

A ‘Governança Urbana Participativa’ configurada no Conselho Nacional das Cidades | MinCidades - Brasil

Will Robson COELHO

Doutor em Urbanismo por PROURB – FAU |

UFRJ

Assessor Técnico da Secretaria de Urbanismo |

Prefeitura de Maricá –RJ | Brasil.

Abstract - Resumo

O artigo discute como questão, as experiências de planejamento urbano com governança participativa após a criação do Ministério das Cidades em 2003 pelo governo federal. Aborda uma análise dos contextos históricos e os antecedentes do processo de criação dos instrumentos de governança urbana no Brasil, por onde discutiu-se a representação social nesses processos.

A metodologia aplicada identificou os temas discutidos, apresentando a abordagem de tese onde tratou-se dos dados e das informações obtidas das resoluções aprovadas pela instância de governança participativa do ConCidades, sistema de controle social do Ministério das Cidades, também buscou compreender como relevantes as experiências e a trajetória histórica percorrida pelos movimentos sociais na construção da ‘Governança Urbana Participativa’ no Brasil, contribuindo para a discussão acadêmica histórica e teórica do urbanismo, nela considerando a inovação da ação estatal contemporânea no planejamento urbano brasileiro que contribuíram no reposicionamento técnico na gestão urbana na contemporaneidade, modificando também a visão tecnicista do confortável leito no qual repousavam as utopias do planejamento urbano.

A hipótese foi a da constituição importante da “arena heterogênea” que compôs a “governança urbana participativa” praticada pelo Ministério das Cidades, sendo representada e instrumentalizada

no funcionamento do ConCidades. Reconheceu-se na experiência a contribuição para uma inovadora forma de planejamento e gestão das cidades brasileiras, com implantação de um sistema participativo gerencial de cidades, mas que, infelizmente, não se consolidou devido à desarticulação e ao esfacelamento do ConCidades, e também do Ministério das Cidades, dificultando a atuação, replicação do modelo e a perpetuação dos processos participativos posteriores.

Apresentação

A Governança Urbana & As Dimensões Sociais da Arquitetura e do Urbanismo

O artigo apresenta e discute a experiência da ‘Governança Urbana Participativa’, formatada no Conselho Nacional das Cidades – Ministério das Cidades, do governo federal do Brasil, entre 2003 e 2013, visando contribuir ao tema central ‘Todos Os Mundos. Um Só Mundo’ do 27º Congresso UIA2021RIO. Para o enquadramento nos debates e seções das comunicações no evento, verificamos a aproximação nas temáticas propostas com foco nas dimensões sociais da arquitetura e do urbanismo, contribuindo aos desafios mundiais no enfrentamento destes, ampliando as formas de conexão com a sociedade e participação nos processos de tomada de decisão, assim este artigo da pesquisa debate as ações que contribuiriam em tese para reverter o agravamento da segregação espacial.

Neste há discussão sobre programas e ações de políticas públicas urbanas sobre propostas que puderam contribuir para um conjunto abrangente de boas práticas no caminho de uma

‘Governança Urbana Participativa’. A questão tratada está na instauração dos processos participativos na gestão e no planejamento urbano no Brasil, onde a coordenação dos diferentes campos de política urbana recente pressupôs a incorporação de novos sistemas de processos urbanos, que passaram a envolver também atores sociais e técnicos das esferas não governamentais.

No caso, a experiência da ‘Governança Urbana Participativa’, formatada no Conselho Nacional das Cidades – Ministério das Cidades – Governo Federal do Brasil, visou ampliar as formas de conexão e participação de representantes da sociedade civil organizada e de gestores governamentais nos processos de tomada de decisão, debatendo as ações derivadas do processo de participação (em conselhos e conferências) que trataram da formulação e implementação da política urbana nacional.

A abordagem da experiência, que foi utilizada também na tese de mesmo título, se constituiu em compreender como relevantes as experiências e a trajetória histórica percorrida pelos movimentos sociais na construção da ‘Governança Urbana Participativa’ no Brasil. Como metodologia utilizada, coube a uma parte do trabalho de tese, em seu objetivo específico, identificar os temas discutidos e tratar os dados e as informações obtidas das resoluções aprovadas pela instância participativa do ConCidades. O trabalho contribui para a discussão acadêmica histórica e teórica do urbanismo, nela considerando a inovação da ação estatal contemporânea no planejamento urbano brasileiro. Esta experiência ainda direcionou também o reposicionamento técnico e profissional da gestão urbana na contemporaneidade, modificando também a visão tecnicista.

A Gestão Participativa *no Planejamento Urbano Brasileiro*

Discutindo e entendendo a evolução dos processos de planejamento urbano correlacionamo-os aos instrumentos legais de planejamento do uso do solo urbano, vindos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana | MNRU - e resultantes de um histórico processo de luta de participação da sociedade civil. Alguns destes instrumentos foram inseridos na Constituição Federal brasileira de 1988, e depois regulamentados no Estatuto da Cidade

(Lei federal nº 10.157, de 10 de julho de 2001). O que o Brasil vivenciou foi reflexo de um processo de planejamento de cidades originário do período constitucional, nos anos 80, estabelecendo-se um marco importante no processo de redemocratização do país, seja pelos seus resultados, seja pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classe em sua elaboração. Segundo Maricato (2001, p. 6), a base da discussão da proposta de Reforma Urbana, havia sido lançada desde o Congresso do IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, já em 1963, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis - RJ, percorrendo longo período de debate e depois reprimido no Regime Militar (1964-1985). A discussão ressurgiu no processo constituinte, a partir de 1985, principalmente na ação de organizações não governamentais e da Igreja Católica, criando-se as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte.

Quando Cardoso (1997, p. 93) descreve o início dos movimentos na participação cidadã, localiza-o no final da década de 70 e o início dos anos 80 e afirma que aí começa aparecer como uma bandeira de luta, fornecendo os referenciais na construção do tema na elaboração da constituição. O mesmo autor ainda contextualiza que no campo do planejamento e da política urbana será enfatizada como ideia, em detrimento da definição de planos e políticas nacionais e globais (Id pag. 82), quando o texto constitucional assim consagra a democracia participativa estabelecida no país como o princípio da democracia mista – representativa e participativa (Id pag. 91).

As propostas participativas e de gestão do planejamento urbano tem origem no Movimento Nacional da Reforma Urbana - MNRU, surgem no âmbito do processo constituinte e centram-se na definição da nova esfera de direitos – os direitos urbanos – na defesa da nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade (CARDOSO, 1997, p. 93). A aprovação do Estatuto da Cidade, pela Lei federal nº 10.157 em 10 de julho de 2001, após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional brasileiro, finalmente regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, os artigos 182 e 183, representando uma conquista. Falando sobre o Estatuto, Maricato (2001, p. 6), parecia profetizar o que aconteceria atualmente, afirmava que ainda

seria difícil a sua aplicação, e era preciso lutar para que os instrumentos não se tornassem “letra morta”, pois diversos instrumentos foram aprovados de maneira que permitem uma interpretação dúbia para a aplicação.

Após um período de crise, seguiu-se um período de ressurgimento do planejamento urbano com a criação do Ministério das Cidades, com políticas urbanas implementadas com influências decorrentes da aprovação do Estatuto da Cidade, e da luta da sociedade organizada, idealizados pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana - MNRU, que deram origem as políticas e programas implementados pela ação estatal.

Para viabilizar a eficácia e eficiência dos planos, é também viabilizada a formatação de conselhos e convocação de uma rotina de conferências de cidades após a criação do novo ministério, a formulação de uma nova política e sistema nacional de produção e regulação de Cidades. Esta seria a política nacional estruturadora das ações pelo Ministério das Cidades orientadas e respaldadas nas regulamentações e resoluções do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES.

Devido aos arranjos e compromissos políticos pré e pós-eleitorais e à conjuntura socioeconômica brasileira decorrente da crise econômica mundial entre 2008 e 2009, o Governo Federal adotou novas medidas de enfrentamento da crise, com estímulo a indústrias automotivas e de bens de consumo, e também passou a fortalecer e estimular o setor da construção civil aplicando recursos públicos na produção de moradias através do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, criado

em março de 2009. Essas medidas vieram concorrer com as novas propostas de planejamento urbano, formuladas anteriormente e baseadas nos marcos políticos e regulatórios citados. Em decorrência dessas mudanças e articulações políticas, encerrou-se um ciclo virtuoso de experiências das Conferências Nacionais das Cidades e dos programas urbanos governamentais federais.

As Conferências Nacionais das Cidades

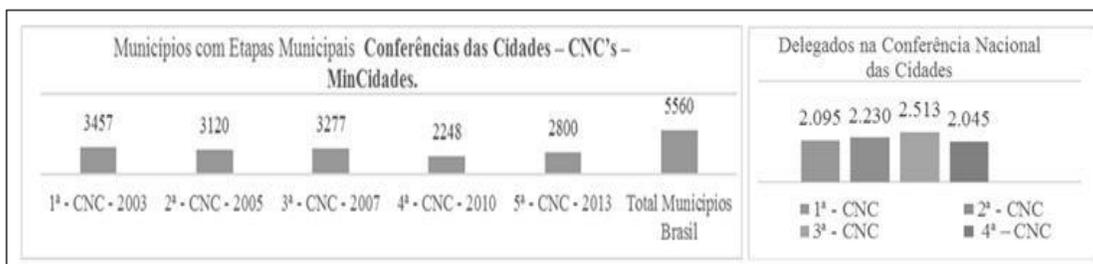
Análise dos dados comparados das sínteses textuais e das resoluções aprovadas

Nos gráficos da Figura 1, a seguir, pode-se ver a adesão dos municípios em cada edição ao processo no nível municipal e o número de participantes presentes em cada Conferência Nacional das Cidades:

Um indício da inversão de prioridades e objetivos nas conferências realizadas, apontados pela análise dos dados pode ser verificado nas tabelas da figura 2, onde se pode ver a comparação dos resumos dos textos base e as sínteses dos documentos e de resoluções aprovados no fim de cada conferência.

O Conselho das Cidades (CONCIDADES)

A criação do Conselho das Cidades (CONCIDADES), em 2004, representou a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU. Em seus anos iniciais de implantação o CONCIDADES



Figural - Gráficos – Números de Municípios com Adesão na Etapa Municipal & Delegados por Edição Nacional. Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016

| CNC's. | 1ª - CNC | 2ª - CNC | 3ª - CNC | 4ª - CNC | 5ª - CNC |
|--------------------------------|--|---|--|---|--------------------------------|
| Datas realização | 23 a 26/10/2003 | 30/11 a 03/12/2005 | 25 a 29/11/2007 | 19 a 23/06/2010 | 20 a 24/11/2013 |
| Tema: | "Cidade para Todos" | "Reforma Urbana: Cidade para Todos" | "Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social" | "Cidade Para Todos Gestão Democrática, Participativa e Controle Social" | "Quem muda a cidade somos nós" |
| Lema: | "Construindo Política Democrática e Integrada para As Cidades" | "Construindo Uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" | "Avançando na Gestão Democrática das Cidades" | "Avanços, Dificuldades e Desafios - Política Desenvolvimento Urbano" | "Reforma Urbana já!" |
| Municípios Bras. Participantes | 3.457/5.560 Adesão 62% | 3.120 /5.560 Adesão 56% | 3.277 /5.560 Adesão 58% | 2.248 /5.560 Adesão 41% | 2.800 /5.560 Adesão 50% |

| CNC's | Princípios & Objetivos Texto Base da Conferência. | Resoluções aprovadas nas CNC's. |
|---------------|--|---|
| 1ª - CNC 2003 | Cidadania Despertada - propõe diretrizes - políticas setorial e nacional para o desenvolvimento urbano. | Estabeleceu a composição e a eleição do Conselho das Cidades (ConCidades); direcionou as políticas setoriais – Habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e planejamento e gestão do solo urbano. |
| 2ª - CNC 2005 | Fomulações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU; Participação e Controle Social; A Questão Federativa; Política Urbana Regional e Metropolitana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano | Destacou o ConCidades e construção da PNDU, e a necessidade de definir diretrizes para a integração de políticas setoriais em todas as unidades da federação, em especial, em regiões metropolitanas |
| 3ª - CNC 2007 | Estratégias de mobilização de estados e municípios nos textos base e sistematização das propostas vindas das Conf. Estaduais. Validação e formatação das Conferências. | Aponta segregação sócio espacial e a falta de instrumentos de integração de políticas setoriais a entes da federação propõe construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU. |
| 4ª - CNC 2010 | Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores em todos os níveis de governo; Aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; "Relação entre os programas PAC e Minha Casa, Minha Vida - e a política de desenvolvimento urbano". | Fundamenta Conferências e Conselhos. - ConCidades ter caráter decisório. Avanços precisam ser regulamentados, implementados, Integrar políticas e os entes federados para se constituir uma PNDU, tendo a meta de atendimento universal dos padrões urbanos. |
| 5ª - CNC 2013 | Estratégias para a Construção do SNDU Promoção da Reforma Urbana: (i) políticas de instrumentos da função social da propriedade; (ii) participação e controle social no SNDU; (iii) Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FN DU); (iv) instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial. | Reconhece que as poucas competências deliberativas do ConCidades e a ausência das regras e atribuições nos níveis de governo - propõe Lei que regulamente o SNDU – propõe alterar o estatuto institucional do ConCidades, a partir da 5ª CNC, torná-lo instância participativa, com atribuições deliberativas no âmbito de um SNDU. |

Figura 2 – Tabelas de Análise Comparativa das Conferências Nacionais das Cidades.
Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.

avançou na construção de marcos estruturantes da política urbana do país, nas áreas de: planejamento, habitação, saneamento e mobilidade.

A análise da composição do CONCIDADES que se dá através de processo de eleição ao final de cada edição das Conferências Nacionais das Cidades, aponta a representação regulamentada em 86 titulares, e respectivos 86 suplentes, divididos pelos 8 (oito) setores e ou segmentos que foram indicados ou escolhidos, sendo eles:

- 1º - ONG's – Organizações Não Governamentais (04 vagas titulares, e respectivos suplentes).
- 2º - Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa (06 vagas);
- 3º - Organizações de Trabalhadores (07 vagas);
- 4º - Empresários (08 vagas);
- 5º - Organizações do Movimento Popular (23 vagas);
- 6º - Poder Público Municipal (12 vagas);
- 7º - Poder Público Estadual (09 vagas);
- 8º - Poder Público Federal (17 vagas);

Os pesquisadores, urbanistas e estudiosos do planejamento urbano tiveram papel de representação menos expressivo na composição das delegações que disputavam as vagas do



Figura 3 – Cartilha ConCidades | Fonte: ConCidades/MinCidades - pesquisa autor fevereiro de 2017.

CONCIDADES, o que, conseqüentemente resultou em posições e proposições legais mais politizadas, exemplificando bem o impasse e debate aqui já introduzido sobre o domínio do saber dos técnicos e especialistas versus o saber e vivências dos demais personagens das cidades, mas o que pareceu também estar em jogo foi o poder político de cada parte e não exatamente o saber técnico.

As resoluções do CONCIDADES *Identificação das temáticas e foco das discussões*

Identificou-se, prioritariamente, as resoluções que atuaram na construção de marcos estruturantes da política urbana do país, nas áreas de planejamento, habitação, saneamento e mobilidade, desde a sua criação até o fechamento do período de análise em tese, constatando que o ConCidades aprovou o total de 281 resoluções que trataram das diretrizes identificadas, das quais apenas 211 estavam disponibilizadas para consulta completa.

Nos anos iniciais da atuação do ConCidades o foco inicial e permanente foi a estruturação, organização e funcionamento do próprio órgão com propostas de estruturação das políticas urbanas setoriais formatadas no MinCidades. A partir do ano 2009, no enfrentamento da crise econômica mundial, os programas PAC (Aceleração do Crescimento) e o PMCMV (Minha Casa Minha Vida) passam a dominar a pauta de discussões do ConCidades, deixando para segundo plano as discussões anteriores. Após as manifestações de rua de julho de 2013, as pautas que passaram a dominar as discussões foram as relacionadas às demandas surgidas e se refletiram em debates sobre a organização da participação social, sendo retomada a gestão democrática como questão central.

Verificou-se que, até a criação do programa habitacional MCMV, as discussões iniciais das resoluções estiveram voltadas a definições da política mais ampla de moradia digna, depois passam a ter como foco os conflitos e especificidades geradas a partir da criação do novo programa habitacional e a solução de assuntos fundiários. Cabe ressaltar que, embora as discussões sobre habitação e similares tenham prevalecido como o maior número de resoluções, um terço destas correspondeu ao Programa MCMV. As resoluções sistematizadas estão apresentadas na figura 4, a seguir.

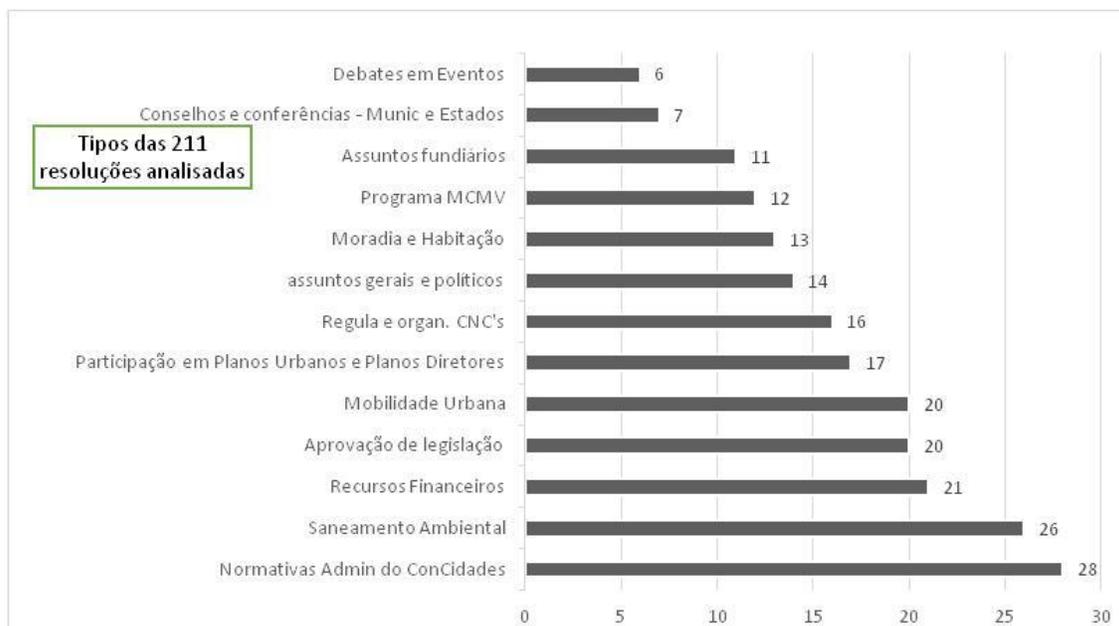


Figura 4 – Tipificação por assuntos das resoluções ConCidades | Fonte: ConCidades/MinCidades - Elaboração do autor em fevereiro de 2017.

Percebeu-se também que das 21 resoluções com foco principal nos Recursos Financeiros foram discutidas e aprovadas, majoritariamente, nos anos iniciais, ocorrendo nas três primeiras gestões do ConCidades até 2008, quando ainda se discutia a formatação das políticas urbanas em sistemas nacionais de repasse de recursos federais através da construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Esta sistematização dos dados indicou que, realmente, o ConCidades perdeu o foco e a capacidade da discussão dos recursos financeiros a partir do surgimento dos investimentos em programas geridos a partir de 2007, na ação estatal do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, em 2009, do PMCMV.

Considerações para as reflexões do 27º Congresso Mundial de Arquitetos UIA2021RIO

O caso da configuração de uma ‘Governança Urbana Participativa’ nas ações do Ministério das Cidades é respaldado nas regulamentações e resoluções do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES contribuindo aos debates dos desafios mundiais no enfrentamento do tema central ‘Todos Os Mundos. Um Só Mundo’ e

as discussões dos desafios mundiais na direção das dimensões sociais da arquitetura e do urbanismo, que discute a ampliação das formas de conexão com a sociedade e participação nos processos de tomada de decisão.

Neste artigo também é reforçada a reflexão necessária e profunda sobre o debate da prática profissional do arquiteto e urbanista, no sentido de enfrentar a ampla e complexa re-significação de seu lugar social e cultural, ou seja, o papel social do profissional diante da possibilidade de crise, mas também de expansão do campo de atuação do arquiteto onde o correto exercício deste profissional esteja preparado para o debate com outros atores sociais e de acordo com as expectativas da produção e qualificação das cidades.

Nesta configuração das ações houve contribuição para uma inovadora forma de planejamento e gestão das cidades brasileiras, com implantação de um sistema participativo gerencial de cidades, mas que, infelizmente, devido à desarticulação e ao esfacelamento do ConCidades e também do Ministério das Cidades, não se consolidou dificultando a atuação, replicação do modelo e a perpetuação dos processos participativos neste cenário político posterior.



Figura 5 – Manifestações na Avenida Presidente Vargas – Centro do Rio de Janeiro – RJ – Brasil, em 20 de junho de 2013.

Muitos podem ser os caminhos brasileiros para a prática de um urbanismo sustentável, mas certamente a Governança Urbana Participativa, instituída e ainda em construção nas cidades brasileiras como a configurada no ConCidades, foi uma excelente direção.

REFERÊNCIAS

1. CARDOSO, Adauto Lúcio (1997); Artigo - Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. - Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – Ano XI, Nºs 1 e 2 (Jan-Dez 1997) Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1997
2. COELHO, Will Robson (2017); A 'GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA': A Experiência do Conselho Nacional das Cidades – Ministério das Cidades. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Urbanismo - PROURB-FAU/UFRJ - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017
3. COELHO, W. R. & D'OLIVEIRA, S. A. L (2014); Artigo (inglês) - The Contribution Legal Frameworks Regulatory of the Social Participation and Public Management in the: Urban Planning for Development of Cities in the Future; in: Conferência Internacional sobre Futuros Urbanos - Quadratura/Círculos Europa, China no Mundo em 2050 – ICS - Universidade de Lisboa, IEIS - Roma, Universidade Chinesa Hong Kong, 10/10/2014, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal; in <http://www.ufsc2050.ics.ul.pt/papers/120.pdf> 2014
4. MARICATO, Ermínia (2001); “Estatuto da Cidade” in Cadernos de Urbanismo, ano 3- nº.4 – 2001, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, pg. 3 a 6. Ibid., p. 6, 2001.
5. ROLNIK, Raquel (2001); “O Estatuto da Cidade – Novas perspectivas para a reforma urbana”, informativo Polis-homepage, 2001, mimeo. Id., 2001.