



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

A GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA E A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: AVANÇOS E DESAFIOS APÓS EXISTÊNCIA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Will Robson COELHO (PROURB - FAU / UFRJ - PROGRAMA DE PÓS-GR) - willrobscoelho@yahoo.com.br
*Doutorado em Urbanismo - PROURB - FAU / UFRJ2017; Mestre em Tec. Amb. Const. IAU/EESC -USP 2002;
Arquiteto Urbanista FAU-UFRJ 1996, Professor Curso Arquitetura e Urb - Faculdade Gama & Sousa - FAU/G&S
-ACEST/RJ 2018.*

Sônia Azevedo Le Cocq d' OLIVEIRA (PROURB - FAU / UFRJ - PROGRAMA DE PÓS-GR) -
sonialecocq@gmail.com
*Doutora, Arquiteta e Urbanista, Professora Associada do PROURB - FAU / UFRJ - PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Federal do Rio de
Janeiro*



A GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA E A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: Avanços e Desafios após existência do Ministério das Cidades.

RESUMO:

Assim como o III Seminário URBFÁVELAS 2018 pretende atualizar o debate acerca do tema urbanização de favelas, o presente artigo trata o tema da governança urbana participativa se articulando particularmente à discussão do órgão de controle e o papel sobre as políticas, os programas, os processos e as formas de financiamento dessa ação pública. O artigo discute a governança urbana participativa após a criação do Ministério das Cidades em 2003, onde destacamos o caráter inovador do processo no Brasil e recortamos para estudo duas instâncias de controle fundamentais criadas nesta trajetória, que são as Conferências das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades. O trabalho discutiu os modelos envolvidos no planejamento decisório, demonstrando as divergências e heterogeneidade nesses processos, identificando as desigualdades e vulnerabilidades das entidades sociais no ambiente urbano. Abordamos os protagonismos de representação social nestes processos de governança e as resoluções aprovadas por estas instâncias também quanto a definição de políticas de urbanização de favelas. Nesta síntese a partir de tese elaborada, procurou-se evidenciar a participação das entidades na definição de políticas de urbanização de assentamentos precários implementadas pelo Ministério das Cidades e as consequências de sua recente interrupção, sobretudo nesta conjuntura política conturbada e economicamente adversa.

Palavras-chave:

1. Governança Participativa. 2. Urbanização. 3. Planejamento Urbano.

ST-3: A Contratação e Execução de Obras e o Papel dos Órgãos de Controle

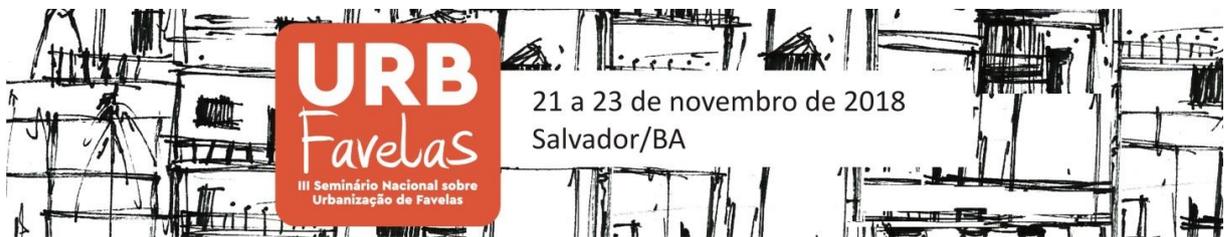


1 INTRODUÇÃO

Buscou-se como principal objetivo deste trabalho compreender como relevantes as experiências e a trajetória histórica percorrida pelos movimentos sociais nas reivindicações pela construção da ‘Governança Urbana Participativa’ no Brasil. O trabalho completo da tese contribui para o registro histórico e teórico da experiência de governança urbana no planejamento urbano contemporâneo das cidades brasileiras e na discussão acadêmica histórica e teórica do urbanismo, nela considerando a inovação da ação estatal. A questão investigada esteve então 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 não governamentais. Buscou-se entender o papel e o caráter dos espaços de participação (em conselhos e conferências) que trataram da formulação e implementação da política urbana nacional.

Como metodologia a discussão acadêmica abordou a gestão e o planejamento urbanos, relacionando-os com as práticas da participação social, percorrendo também os processos das lutas históricas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, e que se consolidaram nos marcos legais regulatórios posteriores, na Constituição Federal Brasileira de 1988 e no Estatuto da Cidade, em 2001. No trabalho de tese apresentado, buscou-se entender as novas formas de administrar as cidades, especialmente experiências da ação estatal decorrentes dos marcos regulatórios brasileiros recentes. Estudou-se a forma da representação social nos processos de governança urbana e o modelo da instância participativa estabelecido na formatação de uma arena heterogênea.

Entende-se que, a partir destas regulamentações e principalmente com a criação do Ministério das Cidades em 2003, se propuseram as ações de participação viabilizadas e que experimentaram uma nova forma de gerir e planejar cidades. As experimentações dessa participação social foram contextualizadas através da caracterização e sistematização dos dados disponíveis e divulgados das diretrizes normativas preconizadas pelos processos de conferências e nas resoluções do Conselho Nacional das Cidades – ConCidades. Similarmente ao trabalho de tese, este artigo em síntese, identificou como problema a ser discutido as ações



estatais experimentadas e o debate acerca do tema urbanização de favelas nas resoluções aprovadas quanto as Políticas de Habitação, o presente artigo também trata o tema da governança urbana participativa se articulando particularmente ao que se refere à discussão do papel dos órgãos de controle sobre estas políticas, nos programas, nos processos e nas formas de financiamento deste tipo de intervenção pública em urbanização de favelas e ou dos assentamentos precários.

A ideia síntese na hipótese levantada 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, defendendo-se o registro histórico e teórico de importante prática formatada. O recorte temporal da tese foi delimitado no estudo dos antecedentes a partir do final dos anos 1980 e focando mais contemporaneamente no período recente, na atuação estatal a partir da criação do MinCidades em 2003, no funcionamento do ConCidades e no ciclo das cinco Conferências Nacionais das Cidades realizadas, portanto, reconstruindo o histórico e a ação neste campo da pesquisa nas últimas três décadas. Na análise da gestão do planejamento urbano contemporâneo no quadro nacional, desenvolveu-se, sistematizou-se e apresentou-se: o papel do ConCidades, a sua composição; o perfil; as conjunturas políticas; os resultados das resoluções; os programas urbanos geridos, regulamentados e implementados no conselho; a legislação resultante de esforços do conselho, e quais as leis que responderam à efetividade e eficácia das ações e trabalho do Conselho.

A hipótese principal da tese foi a de que as experiências de governança participativa estão representadas e instrumentalizadas no Conselho Nacional das Cidades – ConCidades - e nas Conferências das Cidades, reconhecidos como espaços episódicos de debate e negociação de diretrizes e ações da política urbana no Brasil. Neste sentido, o ConCidades e as Conferências foram analisadas e apresentadas como experiências inovadoras e contemporâneas da ação estatal brasileira da governança urbana participativa em um conceito constituído a partir de proposta de arena heterogênea formatada para a participação social na gestão e planejamento das cidades.



Nesta hipótese, foi plausível afirmar que as novas práticas, que passaram a vigorar nos novos fóruns dos conselhos e conferências, podem ter contribuído para a identificação e constituição das funções sociais de cada um dos atores envolvidos e para o seu reposicionamento técnico e profissional. Portanto, deveriam modificar a presença e o papel de técnicos na gestão e planejamento urbano na contemporaneidade, sendo uma nova inserção dos profissionais que vai além do conhecimento técnico-científico obtido em cursos acadêmicos, somando-se agora a diversidade das demandas e vivências trazidas da cidade real, e não da cidade ideal, que vem de uma visão puramente tecnicista recusando assim o confortável leito no qual repousam as utopias.

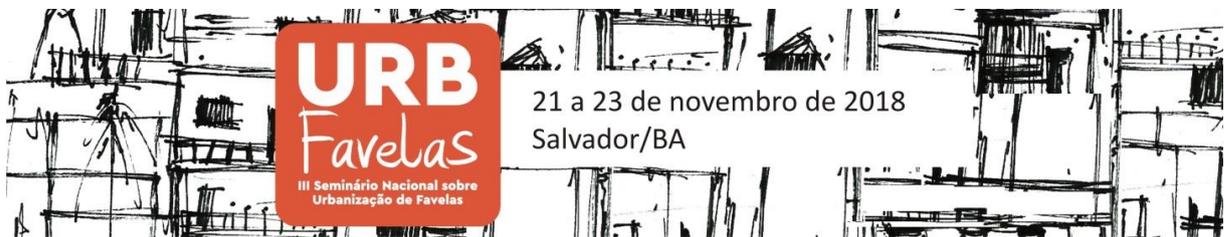
2 GESTÃO PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO

2.1 O MNRU e a Constituição Federal de 1988

Discutindo e entendendo a evolução dos processos de planejamento urbano podemos correlacioná-los aos instrumentos legais de planejamento do uso do solo urbano, vindos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana 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 recentemente é reflexo de um processo de planejamento de cidades que vem do período constitucional, nos anos 80, que estabeleceu 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), as bases da discussão da proposta de Reforma Urbana, haviam sido lançadas desde o Congresso do IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, já em 1963, no Hotel Quitandinha, na cidade serrana de Petrópolis - RJ, percorrendo depois um longo período de debate que foi reprimido durante o Regime Militar (1964-1985).

É importante lembrar que discussão ressurge fortemente junto com as forças políticas ligadas ao campo popular que se organizaram, desde 1985, para influir no processo constituinte. Principalmente através da ação de organizações não governamentais e da Igreja Católica,



foram criadas as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte, com âmbito local, regional e nacional. 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, vinda da emergência dos movimentos sociais pela produção de novos campos da ação política e de novas formas de fazer política e de novos agentes políticos, 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 vieram do Movimento Nacional da Reforma Urbana - MNRU, surgidas então neste âmbito do processo constituinte e centram-se principalmente na definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade (CARDOSO, 1997, p. 93). Havia uma dificuldade implantação da participação social, pois muitas vezes as discussões eram tratadas em termos excessivamente técnicos, devido ao protagonismo de atores técnico-acadêmico, de entidades de assessorias, associações profissionais e centros de pesquisa universitários, que irão tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular. Aqui entra em discussão o papel do arquiteto que não deveria se limitar à produção e gestão de saberes técnicos, mas envolver-se entre os atores sociais que formulam e decidem suas formas de implementação. Entendemos assim também este processo decisório recente de formatação de políticas urbanas e seu rebatimento na construção de amplos fóruns de debates, nas manifestações de conflitos e na circulação das ideias difundindo experiências levadas a esses recentes processos decisórios fortalecidos nas arenas heterogêneas da governança urbana participativa.

2.2 A governança urbana participativa e o Estatuto da Cidade

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. Nele foram definidas as funções sociais da propriedade e da cidade como competência da esfera municipal, dividindo esta responsabilidade juntamente com a elaboração e a implementação de Planos Diretores. Falando sobre o Estatuto, Maricato (2001, p. 6), parecia profetizar o que aconteceria atualmente, mais de uma década e meia depois de sua aprovação, naquela ocasião já 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.

A fase longa dessa batalha pela reforma urbana continua e ainda hoje precisamos estar preparados, atentos e vigiar. Com a certeza de que se foi difícil aprová-la, não menos difícil é, e ainda será por muito tempo, aplicá-la de maneira adequada nas cidades. Como se percebe também que a mesma luta e vigília é indicada por Rolnik (2001), que explanando sobre as transferências de responsabilidades do planejamento das cidades para os Planos Diretores, diz que também de fato não se verificou aplicação efetivamente da Lei em recentes anos, mesmo depois das campanhas de capacitação de técnicos e prefeituras para a revisão e elaboração de seus Planos Diretores, que deveriam definir no âmbito de cada cidade as condições de cumprimento da função social da propriedade e da própria cidade.

Falando sobre os anos 2000, Maricato (2001) faz algumas considerações importantes sobre a crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica que constituem um importante impulso para a produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. Maricato também fez considerações sobre algumas questões do planejamento urbano, da legislação urbanística, dos instrumentos de participação social e as formas de gestão que ainda hoje servem ao estudo de eficácia da Governança Urbana Participativa, como: “O que se entende por parceria? O que se entende por participação e ou autogestão?” (MARICATO, 2001, p. 126-128).

2.3 O planejamento urbano brasileiro após 2003

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. Estas novas instâncias foram os principais canais participativos na gestão da ação estatal nos anos seguintes e fizeram parte na formulação de uma nova política e sistema nacional de produção e regulação de Cidades.

Esta seria a política nacional estruturadora das ações implementadas pelo Ministério das Cidades orientadas e respaldadas nas regulamentações e resoluções do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES. Inicia-se aí um novo ciclo de planejamento que também incentivou e promoveu formatação de novas políticas urbanas (habitacional, de saneamento e de mobilidade) nas cidades, além de uma Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos que aconteceu juntamente com os processos das primeiras Conferências das Cidades – que ocorreram nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal – e que pretendiam discutir coletivamente as diretrizes e expectativas do crescimento urbano das cidades.

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. O PMCMV desmontou a lógica formulada para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS – e do Fundo - FNHIS, de planejamento e destinação de recursos, criando política concorrente e polarizada. É verificado também que não houve efetividade de mecanismos da participação e gestão do PMCMV, que ficaram muito mais na intenção inicial e por isso tenha como resultados as falhas e problemas apontados por vários estudos e pesquisas recentes.



Em decorrência dessas mudanças e articulações políticas, encerrou-se um ciclo de experiência com as Conferências Nacionais das Cidades e programas urbanos governamentais federais. Houve um distanciamento dos objetivos e finalidades iniciais da Gestão Participativa e a Participação Social definidas na criação do Ministério das Cidades e do período pós Constituição de 88 e do Estatuto da Cidade que poderão ser percebidos através da leitura dos dados sistematizados e apresentados nas análises das tabelas e gráficos produzidos para este estudo.

3 DADOS E CONTEXTOS

No estudo aqui apresentado, os dados quantitativos e demonstrativos são analisados e construídos com base na pesquisa de relatórios oficiais e nos documentos de órgãos públicos ou em publicações que já trazem alguma sistematização de dados consolidados por outras pesquisas e análises da ação governamental estatal. São estes então os dados disponibilizados pelo governo federal brasileiro e mais precisamente pelo Ministério das Cidades, relativos à produção e as resoluções do Conselho das Cidades e das Conferências das Cidades.

3.2 As Conferências Nacionais das Cidades

No Ministério das Cidades algumas ações estatais foram construídas e consolidadas, com gestão participativa decorrentes das resoluções aprovadas nas Conferências Nacionais das Cidades e no Conselho Nacional das Cidades. Nestas instâncias criadas o Ministério das Cidades reconheceu alguns atores sociais que deveriam compor o seu conselho e que foram eleitos por meio da realização da sua primeira conferência nacional realizada em 2003. Inicialmente o intervalo ou ciclo de Conferências Nacionais das Cidades se deu de 2 em 2 anos, sendo modificado a partir da 3ª edição para um intervalo trienal. No gráfico Fig. 1, a seguir, pode-se ver a adesão dos municípios em cada edição ao processo no nível municipal:

Figura1: Gráfico – Números de Municípios com Adesão na Etapa Municipal

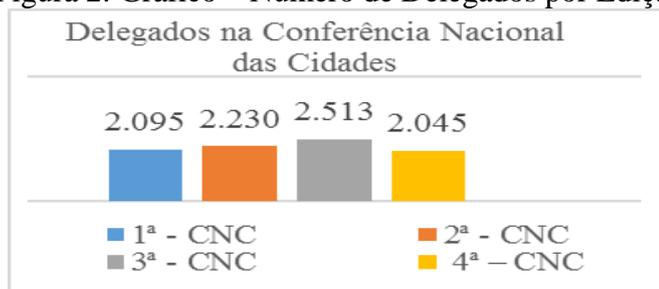


Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016



Nos quadros comparativos representados (tabela 1 e no gráfico da Fig. 2) que se seguem podem ser vistos alguns dados sobre a temática e o número de participantes presentes em cada Conferência Nacional das Cidades¹.

Figura 2: Gráfico – Número de Delegados por Edição



Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.

Tabela 1 – Análise Comparativa das Conferências Nacionais das Cidades.

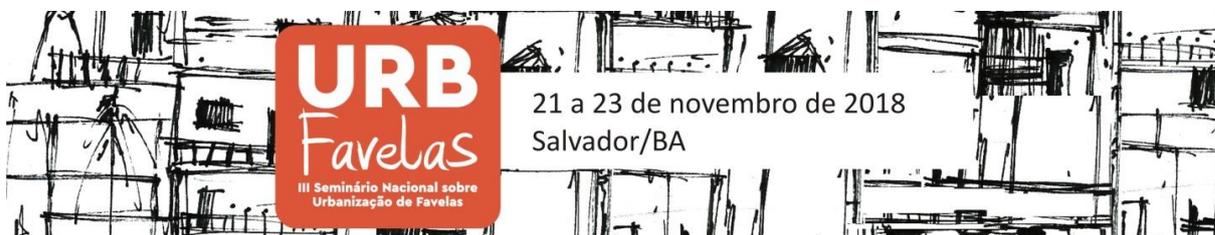
CNC's.	1ª - CNC	2ª - CNC	3ª - CNC	4ª - CNC	5ª - CNC
Datas realização	23 a 26/10/2003	30/11 a 03/12/2005	25 a 29/11/2007	19 a 23/06/2010	20 a 24/11/2013
Tema:	“Cidade para Todos”	“Reforma Urbana: Cidade para Todos”	“Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social”	“Cidade Para Todos Gestão 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%

Fonte: MinCidades² - Elaboração do autor em abril de 2016.

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

¹ O que foi pouco variável, pois as cotas de delegados por edição são as estabelecidas pela organização do MinCidades.

² Fonte MinCidades: <http://www.cidades.gov.br/index.php/conferencia-das-cidades.html> (agosto, 2014).

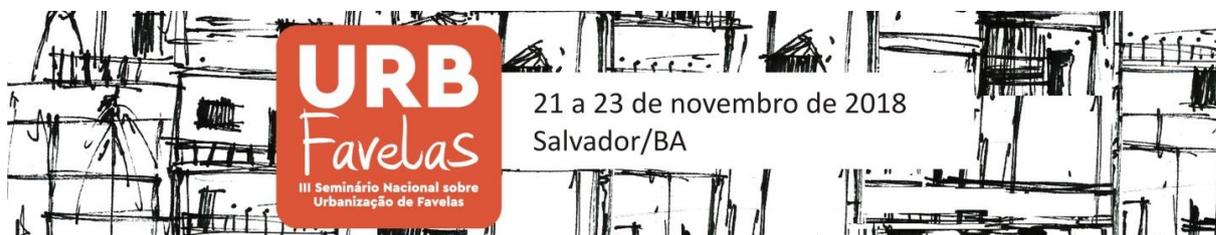


cada conferência. Nesta tabela 2 também se observa que, em 2010, a gestão do Ministério das Cidades direcionou a discussão da Conferência para o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, fato que se explicita quando analisamos os princípios e objetivos discutidos no texto base encaminhado à para 4ª CNC. Já em 2013, na 5ª CNC, o MinCidades fez com que o debate voltasse para a efetividade de algumas outras questões da Reforma Urbana entre elas a Participação Social devido as pressões das manifestações populares nas ruas do país.

Tabela 2 – Análise Comparada das Conferências Nacionais das Cidades – CNC’s.

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	Formulações 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 antes 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 (FNDU); (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.

Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.



3.3 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. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades – MinCidades - e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Em seus anos iniciais de implantação o CONCIDADES avançou na construção de marcos estruturantes da política urbana do país, nas áreas de: planejamento, habitação, saneamento e mobilidade.

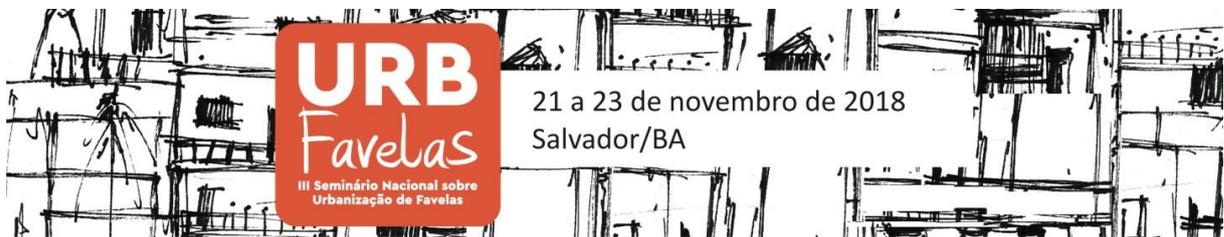
A composição do CONCIDADES se dá através de processo de eleição ao final de cada edição das Conferências Nacionais das Cidades, e a representação acontece como se apresenta na tabela 3.

Tabela 3 – Análise da representação estabelecida por regulamentação no CONCIDADES.

Nº de vagas 86 titulares/ 86 suplentes - Setores/ Segmento	
1º - ONG's – Organizações Não Governamentais;	04
2º - Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa;	06
3º - Organizações de Trabalhadores;	07
4º - Empresários;	08
5º - Organizações do Movimento Popular;	23
6º - Poder Público Municipal;	12
7º - Poder Público Estadual;	09
8º - Poder Público Federal	17

Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.

Um dos questionamentos é de que os pesquisadores, urbanistas e estudiosos do planejamento urbano têm papel de representação pouco expressivos na composição das delegações o que, conseqüentemente resultaria em posições e proposições legais pouco técnicas, 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 parece também estar em jogo é o poder de cada parte e não exatamente o saber. Quanto à representação de entidades e ao rodízio entre as edições e novos mandatos, como já observado antes, depois de garantir e chegar a uma vaga do conselho, nas bravas disputas das primeiras conferências, dificilmente há mudanças de cadeiras para outras entidades que já não estejam garantidas pela força política no processo participativo consolidado.



3.4 A participação social refletida nos marcos legais brasileiros recentes

Apontamos que os resultados obtidos na análise apresentada de alguma forma já abordam a eficácia da participação social no planejamento urbano brasileiro. Esses dados sinalizam especialmente as ações estatais decorrentes dos processos participativos e dos novos Marcos Regulatórios construídos e consolidados na criação do Ministério das Cidades e nas formulações e nos resultados das Conferências das Cidades que se refletem nas decisões e resoluções do Conselho das Cidades. A tabela 4 relaciona algumas leis aprovadas em decorrência das discussões ocorridas nas edições realizadas.

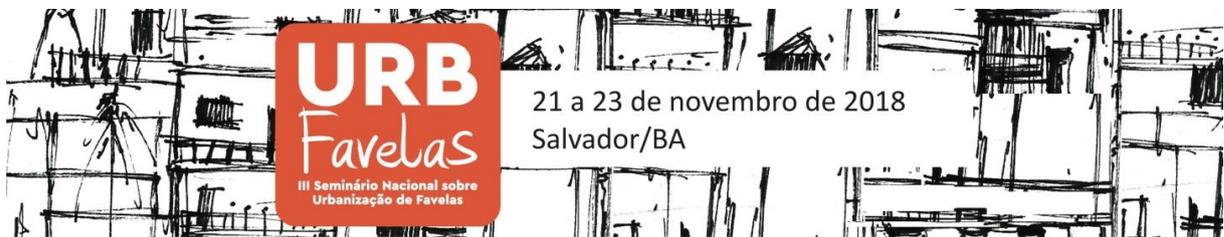
Tabela 4 – Análise Marcos Legais relacionados com as Conferências.

Leis e Ações de Planejamento Urbano, aprovadas e regulamentadas e relacionadas ou discutidas com as Conferências Nacionais das Cidades.

1ª - CNC 2003	- Lei 11.124/05, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS),
2ª – CNC 2005	- Lei nº 11.124/2006, que dispõe sobre SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
3ª – CNC 2007	- Lei nº 11.445/2007, que estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico; - Lei nº 11.888/2008, que prevê assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social (HIS).
4ª – CNC 2010	- Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; - Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. - Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.
5ª – CNC 2013	- Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional da Participação Social (PNPS) e define o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS). Derrubado no Congresso no final de 2014.

Fonte: MinCidades - Elaboração do autor em abril de 2016.

Pode-se exemplificar, a criação do SNHIS - O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, tendo como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, mas que não chegou a ser totalmente implementado pela ação estatal nos anos recentes devido a política concorrente criada pelo PMCMV, conforme citado aqui. A mesma lei, também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.796, de 6 de junho de 2006, que também instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Na 4ª conferência surge a Lei nº 11.977/2009,



com a qual o PMCMV veio a causar o redirecionamento das políticas, com os já verificados esvaziamentos comentados e um desgaste dos processos participativos (ver tabela 2).

Outra dedução é que a 5ª CNC, talvez como reflexo das manifestações das ruas das cidades brasileiras ocorridas em julho de 2013, focou suas discussões sobre a Reforma Urbana estimulando a elaboração e criação do decreto federal presidencial, Decreto nº 8.243/2014, de 23 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional da Participação Social (PNPS). O decreto estabelecia objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos criados para possibilitar o compartilhamento de decisões sobre programas e políticas públicas, tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social. A normatização/legalização da participação social nas decisões sobre “políticas públicas urbanas” esteve em discussão até o final de 2014. No momento atual de crise econômica e política, esse tema já não circula mais nas pautas de discussão. Embora essa etapa ainda não esteja concluída e não tenha saído do ‘papel’, cabe ressaltar que a construção de marco legal de participação social ainda é um importante aspecto buscado para a eficácia e eficiência da governança participativa no Brasil e é uma pena que a configuração atual do cenário político não venha mais a permitir esta discussão num curto prazo.

3.5 A urbanização de assentamentos precários nas resoluções do CONCIDADES

Coube ao trabalho de tese, em seu objetivo específico, identificar as resoluções aprovadas pela instância participativa do ConCidades. 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. Partindo da leitura resumo das atas de reunião do conselho e das resoluções aprovadas, registra-se e aponta-se que 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 e o



PMCMV passam a dominar a pauta de discussões do ConCidades, deixando para segundo plano as discussões anteriores sobre o FNHIS, o PNDU, o PSH, o Planhab, o saneamento ambiental e a mobilidade urbana. 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. Discutiu-se, a partir daí o Decreto PSNPS (Política e Sistema Nacional de Participação Social), a gestão democrática, a governança e a aprovação do Estatuto da Metrópole.

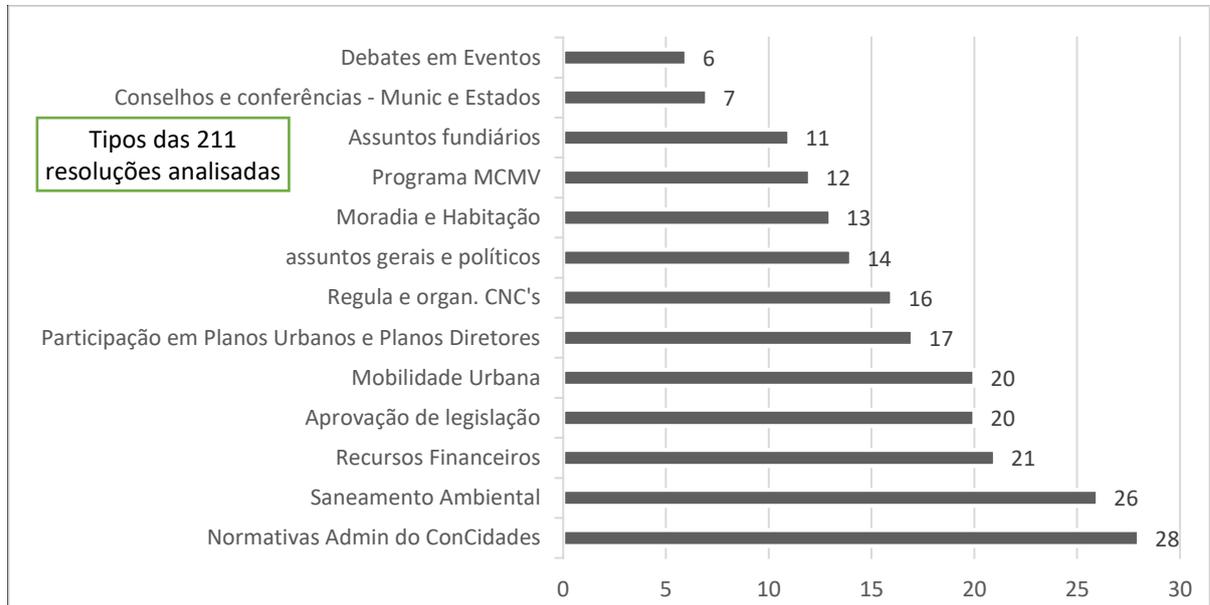
O debate acerca do tema urbanização de assentamentos precários apareceu assim nas resoluções aprovadas no que se refere à discussão no nível nacional sobre as Políticas de Habitação e de Regularização Fundiária, nos programas, nos processos e nas formas de financiamento deste tipo de intervenção pública em urbanização de favelas e ou assentamentos precários. Essa temática certamente aparecerá ao se relacionar os dados das resoluções que discutiram como foco principal a Habitação e a Regularização Fundiária, onde percebeu-se que as 36 resoluções estiveram divididas em três partes: 1. Moradias-SNHIS; 2. PMCMV; 3. Fundiárias, com 12 resoluções em cada.

Essas questões adquiriram maior representação em número de aprovações e corresponderam a 17,1% ³ do total, conforme a sistematização geral notou-se que oito resoluções foram discutidas e aprovadas nas duas primeiras gestões do conselho, as outras 28 ocorreram após 2008. Verifica-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 e ao SNHIS-FNHIS. 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 relacionados à regularização de propriedades urbanas. 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 3, a seguir.

³ (quando somado as resoluções que tratam: de Moradia e Habitação; as do PMCMV e as de Assistência Fundiária)



Figura 3 – Gráfico: Tipificação por assuntos das resoluções ConCidades



Fonte: ConCidades/MinCidades - Elaboração do autor em fevereiro de 2017.

Percebeu-se também, detalhando os dados das resoluções que discutem como foco principal os Recursos Financeiros, que as 21 resoluções neste foco 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. Também se notou-se que o Programa Crédito Solidário foi discutido nas resoluções só até 2007, desaparecendo das discussões quando surgiu um programa com princípios similares, o PMCMV-Entidades, formatado através dos mesmos modus operandi do PMCMV, mas como uma nova modalidade do programa original.

A seguir a tabela 5 relaciona e identifica melhor as 36 resoluções que foram sistematizadas e agrupadas, fornecendo um guia com índice da localização do número e evolução anual de cada resolução para possível verificação, consultas e futuras investigações de pesquisas acadêmicas.



A tabela 5 – As 36 resoluções agrupadas de Políticas de Habitação – guia | índice | localização.

Discussão FOCO Resolução ConCidades:	Tipo nominal da resolução:	Nº e Ano Resoluções
Fundo de Programa de Habitação FNHIS	. Geral	16 /2004
Campanha Moradia Digna	. Administrativa	13 /2008 20 /2009
Moradia Digna/ Comissão ou GT – Grupo de Trabalho	. Administrativa	22 /2012 23 /2012
Política Urbana – Habitação	. Recomendação	5 /2006
		28 /2006
		60 /2008 127 /2012
Programa de Habitação PSH	. Recomendação	1 /2005
Política Urbana – Habitação FNHIS	. Recomendação	16 /2005
Política Urbana – Habitação PLANAB	. Recomendação	66 /2008
Política Urbana - Habitação - FNHIS – Assis. Téc.	. Recomendação	159 /2013 70 /2009
Política Urbana - Habitação PMCMV	. Recomendação	91 /2010 161 /2014 146 /2013
Política Urbana - Habitação PMCMV / Seleção de beneficiários	. Recomendação	132 /2012
Política Urbana - Habitação PMCMV / Energia solar	. Recomendação	135 /2012
Política Urbana - Habitação PMCMV / Melhorias habitacionais	. Recomendação	182 /2015
Política Urbana - Habitação PMCMV / Equipamentos públicos	. Recomendação	154 /2013
Política Urbana - Habitação PMCMV / Habilitação entidades	. Recomendação	131 /2011
Política Urbana - Habitação PMCMV Entidades.	. Recomendação	138 /2012 173 /2014
Política Urbana - Habitação PMCMV Entidades / CCFDS	. Recomendação	156 /2013
Regularização fundiária PHIS em terras União	. Recomendação	10 /2006 19 /2006
Regularização fundiária PHIS	. Recomendação	23 /2006 25 /2006
Regularização fundiária urbana e Terras da Amazônia Legal	. Recomendação	92 /2010
Prevenção e solução de Conflitos fundiários urbanos	. Recomendação	24 /2006
		50 /2008
		59 /2008
		87 /2009
		98 /2010 171 /2014

Fonte de dados: <https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>

- Elaboração de sistematização do autor de setembro de 2016 a maio de 2017.



3.6 Considerações sobre os avanços e desafios governança urbana participativa

Se insistiu neste trabalho que discutir, analisar e pensar em metodologias participativas do planejamento de cidades é também importante na adequada qualificação do urbanista, para que o correto exercício deste profissional esteja de acordo com as expectativas da produção e qualificação das cidades, estando estes preparados para o debate com outros atores sociais. Caso contrário, os conflitos e contrastes das discussões agravarão ainda mais os problemas urbanos já existentes, tal qual a falta de solução dos mesmos, ainda se reforçaram acerca da urbanização de assentamentos precários, também no que se refere à discussão destes e do papel dos órgãos de controle no nível nacional sobre a formatação das Políticas de Habitação.

Quanto ao esvaziamento de todo o processo participativo, mesmo antes do momento de crise, se deve ao fato de que os movimentos sociais urbanos não darem importância à informação e formação enquanto estratégia essencial para sua organização. Não se discutiu a renovação ou ampliação de lideranças, nem o surgimento de novos movimentos. Sem deixar de reconhecer a extraordinária relação de iniciativas impulsionadas pelo Ministério das Cidades, o fato é que a questão da sustentabilidade ambiental se mostra, no horizonte atual, também como a via mais promissora de enfrentamento ao capitalismo urbano exploratório.

E assim os desafios, impasses e acirramentos de conflitos socioeconômicos e políticos da representação participativa que estão envolvidos nas teorias e práticas do urbanismo, como representação de uma nova utopia ou conscientização política de uma proposta gerencial de cidade ideal que se contrapõe com a atual realidade política-administrativa encontrada. E entender e estudá-la traz as novas agendas do habitat humano que insere a gestão compartilhada como uma diretriz do desenvolvimento social e urbano discutindo a formalidade e a informalidade dos assentamentos humanos, à luz das discussões sobre sustentabilidade, que não se limita mais somente à produção e gestão de saberes técnicos e questões ambientais, mas envolve também o relacionamento e engajamento dos atores sociais que podem formular e decidir suas formas de implementação no espaço urbanizado como espaço de vida, de cultura, de vitalização territorial, de competitividade e coesão social e territorial.



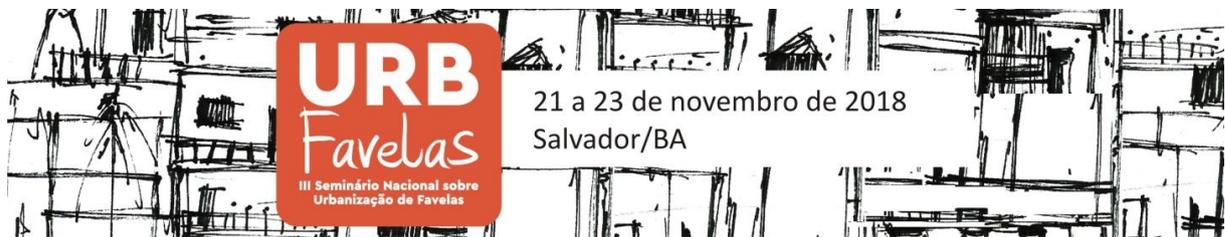
Muitos podem ser os caminhos brasileiros para a prática de um urbanismo sustentável, mas certamente a governança participativa, instituída e ainda em construção nas cidades brasileiras, é uma excelente direção. Embora pouco praticada ou mal utilizada pela ação estatal, ela poderá ser bem aproveitada assim que a sociedade se apropriar adequadamente desses espaços de participação democráticos já criados. Os novos canais de participação devem ser fortalecidos ou redirecionados, ou mesmo os seus membros devem estar atentos para não caírem na armadilha das metodologias que lhes são impostas, e reivindicarem um verdadeiro papel democrático nas decisões, que devem ser sim pactuadas e nunca resultantes de consensos forjados pelo poder gestor. A discussão da cidadania participativa levantada em tese buscou contrastes e contradições nas complexidades das experiências de uma governança urbana participativa que demonstraram suas fragilidades concernentes à ação estatal em processos decisórios em arenas heterogêneas formadas da sociedade civil organizada.

A principal conclusão reconhece na experiência a contribuição e relevância para uma inovadora forma e sistema participativo gerencial das cidades brasileiras, mas que não se consolidou e tornou-se sem efeito no período atual, com a não-continuidade das práticas devido à desarticulação e ao esfacelamento do ConCidades, dificultando a atuação, replicação do modelo e a perpetuação dos processos participativos em cenário próximo. Estas transformações que estiveram em curso nas cidades brasileiras, representaram e refletiram os impactos na construção de instituições democráticas e inclusivas de governança das metrópoles, mas que ainda geram desafios futuros em sua consolidação.

REFERÊNCIAS

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

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.



COELHO, W. R. & D'OLIVEIRA, S. A. L (2017); Artigo - A Governança Participativa no Planejamento Urbano após a criação do Ministério das Cidades; Capítulo 7 - do livro “**Estatuto da Cidade: avanços e desafios**” por Jeane Aparecida Rombi de Godoy Rosin; Celso Maran de Oliveira (org.s) ISBN 978-85-68242-48-3, Tupã: ANAP, 2017.

<https://www.amigosdanatureza.org.br/biblioteca/livros/item/cod/151>

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.

MARICATO, Ermínia (1997); Artigo - Brasil 2000: Qual Planejamento Urbano? - **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. – Ano XI, N.º 1 e 2 (Jan-Dez 1997) Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1997.

MARICATO, Ermínia (2001); “Estatuto da Cidade” in **Cadernos de Urbanismo**, ano 3- n.º.4 – 2001, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, pg. 3 a 6. Ibid., p. 6, 2001.

ROLNIK, Raquel (2001); “**O Estatuto da Cidade** – Novas perspectivas para a reforma urbana”, informativo Polis-homepage, 2001, mimeo. Id., 2001.