

NOTAS

CONSELHO DAS CIDADES – UMA AVALIAÇÃO

Texto elaborado com a contribuição de colegas da Coordenação Executiva da 4ª. Conferência das Cidades em especial pela comissão de sistematização.

Agradeço aos colegas do Conselho que confiaram em mim para fazer a apresentação em nome do Conselho.

ARLETE MOYSÉS RODRIGUES¹

Há muitas formas de lutas para tentar obter o direito a viver decentemente nas cidades, desde pedidos com promessas a serem cumpridas, lutas individuais (trabalho intenso) e lutas coletivas. Centramos nossa fala nas formas coletivas para se obter o direito condições de vida digna, a cidade como direito.

José Saramago que infelizmente faleceu esta semana em seu livro “Ensaio sobre a Cegueira”,² aponta, a meu ver, como o “pensamento único” impede que se enxergue o mundo em sua complexidade e diversidade. Apresenta, no livro, como as pessoas vão ficando cegas, perdendo seus pontos de referência sem ter como sobreviver.

Para nós a cegueira representa a incapacidade de ser solidário, de compreender o mundo fora dos parâmetros estabelecidos e da **inconsciência** coletiva.

As expressões de organizações coletivas rompem com o pensamento único e podem construir o “Ensaio sobre a Lucidez” (título de livro do mesmo autor).

As conferências de vários temas “representam um experimento institucional cuja função é furar o cerco da unidimensionalidade” (IUPERG, 2010)³. Desde o início da década de 90 do século XX foram realizadas 80 conferências nacionais sendo que 86% delas ocorreram de 2003 a 2009 relativos a políticas públicas sobre os temas: Direitos Humanos, Educação, Cultura, Assistência Social, Saúde, Minorias, Meio ambiente, Cidades.

As Conferências agregam, no geral, pessoas e grupos que não recebem os benefícios da produção da riqueza, construindo o “Ensaio sobre a Lucidez”⁴ (título do livro do mesmo autor, escrito após o ensaio sobre a Cegueira). As conferências permitem a manifestação de minorias políticas e mais do que isso a introdução de suas necessidades na política.

Apresentamos a seguir alguns aspectos da importância das conferências

AS CONFERÊNCIAS

1- Fortalecem a democracia representativa no Brasil ao introduzir no debate político, novos protagonistas, novos temas, ampliando a representação política;

2- Redefinem as relações entre a Sociedade Civil e o Estado, possibilitando mediações democráticas eficazes, para atender necessidades gerais e específicas;

3- Fortalecem, incentivam a participação e o controle social, elemento fundamental na deliberação de propostas, de parâmetros, programas, projetos e implementação de Políticas Públicas;

4- Colocam em destaque as necessidades da maior parcela da sociedade que antes das conferências estavam ausentes de debates;

5- Um sistema de Conferências municipais, estaduais e nacional, permite conhecer as realidades locais, estaduais, regionais e estabelecer programas que atendam as especificidades sociais e territoriais

¹ - Representante da AGB- Associação dos Geógrafos Brasileiros no segmento Entidades Acadêmicas, Profissionais e de Pesquisa.

² - Saramago, José (...) Ensaio sobre a Cegueira

³ - IUPERJ – 2010 – Entre Representações e Participação – As Conferências Nacionais e o Experimentalismo Democrático Brasileiro – in www.iuperj.gov.br

⁴ - Saramago, José – Ensaio sobre a Lucidez ...

NOTAS: CONSELHO DAS CIDADES – UMA AVALIAÇÃO...

6- Fortalecem o legislativo aumenta a interlocução com a sociedade civil, como se verifica pelo número de Projetos de Leis e de Leis aprovadas nos temas debatidos nas diferentes conferências.

7 - Propicia a articulação nacional de diversos segmentos da sociedade civil como um espaço de encontro e de trocas.

8-Fortalece a criação de Políticas de Estado e não apenas políticas de governos, evitando que os programas não tenham continuidade quando muda o governo garantindo a integração das Políticas de Estado

9 – Permite a formação de redes de informação e difusão sobre problemas a serem enfrentados.

10- Possibilitam manifestações de minorias e a introdução de suas necessidades na política, como se verifica com conferências sobre Direitos da pessoa com deficiência (2006 e 2008); Direitos da Pessoa Idosa (2006 e 2009).

SOBRE CONFERENCIAS E CONSELHOS

Estudo recente realizado pelo IUPERJ coordenado por Thamy Pogrebinski⁵ aponta que:

1-As conferências são desafios para a construção democrática e ao mesmo tempo apontam um processo de alteração da democracia representativa, que passa a contar com um maior grau de participação, do que aquele que se caracteriza a democracia representativa, cuja participação se encerra, em geral, no voto;

2- Entre 1941 e 1988 foram realizadas 12 conferências nacionais todas na área de saúde; 3- Porém entre 1988 e 2009 foram realizadas 80 conferências nacionais com 33 temas diferentes. A grande maioria destas conferências foi realizada entre 2003 e 2009 com introdução de novos temas.

4- As conferências são fundamentais para trazerem à tona as contradições, os conflitos que antes eram resolvidos em gabinetes por lobies.

CONFERÊNCIAS DAS CIDADES

As Conferências das Cidades colocam na agenda pública questões urbanas que sempre foram preteridas ou tratadas apenas no âmbito local (ocupação de risco, saneamento ambiental, regularização fundiária, conflitos fundiários urbanos, urbanização de assentamentos irregulares, acesso a moradia para a população de até 3 salários mínimos; mobilidade urbana, entre outros)

Permite a formação de redes de difusão de informações sobre a função social da cidade e da propriedade.

Fortalecem os Conselhos das Cidades que agem como o interlocutor das propostas aprovadas em plenárias, ampliando a representação;

II - Objetivo da 4ª. Conferência das Cidades

Realizar “balanço” de avanços, de problemas e de desafios a serem enfrentados, em cada local, estado, região e na União;

Manter na pauta nacional a questão urbana para tentar reduzir, eliminar os problemas de desigualdades sociais, espaciais, territoriais.

Limites e possibilidades das Conferências das cidades ser num ano eleitoral

Limites:

a) o tempo é escasso, os compromissos são enormes;

b) Num ano de eleição de governadores, pode ser protelada a criação de Conselhos

⁵ - Iuperj – 2010 - idem

em Estados que ainda não o tem, dificultando a participação da sociedade civil e a integração de políticas.

c) dificulta a aprovação em todos os níveis do caráter deliberativo do Conselho das Cidades, em todos os níveis.

Possibilidades:

a) Demonstra avanços e dificuldades na Construção da Política de Desenvolvimento Urbano;

b) Instrumento para avaliar as conferências anteriores e o encaminhamento das propostas da 1ª, 2ª, e 3ª, pelo Conselho e Ministérios das Cidades, considerando inclusive propostas para o próxima/o presidente eleito;

b) Permite que a questão urbana continue na pauta governamental nos próximos anos, desde que o movimento da sociedade civil continue articulado e demonstrando as questões importantes;

c) Avança na participação e controle social para a implementação de Políticas Urbanas, que devem ser integradas entre si e entre os órgãos da federação com um sistema de Conselho e de Conferências;

d) Dar continuidade as políticas inclusivas, desde que sejam colocadas cotidianamente em pauta pela sociedade;

e) pode-se avançar na idéia do entendimento do desenvolvimento urbano não isolado das demais políticas.

As análises das propostas desta 4ª. Conferência das Cidades mostram que a grande maioria das cidades não cumpre sua função social. Estão em descompasso com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade. Um desafio primordial é o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Colocam na agenda a necessidade de criar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que leve em consideração a implantação das políticas públicas, infra-estrutura no território.

PROPOSTAS APRESENTADAS EM VÁRIOS EIXOS

I - Necessidade de:

a) Reformular programas, projetos; desburocratizar normas que impedem o acesso principalmente de pequenos municípios e da população que recebe até 3 salários mínimos;

b) capacitar técnicos e de conselheiros – com recursos das três esferas- considerando a diversidade territorial, as especificidades locais, o tamanho dos municípios;

c) ampliar ou criar recursos nas três esferas visando colocar em prática os programas;

Estas propostas mostram que existem programas que precisam ser melhorados, adequados as necessidades da maioria e serem políticas de Estado

II – Os Conselhos das Cidades devem ser deliberados em todas as unidades da federação. O Conselho das Cidades não ser deliberativo implica em vários outros aspectos que serão apresentados adiante.

III – Formulação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – integrando políticas, Conselhos e Conferências. O Conselho das Cidades elaborou, conforme deliberado na Plenária da 3ª. Conferência o arcabouço de um sistema que ainda precisa de acertos para encaminhamento junto ao executivo e legislativo, dada a complexidade do tema. Como o Conselho não é deliberativo há limites para o encaminhamento de Projetos de Leis.

IV – Há propostas dos Planos Diretores (e assim os instrumentos do Estatuto da Cidade) sejam obrigatório para todos os municípios, independentemente do tamanho da população. Possibilidades: os estados exigirem, como SP e PR que todos os municípios façam o Plano Diretor ou alterar o Estatuto da Cidade o que é bastante problemático, pois há interesses manifestos em se retirar do Estatuto os Estudos Prévios de Impacto de Vizinhança.

Sobre os Planos Diretores: foi realizado um estudo coordenado pela SNPU que avalia

e os Planos diretores foram realizados com participação e se os instrumentos do Estatuto estão realmente delimitados nos Planos Diretores.

A Proposta de estender para todos os municípios a obrigatoriedade do Plano Diretor precisa ser debatida em conjunto com as propostas de criação de novos municípios. Há vários Projetos de Leis e de PECs que propõem o retorno da atribuição sobre criação de municípios para os Estados, **sem estabelecer critérios territoriais, econômicos, sociais e políticos e quais as características do distrito sede que quando o município é criado passa a ser denominado de cidade.** O critério apresentado nos projetos é populacional (de 5 a 15 mil habitantes dependendo da região), o que implica em contradição com as propostas que pretendem estender a obrigatoriedade de Plano Diretor para todos os municípios.

A criação de municípios, sem parâmetros econômicos, sociais, territoriais implica em que estes sobrevivam de recursos federais e estaduais, desviando recursos necessários para que se atinja o direito a cidade.

Em 1988, ano da Constituição Brasileira, que definiu que apenas os municípios com mais de 20 mil habitantes seriam obrigados a realizar plano diretor, mais de 50% dos municípios tinham mais de 20 mil habitantes. Ao mesmo tempo a Constituição de 1988 passou a atribuição de criar, desmembrar, remembrar municípios para os estados, sem regras nacionais. Entre 1991 e 2000 foram criados mais de 1000 municípios e hoje apenas 30% de municípios tem mais de 20 mil habitantes, embora concentrem a maior parte da população urbana. Isto implica que 70% dos municípios, que representam a maior parte do território brasileiro, não são obrigados a cumprir a função social da cidade e podem crescer sem nenhum planejamento.

V – Em relação às leis que regem o parcelamento e o uso do solo urbano (Lei 6766/79 e PL 3057 de 2000), o Conselho das Cidades organizou seminários em todas as regiões do país mas apenas dois estados propuseram a retomada do debate.

A resolução aprovada pelo Concidades, na tentativa de contribuir para a alteração da Lei 6766/79, aponta consensos sem mostrar as contradições e conflitos. Falta aprimorar o debate em relação os interesses divergentes e/ou conflitantes. Um desafio a ser compreendido para que a cidade seja entendida em sua totalidade e não em partes separadas entre si e o planejamento seja compreendido como um processo que considere todos os aspectos da dinâmica econômica, territorial, social e política.

CONSELHO DAS CIDADES – CONCIDADES

Aprovado na 1ª Conferência com caráter deliberativo foi implementado com caráter consultivo e formulador de políticas urbanas. É fundamental que os Conselhos tenham caráter deliberativo para compor **o Sistema de Desenvolvimento Urbano** formando um sistema de Conselhos e Conferências.

É formado pelos segmentos: Movimentos Sociais; Empresários (ligados à produção do espaço urbano); ONGs; Trabalhadores; Entidades Acadêmicas e Profissionais; Poder Público Federal, Estadual e Municipal e; sociedades civis do legislativo municipal, estadual e federal.

Cabe ao Concidades encaminhar as deliberações das Conferências e atuar em questões urbanas entre as conferências.

Os Conselhos são lugar de debate de Políticas.

Devem evidenciar contradições, interesses conflitantes entre os diferentes segmentos para construir uma política nacional de desenvolvimento urbano que universalize o acesso à uma vida digna.

As contradições precisam ser explicitadas para que o urbano seja entendido em sua concretude, em sua multiplicidade, complexidade para que o planejamento seja participativo, esteja integrado com o Plano Diretor e com as políticas públicas que interferem na vida da cidade.

A explicitação de interesses diferentes permite entender que a política não se realiza apenas nos gabinetes.

Nas questões contraditórias, conflitantes o papel do Conselho deveria ser o de

pactuação, para se obter unidade na diversidade de questões e não forjar consensos.

Mas nem sempre isto ocorre: exemplos: o debate sobre as alterações da Lei 6766/79, com seminários realizados em todas as regiões do Brasil apontaram questões fundamentais que não foram incorporadas na Resolução do Conselho que contem apenas os consensos. Além disso, como o Conselho não é deliberativo as resoluções são remetidas como recomendação e contribuição ao legislativo, sem atuação do Conselho em sua plenitude, mantendo-se a política do Lobby nos bastidores para questões não consensuais.

O significado das conferências e do Conselho pode ser exemplificado com o que diz Saramago no livro *A Bagagem do Viajante*⁶ – na crônica: *A Terra*.

“como um ser vivo, as cidades crescem as custas do que as rodeia. O grande alimento das cidades é a terra, que tomada no seu imediato sentido de superfície limitada, ganha o nome de terreno, no qual feita esta operação lingüística, passa a ser possível construir (...) o terreno desaparece, e em seu lugar surge o imóvel”. Houve um tempo em que a cidade cresceu devagar (...) as ruas davam para um o campo aberto (...) as terras onde as crianças brincavam. (...) Hoje a cidade cresce tão rapidamente que deixa para trás (...) a fraternidade. Cada um por si. Mas é sina dos homens, ao que parece, contrariar as forças dispersivas que eles próprios põem em movimento ou dentro delas se insurgem (...)recomeçam o aprendizado dos nomes das pessoas e lugares e outra vez se sentam em volta da fogueira (**para nos as conferências, conselhos**) falando do futuro e do que todos importa. Para que nenhum deles morra em vão”

ANEXOS

VI -CONFERENCIAS DAS CIDADES- HISTÓRICO

A 1ª. Conferencia (2003), teve como meta contar com a participação social para elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, que tem como premissa: o direito a moradia digna em lugar que conta com equipamentos públicos, transporte coletivo publico de qualidade, mobilidade urbano, saneamento ambiental, segurança, saúde e trabalho.

Obs. O Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano da década de 70 – tinha como meta o “crescimento econômico”, mas não o atendimento das necessidades, o que demonstra a importância das conferências para a definição de metas sociais.

A 1ª. Conferência resultou em 25 diretrizes: Direito a Cidade como direito coletivo; Aplicação do Estatuto da Cidade em Planos Diretores Participativos; Desenvolvimento Urbano tendo como princípio a igualdade de acesso aos padrões urbanos; Criação de Sistema Nacional de Habitação e Moradia com o princípio da moradia digna como direito humano; Saneamento ambiental público como direito humano; alteração da legislação de consórcios intermunicipais (da esfera privada para a esfera pública); criação do Sistema Financeiro de Habitação; O transporte Público coletivo urbano, transito urbano e mobilidade urbana tendo como objetivo democratizar os espaços públicos.

Aprovou a criação do Conselho das Cidades e o processo das conferências municipais, estaduais e nacional.

Entre a 1ª. e 2ª. Conferência constitui-se o Conselho das Cidades que atuou para implementar as propostas da 1ª. Conferência.

A 2ª Conferencia (2005) apontou 40 diretrizes para

A Política Nacional de Desenvolvimento com integração de políticas setoriais integradas no território e nas unidades da Federação em especial em regiões metropolitanas.

Após debate os consórcios intermunicipais, que eram da esfera do direito privado passaram, por lei para a esfera do direito público.

Definiu-se o marco regulatório do saneamento.

⁶ Saramago, José – 1996- *A Bagagem do Viajante* – Cia das Letras

Propôs-se a regulamentação do FNHIS, após a aprovação da Lei do Fundo nacional de habitação, uma conquista dos movimentos populares.

Priorizou a regularização fundiária aplicando os instrumentos do Estatuto da Cidade e atuação na prevenção de ocupação de risco.

Apontou a necessidade de enfrentamento das questões habitacionais metropolitanas. Referendou a Campanha Nacional do Plano Diretor concomitante a 2ª. Conferência; propôs capacitação de técnicos e conselheiros.

Entre a 2. e 3ª. Conferência o Conselho das Cidades atuou para implementar as propostas aprovadas.

O Conselho foi o protagonista principal da organização da 3ª. Conferência.

A 3ª. Conferência (2007) apresentou 22 diretrizes relacionadas:

A criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano;

Criação de Conselhos das Cidades nos níveis Estaduais e Municipais;

Reafirmou que os Conselhos devem ter caráter deliberativo;

Estabeleceu mecanismos para a política de Regularização Fundiária.

Definiu a implementação da Lei 11.445/2007 do Saneamento básico e ambiental (diretrizes aprovadas nas conferências, elaborado pelo Conselho, em conjunto com o Legislativo e executivo).

Definiu como prioridade o transporte urbano público coletivo e a mobilidade urbana. Destacou a necessidade de integração dos meios de transporte, a priorização de transportes sobre trilhos, e o barateamento de tarifas para os transportes públicos coletivos.

Foi criado o Programa de Habitação de interesse social no âmbito do Conselho Gestor – FNHIS, com critérios para o repasse de recursos.

Propôs Assistência Técnica Gratuita transformada em Lei e que agora necessita de regulamentação.

Propôs formas para a atuação dos governos na mediação e prevenção de conflitos fundiários. O Conselho realizou seminários para tratar de estabelecer formas de atuação.

Esta quarta conferência pode ser uma marca para a continuidade de políticas que visam o atendimento universal do padrão de vida urbano, com participação e controle social.

SÍNTESE DE PROPOSTAS POR EIXOS

Além das questões elencadas destaca-se

Eixo I – Criação e Implementação de Conselhos das Cidades, Planos, Fundos e seus Conselhos Gestores nos níveis Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal

A) Urgente necessidade de criação de Conselhos com caráter deliberativo, de Fundos Estaduais e Municipais que conte com efetiva participação e controle social, visando construir o **Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano** com o objetivo de articular as políticas setoriais em cada lugar e nos diversos níveis de governo (Federal, estadual Municipal);

B) Os Conselhos devem ter caráter deliberativo para evitar as atuais restrições em todos os níveis, diálogo com executivo e legislativo, com outros Ministérios, outros órgãos. Esta não é uma questão retórica pois se observa que uma Resolução de um Conselho deliberativo como o CONAMA em alguns casos se superpõe a Legislação do uso do solo, inclusive da Lei Estatuto da Cidade.

C) Capacitação de técnicos e de conselheiros, fundamental para implementar conhecimento real sobre os problemas e as políticas urbanas sobre a cidade. É necessário que técnicos, conselheiros e sociedade civil, possam compreender a complexidade da produção do urbano, a relação do desenvolvimento urbano, com a infra-estrutura, com grandes projetos e assim aplicar os instrumentos que viabilizem a função social da cidade e a criação de um sistema de Conselhos e de conferências.

Eixo 2- Aplicação do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano

A) Obrigatoriedade de planos diretores para todos os municípios, independente da população. Como já dito, esta é uma questão importante para ser tratada na dinâmica territorial;

B) Campanha para revisão ou implementação de planos diretores;

C) Regulamentação de assistência técnica;

D) Pouco destacado, mas fundamental é estabelecer parâmetros para **os Estudos de Impacto de Vizinhança**, como previsto no Estatuto, que não elimina os Estudos de Impacto Ambiental, mas que tem especificidades relacionadas a vida cotidiana;

D) Implantação de cadastro de terras, de imóveis vagos, assim como o de Cadastro Multifinalitário que permitam conhecer a real situação dos municípios para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em especial os que se referem a função social da cidade e da propriedade.

Eixo 3 A integração da Política Urbana no Território: política fundiária, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e acessibilidade urbana.

A) Instituição do **Sistema de Desenvolvimento Urbano** (conselhos, fundos, conferências) visando integrar as políticas e permitir acesso universal aos padrões urbanos;

B) Integração das políticas urbanas aparece em várias propostas de políticas setoriais (saneamento básico -implementar e regulamentar); habitação (em especial a de interesse social, contando com toda infra-estrutura básica, regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários); priorização do transporte coletivo público, implantação de ciclovias; atendimento as normas de acessibilidade para todos.

Em todas as propostas verifica-se que a integração é fundamental para construir uma cidade com melhor qualidade de vida, inclusive as que destacam a integração com políticas de infra-estrutura, de energia, de rodovias, grandes obras que ocasionam impactos. Ou seja, são propostas que consideram fundamental pensar o conjunto da cidade e do campo nas diferentes regiões, nas diversas cidades brasileiras.

Eixo 4 – Relação entre os programas governamentais – como o Programa de Aceleração do Crescimento e Minha Casa Minha vida e a Política de Desenvolvimento Urbano

O objetivo no texto era averiguar se havia integração do PAC e do Programa Minha casa Minha vida com os demais programas. As propostas indicam a necessidade de integração das Políticas de Estado, de alterar programas, mostrando a necessidade de correção de parâmetros para a implantação do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida.

A) Enfatiza-se que as políticas devem ser Políticas de Estado para garantir a continuidade de programas, em todas as esferas e em todos os setores;

B) Aparece como fundamental a integração de políticas setoriais e de obras de infraestrutura evitando a reprodução nas cidades da desigualdade social e territorial. Ou seja, é preciso impedir que sejam feitas moradias para os trabalhadores em periferias sem nenhuma infra-estrutura, sem saneamento, sem transportes coletivos públicos de qualidade;

C) Mostram a necessidade de integração entre os programas, projetos, vias e meios de transporte, infraestrutura de modo geral, obedecendo aos planos diretores participativos com criação de fóruns democráticos que permita o controle social em todos os investimentos;

D) Vários critérios são apresentados para serem introduzidos nos Programas Minha Casa Minha Vida e no PAC: possibilitar compra de terrenos para regularização fundiária, desburocratização dos financiamentos; possibilitar o acesso de cooperativas de movimentos; estender os programas para todos os municípios.

Enfim as propostas mostram que houve avanços que precisam ser regulamentados. Mas mostram também os desafios para implementar estes avanços entre os quais a integração de políticas, a integração dos entes federados para se constituir uma Política Nacional de Desenvolvimento urbano que tenha como meta o atendimento universal dos padrões urbanos.

