histórica, limitada em um espaço que assume o *locus* de

reprodução social. A formação industrial de Nova Lima priorizou as condições materiais para sua manutenção. No entanto, pela necessidade de mão de obra e de expansão do capital, a atividade minerária precisou se aproximar da cidade, modificando sua estrutura.

O que escapa aos métodos de mineração naquele período são as técnicas e o aperfeiçoamento de mineração adotada pelos ingleses — meios que contribuíram de maneira significativa para incrementar a expansão e o desenvolvimento urbano de Nova Lima. Pires (2003) continua suas análises pontuando que:

A mineração local viveu sob as mesmas condições de outras povoações semelhantes a ela em estrutura, mas, no momento da introdução no local de tecnologia e investimentos, o povoado original passou pelo processo de crise produtiva, viveu a decadência sem, contudo, sucumbir totalmente. (PIRES, 2003, p. 40).

Tais transformações no espaço urbano do município se deram pela manutenção do monopólio — isto é, pela acumulação de riquezas —, fazendo com que as desigualdades sociais fossem ampliadas, mas, sobretudo, agravando as relações entre o capital e o trabalho.

George Chalmers expôs essas contradições ao demarcar o distanciamento entre os ingleses e os nativos daquele território. O superintendente determinou construções de equipamentos na cidade que atendessem, exclusivamente, aos ingleses, mas, ao mesmo tempo, estabelecesse uma nova relação com a sociedade. Figueiredo (2017) detalha que:

Equipamentos foram construídos para atender aos funcionários com funções de chefia. A criação do Clube das Quintas, em 1896, passou a oferecer aos ingleses lazer e esportes, com a criação da primeira quadra de squash do Brasil. A Igreja Anglicana, que existia desde 1834, tem a sua última construção em 1911. (FIGUEIREDO, 2017, p. 39).

Para ampliar os recursos investidos na mineração, Morro Velho precisava contratar mão de obra. Por conseguinte, para que a mão de obra contratada se estabelecesse no local, era necessário construir moradias, o que, certamente, funcionaria como um investimento lucrativo a longo prazo. Ao observarmos as tipologias das moradias — como tamanho, arquitetura e condições de salubridade —, é possível afirmar que havia uma destinação de acordo com a classe social e com a condição de trabalho que era desempenhado na época:

Assim, no cume dos morros Boa Vista e Timbuctu, assentou-se a mão de obra escrava necessária à movimentação da mina de Morro Velho. De outro lado, para abrigar os trabalhadores ingleses tinha-se a Aldeia do Retiro, um assentamento de casas dispostas em uma encosta, inspiradas na arquitetura do Brasil colonial, com alguma influência inglesa. Os ingleses dos mais altos escalões hierárquico administrativos da Saint Del Rey Mining Company residiam nas denominadas Quintas. (NOVA LIMA,

2015a, p. 45).

Essa configuração territorial estabelece contradições sociais e territoriais no tempo e no espaço as quais produzem reflexos que impactam no direito à cidade ainda hoje. Para Harvey (1980) a evolução desse processo urbano é imprescindível para compreender o *modus operandi* do capital. Importante notar que esse projeto habitacional empreendido em Nova Lima não foi idealizado como lugar de convivência, de proteção, de relação familiar nem mesmo de manifestações culturais e religiosas, mas sim como meio de extrair mais-valia, produto da industrialização ora vigente. Dessa maneira, as edificações demonstravam o controle do espaço e do poder por parte das classes dominantes. Por outro lado, pôde-se representar um cenário repactuador das relações sociais.

Com o desenvolvimento da produção e a necessidade de criar vínculos que fixassem a mão de obra no território, a Saint John Del Rey Mining Company iniciou o fortalecimento do comércio com venda de mercadorias necessárias à subsistência. Salienta-se que parte dessas casas comerciais eram pertencentes a imigrantes.

Para tanto, Chalmers requereu o armazém da mina para a venda de mercadorias básicas. Ademais, a casa Aristides foi um importante parceiro comercial da companhia, criando a rotina do “fiado”, isto é, uma compra na qual os produtos e os seus valores eram anotados em cadernetas e descontados posteriormente nos salários dos mineiros. Tal procedimento foi criando uma relação de dependência e de controle sobre os trabalhadores. Dessa forma, a exploração minerária criou um desenho de planejamento, de organização e de comercialização do espaço urbano, pensando nos interesses outrora preteridos em detrimento dos demais moradores e trabalhadores.

As figuras a seguir ilustram um pouco da região nesse período, a saber: o bairro Quintas, no século XX (Figura 3); as casas construídas para os trabalhadores das minas (Figura 4); e as casas construídas para os trabalhadores ingleses (Figura 5).

Figura 3 – Bairro Quintas, século XX



Fonte: NOVA LIMA (2015a, p. 45).

Figura 4 – Casas construídas para os trabalhadores da Mina



Fonte: FIGUEIREDO (2017, p. 41).

Figura 5 – Casas construídas para os trabalhadores Ingleses



Fonte: FIGUEIREDO (2017, p. 41).

Ressalta-se que a mina, a casa, o comércio e o gueto — condições impostas aos trabalhadores para expropriação e acumulação material — surgiam de maneira contraditória como elementos conflituosos e questionadores de tensões.

Figueiredo (2017), Pires (2003) e Nova Lima (2015a) abordam algumas diferenças de tratamento da Morro Velho entre os brasileiros caboclos e os imigrantes europeus. Sobre o uso urbano do solo, os brasileiros caboclos e descendentes de escravizados possuíam suas moradias em setores específicos da cidade, as quais contavam com menores condições de infraestrutura. Já os imigrantes europeus possuíam melhores condições arquitetônicas e de infraestrutura em suas habitações.

Conforme o descrito pelos autores acima destacados, outra diferença de tratamento entre essas duas parcelas da população se refere às condições de renda. Isso porque, os imigrantes europeus possuíam maiores salários em relação aos brasileiros caboclos e descendentes de escravizados. Tais distinções culminaram no primeiro movimento de greve, em 1920, despontando importantes lideranças da classe trabalhadora, dentre elas, José Gomes Pimenta, o Dazinho.

Desse movimento, surgiu o comitê local do Partido Comunista e o Sindicato dos Mineiros (Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Exploração de Ouro e Metais Preciosos de Nova Lima), demarcando uma importante atuação no cenário local e nacional, com possibilidades concretas de atuação na sociedade. Assim, os conflitos inerentes ao capital e ao trabalho começaram a ganhar visibilidade social, com possibilidade de nova produção espacial, revelando a natureza da cidade.

2.1 O PANORAMA ECONÔMICO E SOCIAL DE NOVA LIMA NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DE 30

Com as transformações do capitalismo industrial no Brasil e a descrença no então modelo liberal econômico, Getúlio Vargas liderou a Revolução de 30. Assim, ele iniciou um novo governo com apoio de representantes de grupos industriais, políticos e sociais (GOMES, 2005). Anterior a esse processo, importa destacar a crise econômica de 1929, provocada pela queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque, classificada como a “maior depressão que o capitalismo até então vivenciaria” (CANO, 2017, p. 266). Nesse cenário, o modelo liberal adotado no Brasil tornou-se inviável e exigiu novas estratégias de desenvolvimento econômico.

No período em questão, Getúlio Vargas protagonizou a industrialização com base na substituição de importação, como alternativa de superar a crise de 1929, tornando-se o

“defensor do grande projeto de modernização do Estado brasileiro” (PIRES, 2003, p. 70). Além de fomentar a industrialização e o fortalecimento do setor mineral, Vargas criou condições legais que delimitavam a participação de capital estrangeiro nas mineradoras e garantiam a autonomia e o domínio do Estado.

O campo social também teve atenção. A partir da criação de políticas públicas, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a adoção do salário mínimo, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da Petrobrás, a classe trabalhadora conquistou o direito à cidadania.

Importante destacar que, além disso, o então presidente implementou medidas de amplo fortalecimento da política pública nas áreas da saúde e da educação, bem como de robustecimento da política de indústria e comércio. Há de se reconhecer que tais medidas fizeram parte de um processo tardio de industrialização, o qual possibilitou que a classe hegemônica ampliasse ainda mais a acumulação de riquezas.

São processos como esse que desencadeiam grandes transformações na prática social e na cidade como um todo. Nessa linha, Lefebvre (2001, p. 16) define esses meios em dois aspectos: “industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social”. Ao mesmo tempo, a acumulação e o desenvolvimento material provocado pela indústria negam a cidade e a própria estrutura social presente nela.

Esse conjunto de ações projetava na classe trabalhadora a imagem de um Estado forte e de uma cidadania constituída, mesmo em um contexto de governo autoritário. Tal relação direta entre o governo e os trabalhadores, de acordo com Gomes (2005), “permitia a inserção do povo no cenário político” e dava visibilidade às labutas dos seres invisíveis: “os empregados, a tutela e a unicidade se impuseram, o que não impediu o reconhecimento, pela primeira vez na história do Brasil, de que finalmente tinham suas associações respeitadas pelo patronato e seus direitos sociais garantidos por lei” (*Ibidem*, p. 113).

Ao mesmo tempo, a condição de desenvolvimento econômico, com traços marcadamente antidemocráticos, exigiu o comprometimento com o próprio futuro, conforme expressa o pensamento de Draibe (1985):

O processo de revolução burguesa envolve também uma relação com seu próprio futuro, expressa na questão proletária e nos diferentes conteúdos das relações emergentes entre os setores dominantes classes subalternas. Sob esse título poderíamos incluir a questão urbana, a questão social, a questão da cidadania e as formas democráticas e autocráticas de consolidação de poder burguês. (DRAIBE, 1985, p. 16).

Nesse contexto nacional, o estado de Minas Gerais se organizou na tentativa de alavancar a economia regional, ao dinamizar seu processo de desenvolvimento econômico e propor superar seu atraso em relação aos demais estados. Tal tarefa teve o desafio de enfrentar as características regionais, sociais, geográficas, culturais e econômicas específicas e peculiares do território mineiro. Isso porque, de acordo com Pires (2003, p. 75), “Minas Gerais ficou, por muito tempo, à margem do processo de industrialização, mesmo quando a discussão sobre a implantação do processo industrial brasileiro acirrou os ânimos das elites agrárias e industriais, no início do século XX”.

Mais adiante, Pires (2003) destaca que as inovações tecnológicas advindas dos ingleses no período do ouro não se apagaram com a cultura do leite e do café. Aqui, deve-se ressaltar que o café liderava a exportação na República Velha, período localizado entre 1894 e 1930:

A partir do declínio do ciclo do ouro, o que restou à economia de Minas foi investir na pecuária de leite e na agricultura, do café, como alternativas para retirar a região da estagnação produtiva. No entanto, a indústria, pelo contexto histórico que se desenvolveu em Minas, no ciclo do ouro, sempre esteve presente e resistiu aos esforços do poder régio e inglês de oficialmente deixar de existir. (PIRES, 2003, p. 75).

No decorrer do processo de desenvolvimento, observam-se importantes iniciativas tributárias, financeiras e estruturais para apoiar o setor produtivo no estado mineiro. Destaque para a criação, em 1952, do Parque Industrial de Contagem — primeiro distrito industrial do país —, da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), da Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Mannesmann, no Barreiro. Por fim, em 1960, a USIMINAS se instalou em Ipatinga, no Vale do Aço.

Todavia, Minas enfrentava desafios para impulsionar políticas de desenvolvimento econômico que destravassem as desigualdades regionais. O documento a seguir destaca que o PIB concentrava em territórios de “desenvolvimento específicos”, ao dizer que:

É necessário superar este cenário de desigualdade regional através da afirmação de que o desenvolvimento econômico de todo o Estado deve ser pensado de forma integral, onde a dinâmica socioeconômica de uma região está fortemente relacionada com a dinâmica socioeconômica de outras regiões, particularmente de sua região central, que exerce efeitos de arraste sobre o restante do Estado. O que se percebeu no desenvolvimento de Minas é que as regiões mais atrasadas não foram puxadas pelas regiões mais dinâmicas ao longo de sua industrialização e urbanização. Por esta razão, houve um considerável aumento do hiato de desenvolvimento inter-regional, que não deu sinais de arrefecimento no ciclo expansivo recente da economia mineira. (MINAS GERAIS, 2015, p. 12).

Na seara da crise mundial, a vinda de trabalhadores estrangeiros para os expedientes na

mina foi dificultada para Nova Lima, havendo a necessidade de contratação de brasileiros para continuar com a produção. A construção de moradias para estabelecer o vínculo com a terra continuou sendo a postura da empresa. A esse respeito, Morro Velho (1995 *apud* FIGUEIREDO, 2017, p. 42) chama a atenção para a quantidade de construções habitacionais até a década de 40, registrando em seus estudos que “em meados da década de 1940, as casas de aluguel simbólico para a moradia dos trabalhadores somavam 2.660 unidades, sendo 1.600 construídas a partir de 1930”.

Outra coincidência com a conjuntura nacional se refere à pressão dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, indo ao encontro da criação da CLT. O governo de Getúlio questionou, por meio de vistorias, as condições de trabalho e o direito dos mineiros no município novalimense, com registros de multas, além de sanções econômicas as quais dificultavam a saída do capital para o exterior (PIRES, 2003). Tais medidas induziram a companhia a criar novas condições de reinvestimento de seu lucro, conforme destaca Figueiredo (2017). Desse modo, o Estado incorporou demandas populares, mas, ao mesmo tempo, permaneceu vigilante em manter o *status quo* das elites, criando condições subsidiárias para a infraestrutura do mercado.

A partir de meados da década de 50, em Nova Lima, a Saint John Del Rey Mining Company passou por uma nova reformulação do seu capital. As minas de Morro Velho, de Raposos e de Honório Bicalho foram, então, incorporadas ao capital norte-americano, isto é, à Hanna Mining Corporation. Do ouro ao ferro, esse seria o novo foco minerário da Hanna Mining Corporation, já que estudos apontavam reservas de ferro na Serra do Curral.

O avanço das forças produtivas para esse novo investimento não alterou a vida urbana da cidade, a qual carrega o histórico do ouro em sua gênese. É importante salientar que, mesmo não tendo foco no ouro, a partir do novo investimento, a empresa não abriu mão das terras que estavam no território de Nova Lima. Esse controle demonstra um claro de poder sobre o território e sobre o urbano.

A mineração e a concentração de terras de domínio privado são elementos importantes para entender a formação da cidade e de seu processo de urbanização. Em seu trabalho, Pires (2003) analisa o processo de mineração *versus* a acumulação da terra e constata que, apesar das diversas legislações, “a propriedade do solo, no decorrer das constituições brasileiras, atribuiu e retirou poderes do proprietário da terra, de acordo com o que consideravam as constituições” (*Ibidem*, p. 132).

Entre 1834 a 1950, a Saint John Del Rey Mining Company incorporou ao seu patrimônio um grande contingente de terras no município de Nova Lima. A propriedade do

solo, tanto urbano quanto rural do município, pertencia à mineradora, fosse para sua acumulação material, fosse para dar condições de infraestrutura e/ou concentração de seu capital.

Nos estudos de Pires (2003), consta que a concentração do solo no poder privado se manteve com a venda da Saint John Del Rey Mining ao grupo americano Hanna Mining Corporation. Na década de 70, a companhia transformou-se no grupo intitulado “Minerações Brasileiras Reunidas” (de sigla MBR), o qual, por sua vez, formou a Mineração Morro Velho S/A, hoje Anglo Gold Ashanti.

A evolução histórica e urbana do município de Nova Lima está intimamente ligada à exploração de matéria-prima para acumulação material. Consta que, a partir de 1834, a empresa inglesa, interessada na manutenção de seu *status quo*, iniciou uma empreitada de aquisição de enormes glebas de terras. Não havia valor de uso nas terras, mas sim um valor de troca, com alta projeção de valor comercial. De acordo com a autora, o capital inglês empreendido no século XVIII em território novalimense “visava a fomentação das atividades produtivas e, assim, garantissem a diminuição dos gastos de produção que, ao final, na relação com o preço do produto, que deveria resultar em uma diferença positiva a favor da mineração, caracterizado como lucro” (*Ibidem*, p. 53).

Portanto, a acumulação de capital se baseou em uma dinâmica econômica de baixos salários e de precarização da mão de obra, o que cria um embate com as relações cotidianas, uma vez que subordina a cidade em uma condição proveitosa de valor. Os agentes econômicos projetavam “cidade, ou o que dela resta, ou o que ela se torna, serve mais que nunca à formação de capital, isto é, à formação, à realização, à distribuição da mais-valia” (LEFEBVRE, 2002, p. 43).

Cabe destacar que a Saint John Del Rey Mining Company se estabeleceu como centro de poder e riqueza no município graças à “manutenção do monopólio da propriedade privada da terra” (SEVÁ; LEMES, 2018, p. 182). As atividades ligadas à mineração e à posse da terra regulavam toda a vida econômica, social, idelógica e política do município, o que demanda um estudo mais aprofundado acerca de tal condição — isto é, se essa condição, resguardado as devidas proporções, persiste nos dias de hoje como manutenção de um poder dominante.

A cidade e as relações urbanas surgem em um cenário determinado pela necessidade de manutenção de poder e pela conquista a partir da expansão territorial, cuja força é exercida por domínio do capital e por força política. A propriedade da terra e o grande potencial de exploração de minério incidia sobre o universo político, social e econômico do município.

Dessa forma, a mineradora atuava como um poder paralelo, controlando a cidade por

meio da construção de moradias, da abertura de vias, da construção de igrejas e do investimento em lazer. Uma junção de poder político territorial e capital privado diferentes em sua gênese, no entanto, indissociáveis no processo de expansão e desenvolvimento das fronteiras territoriais do município.

É interessante notar que a formação do território e as relações de poder tendiam a se desenhar como um espaço privilegiado de acordo e de conciliação das oligarquias. Por conseguinte, tal tendência implicava práticas excludentes e carência de políticas públicas que atendesse aos interesses coletivos. Ressalta-se que toda a estrutura de serviços necessários à cotidianidade urbana foi construída ou direcionada pela empresa. Havia uma conveniência do poder político local de se submeter à ordem dominante.

As pesquisas sobre o minério de ferro e a sua conseqüente viabilidade econômica em solo novalimense datam da primeira década do século XX, mesmo período em que ocorriam os estudos de prospecção geológica e mineral em solo mineiro. De acordo com Pires (2003):

A princípio, as reservas de minério brasileiras foram avaliadas em 50 bilhões de toneladas sendo que 30% desse total foi encontrado em Minas Gerais e aproximadamente 1/3 dessas reservas achava-se localizado na zona metalúrgica, no Quadrilátero Ferrífero, especialmente nas áreas rurais do município de Nova Lima. (PIRES, 2003, p. 137).

Assim, orientado por estudos geológicos, o empreendimento inglês começou a preparar a empresa para um novo ciclo de produtividade (o ferro), criando condições técnicas e de infraestrutura para dar bases sólidas ao empreendimento. Entretanto, não havia uma corrida para essa exploração, pois o objetivo seria deixar as reservas no subsolo e criar especulações para maior valorização do ativo.

Cabe registrar que havia circunstâncias que dificultava as explorações das jazidas de ferro, como as condições de relevo e a falta do carvão. Consta nos estudos de Pires (2003) que o diretor superintendente Chalmers — seguindo o exemplo da Companhia Belgo Mineira, instalada em Sabará — iniciou uma extensa plantação de eucaliptos: mais de 2 milhões em áreas foram desmatadas para serem utilizadas na indústria siderúrgica. Tal feito resolveu a questão do carvão, um dos problemas para a empreitada.

Após a Segunda Guerra Mundial, iniciou-se uma nova fase de expansão do capitalismo, na qual o Estado ampliou a intervenção na economia vislumbrando a dinamização do mercado e a instauração de uma série de políticas sociais destinadas à classe trabalhadora. Seguindo esse raciocínio, o Estado impôs restrições redutivas à posse privada (regulando formas de exploração do solo, dos recursos naturais e das relações de trabalho) no sentido de valorizar uma noção de

função social da propriedade e de retomar para si o domínio do território nacional (SEVÁ; LEMES, 2018, p. 188).

Ademais, o governo implantou um programa de investimentos, de benefícios fiscais e de ampliação na infraestrutura, por meio da abertura de estradas e do incentivo à produção mineral. A partir de 1960, a Hanna Corporation assumiu o controle acionário da Saint John Del Rey, com protagonismo na exploração de ferro.

Houve um intenso uso em tecnologias de pesquisa, prospecção, lavra e domínio por grupos empresariais interessados nos possíveis estoques de ferro, cravados em solo novalimense. Salienta-se que havia pouco interesse em continuar a exploração de ouro, uma vez que seu valor de mercado já não era um atrativo econômico a nível internacional. Adicionamos a esse contexto, as reivindicações trabalhistas iniciadas pelos mineiros em 1920, com maior força após a implantação da CLT e subsequente às crises pós-guerra.

2.2 O MOVIMENTO DE EXPANSÃO URBANA DE NOVA LIMA

A mineração em Nova Lima teve seu ápice entre 1834 e 1990. A partir da década de 90, o declínio das atividades minerárias fez com que a arrecadação dos cofres públicos e a acumulação de capital das mineradoras diminuíssem. Com a redução assombrando a concentração de riqueza produzida, a Anglo Gold e a MBR passam a ver uma nova e rentável atividade econômica na venda de suas terras impróprias ou exauridas pela mineração.

Dessa maneira, criou-se novas condições de loteamentos que puderam atender à expansão do vetor sul de Belo Horizonte. Assim, os loteamentos se tornaram novas mercadorias que dinamizaram a acumulação do capital. Claramente, pode-se observar um novo ciclo de expansão e acumulação — via reprodução e ocupação social do espaço — o qual contribuía, também, com o alargamento do conjunto do tecido urbano no município. Dessa forma:

Essa concentração de terras, os aspectos naturais do município, (clima ameno, vegetação exuberante e presença de grandes maciços montanhosos), aliados à expansão urbana da chamada zona sul de Belo Horizonte resultaram, a partir dos anos oitenta, e mais especificamente dos anos noventa, na ocupação dos loteamentos fechados, denominados condomínios. (MENDONÇA; PERPÉTUO; VARGAS, 2004, p. 3).

O primeiro Plano Diretor de uso e de ocupação do solo de Nova Lima data de 1994 e contou com a “participação constante de membros do corpo técnico da Mineração Morro Velho que fizeram sugestões na definição em seu formato final e de suas proposições” (PIRES, 2003, p. 157). A vocação de exploração do ouro se esgotava e o minério de ferro seguiria o mesmo

caminho. Isso posto, explica-se a busca em diversificar a economia.

Com a maior parte das terras sob domínio das mineradoras, Nova Lima não acompanhou o ritmo de expansão urbana das demais cidades. Esse baixo ritmo permitiu a permanência de áreas verdes, atraindo os moradores de Belo Horizonte de média e alta renda a adquirirem imóveis de finais de semana, os denominados “sítios de recreio”. Tais imóveis foram demandados nas imediações da BR-040 e da MG-030, regiões beneficiadas com infraestrutura graças ao plano de aceleração de crescimento que aconteceu no governo de Vargas. Ademais, o Plano Diretor de Belo Horizonte, de acordo com Pires (2003, p. 167), reconhecia o “esgotamento das possibilidades de expansão da cidade de Belo Horizonte, dentro dos limites administrativos e políticos do seu território municipal”.

O novo enfoque econômico das mineradoras assegurou, portanto, um novo modelo de arrecadação para o município via cobrança de tributos e acumulação/expansão de capital das mineradoras. Para Pires (2003),

há na atividade imobiliária, uma crescente demanda de ocupação urbana vinda principalmente da região sul de Belo Horizonte, justificada nos dias atuais pela ausência de novos espaços de expansão urbana de alta renda, existente dentro da capital de Minas Gerais. (PIRES, 2003, p. 60).

Os mecanismos para a acumulação de capital caminharam junto com a urbanização da cidade — desde a construção de moradias para os trabalhadores da mina no início do século XX, até a expansão de loteamentos através de parcelamento do solo iniciado a partir da década de 70. Várias terras de uso não urbano foram transformadas em áreas urbanizadas, atendendo às demandas da população de Belo Horizonte e passando a ser usadas como sítio de recreio. Sobre esses novos parcelamentos, não observamos nos estudos de Pires (2003) se, na época, houve análises sobre os impactos ambientais, econômicos e sociais dessa urbanização.

Ao transformar essas áreas em espaços urbanizados, nem o poder público nem as incorporadoras (Anglo e MBR) criaram condições de diálogo entre o espaço já urbanizado e o que estava em fase de urbanização. Desse modo, está posta uma configuração de cidade que cria dificuldades de interação entre a antiga Nova Lima e a nova Nova Lima.

Toda essa reflexão teórica e histórica sobre o processo de formação de Nova Lima, possibilita entender as antigas e as novas contradições sociais manifestas no espaço. No entanto, vislumbra compreender os desafios atuais, sobretudo postos na revisão do Plano Diretor municipal, construindo uma nova prática de espaço que permita o acesso de todos.

3 O PLANO DIRETOR E O DIREITO À CIDADE

No capítulo anterior, resgatamos o conceito de cidade a partir das análises de Lefebvre (2001, 2002) e Harvey (1980). Mais adiante, faremos uma rememoração do processo de formação do município de Nova Lima e de seus posteriores e constantes desdobramentos de cidade enquanto espaço que deve ser acessado por todos. Aqui, será construída uma exploração sobre o Plano Diretor e sobre os possíveis caminhos para o direito à cidade. A finalidade dessa discussão será entender, em que medida, o Plano Diretor contribui para o direito à cidade.

A cidade não se consome apenas na consolidação e na estruturação do espaço territorial, mas está orientada a partir das experiências criadas e recriadas na sociedade. Dessa forma, a cidade é uma estruturação contínua de participação de agentes do setor público, do poder privado e da sociedade em geral. O desejo de cidade e a disputa por acesso aos bens e aos serviços por ela produzida acontecem à medida em que a sociedade — destituída desse processo — posiciona-se e articula-se com o auxílio da participação e da organização de seus atores.

Assim, a equidade de direitos é uma construção coletiva de desejos e de necessidades. Para Harvey (1980, p. 86), “as necessidades não são constantes porque elas são categorias de consciência humana e desde que a sociedade se transforma, a consciência da necessidade transforma também”.

O processo de urbanização das cidades brasileiras ocorreu de maneiras distintas e foi marcado pela fragmentação do espaço e pela exclusão social e territorial nas diversas regiões do país. Nesse sentido, é possível dizer que, em maior ou menor escala, dependendo das especificidades de cada região, esse crescimento aconteceu em um espaço desigual, com áreas pobres, as quais não possuíam acesso à urbanização. Em outras palavras, houve uma conjunção de transformações do espaço da cidade, a qual segregou a vida urbana e refletiu, drasticamente, um processo contínuo de desigualdade social.

Ressalta-se que, aqui, a urbanização também ocorreu em áreas ricas que concentravam equipamentos urbanos e infraestrutura. Tal cenário revelou disparidades que reforçam a injustiça social nas cidades, realidade que contribui para diversas formas de violência e impossibilita o exercício da cidadania.

Tendo isso em vista, pode-se perceber a evidente desigualdade na distribuição de renda, nas oportunidades de geração de emprego, nas condições de acesso aos bens e aos serviços públicos de qualidade (em muitas regiões há falta desses serviços) e nas moradias precárias (ou na inexistência da moradia). Tais problemáticas eclodiram uma ampla discussão sobre a necessidade de uma política urbana com capacidade de enfrentamento.

De acordo com Moreira (2008), o debate sobre os altos índices de urbanização no país se iniciou em 1960 no Brasil. Todavia, foi somente na década de 70 que o assunto se tornou latente. O resultado desse debate evoluiu para o ordenamento jurídico encontrado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, formando o Capítulo da Política Urbana e a indicação de criação do Estatuto da Cidade. Assim, a Constituição estabelece que todas as cidades com população superior a vinte mil habitantes têm a obrigatoriedade de elaborar um Plano Diretor, o qual conte com ampla participação popular e com diretrizes que ordenem o uso e a ocupação do solo, considerando as questões de moradia, saneamento básico e mobilidade.

Ainda de acordo com Moreira (2008), o Estatuto da Cidade não entrega uma receita pronta de erradicação das desigualdades urbanas, mas explicita como as cidades foram construídas de maneira desigual. Ademais, ele também estabelece a necessidade de um amplo processo democrático ao tratar sobre a elaboração do Plano Diretor com a obrigatoriedade de audiências públicas, de participação da sociedade civil organizada, de ampla publicidade das informações e de possibilidade de acesso a quem solicitar.

Nesse sentido, com o modelo de planejamento excludente adotado por décadas no Brasil, refletido na segregação socioespacial, no déficit habitacional, nas irregularidades fundiárias e na degradação ambiental, tornou-se imperioso adotar estratégias e instrumentos que dessem conta da dimensão desses problemas, colocando-os no centro da política urbana. Foi com a aprovação do Estatuto da Cidade — Lei nº 10.257/2001 — que se criou e se consolidou instrumentos os quais regulam a gestão urbana municipal. O objetivo primordial é garantir o direito à cidade, além de regulamentar a determinação constitucional acerca da elaboração do Plano Diretor.

Assim, o Plano Diretor é compreendido como instrumento de planejamento, expresso em formato de lei municipal, no qual os municípios terão o compromisso de pactuarem, de forma democrática, suas diretrizes e prioridades para o desenvolvimento urbano, de maneira a agregar o bem coletivo e o desenvolvimento sustentável do município. Segundo Moreira (2008, p. 7), “o grande objetivo do Plano Diretor é construir cidades com uma qualidade urbana para todos, evitando formação de assentamentos irregulares e informais”.¹

Para a política urbana, é possível dizer que o Estatuto da Cidade e os planos diretores representam um avanço, pois aborda medidas de planejamento e instrumentos para que a propriedade cumpra sua função social. Trata-se de um conjunto de arcabouços com potencial de construir um tratado social para o desenvolvimento municipal. Para Moreira (2008, p. 08),

¹ Pode-se ver outros critérios para o Plano Diretor Municipal em Rodrigues (2004).

o Plano Diretor, na sua elaboração, deve se empenhar em cumprir a função social da cidade e da propriedade que se “concretizará pela intervenção públicas na busca da redução de desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo decisivamente para a expansão da cidadania”.

O direito à cidade, para Lefebvre (2001), extrapola uma concessão jurídica, é usufruto dos bens materiais e imateriais que nela são produzidos. A coletividade urbana não pode ser destituída da vida na cidade. Logo, expresso dessa forma, o objetivo principal do Plano Diretor é preparar a cidade para que as minorias sociais se apropriem da coletividade urbana.

Os planos diretores, nesse sentido, recusam-se ser concebidos apenas como formatação e demanda constitucional. Suas bases devem ser transformadoras, revolucionárias e de intensa participação da sociedade civil. Desse modo, para Lefebvre (2001),

[...] apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará obra. (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Outro aspecto importante que a Constituição de 1988 traz se refere à determinação de elaboração do Plano Diretor Municipal. Assim, o Plano Diretor, instrumento básico do planejamento territorial municipal expresso em formato de lei, estabelece como deve ser a política pública de desenvolvimento e expansão urbana.

O importante, portanto, é analisar, em que medida, o Plano Diretor de Nova Lima propõe a democratização da cidade com urbanização e financiamento, não sendo nas palavras de Maricato (2003) “insumos proibidos para a maior parte da população”.

Nesse entendimento, de acordo com Mattos (2011):

A partir das referidas disposições legais contidas na Constituição, no Estatuto da Cidade e nas recomendações previstas na Resolução n.º 34/2005, acima citada, é possível concluir que todo Plano Diretor deve expressar modelo de plano urbanístico e auto-aplicável e tratar, no mínimo, e com a devida precisão da definição dos objetivos, dos princípios norteadores da política urbana do Município e dos temas prioritários; da delimitação do zoneamento; do estabelecimento de parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo; do regramento sobre os instrumentos da política urbana disciplinados pelo Estatuto da Cidade e do sistema de gestão democrática da cidade. (MATTOS, 2011, p. 5).

Isso posto, a cidade democrática deve, a partir de seus instrumentos jurídicos, criar uma série de ações orientadas para a igualdade de direitos e para interação social entre seus diversos atores e segmentos sociais, sobretudo tendo um olhar apurado e constante àqueles que não têm

acesso ou que possuem acesso limitado à produção material e imaterial dentro do espaço urbano. O desejo de revolução das cidades deve estar cravado nos planos diretores e entranhado na biografia da sociedade civil, zelando e vigiando sempre para sua eficácia.

3.1 CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA: ORGANISMO PROVOCATIVO DA POLÍTICA URBANA?

A participação dos movimentos sociais na década de 80 foi intensa nas questões urbanas. Os movimentos surgem sempre com novas demandas sociais, como luta pela moradia ou pela saúde. Isso acontece, pois a vida urbana constitui uma aglutinação de forças as quais expressam suas demandas reclamando direitos, tanto no campo político quanto no social.

De acordo com Gohn (2019), a participação do cidadão tem suas origens na Grécia antiga, sendo que os estudos científicos sobre o tema se iniciaram a partir do século XVIII. No Brasil, esse termo ganha centralidade a partir de 1970, por meio de movimentos sociais os quais se organizaram constituindo lutas que pautavam diminuir as desigualdades sociais e buscavam uma sociedade democrática.

Em se tratando do espaço público, consoante com Gohn (2002) novos atores entraram em cena no processo elaboração de políticas públicas no Brasil a partir das décadas de 70 e 80, construindo agendas alternativas e decisões por meio de demandas populares. Para a autora esses novos atores desempenham um:

[...] conceito híbrido que busca articular elementos do conceito de governo local com os de poder local. Refere-se a um sistema de governo que envolve um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas. Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONGs, os movimentos sociais, o terceiro setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais. A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do Orçamento Participativo. (GOHN, 2002, p. 23).

Assim, como as necessidades das sociedades mudam com o passar dos anos, a participação das forças sociais segue o mesmo caminho. Para Gohn (2019, p. 64) “neste momento, a temática da participação se impõe por ser ela mais ampla, possibilitando-nos o olhar sobre as ações da sociedade e do Estado”.

O conceito de participação, em sua totalidade, faz parte da pauta de discussões de espaços acadêmicos, das organizações governamentais e das não governamentais. O processo de participar possui várias gêneses, diversas influências e múltiplas histórias as quais podem

garantir direitos com a realização de debates, manifestações e reivindicações. Se o espaço urbano funciona como um palco da participação, o ato de participar implica mudanças de caráter social e cultural, interferindo na forma de organização da cidade e alterando — ainda que de maneira paulatina — sua estrutura social, política, econômica e cultural.

Para Ghon (2019, p. 69) “a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, etc.”. Mais adiante, a autora acrescenta que “os partidos políticos não são os únicos atores importantes, pois há de se considerar, também, os movimentos sociais e os agentes de organização da participação social, os quais são múltiplos” (*Ibidem*).

A inserção da sociedade na formulação, na deliberação e na fiscalização das políticas públicas ganha *status* de garantia constitucional a partir de 1988 com a promulgação da Carta Constitucional. A partir das conferências e dos conselhos, a sociedade exerce o controle social da política pública por intermédio da participação.

O processo de participação da sociedade valorizado na Constituição Federal é uma ação política na esfera pública de demandas e pleitos de direitos sociais. Enfim, uma ponte de articulação para construção de política pública, sistematizando Estado e sociedade civil. No entanto, nas palavras da autora:

participação da sociedade civil das quais se destaca a participação da sociedade civil na esfera pública - via conselhos e outras formas institucionalizadas - não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade, e para todos. Essa participação deve ser ativa e considerar a experiência de cada cidadão que nela se insere e não tratá-los como corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias, num modelo pragmatista. (GOHN, 2004, p. 23).

A discussão sobre temas inseridos na estrutura político-administrativa possui trajetória na sociedade, sendo “uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos” (GOHN, 2002, p. 10). Os conselhos constituem *locus* de horizontalidade de atuação na esfera das políticas públicas com abrangência tanto no âmbito público quanto no privado.

Pontual (2014) reconhece e legitima os conselhos como meio de fortalecimento democrático na gestão da política pública, entretanto a efetividade do alcance das práticas dos conselhos é variável e heterogênea. Segundo Pontual (2014 *apud* Lavallo e Szwako, 2014, p. 94) “existiam desde experiências bastante bem-sucedidas até outras não só incipientes, mas com resultados e efetividade discutíveis”.

Apesar dos significativos avanços dos conselhos de política pública, nos debates da

questão social, ainda existem limitações da participação social. As condições de participação da sociedade civil, não asseguram a legitimidade e representatividade nesses espaços. Para Pontual (2014 *apud* Lavalle e Szwako, 2014, p. 100) “Os conselhos ainda mantêm um diálogo muito setorial das políticas e têm dificuldade de ter uma visão mais global na articulação das políticas”.

Ademais, mesmo assegurado em leis específicas, a participação social ainda enfrenta grandes obstáculos, para sua efetivação, dada as diferentes realidades municipais e sociais:

...provavelmente, após uma análise mais apurada, alguns desses processos intitulados “participativos” vão acabar revelando falhas, muitas das quais surgidas sem má fé por parte dos atores sociais e públicos envolvidos, devido, principalmente, pela pouca experiência da sociedade e do Estado brasileiros em dinâmicas participativas. (OLIVEIRA; MOREIRA, 2006, p. 5).

O Conselho significa uma reconfiguração de poder, assegurando a participação da sociedade civil na formulação, na execução e na fiscalização da política urbana. Tal estratégia estabelece novos parâmetros de pensar a vida pessoal e urbana, bem como incrementa à cidade a possibilidade de construção coletiva.

Os conselhos são agentes fiscalizadores e formuladores de política pública. Nesse sentido, no recorte da política urbana, cabe ao Conselho participar da elaboração e também da revisão do Plano Diretor. Entendendo o Plano como um meio de definição de uso e ocupação de solo, destina-se ao Conselho o comprometimento de atenção às reais necessidades da cidade. Para Harvey (1980),

O problema geográfico consiste em esboçar uma forma de organização espacial que maximize as perspectivas da região menos afortunada. Uma condição inicial necessária, por exemplo, é que tenhamos um modo socialmente justo de determinar as fronteiras dos territórios e um modo justo de alocar recursos entre eles. (HARVEY, 1980, p. 94).

A partir de 1990, a demandada participação popular estabelecida na Constituição foi se efetivando por meio dos conselheiros gestores, com atribuições de “ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado” (GOHN, 2002, p. 12). Uma governança que não pode ser exclusiva dos conselhos, mas uma reengenharia no processo de decisão.

A proposta é que o foco seja sempre pautado em uma construção urbana de prosperidade e acessibilidade aos bens e aos serviços constitutivos da cidade. Nesse caso, Ghon (2002, p. 12) esclarece que “A sociedade civil não é o único ator social passível de inovação e dinamização dos canais de participação, mas a sociedade política, por meio das políticas públicas, também passa a ser objeto de atenção e análises”.

A política urbana sofreu importantes alterações com a Constituição de 1988, resultado de um dinâmico processo de lutas políticas e sociais, a qual engendrou, em seu Capítulo II, diretrizes e mecanismos que determinam sua aplicação e regulação. Destaca-se como aspecto importante a possibilidade da participação da sociedade civil por meio de fóruns, conferências e conselhos na elaboração/implementação das políticas públicas.

Esse conjunto de pressupostos estão ancorados na Constituição Federal (1988) e no Estatuto da Cidade (2001), resultado de um conjunto de debates e de participação popular iniciados em meio às sombras da ditadura militar e intensificados a partir da década de 70. Seguindo o pensamento de Lefebvre (2001, p. 52), o ordenamento da cidade é “regido por grandes e poderosas instituições (igreja, Estado) por um código jurídico formalizado ou não”.

Em 2001, foi aprovada, em 10 de julho, a Lei nº 10.257, mais conhecida como Estatuto da Cidade, a qual garante o acesso à cidade a todos os cidadãos, com instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que garantem o planejamento urbano e rural das cidades. De acordo com Maricato (2003),

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 constituem paradigmas inovadores e modernizantes no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana. O nó da questão reside, como já foi destacado, na aplicação dos novos instrumentos urbanísticos trazidos por essa legislação quando se deseja reestruturar (porque o problema é de estrutura) todo o quadro da produção habitacional de modo a conter essa determinação da ocupação ilegal e predatória pela falta de alternativas. (MARICATO, 2003, p. 162).

Desde sua formação, o município de Nova Lima apresenta organizações sociais que produzem transformações de cunho político, social, econômico, cultural e territorial, o que sustenta a tese da importância do controle social livre no processo de implantação da política pública. É acertado o conceito de Gohn (2019) sobre a participação quando a autora diz que:

No plano da realidade, a participação pode ser observada nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos ou em outras organizações sociais, quer seja nos discursos e práticas das políticas estatais, situados no campo das ações das instituições participativas, com sentidos e significados completamente distintos. (GOHN, 2019, p. 64).

De modo geral, a política urbana sofreu importantes alterações com a atual Constituição. Destaca-se como aspecto importante a possibilidade da participação da sociedade civil na elaboração e na implementação das políticas públicas com a função de controle social.

Dessa forma, consentimos com Gohn (2004) acerca do perfil necessário aos conselheiros:

Os conselheiros devem ter formação e consciência crítica, para terem como meta o entendimento do processo onde se inserem; entenderem, por exemplo, a questão dos fundos financeiros públicos e os critérios que deveriam pautar seu uso para a eliminação da pobreza e das desigualdades sociais, para o atendimento das necessidades da população, segundo escalas de urgências e emergências (GOHN, 2004, p. 28–29).

Em Nova Lima, o Conselho da Cidade — cuja finalidade é estudar e propor as diretrizes para a formulação e a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano — é regulamentado pela Lei nº 2.122, de 27 de novembro de 2009. O Conselho Municipal de Nova Lima se fundamenta na Constituição o que requer usar seu espaço institucional para aproximar as políticas públicas municipais e a sociedade.

A Constituição de 1988, nos artigos 198, 204 e 206, trata da importância da comunidade nas ações dos serviços públicos. Assim, o Conselho das Cidades (ConCidade) deve ser sempre um órgão provocativo, o qual auxilia a sociedade em seus diversos segmentos na direção da formulação, implementação e controle/fiscalização da política urbana municipal. Em suma, ele deve se “basear nas atribuições e composição do próprio Conselho nacional” (OLIVEIRA; MOREIRA, 2006, p. 5), além da sua lei de criação.

Salienta-se que o Conselho das Cidades inova na sua composição, não sendo paritário, como a maioria dos conselhos de política pública, e ampliando a possibilidade de participação da sociedade civil:

Ao que concerne à Política Urbana e ao ordenamento territorial nos Municípios, a atribuição destes conselhos deve ser deliberativa, e às demais questões os mesmos podem ter atribuição consultiva. Quanto à composição, deve seguir uma proporção próxima a 40% de representação do Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) e 60% de representantes da sociedade civil (movimentos populares – mais ou menos a metade dentro da proporção da sociedade civil; entidades empresariais, trabalhistas, profissionais e de pesquisa; e organizações não-governamentais). (OLIVEIRA; MOREIRA, 2006, p. 5).

A criação do ConCidade em Nova Lima foi uma vitória para o município, já que regulamenta, a nível local, os meios para viabilizar a participação social na formulação da política urbana, o que, conseqüentemente, aproxima os gestores do poder executivo aos cidadãos. O desafio consiste justamente em criar circunstâncias de diálogo entre as diversas áreas das políticas públicas urbanas em direção às ações integradas entre a sociedade e o gestor municipal.

3.2 O ACESSO À MORADIA: MEIO DE PERTENCIMENTO À CIDADE?

Antes da promulgação da Carta Magna em 1988, os movimentos sociais de luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade sistematizaram importantes enfrentamentos e conquistas. De acordo com Tonella (2013):

Inúmeras entidades que estavam organizadas em bairros periféricos, em torno de segmentos profissionais, de gênero e etnia, articularam-se em nível nacional e desembocaram na elaboração de uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, concretizada na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana. Por todo o País, uma teia de movimentos populares estruturou-se a partir de suas questões específicas, mas contribuindo para o fortalecimento do todo: *mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, mutirantes etc.* (TONELLA, 2013, p. 31).

As pautas reivindicatórias se ampliaram e deixaram de ser apenas “lutas concentradas nos sindicatos e partidos políticos” (GHON, 2004, p. 22) para abraçar uma agenda que demandava melhores condições de vida no espaço urbano, como a moradia. A autora disserta que os movimentos sociais revelam a precarização da produção do espaço urbano em um regime político não democrático “com políticas públicas que privilegiavam o grande capital, considerando apenas as demandas de parcelas das camadas médias e altas da população que alavancavam o processo de acumulação das emergentes indústrias filiais das empresas multinacionais” (*Ibidem*, p. 21).

Com a promulgação da Carta Magna, o direito à cidade, no campo jurídico institucional, passa a ser uma prática em que a sociedade civil organizada rompe com o regime predominante. A Constituição de 1988 institui marcos legais que inovam com a participação popular na elaboração e no acompanhamento da política governamental, atribuindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e ao Município, além do direito à moradia, condições de infraestrutura para usufruir com dignidade o espaço urbano. De acordo com o texto constitucional, Artigo 24, é competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

A moradia é um direito fundamental que compõe os pilares dos direitos humanos, garantido tanto no Artigo 6º da Constituição quanto no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. É importante frisar que, nesses marcos legais, a moradia está correlacionada às condições de: segurança; de infraestrutura e de equipamentos públicos de qualidade; de condições de habitabilidade sem discriminação e priorização de grupos específicos; e de localização com condições de desenvolvimento social, econômico e cultural.

Desse modo, as ideias de moradia, direito e pertencimento à cidade estão

intrinsecamente ligados. Portanto, o Plano Diretor deve criar as premissas possíveis para atender a esses requisitos fundamentais, ou ao menos criar circunstâncias governamentais que facilitem ações as quais produzam habitação de qualidade:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, Art. 6º).

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, Art. 25).

Portanto, faz-se mister destacar o protagonismo dos movimentos sociais de reforma urbana, que eleva a moradia como direito social, garantido não apenas na Constituição de 1988, mas também no Estatuto da Cidade. No entanto, para “a sociedade capitalista a habitação e a terra configuram-se não apenas em seu valor de uso, mas também no seu valor de troca, o que as caracterizam como mercadorias” (CARDOSO; PINTO, 2015, p. 7). Nesse interim, outros marcos importantes na esfera nacional ratificam o desejo da sociedade organizada de uma política de moradia inclusiva, como a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei nº 11.124/2005, e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, com a responsabilidade de orientar a Política de Desenvolvimento Urbano, foi outro feito inovador, à medida em que articulava e propunha integrar as políticas de habitação, planejamento e ordenamento do território e do saneamento. Pressup, assim, uma tentativa de reparar as injustiças sociais produzidas no urbano. Segundo Tonella (2013),

significou um ponto de partida importante para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado de todas as políticas urbanas, na medida em que se superou o recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes e mobilidade urbana para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. (TONELLA, 2013, p. 33).

A desigualdade social abarca uma série de dimensões as quais refletem a exclusão de uma parte significativa da sociedade brasileira. As causas dessas desigualdades são: a ausência ou a precariedade de acesso à educação de qualidade; os salários baixos; o desemprego; a

precariedade ou falta de moradia; a política fiscal injusta; e a ausência ou a insuficiência de serviços básicos de saúde, de transporte público e de saneamento básico. Esse conjunto de fatores, decorrentes de uma má distribuição de renda, vem de uma dimensão histórica e estruturante no Brasil. Para Campello (2017):

É absolutamente importante discutir a desigualdade do ponto de vista da renda, olhando o estoque de capital e o patrimônio acumulado pelos ricos. No entanto, o olhar sobre a desigualdade não pode ignorar a necessidade de superar a assimetria de acesso a bens e serviços (CAMPELLO, 2017, p. 12).

Desde a atual Constituição Federal, o Brasil sustentava um esforço em diminuir as desigualdades sociais no Brasil por meio de políticas universalistas garantidas na própria constituição. Entre os períodos de 2002 a 2015, nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff, ocorreram intensas mudanças a partir de decisões políticas nos campos sociais e econômicos. Tais mudanças permitiram reduzir as diferenças sociais no país, não se limitando apenas em políticas de aumento de renda, mas também em ações de governança que possibilitaram o acesso a bens e serviços;

O Brasil, a partir de 2003, ainda que mantendo níveis profundos de desigualdade, começou a reverter um ciclo histórico de injustiça social, marcado pela crescente exclusão dos mais pobres e pela concentração de privilégios nos setores mais ricos da sociedade. O aumento real do salário mínimo, a crescente formalização do mercado de trabalho, a incorporação dos mais pobres ao orçamento federal, através de políticas de inclusão social e distribuição efetiva de renda, e a promoção de uma política social integrada, explicam, em boa medida, essa transformação. (CAMPELLO, 2017, p. 11).

Obviamente que, diante do fosso e das sequelas sociais existente no Brasil, tais ações e decisões não foram suficientes para acabar com as desigualdades cravadas na biografia do Estado brasileiro, mas apontam caminhos possíveis para erradicar as desigualdades estruturais existentes no país.

O olhar para a diminuição da pobreza e dos contrastes sociais não podem se concentrar apenas no critério de renda, mas devem se centrar em um conjunto de políticas redistributivas e, sobretudo, de redistribuição da cidade, permitindo a igualdade de oportunidades para a população. A esse respeito Maricato (2005) afirma que:

Quanto mais me aprofundo na análise do Brasil real, mais me convenço de que a desigualdade é resultado de um forte preconceito social que impregna todas as instâncias da vida nacional e inclusive o mercado imobiliário que não atende nem mesmo a classe média e se concentra na produção de artigos de luxo. (MARICATO, 2005, p. 2).

Nesse sentido, ao analisar as desigualdades sociais no Brasil, é necessário compreender a estrutura socioespacial das cidades. As cidades são territorializadas em partes e em atuações diversas, incluindo desde bairros financeiros e comerciais até moradias e bairros residenciais. Tal divisão acaba por expressar as gritantes diferenças sociais e econômicas entre os espaços urbanos.

As regiões com maior concentração de renda de moradores apresentam maior qualidade na oferta de serviços públicos ou privados. O oposto ocorre nas regiões de menor poder aquisitivo, fato expresso na precariedade ou na ausência de equipamentos públicos ou privados, como serviços de saúde, educação, lazer e moradia. Essas disparidades socioeconômicas dos territórios demonstram como a cidade é desigual e como o hiato de desigualdades sociais é visível entre as classes sociais. Para Harvey (1980, p. 51), “O desequilíbrio diferencial na forma espacial da cidade pode assim redistribuir renda. Em geral, o rico e o relativamente bem remediado podem conseguir grandes benefícios, enquanto pobre, e conseqüentemente o imóvel, tem somente oportunidades restritas”.

É importante destacar que um dos principais mecanismos de democratizar a cidade e, conseqüentemente, promover a inclusão social é o acesso à moradia. Para Cardoso (2011, p. 53) “a questão da habitação é central e deve ser enfrentada com a urgência requerida, notadamente no atendimento aos segmentos populares”. Seguindo o entendimento de que o acesso à moradia é um importante instrumento de inclusão social, Campelo (2017) discorre que, entre 2002 e 2015, foram entregues no âmbito nacional, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, mais de um milhão e setecentas moradias para pessoas com renda de até R\$ 1.600,00 por mês.

Por conseguinte, a falta de moradia implica em uma série de desdobramentos sociais, como violência urbana, saúde, educação e degradação do espaço urbano. De acordo com o relatório da Fundação João Pinheiro, há uma persistência ascendente no déficit habitacional no Brasil, atingindo uma marca de 5.876.699 domicílios em 2019. O relatório indica, ainda, que o Estado de Minas Gerais é o segundo estado brasileiro com maior número de déficit, com escassez de 496 mil domicílios. A região metropolitana também segue essa ascendência em seu déficit habitacional, com 107 mil domicílios. Comparando com os dados de 2016, o déficit habitacional sofreu aumento nos níveis nacional, estadual e na região metropolitana (FJP, c2019).

Tomando como base os dados feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, o diagnóstico apresentado pela FIP, nas circunstâncias de revisão do Plano

Diretor, aponta que o município de Nova Lima possuía 89,7% de domicílios em condições favoráveis à habitabilidade. Um dado superior se comparado ao Estado de Minas Gerais e ao Brasil, cujos resultados são de 85,9% e 71%, respectivamente. Por conseguinte, o número de moradias consideradas semiadequadas e inadequadas totaliza 10,34% para Nova Lima, 14% para Minas Gerais e 29% para o Brasil (NOVA LIMA, 2015a). De acordo com esse mesmo diagnóstico:

Em Nova Lima o déficit habitacional básico no ano 2000 era de 1.449 domicílios, os quais correspondiam a 8,7% do total de domicílios registrados no município. No ano 2010 esse déficit passou para 2.406 domicílios, equivalentes a 9,9% do total de domicílios [...]. Portanto, entre os anos 2000 e 2010 o déficit habitacional em Nova Lima cresceu em termos absolutos e relativos (NOVA LIMA, 2015a, p. 184).

Segundo Neri (2020), Nova Lima é apontada como a cidade de maior concentração de ricos do país. Tais dados sugerem um exemplar de impactantes distorções, se analisamos indicadores que expõem a expropriação da cidade para uma parcela significativa da população. Os dados de Nova Lima (2015a) descrevem as deformações manifestas nas condições de moradia no município:

Ao percorrer estes primeiros bairros formados em Nova Lima, é possível perceber, a partir do traçado viário e ocupação dos lotes, as marcas do processo histórico de formação da cidade, com ruas estreitas e vielas, que ocupam o relevo como é possível, sem qualquer padronização ou projeto. (NOVA LIMA, 2015a, p. 487).

Para melhor ilustrar a cidade de Nova Lima, as imagens a seguir mostram diferentes partes da cidade:

Figura 6 – Rua da Área de Santa Rita, próxima às margens do Rio das Velhas: vias estreitas e edificações sem

afastamentos frontais e/ou laterais, configurando densidade considerável



Fonte: NOVA LIMA (2015a, p. 483).

Figura 7 – Região do Bairro Parque Santo Antônio e Vila Padre Valeriano. Loteamento e ocupações espontâneas que sofreram processos de alteração do padrão ao longo dos anos com desmembramento de lotes e construção de coabitações



Fonte: NOVA LIMA (2015a, p. 511).

Figura 8 – Rua do Vale do Sereno, ainda desocupada, mas loteada e com infraestrutura



Fonte: NOVA LIMA (2015a, p. 534).

Por fim, destaca-se que o sistema urbano contém uma distribuição geográfica de recursos simbólicos de significado econômico, social e psicológico (HARVEY, 1980). Tais divisões são contrastes visíveis nas áreas urbanizadas, o que sugere deficiências de políticas públicas nos bairros mais pobres, que não contam com equipamentos de infraestrutura. Em suma, a má distribuição da cidade — refletida na ausência políticas públicas e no baixo desenvolvimento dos equipamentos de infraestrutura — escancara a desigualdade de acesso à oportunidade da população, aumentando, por consequência, a concentração de pobreza da região.

3.3 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E A SUA REVISÃO

Inserida no vetor Sul da região Metropolitana de Belo Horizonte, a qual é composta por 34 municípios, Nova Lima — além de ter um traço forte da atividade de mineração — é demarcada pelo aumento da expansão residencial de alto padrão em suas áreas periféricas. Como será destacado, nela, há dois segmentos econômicos que intervêm diretamente no processo de elaboração de uma política urbana com vistas a inclusão social.

Se de um lado, é marcante a característica de cidade minerária, com uma massa de trabalhadores que atendem a essa atividade, por outro lado, a partir da década de 90, o município se tornou o refúgio para as classes sociais de alto poder aquisitivo. O novo legado do perfil do município, além de alterar o território novalimense no que diz respeito às condições sociais e econômicas, também refletiu em seu contexto metropolitano.

Ademais, os processos de exploração mineral de ouro e de ferro, juntamente com o processo de metropolização e de ocupação dos grandes eixos rodoviários, são preponderantes e visíveis na formação do município. Daí a importância das análises sobre o quanto esses poderosos processos de expropriação e de acumulação impactam na vida local, seja nas decisões de poder, seja no modo de vida da população (PIRES, 2003; NOVA LIMA, 2007).

Assim, na busca de construir um pacto contínuo, técnico, político e social em torno das soluções para a inclusão social do território de Nova Lima, é notável a necessidade de elencar as possibilidades trazidas pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Municipal, bem como os possíveis caminhos que direcionem para uma “combinação virtuosa de decisões e políticas públicas” (KLIASS; CARDOSO JÚNIOR, 2016, p. 6). Nesse discurso, Maricato (2003) discorre que:

Em outras palavras, o desenvolvimento urbano incluyente exige que se atue em dois eixos: urbanizar e legalizar a cidade informal conferindo-lhe melhor qualidade e o *status* de cidadania e produzir novas moradias para aqueles que, sem outras saídas e recursos técnicos ou financeiros, invadem terras para morar. (MARICATO, 2003, p. 163).

Acompanhando esse quadro de formação do município e de suas conseqüentes alterações, é possível dizer que o desenvolvimento urbano do município de Nova Lima possui dois elementos importantes, concebidos por Lefebvre (2001, 2002) e desenvolvidos por Harvey (1980): o valor de uso e o valor de troca.

A partir desses conceitos, tem-se que o valor de troca está acima do valor de uso e do conceito de cidade. Convém destacar ser característico do município o escoamento de capital (recursos financeiros) para uma franja da cidade. Dessa maneira, o referido capital é destinado às exigências de moradias de alto padrão, as quais subordinam as leis e o planejamento urbano ao valor de troca. Assim, “a oposição entre o valor de uso (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o valor de troca (os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos) surgirá em plena luz” (LEFEBVRE, 2001, p. 15).

A construção da cidade de Nova Lima se deu por práticas de sobrevivência e relações cotidianas a partir da industrialização. Para Lefebvre (2002, p. 61) a “cidade tem uma existência histórica que não pode desconsiderar”. Nesse sentido, observando a narrativa histórica de Nova Lima, “serve mais que nunca para formação de capital, isto é, à formação, à realização, à distribuição de mais-valia” (*Ibidem*, p. 23). No entanto, as relações sociais que se iniciaram dentro dessa configuração de sociedade é o que, possivelmente, desenha e norteia as relações

urbanas e o direito à cidade na atualidade.

Por intermédio das abordagens de Lefebvre (2001) e Harvey (1980), podemos observar os rumos da mineração do município e compreender sua complexa formação histórica, econômica, social e urbana. Ademais, assim como para Lefebvre (2001), Harvey (1980, p. 34) afirma que “se desejamos entender a trajetora do sistema urbano, devemos entender os relacionamentos funcionais que existem dentro dele e as feições independentes no processo social, e na forma espacial que podem mudar a linha daquela trajetória”.

Nova Lima, além de possuir um visível contraste territorial — com algumas áreas muito adensadas e outras com pouco adensamento —, caracteriza-se por um contraste social e econômico no uso e na ocupação do solo. Acerca dessa última problemática, Harvey (1980) avalia que entender uma cidade é complicado ao destacar que “parte da dificuldade que experimentamos em lidar com ela pode ser atribuída à sua complexidade inerente”. Ademais, o autor acrescenta que o desafio e a dificuldade em entender tamanha complexidade está “em nossa falha em conceituar corretamente a situação” (*Ibidem*, p. 13).

O Plano Diretor do município de Nova Lima foi aprovado em 28 de agosto de 2007 com a Lei Municipal nº 2.007. Nele, estão previstos instrumentos de política urbana, conforme preconiza o Estatuto da Cidade. Todavia, segundo as análises jurídicas elaboradas por Mattos (2011), muitos desses instrumentos carecem de leis complementares para sua efetiva aplicação.

Anos depois, em 2013, iniciou-se os trabalhos para o processo de revisão do Plano Diretor de Nova Lima. A proposta consistia em identificar os problemas urbanos e ambientais — os quais dificultam o processo de planejamento e de urbanização — e indicar instrumentos adequados para o direito à cidade de todos os munícipes. A revisão também implica um processo participativo, envolvendo os vários segmentos e interesses da sociedade civil e do poder público. Assim, de acordo com Moreira (2008), o Plano Diretor:

tem que ser fruto de mecanismos democráticos, que possibilitem a prática da gestão compartilhada, com a participação direta da população no planejamento urbano, uma previsão constitucional que trouxe a possibilidade da participação da sociedade civil organizada na gestão democrática das políticas públicas, como poderosa forma de controle social. (MOREIRA, 2008, p. 7).

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Nova Lima deveria ter sido revisado até o ano de 2017, já que, de acordo com a lei federal, os municípios devem realizar a revisão de seus planos, pelo menos, a cada dez anos. A referida revisão implica em interpretar a realidade local a partir do plano vigente e repensar, em conjunto com a sociedade civil, as estratégias de planejamento, os instrumentos e as diretrizes que criem condições de

enfrentamento dos problemas atuais da cidade e de garantia de uso por todos, sobretudo pelos marginalizados socialmente.

Se o Plano Diretor envolve estratégias de desenvolvimento da cidade, por conseguinte a sua revisão humaniza a cidade, à medida em que o espaço urbano é distribuído de maneira equânime, isto é, com justiça social. Quanto à justiça social, Harvey (1980) ressalta o quão difícil é categorizar seu alcance, uma vez que existem várias controvérsias entre os autores estudiosos do tema.

Para Harvey (1980, p. 82) a justiça social é “um princípio (ou uma série de princípios), para resolver problemas conflitivos”. Da mesma maneira a revisão do Plano Diretor se dará em um contexto conflitivo, de embates e de interesses. Apesar disso, ele deve sempre almejar um conjunto de ações o qual possibilite a inclusão da sociedade marginalizada.

Portanto, o Plano é produto de um trabalho coletivo e norteia a política de desenvolvimento urbano, oferecendo condições de aplicabilidade das políticas públicas em todo território municipal e garantindo melhores condições de vida para a população. Importa dizer que no Plano Diretor confere a função social da cidade e da propriedade, provendo a redução das desigualdades sociais e, conseqüentemente, efetivando o direito à cidadania.

De acordo com Harvey (1980), a cidade é um misto de desejos, ambições e múltiplas carências, por isso, há a necessidade de nortear ações e instrumentos governamentais para mediar essas tensões. De fato, a eficácia de um plano que impacta de maneira direta a vida da população se dará à medida em que houver a capacidade política dos gestores em mediar tais conflitos e redistribuir a cidade com as mesmas condições de acesso aos bens e serviços públicos. Esse, possivelmente, é um dos grandes desafios do Plano Diretor, já que implica estratégias de articulação dos setores públicos e privados ao reunir condições culturais, políticas, sociais e econômicas para traçar caminhos de mobilidade, de saneamento, de habitação, de educação, de saúde, de distribuição de renda, dentre outros.

Moreira (2008) aponta as dificuldades da maioria dos municípios no processo de elaboração dos planos diretores, como a limitação de recursos humanos, a ausência ou a precariedade de informações sobre a realidade local e a própria dificuldade por parte da população em entender a proposta de planejamento urbano, dado as baixas discussões sobre o tema. Tudo isso condiciona os planos a meros protocolos para cumprimento de legislações: a cidade, que deveria ser gerida para todos, passa a ser usufruída e planejada para alguns grupos de interesses, ampliando e acirrando as desigualdades e as segregações socioespaciais.

O distanciamento entre a “cidade ideal” — isto é, aquela cidade que possui um planejamento que proporcione usufruto de todos — e a “cidade real” alimenta a descrença de

todos os envolvidos que debatem e estão *in loco* a trabalhar sobre o tema. Outro aspecto importante deve ser a superação da crença de que os planos diretores se limitam apenas ao parcelamento e ao uso do solo. Isso porque, como tem sido mostrado, ele engloba uma gama de contradições e conflitos sociais, econômicos e culturais, os quais só serão superados por meio de um pacto coletivo compromissado com a qualidade de vida para todos aqueles que pertencem à cidade. Para Moreira (2008),

a prefeitura em conjunto com a sociedade, deverão se constituir dos seguintes instrumentos para alcançar as reais propostas do plano, quais são: técnico-científica contendo os referenciais metodológicos de coleta, tratamento e interpretação de dados; político-institucional, suportando as relações entre as forças políticas constituídas e as articulações entre diversificados segmentos; e econômico-financeira, abrangendo os recursos orçamentários e de outras origens, previstos para o processo. (MOREIRA, 2008, p. 13–14).

4 PLANO DIRETOR: REFLEXÕES A PARTIR DA REALIDADE LOCAL

Para alcançar o propósito do trabalho, foram empregados os métodos exploratório e descritivo, por meio do levantamento de informações com o objetivo de fortalecer e ampliar os laços com o tema proposto. Assim, foram analisados os dados do Relatório da Leitura Comunitária, datado de 2015 e produzido pela Fundação Israel Pinheiro — empresa contratada para elaborar a revisão do Plano Diretor de Nova Lima.

O referido documento, de acordo com a própria fundação, representa o conjunto de instrumentos como registros, relatos de oficinas, síntese das contribuições comunitárias, além de documentos que comprovem, tanto a participação da sociedade civil quanto da equipe técnica (NOVA LIMA, 2015b). O conteúdo do documento é um importante instrumento de análise, pois consta opiniões de diferentes segmentos da população acerca da dinâmica de urbanização do município. Salienta-se que as informações do documento são de domínio público e estão disponíveis no portal da prefeitura municipal de Nova Lima (NOVA LIMA, 2021b).

Outros documentos utilizados para colaborar com esta dissertação são as atas do Conselho da Cidade de Nova Lima (ConCidade). De acordo com Esquinsani (2007),

As atas elaboradas para/em/a partir de reuniões, podem ser qualificadas enquanto registros formais de um encontro promovido por um órgão, associação, entidade ou grupo de sujeitos, tanto com seus pares quanto subordinados, visando deliberar sobre assuntos de interesse comum. (ESQUINSANI, 2007, p. 14).

O período de análise circunda os anos de 2013 e 2020, ciclo em que trata da revisão do Plano Diretor no município. Além de ser o período de maior debate sobre a revisão do Plano Diretor, esse recorte temporal implica dois mandatos de Poder Legislativo e Executivo no município, a saber: 2012–2016; 2017–2020.

Embora tenham a condição de documentar e registrar um dado momento, as atas podem contribuir para o conhecimento científico. Esquinsani (2007) trata as atas como meios de pesquisa que criam condições as quais ultrapassam o senso comum e permitem uma construção científica.

Ademais, os membros do Conselho da Cidade, tanto os representantes do governo quanto o seguimento da sociedade civil, foram o alvo da pesquisa, o que totalizou um quantitativo de 31 membros, sendo 30 titulares e suplentes mais o seu presidente. Destaca-se que, por termos um recorte de sete anos de atividades do Conselho, poderão ser utilizadas

narrativas de conselheiros de gestões anteriores, uma vez que o mandato dos representantes do Conselho é de três anos. Assim, é possível que esses diferentes mandatos tenham visões distintas do tema proposto, o que poderá contribuir para o enriquecimento ainda maior desta pesquisa.

Para análise dos documentos, foi apresentada a composição do Conselho e sua representação social, bem como um recorte de todas as falas dos conselheiros que trata da revisão do Plano Diretor contidas nas atas, pontuando a que segmento representa e destacando intenções, escolhas e as prioridades dos conselheiros.

Após essa sistematização apresta-se a interpretação dos dados e, por fim, as conclusões das análises. Ressalta-se que a sistematização irá facilitar os procedimentos para o trabalho, mas “não se reduz a uma apresentação dos conceitos de diferentes autores acerca do tema estudado” (TOZONI-REIS, 2009, p. 27). Portanto, a busca será de informações e de dados com fundamentação teórica, desejando produzir conhecimento e agregar saberes em novas construções, paradigmas e metodologias, com vistas a contribuir para o desenvolvimento do tema.

Este trabalho não pode ser considerado um método de entrevista, no entanto, pela atualidade das atas e do tema nele discutido, a partir das falas registradas dos conselheiros, será possível entender a percepção que eles possuem acerca do tema. A proposta é identificar as faces físicas, sociais, políticas e econômicas que interferem na revisão do Plano Diretor do município. Por fim, pontua-se que, na transcrição das falas contidas nas atas, não foi mencionado o nome ou dados dos atores envolvidos.

Ainda sobre a importância da construção científica, faz-se necessário considerar a ciência como processo de criação, de vivências e de experiências humanas, com dinamicidade e possibilidades de redescobertas, na qual “cada caso concreto seja compreendido em sua singularidade” (GOLDENBERG, 2000, p. 18) e, por meio do qual, os cientistas “buscam compreender os valores, crenças, motivações e sentimentos humanos, compreensão que só pode ocorrer se a ação é colocada dentro de um contexto de significado” (*Ibidem*, p. 19).

Portanto, importa saber que as realidades são complexas e estão sempre em movimento, o que permite construir um saber que não apenas integra, mas também propõe uma nova prática, isto é, um novo conhecimento. Dessa forma, a produção de conhecimento em uma esfera coletiva e abrangente reclama um novo olhar respaldado em lentes multidisciplinares e intersetoriais devendo ser,

[...] um processo contínuo ao longo dos diversos níveis de ensino, em que a cultura

científica e a cultura das humanidades poderiam ser mobilizadas [...] com capacidade para se responder aos formidáveis desafios da globalidade e da complexidade na vida cotidiana, social, política, nacional e mundial. (MORIN, 2004, p. 33).

Os fatos observados foram registrados agregando, possivelmente, outros elementos que possam contribuir com o processo. A partir de então, ocorreu a análise e a interpretação dos dados, cuja premissa será a elucidação da hipótese sugerida. Serão abordagens qualitativas breves com vistas a “adotar como horizonte teórico e filosófico a existência, compreendida na experiência vivida” de cada um (DUTRA, 2002, p. 377).

Evidencia-se que as atas utilizadas neste trabalho são de domínio público e estão disponíveis na secretaria executiva do Conselho da Cidade de Nova Lima. Ademais, elas podem ser requisitadas para conferência, conforme legislações vigentes.

Finalmente, os desfechos desta pesquisa serão disponibilizados aos membros do Conselho da Cidade com a intenção de contribuir para uma reflexão ética, política e moral sobre o tema em questão. Com base no caminho que será percorrido, espera-se um embasamento teórico-metodológico e respostas na hipótese levantada.

4.1 ATAS DO CONCI DADE E LEITURA COMUNITÁRIA: INTERFACES COM A REVISÃO DO PLANO DIRETOR

A materialização da cidade acontece em um contexto de múltiplas relações objetivas e subjetivas, com estruturas e funções políticas, econômicas, sociais e culturais. À medida em que essas experiências acontecem, constitui-se o espaço urbano e a própria identidade da cidade:

E, assim, Nova Lima foi sendo formada por trabalhadores da mineração Morro Velho e seus familiares, pessoas que vinham de várias regiões do país e do mundo, com poucas possibilidades de emprego, e que tinham o trabalho como um elo, como uma forma de coesão social. (FIGUEIREDO, 2017, p. 71).

Além disso, a cidade não possui um comportamento homogêneo. É um conjunto de grupos e coletivos com interesses difusos, conflituosos e permanentes. É o *locus* da construção e reconstrução das relações de produção e reprodução de conhecimento. De acordo com Lefebvre (2001, p. 101), a “cidade não é apenas uma linguagem, mas uma prática”.

A partir desse princípio, alarga-se a necessidade de uma ampla participação da sociedade na tomada de decisões e na formatação da política pública. No campo da política

urbana, o controle social e o conceito de direito à cidade são pujantes no Conselho das Cidades, criado em 2004, e nas conferências que tratam dessa esfera:

O Conselho passou a representar um importante instrumento de elaboração de políticas urbanas. Pressupõe, segundo a sua composição, a possibilidade de explicitação de interesses entre as esferas de poder público e a sociedade organizada. (TONELLA, 2013, p. 30).

O Estatuto da Cidade é um importante marco legal na política urbana, pois referencia a legitimidade e a necessidade de participação social. Além disso, passa a tratar a cidade como direito de acesso a todos. Importante destacar que é na implementação do Plano Diretor que esse acesso é garantido por meio da incorporação dos instrumentos urbanísticos.

Nesse interim, é significativo apontar a elaboração ou a revisão desses planos diretores. Eles devem ser amplamente discutidos pela sociedade civil nas conferências, por meio dos seus conselhos de política urbana, e, posteriormente, ser aprovados pelo poder legislativo. Conforme determina o Artigo 40 do Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos (BRASIL, 2001).

O Conselho da Cidade de Nova Lima (ConCidade/NL) integra a estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. A Lei nº 2.122, de 27 de novembro 2009, que cria o Conselho da Cidade de Nova Lima, determina a natureza deliberativa e consultiva com a finalidade de estudar e propor as diretrizes para a formulação e a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano. Quanto às suas competências, ele segue as diretrizes do Conselho Nacional da Cidade.

Ademais, a composição de titulares do referido Conselho espelha a diversidade dos segmentos que representa. Atualmente, seguindo a lei de criação, ele é composto por 16 membros: 01 presidente, que é gestor da política urbana municipal; e 15 titulares e seus respectivos suplentes. Destes, 07 titulares/suplentes são representantes indicados pelo poder executivo municipal e 08 titulares/suplentes são representantes da sociedade civil.

No quadro a seguir, pode-se ver a divisão dos representantes da sociedade civil e do executivo a partir dos segmentos existentes. O quadro foi elaborado pela autora desta dissertação com base na Lei Municipal nº 2.122, de 27 de novembro de 2009 (NOVA LIMA, 2009).

Tabela 1 – Conselho da Cidade de Nova Lima

CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA					
PRESIDENTE: Secretaria de Planejamento e Gestão					
Representantes da Sociedade Civil			Representantes Executivo		
SEGMENTO	CONDIÇÃO	QUANTIDADE	SEGMENTO	CONDIÇÃO	QUANTIDADE
EMPRESARIAL	Titular	01	Sec. de Planejamento e Gestão	Titular	01
	Suplente			Suplente	
ONG	Titular	01	Sec. de Habitação	Titular	01
	Suplente			Suplente	
PROFISSIONAL/ ACADÊMICO	Titular	01	Sec. de Segurança, Trânsito e Transportes Públicos	Titular	01
	Suplente			Suplente	
MOVIMENTO POPULAR	Titular	04	Sec. de Meio Ambiente	Titular	01
	Suplente			Suplente	
TRABALHADOR	Titular	01	Sec. de Desenvolvimento Social	Titular	01
	Suplente			Suplente	
			Sec. de Desenvolvimento, Trabalho e Renda	Titular	01
				Suplente	
			Sec. de Obras e Regulação Urbana	Titular	01
				Suplente	
Total representantes da Sociedade Civil		08	Total representantes do Executivo		07

Fonte: Elaboração própria com base em Nova Lima (2009).

A resolução normativa nº 19, de 18 de setembro de 2015 que aprovou o regimento da 6ª Conferência das Cidades, dentre outras coisas, orienta que as entidades dos segmentos que compõem o Conselho devem “ter atuação fim na área de desenvolvimento urbano.”

BRASIL,2015). Seguindo essa orientação normativa, o Edital de Eleição do ConCidade de Nova Lima- segmento Não Governamental- esclarece que;

b) Movimentos Populares - são as associações comunitárias ou de moradores, movimentos por moradia e demais organizações populares voltadas à questão do desenvolvimento urbano;

c) Trabalhadores - representantes de suas entidades sindicais (sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais de trabalhadores e trabalhadoras urbanos e rurais);

d) Empresários - empresas vinculadas às entidades de caráter nacional representativas do empresariado, inclusive cooperativas, voltadas à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano;

e) Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa – entidades de âmbito nacional representativas de associações de profissionais autônomos ou de empresas, assim como associações nacionais de ensino e pesquisa. Enquadram-se, também, neste segmento os conselhos profissionais (regionais ou federais). Em todos os casos a representação do segmento deve estar vinculada a questão do desenvolvimento urbano, e;

f) Organizações Não Governamentais - entidades do terceiro setor com atuação na área do desenvolvimento urbano.

(NOVA LIMA, 2016, Art. 3º).

Vale destacar também que, de acordo com o Artigo 7º da Lei nº 2.122, de 27 de novembro 2009, a eleição dos representantes da sociedade civil para o mandato seguinte será realizada durante a Conferência Municipal: “Os representantes da sociedade civil, a que se refere o parágrafo segundo deste artigo, e os respectivos suplentes, serão eleitos durante a Conferência da Cidade de Nova Lima” (NOVA LIMA, 2009, Art. 7º).

O ConCidade se reúne mensalmente, por meio de ato convocatório definido no seu regimento interno, no qual todos os seus representantes, suplentes e titulares têm direito à voz. Quanto à votação, cabe somente aos conselheiros titulares; os suplentes terão direito a voto apenas quando ocuparem a titularidade na ausência do conselheiro titular.

O debate, os acontecimentos e as deliberações que acontecem durante as assembleias são registrados em ata. Assim, toda reivindicação, desejo e anseio daquele contexto, expressos em falas, por vezes acalouradas, transformam-se em linguagem escrita. De maneira mais técnica, a ata se configura como uma modalidade textual da linguagem escrita, utilizada principalmente no contexto profissional para manter o registro de decisões e argumentos que são previamente apresentados durante as reuniões, podendo “servir como uma rica fonte documental” (ESQUINSANI, 2007, p. 104).

Esse registro documental é de fundamental relevância, pois se torna uma nota, uma fotografia documentada, uma transcrição histórica, a qual pode ser consultada sempre que necessário. Para Esquinsani (2007, p. 104): “Tratando, pois, as qualificadas atas como fontes

documentais, parto do princípio de que são elas fontes de pesquisa que permitem/favorecem a passagem do saber senso comum (suposições, achismos) para uma construção científica”.

Partindo da definição acima, foram analisadas 58 atas das reuniões do ConCidade no período de 2013 e 2020. Esse recorte temporal representa o período em que aconteciam as discussões de revisão do Plano Diretor. Verifica-se nos registros das atas que entre 2013 e 2015, o debate incluía a participação da Fundação Israel Pinheiro (FIP), consultoria contratada, naquele período, pela Prefeitura Municipal de Nova Lima para revisão da Lei nº 2.007/2007.

O contrato entre o poder Executivo de Nova Lima e a Fundação Israel Pinheiro, conforme consta no relatório de Leitura Técnica (NOVA LIMA, 2015b), previa a entrega da Revisão do Plano Diretor do município de Nova Lima e a revisão/elaboração dos instrumentos complementares. Como se pode ver em Nova Lima (2015b), os produtos contratados foram os seguintes:

- ✓ Área de Diretriz Especial, a qual inclui a ADE Vila da Serra, o Vale do Sereno, o Jardim das Mangabeiras, o Jardim da Torre, o Jardimaves e entorno;
- ✓ Área de Diretriz Especial, a qual inclui a ADE Alphaville, a Lagoa dos Ingleses, o Balneário, a Água Limpa e entorno;
- ✓ Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo;
- ✓ Código de Edificação de Obras;
- ✓ Código de Posturas; e
- ✓ Regulamentação do Sistema de trilhas e mirantes.

Cabe registrar que a Fundação Israel Pinheiro, em 2015, recebeu um ofício do município solicitando a suspensão dos trabalhos devido à crise orçamentária que passava. Em 2017, o município propõe ao Conselho retomar a revisão do Plano Diretor (CONCIDADE, 2017e). A princípio, de acordo com o texto das atas, cada secretaria torna-se responsável por analisar as diretrizes da lei, propondo alterações e atualizações entendidas como necessárias. Nas atas de 2017, consta que o trabalho proposto foi apresentando ao Conselho das Cidades. De acordo com os registros nas atas, todo trabalho até então realizado pela FIP nos períodos de 2014 a 2015 estariam defasados e não espelhavam a atual realidade do município.

De acordo com Curi (2019), a secretaria de Planejamento e Gestão pontua que:

[...] outro diagnóstico deve ser elaborado para a revisão do Plano Diretor, pois os dados para a revisão interrompida em 2014/2015 estão defasados e já não espelham a realidade do município. As Secretarias Municipais ficaram responsáveis por verificar no Plano Diretor em vigência as necessidades de atualização do conteúdo da

Lei em relação às áreas temáticas e assuntos pertinentes aos seus encargos. (CURI, 2019, p. 211).

O retrato histórico do período analisado demarca as temáticas que remetem à possibilidade de compreender como a revisão do Plano Diretor contribui para o direito à cidade. De fato, conforme Esquinsani (2007), esse arcabouço de leitura conduz à reflexão de como esses registros funcionam como um facilitador de decisões e de compromissos.

As vantagens de estudos das atas implicam no fato de ter em mãos um amplo registro de debates de discussões da política urbana, com uma cadeia cronológica dos fatos e dos acontecimentos. Ademais, esses registros poderão viabilizar o fomento de ações políticas tanto do poder público quanto da sociedade civil.

As dificuldades, talvez, estejam nas entrelinhas do texto. A maioria das atas analisadas está sucinta e simplificada, podendo não ser possível perceber se a redação expressa, de fato, o desejo dos conselheiros. No Regimento Interno do ConCidade,² no Artigo 15, consta que as atas serão gravadas e que deverá constar o resumo de cada informe, o que pode explicar a ausência de compreensão em alguns registros das atas.³

Aqui, cabe indagar se as experiências e as práticas cotidianas dos conselheiros sobre os problemas e os desafios do direito à cidade estão, de fato, representadas nas atas. Para Dutra (2002), a experiência deve ser pensada “como uma das formas através da qual o ser-no-mundo exercita a sua compreensibilidade. À medida que o narrador conta a sua história, esta carrega consigo os significados que constituem o seu estar- no-mundo” (*Ibidem*, p. 375).

O conjunto de leitura, consulta e visualiza os procedimentos protocolares de funcionamento do Conselho para a organização e o andamento administrativo dele, os quais são definidos pelo Regimento Interno. O regimento é elaborado e aprovado em reunião do Pleno do Conselho e deve ser respeitado e seguido por todos os presentes em reuniões do Conselho, conforme Artigo 3º, inciso XVII, da Lei nº 2.122, de 27 de novembro de 2009.

² O regimento interno pode ser definido como um conjunto de normas, um regulamento. Dessa forma, é possível entender o documento como um conjunto de normas definidas por um grupo para regulamentar o funcionamento de certa organização.

³ De acordo com o Regimento Interno do Conselho da Cidade de Nova Lima (NOVA LIMA, 2009):

Art. 3º - O Conselho da Cidade de Nova Lima será regido pelo presente Regimento Interno.

Art. 15 - As reuniões do Plenário deverão ser gravadas e das atas constará:

I- Relação de participantes;

II- Relação dos temas abordados;

III- deliberações tomadas a partir do registro dos votos a favor, contra e abstenções.

IV- Resumo de cada informe;

§ 1º - O teor integral das matérias tratadas nas reuniões do Conselho estará disponível, aos conselheiros, na Secretaria-Executiva, nas fitas gravadas das reuniões. As fitas estarão disponíveis para consulta na Secretaria Executiva sendo vetado o empréstimo externo.

§ 2º - Serão permitidas as gravações das reuniões do conselho.

4.2 A REVISÃO DO PLANO DIRETOR, EXPRESSA NO ESTATUTO DA CIDADE E NA LEI Nº 2.007, DE 28 DE AGOSTO DE 2007, PROPÕE O DIREITO À CIDADE

A partir da década de 70, as lutas de movimentos sociais e da sociedade civil organizada se intensificaram em busca de uma política de uso e ocupação do solo a qual promovesse a redução das desigualdades e a diminuição da deterioração das condições de vida das camadas mais pobres, tanto no campo quanto nas cidades (MARICATO, 2003).

A contar da década de 80, as condições de vulnerabilidade da população de baixa renda foram ampliadas e agravadas pela precarização de itens básicos, como transporte, saneamento, saúde, educação e moradia: uma condição que segrega a sociedade no espaço urbano e cria guetos de pobreza e miséria. Para Lefebvre (2001, p. 23), esse fenômeno hostil de infraestrutura precária causa “segregações que destroem morfologicamente a cidade e que ameaçam a vida urbana”.

Ao pensar o planejamento de uso, ocupação e distribuição do território novalimense, devemos indagar se o poder público está centrado na justiça distributiva, já que, desde a década de 70 — com maior efervescência a partir da década de 90 —, as glebas do município foram destinadas, prioritariamente, às classes de média e alta renda, as quais transbordavam de Belo Horizonte (PIRES, 2003). Um debate ainda atual, já que nas atas do ConCidade, há argumentações e demandas sobre esse tema. O conselheiro do segmento empresarial, setor imobiliário:

solicita que ao se tratar de parcelamento estude a questão de loteamento para baixa renda. Coloca que ao se fazer um loteamento seguindo a legislação, faz somente para a classe média alta, com custo de urbanização não será possível atender, seguindo os parâmetros legais, a classe média e média baixa. Sendo assim para atender a baixa renda, em sua opinião, deverá flexibilizar a legislação para viabilizar o acesso à baixa renda. (CONCIDADE, 2017k, linhas 245–248).

A demanda do conselheiro é pertinente se entendemos que a ausência ou a fragilização da política habitacional, segrega territorialmente uma parcela significativa da população, envolvendo uma gama de fatores, como precarização no acesso aos serviços de mobilidade, saúde, educação ampliando as desigualdades sociais e espacial. De acordo com a análise de Maricato (2003, p.153) “a exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania”. Adiante, sobre o assunto a autora acrescenta que “a ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido um dos principais agentes da segregação ambiental,

no campo ou na cidade” (MARICATO, 2003, p.153) .

Sendo assim, os artigos 39 e 40 do Estatuto da Cidade propõem uma cidade inclusiva e democrática. Essa legislação estabelece que o Plano Diretor é um instrumento básico que irá propor as políticas de desenvolvimento e de expansão urbana, garantindo a toda a população o direito à cidade:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (BRASIL, 2001, arts. 39 e 40).

Para Maricato (2003), esses instrumentos são inovadores no trato da política urbana, tanto na estrutura agrária quanto na base mobiliária urbana. Todavia, a autora destaca que:

O nó da questão reside, como já foi destacado, na aplicação dos novos instrumentos urbanísticos trazidos por essa legislação quando se deseja reestruturar (porque o problema é de estrutura) todo o quadro da produção habitacional de modo a conter essa determinação da ocupação ilegal e predatória pela falta de alternativas. (MARICATO, 2003, p.162).

A preocupação de políticas públicas que norteiam a aplicabilidade de uso, ocupação e distribuição do solo está presente nas reuniões ordinárias do ConCidade/NL. De acordo com o depoimento de um dos conselheiros – segmento ONG, existe uma

importância de abordar as questões a partir da base para encontrar o porquê das dificuldades enfrentadas até a atualidade, voltando a afirmar, conforme declarou já ter feito no Ministério Público e em outras ocasiões, que o grande problema de Nova Lima na última década e talvez antes disso, é a impossibilidade de desenvolver um Plano Diretor ou qualquer projeto ou planejamento porque o entrelaçamento entre os interesses dos financiadores de campanha e dos políticos não permitiu, sendo necessário que a política de Nova Lima tenha consciência disso, pois de outra forma o melhor Plano Diretor que for elaborado, quando for enviado para a Câmara será negociado com os empresários, como tem acontecido. (CONCIDADE, 2017d, linhas 345–352).

A questão imobiliária é relevante e atual para contextualizar o status quo do Plano Diretor e a relação com o direito à cidade, pois, de acordo com Harvey (1980) e Maricato (2003), o processo de uso e de ocupação do solo ainda obedecem a uma lógica de oligopólio: a terra se torna uma mercadoria agregando valor de uso e valor de troca com razoável especulação e rendimentos financeiros.

O Plano Diretor deve ser desenvolvido por meio de um intenso debate entre segmentos da sociedade civil e governamental, focando a cidade real, para, somente então, propor ou amadurecer diretrizes para o funcionamento e a organização da cidade. De acordo com Moreira (2008, p. 05), “o grande objeto de Plano Diretor é construir cidades com uma qualidade urbana para todos, evitando a formação de assentamentos irregulares e informais”. O Estatuto também define que os planos diretores são obrigatórios nos municípios

integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; os localizados em áreas de especial interesse turístico, os que forem atingidos por impacto ambiental de âmbito regional e nacional relacionados à implantação de empreendimentos e atividades econômicas, públicos e/ou privados, independentemente da dimensão da população. (RODRIGUES, 2004, p. 13).

Ao refletir acerca da participação, Moreira (2008,p.15) aponta que “ a perspectiva da gestão participativa é propiciar que ocorra um processo catalizador de propostas, promovendo-se um amplo debate sobre a cidade, capaz de garantir a mais ampla participação da população na elaboração, fiscalização e avaliação da política urbana.”

Assim, o Conselho da Cidade, que tem a prerrogativa legal de debater a política urbana, é uma instância de singular importância para criar condições de propor o direito à cidade. De acordo com o depoimento de um dos conselheiros, “o Plano Diretor aponta a direção que o município irá tomar e as demais legislações trabalham para atingir tais objetivos” (CONCIDADE, 2017c).

Em Nova Lima, o Plano Diretor data de 28 de agosto de 2007, a partir da aprovação da Lei nº 2.007/2007. A referida lei estabelece diretrizes para a produção do espaço urbano. Na ata de número 42, de 02 de junho de 2014, ao apresentar a proposta de revisão do Plano Diretor, a FIP pontua admiração “pelo trabalho do Jorge Wilhelm, contudo no Plano Diretor de Nova Lima não consta uma intenção clara de política urbana e, nem mesmo, diretrizes para aplicação dos instrumentos urbanísticos, previsto no Estatuto da cidade” (CONCIDADE, 2014a, linha 36). Portanto, uma relação entre o Plano Diretor e o direito à cidade compreende pano de fundo central, sendo a premissa básica a própria cidade e o seu pertencimento de fato.

A cidade, tanto para Harvey (1980) quanto para Lefebvre (2002), é o centro de produção e de reprodução da sociedade. Logo, a organização da cidade, por meio de um instrumento de política pública que é o Plano Diretor, pode ser o caminho viável para reduzir as desigualdades sociais.

No entanto, o percurso de redução das desigualdades e de acesso efetivo à cidade é uma construção que não se restringe apenas ao Estado, mas está consensuada de forma paritária entre

a sociedade civil e o próprio Estado. Desse modo, é basilar, no Estatuto e nos planos diretores, a participação da sociedade. Importante destacar que a sociedade civil compreende agentes do mercado imobiliário e representantes da sociedade civil organizada, como Organizações Não Governamentais (ONGs), acadêmicos e associações de bairros, não excluindo o direito de participação de toda a sociedade interessada na produção do espaço urbano.

Nas atas analisadas, o que se verifica é que há uma percepção de alguns conselheiros que os agentes do setor imobiliário e empresarial, impõe poder decisório no uso do solo. Para o conselheiro representante da sociedade civil, segmento ONGs “a junção histórica entre o poder econômico com o poder público é muito forte, muito mais forte do que da sociedade civil com o poder público, dessa forma, a sociedade civil fica em total prejuízo nessa relação” (CONCIDADE, 2016, linha 512).

Para Harvey (1980, p. 169), na dinâmica de uso do espaço urbano, “a maioria das decisões no planejamento físico do sistema urbano é influenciada provavelmente, ou fortemente, por pequenos e poderosos grupos oligopolíticos”. Em outro momento de elucidação, o autor abre caminhos para argumentar os espaços de pertencimento à cidade ao dizer que

se estamos interessados na mudança inerente na forma da cidade e na forte dinâmica social à qual esta associada, teremos necessidade de um conjunto diferente. No primeiro caso, necessitamos de uma linguagem que seja capaz de abranger as complexidades de variadas geometrias individuais e sistemas de atividade social. No segundo, podemos tentar, os detalhes do comportamento individual e contentarmos em examinar as relações entre a forma espacial da cidade e o comportamento agregativo nela manifesto. (HARVEY, 1980, p. 26).

De toda forma, a cidade é um comportamento social que propõe a observância e o debate de seus fenômenos. Assim, o direito a ela só será possível com um ordenamento jurídico e político atuante. Ademais, os “poderes públicos, num país democrático, não podem decretar publicamente a segregação como tal” (LEFEBVRE, 2001, p. 98).

4.3 O CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE CUMPRE SEU PAPEL CONFORME DEFINIDO EM LEI?

Ao tratar o Conselho como instrumento e espaço para garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade civil é manifesto o entendimento dos conselheiros que esse caminho é uma condição necessária para um formato participativo de implementação da política urbana. Na ata da 30ª reunião, realizada em 17 de junho de 2012, a conselheira, representante

do segmento popular, descreve a importância do Conselho e o vê “como forma de exercer ainda mais a parceria” com o poder executivo (CONCIDADE, 2012, linha 38).

Nessa perspectiva, o ConCidade, portanto, tem a condição de acompanhar e fiscalizar as ações que o governo propõe no campo da política urbana. Desse modo, de acordo com Ferrari Júnior (2004), ele lança luz aos governos a possibilidade de “incluir a população nas decisões governamentais, vislumbrando a superação do caráter excludente aplicado pelo neoliberalismo” (*Ibidem*, p. 22).

Ainda tratando do caráter participativo do Conselho e sobre o olhar dos conselheiros, no que tange à aproximação entre a política de governo local e as pautas da sociedade, é constante o clamor de diálogo e de conciliação. No pensamento de Ghon (2019, p. 65) “a participação objetiva fortalece a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social”.

Nesse sentido, o direito à cidade, conforme a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, implica participação e escuta permanente dos atores sociais envolvidos com a política urbana: “o objetivo de um Conselho da cidade é escutar as vozes da sociedade, portanto, é importante a presença de todos, ao invés de ser uma reunião de secretários, pois esse tipo de reunião pode ser feito em outras ocasiões” (CONCIDADE, 2017e, linhas 502–504).

Na ata de número 51, nas linhas 140 e 141, um conselheiro manifesta que, no seu entendimento, “o Conselho não pode ser um instrumento de cunho político partidário e que deve pensar no coletivo”, o que ilustra a concepção de participação e construção da política pública (CONCIDADE, 2015b).

No campo da política urbana, no qual ainda existem desigualdades sociais e acesso restrito ao espaço urbano, a ação coletiva e o pacto entre sociedade civil e Estado podem contribuir para traçar estratégias de transformação da cidade. De acordo com Tonella (2013, p. 29), “a eficácia da política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil”.

Averiguando as atas do ano de 2013 do Conselho da Cidade de Nova Lima, mesmo ano que aconteceu a 4ª Conferência Municipal da Cidade, observa-se que a preparação da conferência municipal foi debatida no Conselho. As atas 27 e 28 do referido ano trataram sobre o tema, sendo que na ata de número 27 tratou-se da Constituição da Comissão preparatória da 4ª Conferência. Na linha 66 da ata 27, o presidente do Conselho enfatiza a importância em ampliar a representatividade da sociedade civil na comissão. Já a ata de número 28 pautou a aprovação do “Edital de Convocação para Processo de Escolha do Segmento não

Governamental do Conselho da Cidade”. Esse mesmo procedimento aconteceu na 5ª Conferência Municipal da Cidade, conforme consta nas atas de 2016.

Tal achado, trata-se de um dado importante, pois externaliza que, nesses dois momentos, o Conselho experimenta uma prática democrática e participativa, tanto no processo de organização das conferências quanto na metodologia de interlocução do município com a sociedade civil por meio do acontecimento das conferências. Nesse ponto de vista, concordamos com Ghon (2004, p. 29) quando a autora afirma que “os Conselhos são uma das modalidades para o exercício da cidadania”.

Institucionalmente, tanto os conselhos quanto as conferências são importantes instrumentos de controle social e de produção decisória para formulação da política urbana. A proposta é que esse arranjo participativo diminua as lacunas de desigualdades sociais historicamente construídas. Inúmeros estudos e pesquisas acadêmicas se debruçam sobre a efetividade desses espaços. Nas palavras de Tonella (2013):

Apesar da intensidade participativa de hoje, detectam-se inúmeros problemas limitadores da prática democrática. Constata-se, principalmente, que o que ocorre no espaço da democracia participativa não tem peso suficiente para modificar práticas e agendas do espaço da democracia representativa. (TONELLA, 2013, p. 38).

Não está presente nas atas analisadas sobre as condições e capacidades do Conselho em equilibrar essa parceria em desejo e efetividade, garantindo a discussão, a articulação e a integração de temas que compõe a política de desenvolvimento urbano. Também não consta nas atas o andamento das deliberações decididas em assembleias.

De acordo com o Art. 3º da Lei nº 2.122, de 27 de novembro de 2009, uma das competências do Conselho é “dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões”, o que cria condições de ampliar a proposta coletiva do Conselho e de ampliar o debate público sobre a cidade (NOVA LIMA, 2009). Em se tratando dos segmentos da sociedade civil, ao analisar as atas, não foi possível mensurar se os conselheiros dialogam com seus representados e se retornam às entidades que representam as suas atividades, atribuições e posição política discutidas e aprovadas nas plenárias do conselho.

A ausência de ampla difusão dos atos do Conselho cria lacunas que dificultam a transparência, diminuem o engajamento da sociedade e distanciam os diversos grupos na tomada de decisões sobre os rumos da cidade. A proposta do Conselho de Política Urbana, de acordo com várias correntes teóricas e com a própria legislação, deve buscar uma prática revolucionária de participação para debater a questão urbana. Para Lefebvre (2001):

Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas de classes revolucionárias podem se encarregar das, e levar a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará obra. (LEFEBVRE, 2001, p.113).

Em 7 de dezembro de 2013, a Prefeitura Municipal de Nova Lima contratou a Fundação Israel Pinheiro (FIP) para revisão do Plano Diretor Municipal. Os debates de contratação e construção do Termo de Referência que orienta a revisão do plano constam na ata de nº 33, de 19 de agosto de 2013, a partir da linha 179. Seguindo os registros sobre o processo de revisão, na ata de nº 38, de 09 de dezembro de 2013, na linha 60, consta que a cerimônia de lançamento do Plano aconteceria em fevereiro de 2014.

No entanto a Audiência Pública de Lançamento do Plano Diretor Participativo, de acordo com a FIP, aconteceu em 13 de março de 2014. É possível perceber que nas análises das atas de 2013 a 2014, o Conselho garantiu a sua participação na construção do Termo de Referência do Plano Diretor. A partir de 2015, os conselheiros começam a apontar morosidade da consultoria na entrega dos trabalhos e “questionam sobre a falta de informação dos produtos, a realização das reuniões do Núcleo Gestor⁴ e as audiências” (CONCIDADE, 2015a, linhas 122–123).

Nesse mesmo ano, em agosto de 2015, a empresa consultora recebeu um ofício do município solicitando a suspensão dos trabalhos devido à crise orçamentária que passava. No Seminário de Nivelamento de Informações, apresentado ao Executivo Municipal em 10 de maio de 2018, a FIP informa que, em 10 de agosto de 2015, o Secretário de Planejamento pediu a suspensão do contrato, oficializado com ofício solicitando a suspensão dos trabalhos em 21 de agosto de 2015.

Mesmo com a suspensão do contrato da revisão do Plano Diretor, em todas as atas existem reivindicações dos conselheiros representantes da sociedade em retomar a revisão do Plano, pois, no entendimento do Pleno, o plano interfere na dinâmica de desenvolvimento da cidade:

[...] O Conselho deve concentrar os esforços em consolidar avanços e tentar buscar melhorias futuras, contemplando todos os segmentos sociais e superando desafios junto a segmentos como as associações de moradores de áreas mais populares, que

⁴ “O Núcleo Gestor é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza temporária, caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências, integrante da estrutura de gestão participativa do processo de revisão do Plano Diretor de Nova Lima e de seus instrumentos complementares, conforme definido nos artigos nº 40 e 43 do Estatuto da Cidade e na Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 do Conselho das Cidades” (NOVA LIMA, 2014, p. 15).

tem dificuldades em atender os critérios de participação. (CONCIDADE, 2016, linhas–188).

Importante destacar que no período em que ocorreu a elaboração dos produtos (2014/2015) que subsidiariam a revisão do Plano Diretor a sociedade foi conclamada a participar. Na 42ª reunião do ConCidade, realizada em 02 de junho de 2014, a FIP informou aos conselheiros sobre a oficina de Capacitação do Núcleo Gestor, conforme consta em ata:

A Coordenadora da Revisão do Plano Diretor, para tratar do 3º item de pauta, [...] informou que trouxe um CD (foram distribuídas 14 unidades aos presentes), para ser distribuído, contendo textos complementares à apostila a ser utilizada no Curso de Capacitação do Núcleo Gestor, o que será nos dias 09 e 10 de junho, no turno da noite. Esclareceu que no curso está estruturado em duas partes: 1) O que consiste um Plano Diretor; 2) particularidades do Plano em Nova Lima. Informou que poderá ter até 40 participantes para garantir a qualidade. Deste modo, sugeriu que os conselheiros indiquem lideranças para que participem do processo de formação. (CONCIDADE, 2014a, linhas 29–34).

Contudo, não é possível concluir se houve um nível de participação que abarcasse todos os segmentos da sociedade civil. A Leitura Comunitária — instrumento utilizado para promover a participação da sociedade ao ouvir as diversas concepções dos participantes sobre as demandas da cidade — aconteceu com uma pluralidade significativa de representações, (NOVA LIMA, 2015b). Ademais, ainda de acordo com a Fundação, “grupos demonstraram conhecimento sobre os temas que abordaram e também maturidade ao trabalharem visões nem sempre convergentes” (*Ibidem*, p. 50). Segundo Nova Lima (2015b):

a Leitura Comunitária é uma etapa fundamental na identificação das dinâmicas do município em função da necessidade de se ter incorporada a visão vinda da população, o que é particularmente importante para o estabelecimento de prioridades e horizontes temporais. (NOVA LIMA, 2015b, p. 12).

A seguir, pode-se verificar a lista de presença da reunião de Leitura Comunitária do dia 08 de outubro de 2014.

Figura 9 – Lista de Presença da Reunião Leitura Comunitária (08 de outubro de 2014)

 Prefeitura Municipal de Nova Lima PLANEJAMENTO e GESTÃO		REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO NOVA LIMA		 FIP FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO	
OFICINA COMUNITÁRIA		LISTA DE PRESENÇA		Nova Lima, 08 de outubro de 2014	
Nº	NOME LEGÍVEL	ENTIDADE	E-MAIL / CONTATO		
1	TERUZA FERREIRA	FIP	P20ARQUITETURA@gmail.com		
2	Eduardo H. Almeida	FIP	P20arquitetura@gmail.com		
3	Valmir Macedo Caldeira	Associação Jardim Sempá	macedo.valmir@gmail.com		
4	Maura de Roubinho	Sempá	lataredaidade@gmail.com		
5	Wagner de Azevedo dos Reis	Associação das Mulheres	wagnerazevedo@gmail.com		
6	Renner Matos	FIP	rennermatos@hotmail.com		
7	Carla Artur dos Reis	CDL	Senatop@vot.com.br		
8	DALMO CESAR FRAGA	SZIMO VEIS LTDA	SRIMOV@vot.com.br		
9	KICARDO HOFF	SEMPA	KICARDOHOFF@GMAIL.COM		
10	GERALDO MAGALHÃES ALVES	SEMPA	GMAALVES@VOT.COM.BR		
11	Luiz Antônio de Almeida	Cidadãos Novos	luizantonio@yaho.com.br		
12	Viviane Antunes	Associação Jardes de Fátima	vivianeantunes@hotmail.com		
13	Stamar Espinosa	Associação de Imigrantes	stamar.espinosa@gmail.com		
14	Roberto Ribeiro	União do Torão	roberto@uniao-dotrao.com.br		
15	Angela Lima	Câmara Municipal	angela.lima@yaho.com.br		
16	Rodrigo Cavos de Lima	Regionalistas	RodrigoLima@yaho.com.br		
17	HELENA DEBY SILVA	FIP	helena.deby@gmail.com		
18	LUCIANA CRISTINA RAMALHO	FIP	LUCIANACHRS@GMAIL.COM		
19	MARIANA KLIMKIEVICZ	Cond. Ville de Montagne	maria-klimki@hotmail.com		
20	Luiz Paulo de Souza	Associação Imp. S	luizpaulo@gmail.com		
21	Andre Bittes	SEMPA	AndreBittes107@bol.com.br		
22	Marta de Almeida	Assoc. Mulheres	martaalmeida@hotmail.com		
23	DEBORAH L. GOMES	FIP	DEBORAHLUGOMES@GMAIL.COM		
24	JOÃO CARLOS RIBEIRO	ARCANDELI	BVKJONES1@gmail.com		
25	Carolina A. Boaventura	FIP ARQUITETURA	carolina@bloc.org.br		
26	Carolina A. Boaventura	FIP ARQUITETURA	carolina@bloc.org.br		
27	Carolina A. Boaventura	FIP ARQUITETURA	carolina@bloc.org.br		
28	Rachel Matos	Rádio Amizade	rachelmatos@radioamizade.com.br		
29	AVA PAULAS AMIOT	FIP	ava.paulas@bol.com.br		
30	Maria da Conceição Dias	VEREADORAS DAS BARRAS	mariaconceicao@hotmail.com		
31	Mrs. de Fátima M. Aguiar	vice-presidente	fatimaaguiar@yaho.com.br		
32	Oséias Galvão	FIP	oseiasgalvao@gmail.com		
33	Maria da Conceição Dias	Conselho municipal cidade	mariaconceicao@gmail.com		
34	Nilton José de Almeida	Associação civil	niltonjosealmeida@yaho.com.br		
35	SERGIO PALHARES	FIP	sg.palhares@gmail.com		
36					
37					
38					
39					
40					

Fonte: NOVA LIMA (2015a, p. 95).

Adiante, nesse mesmo documento consta a declaração do então Secretário de Planejamento e Gestão, o qual pontua “a importância do planejamento municipal, ora traduzido na consulta junto à população de Nova Lima, de modo que as opiniões registradas durante as oficinas sirvam de insumo para o diagnóstico e possam orientar o desenvolvimento no município” (NOVA LIMA, 2015a p. 46).

Tanto as atas quanto o Diagnóstico apontam que há esforços da sociedade civil para a revisão do Plano Diretor. Entretanto, os mesmos instrumentos apresentam impasses políticos que impossibilitam sua revisão, o que amplia e reforça a necessidade de se criar condições para

a ampliação do debate, no sentido de reunir elementos que impulsionem a construção de mecanismos de consenso para efetivar o processo de criação da cidade.

Para Lefebvre (2001) a cidade é conflituosa, com grupos de interesses e representações diversas. Em contrapartida, o conflito pode ser um atrativo essencial para debater a cidade, espelhando a heterogeneidade de ideias e as representações de grupos. Assim, a cidade pode ser um projeto de colaboração.

É importante ressaltar que, desde o início do processo de revisão do Plano Diretor em Nova Lima, ainda em 2013, a sociedade civil com representação no ConCidade/NL e com diferentes atores da sociedade civil, como demonstrado na Leitura Comunitária, sempre procuram contribuir com o debate participando das reuniões nas esferas que tratavam sobre o tema, seja no Conselho, seja nas reuniões organizadas pela FIP. De acordo com a Leitura Comunitária,

A produção da cidade, as qualidades e funções dos diversos espaços municipais foram temas discutidos pelos grupos orientados pelos cadernos de Espacialização da Cidade. Os presentes mais uma vez demonstraram conhecimento sobre seu território, rupturas e afinidades entre espaços e ocupações, mas o debate revelou também a preocupação frente aos modos como o território vem sendo ocupado, a altura das edificações e espaços resultantes. (NOVA LIMA, 2015a, p. 72).

4.4 O PLANO DIRETOR DE NOVA LIMA DIALOGA COM A POLITICA DE MORADIA?

Ao abordar o Plano Diretor e sua revisão, é relevante considerar como as suas diretrizes irão impactar em políticas econômicas, sociais, ambientais, de moradia e culturais, sendo efetivamente “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 2001).

Ao pensar e planejar a política urbana, é precioso sintonizar a política habitacional com o Plano Diretor de modo a garantir o direito social a moradia, conforme Constituição de 1988 e Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Nesse caso, um dos instrumentos de desenvolvimento e de expansão urbana é elevar a moradia como direito fundamental e social, promovendo a justiça social e a participação de grupos minoritários no sistema democrático. Para Lefebvre (1980, p. 117) “a democracia urbana implicaria a igualdade dos lugares, a participação igual nas trocas globais”.

De acordo com o artigo 6º da Carta Magna, a moradia é um direito constitucional e tem função social de é garantir qualidade de vida para todos. Conforme Rodrigues (2004),

O Estatuto inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradias. Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, tido como propulsor de gestão coletiva. Considera o Município como unidade de planejamento do seu espaço territorial. (RODRIGUES, 2004, p. 12).

Para Lefebvre (2001), a cidade é uma obra em construção onde os resultados devem ser acordados dentro de um sistema capitalista no qual predomina o valor de troca. Portanto, a moradia, no processo capitalista, deixa de ser uma condição de dignidade humana e passa a ser uma mercadoria alimentada pelo mercado imobiliário. O plano de cidade e do espaço socialmente produzido passa por diferentes olhares e interesses, regido por diversos valores sociais e culturais. Para Harvey (1980):

Um sistema urbano estará impossibilitado de funcionar sem atritos (no sentido de que os conflitos entre indivíduos e grupos não serão facilmente resolvidos) se houver profunda heterogeneidade nos valores culturais da população). Parece que o caminho “natural”, para que esta espécie de dificuldade seja minimizada, é procurar encontrar um padrão de organização territorial que minimize, ao mesmo tempo o contrato social entre indivíduos portadores de diferentes valores culturais e sociais, e também a possibilidade de discórdias a respeito de exteriorizações. (HARVEY, 1980, p. 67).

Conforme informações indicadas pelo diagnóstico elaborado para a revisão do Plano Diretor Municipal de Nova Lima, o município totaliza um percentual de 10,34% de moradias semiadequadas e inadequadas, contra 14% do Estado de Minas Gerais e 29% do Brasil. O município possui 89,7% de seus domicílios em condições adequadas, contra 85,9% do Estado de Minas Gerais e 71% do Brasil (NOVA LIMA, 2015a). Sobre a revisão do Plano Diretor e a política habitacional, segue conforme consta em ata:

Questões como tipo de adensamento e outras formas de expansão devem ser discutida dentro de uma perspectiva de cidade de futuro. Assim, sugere a presença de especialistas para começar a preparar, para a revisão do plano. O conselheiro [...] pontua que o maior desafio está na secretaria de habitação, ao que o [...] secretário de Habitação, complementa que não há recursos estaduais, federais ou municipais de investimentos nesta área, onde os desafios só aumentam. (CONCIDADE, 2019e, linhas 89–93).

Dessa forma, é importante analisar e elencar o acesso à moradia da população de baixa renda do município, bem como os entraves que percalçam essa política, considerando o desafio da gestão pública municipal de enfrentar a mercantilização do território em uma sociedade dilacerada pela hegemonia dos interesses de classe e das claras tentativas ideológicas neoliberais de sucatear e extinguir os investimentos em políticas públicas.

Nesse sentido, é importante estar atento ao pensamento de Maricato (2003), quando destaca que:

A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana. A orientação de investimentos dos governos municipais revela um histórico comprometimento com a captação da renda imobiliária gerada pelas obras (em geral, viárias), beneficiando grupos vinculados ao prefeito de plantão. Há uma forte disputa pelos investimentos públicos no contexto de uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública. (MARICATO, 2003, p. 162).

Durante as oficinas comunitárias, realizadas em dois momentos, garantindo a participação da sociedade no processo de revisão do Plano Diretor Municipal, os participantes relataram que as políticas municipais de moradias e infraestrutura não atendem os anseios da população e

foi tida como insuficiente, e também tímida a implantação de projetos de interesse social – produção de novas moradias e requalificação de áreas de interesse social existentes. Ainda se julgou restrito o acesso ao programa MCMV, devido à falta de oferta de unidades dentro das faixas de renda atendidas pelo programa e comum as melhorias das unidades habitacionais através da autoconstrução, tendo como principal agente de financiamento a CEF e seu Construcard. (NOVA LIMA, 2015b, p. 77).

Referindo-se à política Habitacional de Nova Lima, uma conselheira do segmento popular, durante reunião da plenária do conselho, onde o município informações sobre habitação de interesse social para o município de Nova Lima, destaca que:

considerando a topografia do município e o grande adensamento em algumas áreas, o município poderia pensar em construções escalonadas, nas áreas de alta declividade, desadensar algumas áreas e realocar as famílias. Nestes espaços também poderá construir espaços sociais para a comunidade. Outro aspecto é investir no capital social das pessoas, e não permitir construções distantes dos centros urbanos e dificultando o acesso aos serviços. (CONCIDADE, 2018e, linhas 124–126).

Tanto nas atas quanto na Leitura Comunitária, a política habitacional do município é avaliada como insuficiente. O Diagnóstico para Revisão do Plano Diretor (NOVA LIMA, 2015a) e Mattos (2011) destacam algumas políticas que poderão, a médio-longo prazo, criar condições para tal. No entanto, ambos criticam a baixa aplicabilidade desses instrumentos em relação à Lei nº 2.007/2007. Nesse caso, essa é uma seqüela que pode ser contemplada no processo de revisão do Plano Diretor, se considerarmos a moradia como um dos requisitos principais para o acesso e direito à cidade.

Portanto, de acordo com o Diagnóstico, os avanços alcançados na política habitacional em Nova Lima foram:

- Aprovação da Lei nº 2128, de 02 de dezembro de 2009, que institui o Sistema Municipal de Habitação, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e institui seu Conselho Gestor;
- Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, finalizado em 2011;
- Elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária, finalizado em 2013;
- Aprovação da Lei nº 2164, de 12 de julho de 2010, alterada pela Lei nº 2259, de 14 de março de 2012, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida no âmbito do Município de Nova Lima;
- Aprovação da Lei nº 2297, de 22 de outubro de 2012, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha, estabelecendo diretrizes e parâmetros urbanísticos especiais;
- Aprovação de Lei nº 2469, de 29 de setembro de 2014, que institui o Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social no Município de Nova Lima

(NOVA LIMA, 2015a, p. 729).

Como ilustração, a seguir, apresentamos um cartaz divulgando as Oficinas de Leitura Comunitária, disponibilizado em Nova Lima (2014):

Figura 10 – Oficinas de Leitura Comunitária (Revisão do Plano Diretor de Nova Lima)

**Oficinas de Leitura Comunitária
Revisão do Plano Diretor de Nova Lima**

À população de Nova Lima,
A Prefeitura Municipal de Nova Lima, através da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, convida a todos para as Oficinas Públicas de Leitura Comunitária do processo de Revisão do Plano Diretor Municipal.

As oficinas têm como objetivo informar o processo de revisão por meio da participação e do diálogo, e assim construirmos uma visão atual da realidade local e reunir elementos para diagnóstico, síntese e proposições futuras.

O Plano Diretor é a lei municipal que orienta o processo de planejamento, define os princípios e as regras para a expansão e desenvolvimento no território municipal nos próximos anos e as oficinas comunitárias uma oportunidade de contribuirmos com o planejamento e com o futuro de Nova Lima.

Primeira Oficina:	Segunda Oficina:
Sede e Localidades	Eixos de expansão - BRs 356/040 - MG 030
Quarta-feira - 08/10 de 18h30 às 21h30	Segunda-feira - 13/10 de 18h30 às 21h30
Associação Comercial e Industrial de Nova Lima	Espaço Cultural Quik
Praça Bernardino de Lima, 43 - Centro - Nova Lima	Rua Vancouver, 344 - Jardim Canadá - Nova Lima

Participe!
Sua contribuição é muito importante!




Fonte: NOVA LIMA (2015a, p. 33).

No âmbito do ConCidade, discussões sobre o tema “habitação” se referem muito mais a controle das ocupações em áreas públicas e privadas do que a aspirações em discutir e elencar propostas que garantam o direito à moradia e à socialização do território. Sobre as dificuldades de acesso a moradia e a moradia legalizada, segundo Maricato (2003, p.163) “o mercado

privado não tem atingido nem mesmo a classe média (cinco a dez salários mínimos) quando a maior parte da população situada abaixo dos cinco salários-mínimos necessita de subsídios.” A seguir o depoimento de um conselheiro do seguimento empresarial, reconhecendo as dificuldades de moradia de uma parcela significativa da população:

[...] observou que atualmente as exigências de urbanismo, não só em Nova Lima, mas em toda a região metropolitana e no Estado de Minas Gerais, as exigências para aprovar, executar e entregar um loteamento só atende 25 por cento das pessoas, há um déficit inviável economicamente, portanto, de acordo com discussão na Agência Metropolitana, se essa especulação imobiliária em Nova Lima fosse tão boa assim, já haveria entre 10 ou 20 empreendimentos, quando o que se vê na prática são vários empreendimentos que não são lançados (em uma questão de mercado), enquanto para a população de baixa renda resta apenas a invasão e ocupação irregular; hoje 66 por cento são ocupações irregulares na região metropolitana e isso está ligado ao fato de que o mercado formal não consegue atender; Nova Lima vai receber agora uma série de invasores, por localização, por condição e por facilitação; pelo processo de regularização, lotes de 100 ou 80 metros viraram um bom negócio para quem estimula a ocupação irregular, existem empreendedores informais que promovem essas ações. (CONCIDADE, 2017f, linhas 154 –164).

Ademais, a construção coletiva provoca alterações demográficas e espaciais as quais exigem e desafiam a condição de uma política urbana que abarca todas as camadas sociais, sobretudo se considerar as profundas desigualdades que persistem nas cidades. A oportunidade de fomento de um novo sistema urbano, que assegure o direito à cidade de toda a população, nas palavras de Harvey (1980) deve:

conter e reconciliar políticos destinados a mudar a forma espacial da cidade (o que significa a localização de objetos, tais como casas, utensílios, rede de transportes, etc.) e políticas destinadas a afetar os processos sociais que existem na cidade (isto é, as estruturas sociais e atividades que interligam pessoas, que ligam organizações e a pessoas, oportunidades de emprego a empregadores, beneficiários da assistência social aos serviços correspondentes, etc). (HARVEY, 1980, p. 39).

Na ata da 66ª reunião do ConCidade, a Secretaria Municipal de Habitação apresentou a revisão das diretrizes do Plano Diretor referente à pasta. Tal revisão faz parte da proposta de trabalho dirigida ao ConCidade descrita por Curi (2019), na qual as secretarias municipais apresentariam ao Conselho propostas de alterações nas diretrizes para, posteriormente, reunir o conjunto desse trabalho e apresentar a empresa que, futuramente, trataria da revisão do Plano Diretor. De acordo com a apresentação da Secretaria de Habitação,

O Plano Diretor de Nova Lima é considerado bem completo em relação à política de habitação, pois foi pensado já de acordo com a política nacional de habitação e, por isso, não há muitas alterações nas diretrizes, embora a equipe da Secretaria de Habitação tenha sugestões de alterações em outros capítulos do Plano. (CONCIDADE, 2017f, linhas 295–297).

Adiante, ela acrescenta que:

mesmo estando bastante condizente com as diretrizes nacionais e com o Plano Municipal de Habitação; explicou que, do Plano Diretor em diante, surgiram algumas novidades no município, por exemplo, o Plano de Habitação, o Plano de Regularização, a Lei de Regularização Fundiária Nacional foi criada depois do Plano Diretor, portanto, algumas adequações são necessárias de acordo com esses novos marcos; com relação à regularização fundiária, ainda há uma indefinição, pois foi aprovada no Congresso Nacional uma Medida Provisória sobre esse tema que ainda não foi homologada, embora isso não cause grandes alterações do ponto de vista da regularização fundiária urbana; com relação ao artigo 80 do Plano Diretor. (CONCIDADE 2017f, linhas 298–304).

Além da atividade minerária e da ocupação residencial de luxo em prédios ou casas em condomínios fechados, o município, de maneira antagônica, depara-se com as ocupações informais e os loteamentos irregulares com infraestrutura precária para atender a necessidade de moradia da população de baixa renda. Um dos conselheiros, na ata de nº 71 pontua “o potencial de invasões de Nova Lima, a movimentação do mercado informal e a necessidade de enfrentar essa questão” (CONCIDADE, 2018e, linhas 121–122). Eis um desafio posto ao processo de revisão do Plano Diretor, já que a moradia, além de ser basilar para o direito à cidade, integra o arcabouço dos direitos humanos fundamentais. Por fim, deve-se identificar as dinâmicas sociais urbanas que interferem no seu processo de direito à cidade

Ao pensar no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, é preciso propor diretrizes de uso e de ocupação do solo, bem como a destinação de áreas propensas às atividades de desenvolvimento econômico. Nas palavras de Lefebvre (2001, p. 124), “é essencial não mais visar o crescimento econômico pelo crescimento”, mas:

Orientar o crescimento na direção do desenvolvimento, portando na direção da *sociedade urbana*, isso quer dizer antes de mais nada: prospectar as novas *necessidades*, sabendo que tais necessidades são descobertas no decorrer de sua emergência e que elas se revelam no decorrer da prospecção. (LEFEBVRE, 2001, p. 124).

São as estratégias de desenvolvimento que asseguram uma política de inclusão. Conforme o Estatuto da Cidade:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. (BRASIL, 2001, Art. 39).

Contudo, os conselheiros também apontam que existem obstáculos que impossibilitam a equidade do direito à cidade. É citada nas atas a pressão política e econômica do mercado imobiliário, afirmando “a necessidade de criar outras alternativas de crescimento econômico para Nova Lima que não sejam somente projetos imobiliários” (CONCIDADE, 2015, linhas 150–152).

Na ata 58, é apresentada a sensível dependência do município em relação à atividade minerária, considerando a arrecadação do imposto de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CEFEM). Assim, o conselheiro explica que,

com relação ao CFEM, o valor orçado em 2015 de receita bruta foi de 123 milhões de reais e o realizado foi de 52 milhões de reais; em 2016 foi feita uma previsão bem menor em função da queda do ano anterior, no entanto o realizado até outubro de 2016 foi algo em torno de 21 milhões de reais; em 2015 a participação do valor orçado foi de 18 por cento e a participação do valor realizado foi de 9 por cento, havendo, portanto, quase 50 por cento de queda do valor realizado, que significou um impacto negativo muito pesado para o município; em 2016 [...] houve uma projeção bem menor do que seria realizado para essa receita, no entanto, alguns fatores como aumento do volume de circulação ou do preço do minério, fizeram com que Nova Lima voltasse a ter uma arrecadação acima do previsto, evidenciando que este é um dos principais setores econômicos instalados no município e a manutenção do poder público é extremamente sensível à variação desse indicador, sendo fundamental que isso seja acompanhado. (CONCIDADE, 2017d, linhas 85–98).

Se analisamos a fala citada acima, sob a ótica de Nova Lima (2015a), procede a prática da especulação imobiliária e, também, dos mineradores no território novalimense, resultado do sistema capitalista que transforma o solo em mercadoria: “Nova Lima insere-se no chamado vetor sul, da Região Metropolitana, uma região marcada pela atividade mineradora, mas também pela expansão residencial de alto padrão. Por isso a região vem sofrendo grande pressão imobiliária” (*Ibidem*, p. 148).

Seguindo com a leitura das atas, outro conselheiro menciona demais obstáculos que dificultam o desenvolvimento econômico, pois o município inibe outros investimentos:

[...] as dificuldades de novos empreendimentos em Nova Lima por excesso de burocracias e custos, afirmando que essa realidade afasta empreendedores e propicia o aumento de práticas irregulares, havendo a necessidade de uma ampla discussão sobre o potencial de desenvolvimento econômico no processo de revisão do Plano Diretor. (CONCIDADE, 2017b, linhas 93–97).

Adiante, nessa mesma ata, outro conselheiro

afirmou concordar com a manifestação do conselheiro, em relação a ampla discussão sobre o potencial de desenvolvimento econômico no processo de revisão do Plano

Diretor, acrescentando que Nova Lima tem buscado apenas empreendimentos imobiliários, o que não é sustentável para o médio e longo prazo e que não se deveria pensar em desenvolvimento econômico, mas sim em desenvolvimento sustentável, que são muito diferentes. (CONCIDADE, 2017b, linhas 97–101).

É preciso ponderar que o acesso à cidade não se restringe somente ao uso e à ocupação do solo, mas abarca outras dimensões essenciais para o êxito da cidade democrática. Uma dessas dimensões se insere em uma política de desenvolvimento econômico, a qual promova atividades compatíveis com a proteção e a preservação do meio ambiente.

Por fim, ressalta-se que, para além da mineração e da atividade imobiliária, o município possui outras vocações que podem ser exploradas:

O município apresenta ainda boas oportunidades no desenvolvimento de arranjos produtivos que vêm se consolidando no município como o setor de cervejas artesanais, indústria moveleira, serviços de saúde e serviços de turismo, bem como de integração a escalas produtivas metropolitanas, com indústrias mais sofisticadas. (NOVA LIMA, 2015a, p. 148).

O recorte das atas, ora apresentados, afirma a importância da representatividade da sociedade civil na elaboração da política pública. Por outro lado, aponta desafios concretos para a efetiva participação e efetividade das deliberações produzidas no âmbito do ConCidade.

Observamos que os conselheiros fizeram uso da fala, expondo seus pontos de vista sobre a política urbana, inclusive com aprovação de deliberações. No entanto não há registros formalizados em resoluções ou moções, ou mesmo o retorno das reuniões anteriores para que o poder público se manifeste quanto aos encaminhamentos. Nesse caso a estrutura funcional é frágil, onde o poder público sugere não reconhecer a legitimidade deliberativa do conselho, sugerindo que, “o que ocorre no espaço da democracia participativa não tem peso suficiente para modificar práticas e agendas do espaço da democracia representativa.” (TONELLA, 2013, p. 38)

O Conselho da Cidade é um divisor de águas, quando pensamos em participação e controle social da política pública. Todavia, acompanhamos o pensamento de Tonella (2013, p. 37), onde pontua que “é preciso não alimentar ilusões de um caminho fácil de exercício pleno da soberania popular”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, para encerrar o debate proposto neste trabalho, retomaremos o percurso de estudos, com a clareza de que aqui estamos limitados ao tema dissertado, qual seja: analisar em que medida o Plano Diretor e sua revisão contribuem para o direito à cidade, cujo objeto de estudo foi o município de Nova Lima, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte.

Entendemos como importante a análise teórica para compreensão e entendimento do conceito de cidade, bem como de seus desafios e de suas transformações face às contradições sociais manifestas no espaço urbano. A partir disso, selecionamos como principais contribuições as produções de Harvey (1980) e de Lefebvre (2001, 2002), os quais problematizam o direito à cidade no seio da reprodução das relações capitalista.

Com base em fragmentos da realidade descrita por autores contemporâneos e de instrumentos institucionais como a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal de Nova Lima, buscamos a construção de um diálogo sobre a revisão do Plano Diretor e sobre as reais possibilidades de acesso e direito à cidade, instrumentalizada na política urbana.

A partir disso, concluímos que a cidade é dinâmica, construída na relação e na reprodução das forças sociais presentes no espaço urbano. Na esfera capitalista, a cidade deixa de ser uma obra e passa ao valor de uso, transformada em mercadoria (LEFEBVRE, 2002). Para o autor, o espaço urbano é formado por diferentes atores sociais, mas é justamente nas diferenças, na correlação de forças e no conflito que a cidade é formada, sobrevive, constrói-se e reconstrói-se.

Constatamos que até o final dos anos 80, predominou, no município de Nova Lima, a exploração do minério e, a partir desse período, incluiu-se a atividade imobiliária, por meio da comercialização de loteamentos fechados por grupos de alta renda. Tais espaços, denominados de condomínios, estão localizados nas áreas periféricas da cidade (MENDONÇA; PERPÉTUO; VARGAS, 2004).

Portanto, pode-se afirmar que há duas matrizes econômicas que desenham a cidade dentro de um processo de planejamento, ocupação, organização e comercialização do espaço urbano, com interesses de acumulação e exploração capitalista, sem garantias de distribuição de renda. No contexto de condomínios fechados ou apartamentos de luxo,

longe de constituir uma homogeneidade absoluta, este processo é acompanhado pela chegada de grupos sociais de baixa renda e baixa qualificação, configurando uma estrutura social bastante polarizada, em uma convivência que, longe de representar uma proximidade social, constitui a reprodução de esquemas tradicionais de relações

de trabalho, incluindo os casos em que prestadores de serviços domésticos moram na casa (ou no lote) dos patrões. Em Nova Lima esse processo é mais explícito, dada a escassez de terras produzida pela concentração fundiária (MENDONÇA; PERPÉTUO; VARGAS, 2004, p. 17).

A partir da década de 60, iniciou-se a luta dos movimentos sociais pela reforma urbana, frente ao processo desigual e desordenado de uso e de ocupação do solo. Tais enfrentamentos foram protagonizados pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana e se intensificaram a partir da década de 70 em meio às sombras da ditadura militar. No bojo dessas transformações, a Constituição de 1988 insere a sociedade na formulação, na deliberação e na fiscalização das políticas públicas. É garantido à sociedade o direito institucional de controle social da política pública por meio dos conselhos e das conferências.

Portanto, elencamos importantes marcos regulatórios de uso e de ocupação do solo garantidores do direito à cidade, ao menos no campo jurídico e de política pública. As balizas, na esfera jurídica, destacadas para debater o tema de estudo foram: a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. No campo municipal, destacamos o Plano Diretor Municipal (instituído pela Lei nº 2.007, de 28 de agosto de 2007) e a Lei nº 2.122, de 27 de novembro de 2009, que cria o Conselho da Cidade de Nova Lima.

Desse modo, consideramos que houve avanços na concepção de cidade, concepção essa debatida e proposta por vários estudiosos sobre o tema, garantindo o direito de acesso a todos. Ademais, outro instrumento de igual importância de impacto direto no locus das relações sociais é a obrigatoriedade dos Planos Diretores. Aqui, apesar de não fazer parte de nossos estudos, não podemos deixar de mencionar a pertinência de investigar e debater esse recorte já uma que boa parte dos municípios brasileiros está isenta desse projeto de política urbana:

Do ponto de vista da população urbana, ressalte-se que mais de 4.000 municípios¹³ têm menos de 20 mil habitantes, ou seja, a população urbana encontra-se concentrada em pouco mais de mil municípios. A obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população urbana acima de 20 mil habitantes mostra que o Estatuto reconhece as características do processo de urbanização. Pouco mais de 27% do número de municípios concentra 80,31% da população urbana. Do ponto de vista da população, significa que a maior parte da população urbana poderá ser, pelo menos teoricamente, beneficiada pelo cumprimento da função social da propriedade e da cidade. (RODRIGUES, 2004, p. 18).

No caso de Nova Lima, constatamos alguns elementos importantes. Primeiro, o desafio do município em mediar conflitos históricos do território concentrados no setor imobiliário e minerário, que justamente, pelo poder de acumulação, interfere diretamente na política urbana do município, incluindo a política de habitação de interesse social, como alferido por meio das

atas e dos autores que tratam esse tema.

Segundo, reconhecer o Conselho da Cidade como colegiado engajado em promover a fiscalização da política urbana, mas ainda carente de uma sistematização de suas ações, no sentido de absorver as demandas do direito à cidade e incorporar a moradia como meio de reduzir as desigualdades sociais e usufruto do espaço urbano. Finalmente, entender a complexidade da Lei nº 2.007/2007.

Para Mattos (2011, p.15), o Plano Diretor de Nova Lima “vai além da dimensão urbanística”, pois sugere em seu formato um amplo desejo de desenvolvimento da cidade, no entanto ele carece de regulações. Enfim, precisamos compreender que o Plano Diretor é formado por diretrizes que implicam a gestão democrática da cidade. Entretanto, o mero instrumento jurídico será inconsistente ou ineficaz se a sociedade — sobretudo as minorias — não exercer a contínua e desafiadora função de fiscalização de controle social da política pública: “temos que ter a maturidade e inteligência política para entender que esse processo é trabalhoso e complexo, pois envolve uma diversidade de agentes que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço social” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 25).

Finalmente, o Plano Diretor só alcançará seu caráter democrático se o poder de Estado abrir espaço para a franca participação da sociedade civil, envolvendo-a de fato nos mecanismos participativos e decisórios no processo de gestão do território. De acordo com o VEIGA; EUCLYDES, 2009 *apud* NOVA LIMA, 2015a):

O principal instrumento a ser criado para promover a integração das políticas urbanas é o Conselho Municipal de Política Urbana, cujas deliberações deverão ser articuladas e compatíveis com as dos conselhos setoriais, como o Conselho Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental, com o objetivo de integrar às diversas ações e políticas de intervenção urbana, principalmente nos setores de transporte, habitação e meio ambiente. (VEIGA; EUCLYDES 2009, p. 33 *apud* NOVA LIMA, 2015a, p. 726).

Concluimos na certeza de que, assim como a dinamicidade da cidade, os estudos seguem esse caminho. A cidade prossegue, constrói-se e reconstrói-se por forças sociais. A inspiração é que se construa sua regulação a partir de um amplo debate, mesmo que esteja dentro de um processo contraditório e conflituoso. Os estudos não se esgotam aqui, ao contrário, nossa pretensão é abrir novos caminhos para a cidade democrática.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, jun. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.
- BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, maio 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm. Acesso em: 20 set. 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional das Cidades. **Resolução Normativa nº 19, de 18 de setembro de 2015**. Aprova o regimento da 6ª Conferência das Cidades. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33289207/do1-2015-10-26-resolucao-normativa-n-19-de-18-de-setembro-de-2015-33289203. Acesso em 07 de fevereiro de 2022
- BOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CAMPELLO, T. **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás**. Belo Horizonte: Clacso; Flacso; Agenda Igualdade, 2017. Disponível em: <http://flacso.org.br/?publication=faces-da-desigualdade-no-brasil-um-olhar-sobre-os-que-ficam-para-tras>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- CANO, W. Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 2, p. 265–302, ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8650933/17024>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- CARDOSO, A. L. Direito à Moradia e o Direito à Cidade. *In*: SANTOS JÚNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (orgs.). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011, p. 53–55. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade.pdf. Acesso em: 06 out. 2019.
- CARDOSO, I. C. C.; PINTO, M. B. A produção capitalista do espaço urbano e o trabalho do

Assistente Social na habitação. **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, p. 1–13, ago. 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo11/a-producao-capitalista-do-espaco-urbano-e-o-trabalho-do-assistente-social-na-habitacao.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 30., 2012. **Ata da 30ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima/ CONCIDADE – NL**. Nova Lima: ConCidade, 2012.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 38., 2013. **Ata da 38ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2013.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 42., 2014. **Ata da 42ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2014a.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 45., 2014. **Ata da 45ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2014b.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 48., 2015. **Ata da 48ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2015a.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 51., 2015. **Ata da 51ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2015b.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 55., 2016. **Ata da 55ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2016.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 2017. **Ata de posse**. Nova Lima: ConCidade, 2017a.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 57., 2017. **Ata da 57ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2017b.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 57., 2017. **Ata da 57ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2017c.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 58., 2017. **Ata da 58ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2017d.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 59., 2017. **Ata da 59ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2017e.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 60., 2017. **Ata da 60ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2017f.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 61., 2017. **Ata da 61ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2017g.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 62., 2017. **Ata da 62ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2017h.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 63., 2017. **Ata da 63ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2017i.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 65., 2017. **Ata da 65ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2017j.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 66., 2017. **Ata da 66ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2017k.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 67., 2018. **Ata da 67ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2018a.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 68., 2018. **Ata da 68ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2018b.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 69., 2018. **Ata da 69ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2018c.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 70., 2018. **Ata da 70ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2018d.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 71., 2018. **Ata da 71ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2018e.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 72., 2018. **Ata da 72ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2018f.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 74., 2019. **Ata da 74ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE.** Nova Lima: ConCidade, 2019a.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 76., 2019. **Ata da 76ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2019b.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 77., 2019. **Ata da 77ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2019c.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 78., 2019. **Ata da 78ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2019d.

CONCIDADE — CONSELHO DA CIDADE DE NOVA LIMA, 79., 2019. **Ata da 79ª reunião, ordinária, do Conselho da Cidade de Nova Lima — CONCIDADE**. Nova Lima: ConCidade, 2019e.

CURI, L. F. **Plano Diretor de Nova Lima**: uma abordagem frente aos principais processos de uso e ocupação do solo no contexto do planejamento urbano brasileiro. 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) — Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/31028>. Acesso em: 10 nov. 2021.

DARDOT, P.; LAVAL, C. Propriedade, apropriação social e instituição do comum. Tradução de Naira Pinheiro dos Santos. **Tempo Social**, São Paulo, v. 27, n. 1., p. 261–273, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/4hXdzg3bnLcjTBsBVz9rzxy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2021.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição e as alternativas da industrialização brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUTRA, E. A narrativa como uma técnica de pesquisa fenomenológica. **Estudos de psicologia**, Natal, v. 7, n. 2, p. 371–378, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/vc3HmxqcjLnrQpFpLwskhzm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2021.

ESQUINSANI, R. S. S. As atas de reuniões enquanto fontes para a história da educação: pautando a discussão a partir de um estudo de caso. **Revista Educação Unisinos**. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 103–110, maio/ago. 2007. Disponível: <http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/5698>. Acesso em: 03 fev. 2021.

FIGUEIREDO, A. M. **O resgate da centralidade da Mina Grande em Nova Lima**: história, memória e desenvolvimento. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) — Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-AUWLR5/1/disserta__o_final.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, c2019. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 14 nov. 2021.

GOMES, A. C. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. **Revista USP**, São Paulo, n. 65, p. 105–119, mar./maio, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13414>. Acesso em: 10 nov. 2021.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metr pole**: desigualdade e governança, São Paulo, n. 7, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257> Capa. Acesso em: 18 jan. 2020.

GOHN, M. G. Empoderamento e participa o da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20–31, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/dGnqs6Q5RZbKgTnN54RRBNG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2020.

GOHN, M. G. Teorias sobre a participa o social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**. Salvador, v. 32, n. 85, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Lc4THRCyDjMdgWmHHJhpdzb/?lang=pt>. Acesso em: 18 jan. 2020.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasil/Minas Gerais. **IBGE**. [S. l.], c2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>. Acesso em: 04 jan. 2021.

FERRARI JÚNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organiza o espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15–28, 2004. Disponível em: http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/especializacao/planejamento/arquivos/ferrari_junior_r_jose_carlos.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

KLIASS, P.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Três mitos liberais sobre o Estado brasileiro**. São Paulo: Brasil Debate, 2016.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participa o Social. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 99, jul. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/spZyVGsbcLrBNMsBHTfLNhF/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

LEFEBVRE, H. **O direito   cidade**. Tradu o de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **A revolu o urbana**. Tradu o de Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

MATTOS, L. P. Análise jurídica da Lei n  2007/2007: Plano Diretor do município de Nova Lima. **Relatório Técnico**, 2011.

MARICATO, E. Metr pole, legisla o e desigualdade. **Estudo Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151–166, 2003. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?lang=pt>. Acesso em: 07 out. 2019.

MARICATO, E. O que esperar dos planos diretores. **Laboratório de Habitação e Assentamentos**, São Paulo, p. 1–3, 2005. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_esperarplanodiretor.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

MENDONÇA, J.; PERPÉTUO, I. e VARGAS, M. A periferização da riqueza na metrópole belo-horizontina: falsa hipótese. Anais do XI Seminário sobre a Economia Mineira. In: PAULA, J. A. *et alli* (ed.). **Anais do XI Seminário sobre a Economia Mineira**, Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

MORAES, R. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai. São Paulo: SENAC, 2001.

MOREIRA, H. F. **Plano Diretor e as Funções Sociais da Cidade**. Rio de Janeiro: Serviço Geológico do Brasil, 2008. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/handle/doc/15713>. Acesso em: 12 jan. 2020.

MORIN, E. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

NERI, M. **Onde estão os “ricos” no Brasil?**. Rio de Janeiro: FGV SOCIAL, 2020. Disponível em: <https://cps.fgv.br/ricos>. Acesso em: 10 nov. 2021.

NOVA LIMA, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 2.007, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre Plano Diretor de Nova Lima, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do Município e dá outras providências Disponível em: http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Legisla%C3%A7%C3%A3o-Plano_Diretor. Acesso em: 07 out. 2019.

NOVA LIMA, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 2.122, de 27 de novembro de 2009**. Cria o Conselho da cidade de Nova Lima, e dá outras providências.

NOVA LIMA. Prefeitura Municipal de. **Relatório das oficinas de capacitação: processo de revisão do Plano Diretor Municipal e instrumentos complementares**, 2014. Disponível em: <http://www.novalima.mg.gov.br/>. Acesso em: 8 out. 2019.

NOVA LIMA, Prefeitura Municipal de. **Edital de Eleição do Concidade nº01/2016**. Convoca para o processo de escolha do Segmento Não Governamental do Cocidade, e dá outras providências.

NOVA LIMA, Prefeitura Municipal de. **Diagnóstico Municipal do Processo de Revisão do Plano Diretor**, 2015a. Disponível em: <http://www.novalima.mg.gov.br/>. Acesso em: 8 out. 2019.

NOVA LIMA. Prefeitura Municipal de. **Relatório de Leitura Comunitária**: estudos técnicos setoriais do processo de Revisão do Plano Diretor do Município Sede, Distritos, Área Urbana e rural do Município de Nova Lima – Produto IV Plano Diretor Municipal e instrumentos complementares. Nova Lima, 2015b. Disponível em: <http://www.novalima.mg.gov.br/>. Acesso em: 8 out. 2019.

NOVA LIMA, Prefeitura Municipal de. **Bicame**. Nova Lima, c2021a. Disponível em: <https://novalima.mg.gov.br/cultura/trades/bicame>. Acesso em: 22 nov. 2020.

NOVA LIMA, Prefeitura Municipal de. **Plano Diretor**. Nova Lima, c2021b. Disponível em: <https://novalima.mg.gov.br/portal-transparencia/plano-diretor>. Acesso em: 22 nov. 2020.

OLIVEIRA, S. M. O. Cidade e acessibilidade: inclusão social das pessoas com deficiências. **VIII Simpósio Iberoamericano**, Universidade Federal da Fronteira Sul, 2017. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/repositorio-ccl/anais-viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional/cidade-e-acessibilidade-inclusao-social-das-pessoas-com-deficiencias>. Acesso em: 27 abr. 2020.

OLIVEIRA, N. B.; MOREIRA, F. B. S. **Da elaboração participativa à gestão democrática**: Considerações sobre a implementação do Plano Diretor Municipal. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.laboratoriourbano.ufba.br/arquivo-68>. Acesso em: 13 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 29 out. 2021.

PIRES, C. T. P. **Evolução do Processo de Ocupação Urbana do município de Nova Lima**: Um enfoque sobre a estrutura fundiária e a produção de loteamentos. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade. *In*: SANTOS JÚNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (orgs.). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011, p. 11–16. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade.pdf. Acesso em: 06 out. 2019.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpole**, n. 12, p. 9–25, 2004 Disponível em: <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/RODRIGUES-2004-Estatuto-da-Cidade-funcao-social-da-cidade-e-da-propriedade.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

SEVÁ, J. T., LEMES, J. V. M. Propriedade Da Terra E Poder No Brasil Na Obra De José De Souza Martins. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 180–201, jan. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/56535>. Acesso em: 01 nov. 2020.

TAVOLARI, B. **Direito à cidade**: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 35, n. 1, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWpJ7XswRRbj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2021.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, abr. 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx8CJ/?lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2021.

TOZONI-REIS, M. F. C. **Metodologia da Pesquisa**. 2. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.