



1. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Urbanismo do Ceatec PUC Campinas, arquiteta e urbanista pela PUC Campinas, bolsista Capes.

2. Doutor, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela USP, coordenador e professor do Programa de Pós-graduação em Urbanismo e da FAU PUC Campinas, líder do Grupo de Pesquisa Requalificação Urbana do Ceatec PUC Campinas, arquiteto.

ASPECTOS DA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O SURGIMENTO RECENTE DOS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL

ASPECTS OF THE CONSTRUCTION OF DEMOCRATIC MANAGEMENT OF THE CITY: POPULAR PARTICIPATION AND THE RECENT EMERGENCE OF MANAGEMENT COUNCILS IN BRAZIL

Maittí Gadioli Monteiro da Silva¹
Wilson Ribeiro dos Santos Junior²

Resumo

O artigo resgata a afirmação da participação popular como requisito para a tomada de decisões de interesse coletivo no âmbito das políticas públicas. Aborda a trajetória dos conselhos autônomos surgidos dos movimentos populares engajados na luta pela redemocratização do País na década de 1980. Enfoca a incorporação dos conselhos gestores pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, que, ao regulamentarem a política urbana, introduziram como inovação a participação popular como fundamento da gestão democrática da cidade.

Palavras-chave: conselho gestor; gestão democrática; movimento popular; participação popular; políticas urbanas.

Abstract

This article discusses the experience of social movements that were willing to re-democratize the political system in Brazil in the 80s and the transformations that have to date of the adoption of the Constitution of 88, the City Statute, which regulates urban policy and brought innovations such as the management collective / democratic management of cities, rising to the current debate, the question of popular participation.

Keywords: management council; management democratic popular movement; the popular participation; urban.

Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 introduziu a participação popular como elemento fundamental para a gestão pública, dando início a uma nova etapa do processo de democratização do País, alterando as relações Estado-sociedade. A participação popular no processo de gestão democrática ganhou progressivo destaque devido principalmente à aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade. A lei federal que regulamenta a política urbana trouxe a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores participativos para os municípios com mais de 20 mil habitantes e outros com características urbanas especiais, propondo novos parâmetros para uma efetiva democratização da elaboração de políticas públicas e da gestão urbana no País.

O debate atual baseia-se nas possibilidades e limites que essa lei apresenta para a busca de novos caminhos democráticos que possibilitem a efetiva aplicação dos vários instrumentos por ela instituídos.

O avanço propiciado pela elaboração dos planos diretores participativos, portanto, poderá ser avaliado na perspectiva de inclusão obrigatória e progressiva de amplas parcelas da população nos processos de decisão, com a incorporação de novas questões para discussão e de novos parâmetros e procedimentos para enfrentá-las.

O surgimento dos conselhos populares e a institucionalização dos conselhos gestores: avanços da participação popular

A origem dos conselhos gestores de políticas públicas está intimamente relacionada à luta social contra o regime ditatorial. Frutos diretos das lutas populares que ocorreram no final da década de 1970 e no decorrer da década de 1980, foram regulamentados na Constituição de 1988.

Constituíram-se como órgãos compostos pelo Estado e sociedade civil, e têm funções deliberativas ou consultivas no processo de elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas.

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões (GOHN, 2000, p. 178).

Os conselhos populares constituíram-se na década de 1980 a partir dos movimentos populares existentes na época, representando, portanto, um novo espaço de organização da sociedade civil a pressionar o Estado. Tiveram como principal fundamento a questão da participação popular para dar sustentação à ação política reivindicativa.

Já os conselhos comunitários, por sua vez, foram criados pelo Poder Público, no intuito de criar anteparos políticos para negociar demandas junto aos movimentos populares, que estavam em processo crescente de mobilização.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 introduziu a participação popular como elemento fundamental para a gestão pública, dando início a uma nova etapa do processo de democratização do País, onde a temática principal da discussão política abordava o potencial das relações Estado-sociedade, os espaços de participação popular e o papel da sociedade civil na elaboração de políticas públicas (LAVALLE, 2003).

Enquanto, na década de 1980, a sociedade civil caracterizou-se e ganhou relevância por atuar contra o Estado ditatorial, nos anos 90, ela se caracterizou pela busca de atuação em conjunto com o Estado.

Segundo Gohn (2007), os conselhos gestores surgidos naquele período “constituem inovações institucionais na gestão de políticas públicas sociais do Brasil” e são compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada. Constituem-se como espaços interinstitucionais, que visam a contemplar a igualdade social com base na participação popular.

Os conselhos gestores diferenciaram-se, por sua natureza, dos conselhos comunitários populares, formados apenas por representantes da sociedade civil, não tendo assento institucionalizado junto ao Poder Público (GOHN, 2007, p. 85).

O Estatuto da Cidade e os planos diretores participativos: avanços da participação popular

No que diz respeito ainda à participação popular, esta ganha relevância no capítulo da política urbana no Brasil, já que os primeiros anos do século XXI foram de grande importância e transformação institucional, tanto no âmbito nacional quanto municipal, a partir da aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentou a Carta Magna e introduziu uma nova ordem jurídica e urbanística no País, a qual teria o poder de “transformar o planejamento num instrumento básico para a equalização das disparidades sociais e produção da igualdade social” (CALDEIRA & HOLSTON, 2004), e da Medida Provisória 2.220/2001, “que efetivam um processo de ordenamento territorial centrado em bases sociais e econômicas mais justas e ambientalmente mais equilibrado, objetivando a valorização da função social da cidade e da propriedade, e a prática de uma gestão democrática” (ROLNIK, 2001).

Ainda segundo Rolnik, “... é fundamental e insubstituível a participação popular organizada, produzindo uma interface real - e não simulada - com o poder público. Os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam ser congruentes com a gestão da cidade, não se pode inventar um plano, um projeto de cidade cheia de qualidades, absolutamente descolado da capacidade de organização e possibilidades reais de implementação e controle dessa política. (ROLNIK, 2002, p.53-61)

As inovações do Estatuto podem ser divididas em três campos: “novos instrumentos urbanísticos voltados para induzir as formas de ocupação do solo; uma nova forma de gestão” (gestão coletiva/gestão democrática), em que a população passa a ter

papel ativo nas decisões sobre a cidade, estabelecendo que o Poder Público não é o único responsável pelo processo de urbanização, “e a ampliação das possibilidades da regularização das posses urbanas” (ROLNIK, 2002, p.53-61).

A regulamentação dos artigos que tratam sobre a política urbana permitiu um apoio jurídico para aplicação de instrumentos urbanísticos necessários para diminuir os problemas sociais das cidades, articulados com a elaboração de planos diretores municipais participativos.

Assim sendo, o Estatuto instituiu o plano diretor como sendo o “principal instrumento para a gestão territorial, que regula o uso e a ocupação do solo e define os direitos de propriedade e os parâmetros através dos quais esta deve desempenhar a sua função social” (BUENO & CYMBALISTA, 2007, p. 8).

O Estatuto também estabeleceu obrigatoriedades e prazos para os municípios. Todos os municípios com mais de 20 mil habitantes e que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos deveriam elaborar seus planos diretores. Dessa forma, iniciou-se, em todo o País, um processo de discussão intensa, envolvendo órgãos públicos e atores sociais, tentando, dessa forma, democratizar o território.

Em 2003, foi instituído o Ministério das Cidades. No mesmo ano, realizou-se a I Conferência Nacional das Cidades, envolvendo uma quantidade inédita de atores sociais na discussão política territorial.

A Conferência empossou o conselho gestor, o Conselho Nacional das Cidades, como um espaço previsto de participação para a gestão da política territorial, compreendendo câmaras específicas para os vários temas urbanos, como habitação, saneamento, transporte e política urbana. Segundo Bueno, esse Conselho buscava uma prática mais democrática, transparente e compartilhada.

As novas definições dessa ordem jurídica inovaram os conteúdos e métodos do planejamento urbano, tendo introduzido temas e afirmando procedimentos que não eram recorrentes nas práticas exercidas até então, a exemplo:

- a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização;
- as práticas democráticas de planejamento e gestão urbanas;
- a afirmação da função social da cidade e da propriedade;
- as políticas de planejamento como instrumento de construção de uma esfera pública democrática e incluyente;
- o incremento da relação entre planejamento e gestão territorial;
- a superação da interlocução do planejamento e estratégias de controle de uso e ocupação do solo restrita ao setor empresarial de produção de empreendimentos imobiliários;
- superação da dualidade existente entre a cidade formal e regular das classes médias, e a precariedade e segregação da cidade informal dos mais pobres;
- superação da concentração de privilégios e oportunidades de desenvolvimento humano nas cidades nas mãos de poucos.

A iniciativa de elaborar, de forma participativa, os planos diretores, seguindo assim os parâmetros definidos pela Constituição e pelo Estatuto, representa um grande salto na agenda urbana,

marcada pelo descrédito e por uma visão tecnocrática e excludente, e é um desafio para a toda a sociedade que, com base nesse instrumento, poderá ser parte envolvida e importante de uma nova estratégia de gestão do território.

A participação é, além de tudo, um importante mecanismo de informação e formação de cidadãos, assim como uma maneira de reeducar os técnicos dos órgãos públicos e das empresas contratadas para realizar projetos e obras, combatendo, assim, práticas como a burocracia, corrupção, tecnocracia e preconceito (BUENO, 2007, p. 21).

O processo de elaboração do plano diretor tornou-se o espaço adequado para a problematização social. As diversas etapas devem incorporar o debate em torno da recuperação de práticas políticas democráticas, com base em reuniões de leitura comunitária, construção de pactos em torno de temas prioritários, desenho dos instrumentos e um sistema de gestão democrática do plano e, após a sua implantação, o monitoramento e avaliação.

Dentro da gestão democrática de um plano diretor, a capacitação de atores locais revela-se especialmente estratégica, uma vez que um processo de planejamento que é pensado sobre bases democráticas deve ser pensado também como um processo pedagógico que promova a equalização de conhecimento entre os agentes sociais e técnicos envolvidos (FONTES; SANTORO; CYMBALISTA, 2007, p. 80).

Esse espaço de múltiplas faces de participação no contexto político pode se traduzir em diversos formatos, como o orçamento participativo, voltado às camadas mais populares, e o conselho de desenvolvimento econômico, voltado para a elite econômica.

No entanto, construir um espaço de participação social é um processo difícil e de longo prazo, uma vez que se trata de um País onde não há tradição de um debate democrático e permanece enraizada uma cultura autoritária distante da questão social. Vários passos nessa direção foram dados nas últimas décadas, e garantir e ampliar a participação popular na tomada de decisões constitui-se uma tarefa transformadora.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 10/11/2009.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 10/11/2009

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

BUENO, Laura Machado de Mello. Inovações para a concretização do direito à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. *In*: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento**. São Paulo: Annablume, 2007. 292 p.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

FONTES, Mariana Levy Piza; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. *In*: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento**. São Paulo: Annablume, 2007. 292 p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. *In*: **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 175-201.

LAVALLE, Adrian Gurza. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=76>. Acesso em: 10/11/2009.

ROLNIK, Raquel. **É possível política urbana contra a exclusão?** Serviço Social e Sociedade, São Paulo - Editora Cortez, v. 72, p. 53-61, 2002.

Endereço para correspondência

Maittí Gadioli Monteiro da Silva
Rua Herculano Couto, 122
Jardim Chapadão
13070-123 – Campinas-SP
E-mail: magadioli@hotmail.com

Wilson Ribeiro dos Santos Junior
Rua Ferdinando Laboriau 270
01250-040 – São Paulo-SP
E-mail: wilson@puc-campinas.edu.br

