



## ENTREVISTA

*Caminhos para a gestão municipal: planejamento, boas práticas e soluções inovadoras frente à urbanização e aos desafios socioambientais contemporâneos*

HELOISA SOARES DE MOURA COSTA<sup>1</sup> (HC)

Roteiro e realização: Gabriel Mattos Ornelas e Marcos Arcanjo de Assis (FJP).

**FJP:** Quais são as alternativas possíveis e necessárias de combinação entre sustentabilidade ambiental e emancipação humana no âmbito dos municípios? Ou seja: é possível destacar boas práticas, identificando desafios e propondo soluções inovadoras para fortalecer a administração pública local?

**HC:** Eu acho que temos no Brasil, em Minas

<sup>1</sup> Heloisa Costa é arquiteta (UFRJ) e urbanista (UFMG) com mestrado em planejamento urbano (Architectural Association), doutorado em demografia (UFMG) e pós-doutorado em geografia (UC Berkeley). Professora titular atualmente voluntária do Departamento de Geografia e dos Programas de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências e em Sociedade, Ambiente e Território do Instituto de Ciências Agrárias ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordena o Grupo de Estudos em Agricultura Urbana (AUÊ!) da UFMG. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Foi presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e coordenadora do GT População, espaço e meio ambiente da Abep. Foi Coordenadora Territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI/RMBH), do seu macrozoneamento e da Revisão de Planos Diretores de municípios metropolitanos (2009-2019). Áreas de Interesse: questões urbanas e ambientais, planejamento, ecologia política, territórios populares e agroecologia urbana.

Gerais e Belo Horizonte, certamente, um arcabouço fantástico de legislação, de regulação, de experiências de planos diretores, de planos e políticas que já foram ensaiadas e colocadas em prática, com resultados muito significativos. Por outro lado, algumas que estão no papel há anos e têm uma dificuldade imensa de sair do papel e, efetivamente, entrar em prática. Eu queria destacar dois níveis de dificuldade: um deles é esse, da separação entre o que está proposto e a possibilidade de se implementar. É só pegar, por exemplo, o Estatuto da Cidade, o conjunto de instrumentos de reforma urbana, a legislação ambiental que é riquíssima na construção de mecanismos, instrumentos etc., que, se bem aplicados, poderiam fazer uma diferença importante. Assim temos, de um lado, na forma como eu vejo, alguns que nunca efetivamente foram implementados, porque a implementação deles envolve um enfrentamento com forças que são muito mais fortes do que aquelas com as quais geralmente as administrações municipais podem lidar. Então, as forças do mercado de terras, do mercado imobiliário e outros que atuam por outros mecanismos, mas que, às vezes, fazem pressão de formas muito sutis, inviabilizando a implementação. Fora que, como dizia uma arquiteta com quem trabalhei há tempos: vir para o interior é bom porque as contradições e as forças todas têm nome e endereço, a gente sabe quem são, e muitas vezes estão misturadas no legislativo municipal, no próprio executivo. Então, enfrentar a questão fundiária e de valorização da terra, por exemplo, é um nó sobre o qual nunca se conseguiu avançar, assim como várias outras políticas, esse é um lado. O outro grande entrave é que muitas iniciativas que começam com todas as boas intenções e com uma concepção com alguma radicalidade social, muitas delas são rapidamente capturadas pelas forças contrárias

a isso, sejam os processos participativos, sejam outros processos. Por exemplo, o licenciamento ambiental, o licenciamento urbanístico, existe um “balé”, existe uma trajetória de ações e ritos que têm que ser feitas. E as forças do capital entram e ocupam esses espaços também, vão lá e combatem. O conflito se estabelece de uma forma muito desigual. Então, muitas iniciativas que tinham potencial transformador foram capturadas pelas forças do valor de troca. E reverter isso é um processo muito difícil, porque tem que reverter de baixo para cima, via participação entre outros processos. E as pessoas também têm limites para a participação. Embora a participação seja fundamental, não há a menor dúvida, existe uma parcela da sociedade que só consegue alguma coisa depois de muita participação, de muita luta etc. Enquanto para os outros, há o cumprimento da lei. Então, tem uma desigualdade ou várias desigualdades cumulativas nesse processo, inclusive de reconquista do que já foi, em algum momento, uma iniciativa progressista.

**FJP:** Pode dar um exemplo?

**HC:** Um exemplo ótimo é o orçamento participativo. Outro dia vi uma apresentação de alguém falando do processo participativo, lá do tempo do Patrus Ananias (ex-prefeito de Belo Horizonte), falando das caravanas das prioridades. Não sei nem se vocês sabem o que é isso. Era um processo muito interessante: você reunia todos os delegados regionais do orçamento participativo dentro de um ônibus e eles saíam visitando todas as obras de todas as comunidades, digamos assim, que estavam disputando recursos naquele ano. Então, muitas vezes, os moradores viam que o que estava sendo proposto no espaço do outro era muito mais premente do que a demanda do seu próprio espaço. Então, ele não só passava a ter uma visão geral da cidade, como eventualmente mudava seu voto depois. Ia ter que se ver com seus pares

quando voltava para casa, mas tinha um processo educativo e de sensibilização fabuloso nisso. Isso tudo se perdeu. Pode ser reconquistado? Eu sempre sou uma otimista, mas com dúvidas no momento. Os processos do campo ambiental são todos atualmente capturados e manipulados pelas forças dos empreendimentos que estão sendo licenciados, a começar pelo próprio pagamento dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental e dos Processos. Então, as empresas têm setores de cientistas sociais para lidar com a participação, para conseguir construir contradiscursos que se contraponham à discussão da justiça social ambiental, discursos e práticas. Lá dentro do processo. Então, eu vejo esses dois limites muito fortes, o da captura e o da dificuldade de enfrentamento dessas forças.

**FJP:** Como são difíceis esses limites.

**HC:** Sim, mas quero reafirmar que, quando você olha os planos, os planos são belíssimos. Tem ali muita inovação que muitas vezes não foi nem testada. Tem um projeto muito interessante que é muito antigo também, mas que tem um potencial maravilhoso, que é o Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (Drenurbs). É um projeto de recuperação ambiental, restauração de áreas em geral ocupadas por população de baixa renda em torno dos córregos não canalizados na cidade. Há experiências maravilhosas do Drenurbs, que eu não sei como estão, porque um terceiro desafio que é mais operacional, mas que é fundamental, é a manutenção e a continuidade do que quer que seja feito. Então, a manutenção requer da gestão pública cotidiana priorizar todos os espaços ao mesmo tempo, porque todos precisam de manutenção. Eu moro aqui ao lado da Barragem Santa Lúcia. A Barragem Santa Lúcia é mantida diariamente. A mesma coisa talvez não possa ser dita de outros espaços de água que precisam da mesma manutenção e que não estão

em área que tem conflitos muito próximos, mas tem uma população que tem um poder de agenda, digamos. E o outro é a continuidade. Você vê, por exemplo, projetos como os Vila Viva, que são superimportante, mas que vem gerando críticas também. Tem uma discussão enorme aí, não vou entrar nela, que se refere às prioridades de alocação de recursos: uma vez que um determinado aglomerado foi objeto do Vila Viva e conseguiu milhões de intervenções importantíssimas, o próximo recurso vai para outro aglomerado, que ainda não teve igual. Então, tem uma fila e, na verdade, seria preciso ter recurso de manutenção permanente também, ou estabelecer maior envolvimento dos moradores nessa manutenção. É preciso ter recursos para capinar, para limpar, para manter, para fazer processos formativos, uma porção de ações e iniciativas. Essa também é uma questão aparentemente menos nobre, menos conceitualmente tão importante, mas é fundamental na gestão cotidiana. Enfim, agora que todo mundo debate mudanças climáticas, em várias formas, parece que, pelo menos, a questão das soluções baseadas na natureza, da drenagem urbana, das águas urbanas, ganhou uma nova visibilidade. Assim, antes que vire só um discurso de que todo mundo fale e perca o sentido, é preciso aproveitar esse momento para fazer ações que possam, enfim, ter um efeito mais transformador. E tem um lado complexo que é o uso político da máquina, um elemento importante a ser considerado. Por fim, entre os planos/iniciativas dignas de menção está o atual Plano Diretor de BH que inova e avança bastante na articulação entre questões ambientais, sociais e territoriais com as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e outros instrumentos. Outra iniciativa importante é a do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI/MZ) e revisão de planos diretores

municipais que fizemos a partir da UFMG, no qual conseguimos incorporar a agroecologia e segurança alimentar e nutricional nas propostas de zoneamento, além de uma proposta de reestruturação territorial metropolitana a partir da constituição de uma Trama Verde e Azul.

**FJP:** Qual é a importância do planejamento, especialmente do planejamento metropolitano, para as grandes metrópoles?

**HC:** Bom, eu acho que o planejamento é essencial, mas eu acho que não existe só o planejamento público. Atualmente, eu ando pensando em três planejamentos. O público, que é tudo que eu falei na resposta anterior, de certa forma. Tem o planejamento empresarial, que é muito ativo, que a gente raramente conhece. Qual é o planejamento das empresas de mineração com relação ao território, ao descomissionamento de minas? Ou quando as terras são vendidas e isso pode virar mais cidade ou pode virar outra coisa? Então, tem várias ações de planejamento empresarial que o planejamento público teria que conhecer para entender melhor. E tem o planejamento comunitário ou popular, que não tem nome ainda, mas que está presente nas ocupações e outros espaços que se formam mais autonomamente. E em nenhuma delas, com raras exceções, a ocupação se dá de qualquer jeito. Elas são filtros, têm um projeto por trás, alguns projetos muito interessantes que pressupõem uma série de usos coletivos. Então, acho que o planejamento público precisa se articular com esse de base comunitária que é mais local.

**FJP:** E como fazer isso?

**HC:** Eu não sei como fazer isso, mas acho que precisa abrir essa perspectiva de interação maior. Isso ocorre em qualquer escala. No caso do nível metropolitano, depois de dez anos em que trabalhamos no plano metropolitano, há um conflito quase constitucional sobre de quem é

a responsabilidade pelo planejamento do uso do solo, por exemplo, se é metropolitano ou se é municipal. Certamente, é municipal, mas o metropolitano tem que ter essa possibilidade de articulação com os planos municipais. Nós, no plano metropolitano, tentamos fugir dessa polarização através de um conceito que já estava no termo de referência, que era o de interesse metropolitano. Então começamos a discutir o que era e onde se manifestava o interesse metropolitano, ou seja, aquelas ações, atividades que eram mais do que locais. E aí o macrozoneamento, que era a proposta de uso do solo, foi só para essas áreas de interesse metropolitano. E fizemos isso por meio de cartografia temática, oficinas, participação. Então, por exemplo, todo mundo concordava que a Serra do Curral, a Serra do Rola Moça e a paisagem da região metropolitana, em todas as suas dimensões, transcendiam o interesse local, eram de interesse metropolitano. Todos concordavam que as águas e suas bacias eram de interesse metropolitano, porque é um abastecimento de âmbito regional. Os corredores de transporte coletivo, estradas etc., eram de interesse metropolitano. Então, fomos identificando essas áreas. Propusemos que as áreas de produção agrícola fossem também de interesse metropolitano, mas isso não passou no processo participativo, mas lutamos para que passasse. Mas isso também colocava em xeque algumas produções agrícolas que não eram agroecológicas, então foi difícil passar. Eu defendo que as áreas de habitação social são de interesse metropolitano, porque as pessoas moram num lugar e produzem riqueza com seu trabalho no município vizinho, por exemplo. Então, ela trabalha, demanda coisas da prefeitura de onde ela mora, mas produz riqueza para outro município. Isso não passou no debate público de forma nenhuma. O argumento contrário era que isso é problema social, cada município cuida somente

do seu. Enfim, há uma série de coisas em que o planejamento metropolitano precisaria avançar nessa concepção do público, ou do coletivo, ou do comum, para poder ganhar legitimidade para ações que são de interesse coletivo. Se pensarmos em serviços, é mais fácil. Por exemplo, coleta de lixo, reciclagem, resíduos, tirando o debate sobre onde vai ser um aterro sanitário, que ninguém quer, mas todo mundo sabe que é fundamental. Pelos serviços, talvez seja mais fácil fazer essa conversa do que, por exemplo, pela discussão do trabalho, como mencionado anteriormente, pois aí o benefício da articulação é mais visível e talvez seja um caminho para avançar. Articulação de mercados, construção social de mercados, de produtos agrícolas, ou coisas assim, que possam incentivar o debate em torno da solidariedade metropolitana, e não da competição, esse é um mote que estava lá no nosso plano.

**FJP:** Recentemente, vocês lançaram o livro *Teorias e práticas urbanas: caminhos*<sup>2</sup>, como o livro pode contribuir com a gestão municipal e as políticas públicas? Mais precisamente, quais são os processos de urbanização contemporâneos e os principais desafios socioambientais para as cidades brasileiras?

**HC:** Esse livro tem uma historinha. Em 2015, nós fizemos a primeira versão desse livro, que se chamava *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Nós juntamos uma série de reflexões nossas com reflexões de alunos e ex-alunos, pois naquele momento havia um leque superinteressante de teses e dissertações elaboradas e que mereciam uma reflexão conjunta. E quase dez anos depois, acabamos conseguindo lançar uma versão em um outro momento e resolvemos manter o título. A

<sup>2</sup> Livro lançado pelo Instituto de Estudos Avançados e Transdisciplinares (IEAT) e organizado pelos professores da UFMG: Geraldo Costa e Heloisa Costa, do Instituto de Geociências; Roberto Monte-Mór, da Faculdade de Ciências Econômicas; e Rita Velloso, da Escola de Arquitetura.

proposta foi a articulação entre teoria e prática, já que elas se retroalimentam de uma forma dialética. E o que nos unia era todos trabalharem de alguma forma com Lefebvre<sup>3</sup>. Alguns mais diretamente, outros mais periféricamente, eu diria, talvez como eu, que acho que me inspiro muito no Lefebvre, mas não sou uma estudiosa de discutir Lefebvre a fundo. E eu sempre trabalhei nessa interface de buscar nas experiências concretas da prática o potencial transformador que elas têm. Isso está inspirado em Lefebvre, na ideia do espaço diferencial, como aquele espaço que possibilita, ou que tem o germe das possibilidades de inovação, de transformação, de maior justiça social, ambiental. Então, esse é um pouco do percurso que fizemos. O Roberto Monte-Mór busca muito entender a urbanização, principalmente o que ele chama de urbanização extensiva. A partir da perspectiva de Lefebvre, pensar uma sociedade urbana, não no sentido urbana industrial, essa que nós temos, mas como uma utopia concreta. Discute outro conceito, a utopia experimental, de uma sociedade mais justa, em que todos têm o direito à cidade, no sentido também do usufruto, da festa, do valor de uso. Então, isso tudo vai na direção de construir uma alternativa ao modo de produção capitalista, da forma como ele captura as cidades e toda a lógica passa a ser a lógica do valor de troca, da acumulação, pensando no campo ambiental, de soluções que têm na precificação da natureza, seus elementos e o seu modo de regulação. Então, essa premissa está muito difundida, tem experiências interessantes, mas buscamos sempre resgatar o valor de uso do espaço urbano. Eu acho que o planejamento tem

que também se apoiar nisso, ele não pode ser só medidas compensatórias ou coisas desse tipo, embora eu reconheça que, na prática, o dia a dia do planejamento é um embate constante com as forças do mercado, principalmente do mercado imobiliário ou a questão fundiária. Então, esse é o mote que permeia o livro. No primeiro livro, tivemos, inclusive, textos sobre a questão da produção de alimentos na cidade, da segurança alimentar. E agora, neste livro, ampliamos um pouco, fizemos uma chamada aos nossos alunos, ex-alunos, companheiros de planos, alguns pesquisadores e tentamos trabalhar com a ideia de caminhos, de pensar que o caminho para uma utopia, para uma outra visão de sociedade é tão importante quanto chegar lá, de pensar alternativas de caminhos. Esse é o subtítulo do livro. Aí fizemos um conjunto de seminários, focando em quatro grandes temas: o primeiro era emancipação; o segundo tema era reprodução, reprodução da vida, da sociedade, dos modos de reprodução; o terceiro tema era natureza; e o quarto tema, utopia. Falar de natureza, por exemplo, que é o tema que trabalhei mais, tem desde discussões conceituais sobre natureza no capitalismo, urbanização e natureza, o que significa pensar a vida, a sociedade, a partir da natureza, incorporar outras cosmologias, tudo isso. Aí vem o debate todo de ancestralidade, populações tradicionais, até capítulos que falam, por exemplo, sobre as mudanças climáticas e as enchentes, o passivo socioambiental, eu diria o passivo habitacional ambiental, que é um desafio permanente da gestão das nossas cidades e cada vez mais. Capítulos sobre o sistema participativo de garantia da produção orgânica, agroecológica, a ideia de trazer outros direitos, como direito à alimentação adequada, direito à natureza, para dentro do guarda-chuva do direito à cidade, nesse sentido mais amplo. São perspectivas de pensar o futuro, pensar um

<sup>3</sup> Henri Lefebvre (1901-1991) foi um filósofo e sociólogo francês, conhecido por suas contribuições à teoria marxista e à crítica social, especialmente relacionadas à produção do espaço e à vida cotidiana. Lefebvre analisou como as dinâmicas do capitalismo transformam o espaço urbano, propondo a necessidade de reivindicar o direito à cidade como forma de resistência. Sua obra influenciou áreas como geografia, urbanismo e estudos culturais.

futuro com essa coisa de sonhar o caminho e de considerar o caminho. Tem alguns capítulos que são mais ligados a experiências concretas de políticas, ou de gestão, ou de casos, outros são mais conceituais, então, é uma mistura. Mas é um prazer fazer isso, acho que é das atividades que fazemos que são mais prazerosas e possuem mais potencial para ajudar nessa construção.

**FJP:** Agradecemos a sua participação, Heloisa, e convidamos a todos os leitores para conhecer e ler o livro.