LUMEN ET VIRTUS

Atuação dos conselhos municipais como forma de participação do cidadão na administração pública municipal

https://doi.org/10.56238/levv15n38-051

Viviane Silva de Paula
Mestre em Tecnologias Emergentes em Educação pela MUST UNIVERSITY .

RESUMO
A participação cidadã é um direito que dá a possibilidade de que qualquer pessoa possa participar nos negócios públicos da comunidade da qual faz parte, deve ser efetiva por meio de mecanismos aplicáveis, assimiláveis e mensuráveis em sua eficácia e não se reduzir a corporativismo e sistema clientelista que reflete e recria constantemente uma relação sócia estatal de favoritismo em que a opacidade é uma constante. Na vida política do Brasil, realizam-se as sessões abertas dos conselhos e as reuniões públicas dos conselhos municipais, bem como diversos desenhos institucionais que buscaram promover processos participativos locais na agenda de políticas públicas. Desta forma, o objetivo principal desta pesquisa é analisar a atuação participativa dos cidadãos em Conselhos Municipais para elaborar e aplicar políticas públicas municipais. Quando a participação cidadã é um instrumento eficaz para a emancipação da sociedade, ao mesmo tempo, deixa de ser funcional para o Estado. Os conselhos municipais têm ganhado força nos últimos anos, por exemplo na criação de plano diretor para cidades. Por ser uma entidade abstrata, onde seus efeitos são percebidos no longo prazo, o Plano Diretor deve ser seguido por ações imediatas no curto prazo, levando em consideração as prioridades da cidade percebidas nos diagnósticos iniciais. Desta forma, as mudanças percebidas no período de curto prazo tornam visíveis os benefícios do processo participativo para a comunidade, garantindo sua credibilidade e aceitação pelos grupos envolvidos na sua preparação.

Palavras-chave: Participação social, Gestão pública, Aplicabilidade, Eficácia, Conselhos municipais.

1 INTRODUÇÃO

Hoje, as Administrações Públicas e, de forma mais destacada, as Entidades Locais, começam a tomar consciência de que a participação ativa dos cidadãos nos negócios públicos é uma necessidade decorrente da crise da representação política tradicional, muitas vezes assistimos a um distanciamento entre o sistema político e a cidadania , que se manifesta nos elevados níveis de abstenção eleitoral e na crescente dificuldade dos partidos em agirem como porta-vozes e articuladores dos interesses e preocupações de uma sociedade que por vezes os rejeita (BRONSTEIN, FONTES FILHO, PIMENTA, 2017).

Esta crise de legitimidade que nossos sistemas democráticos sofrem atualmente, faz com que os municípios enfrentem novos desafios que favorecem a transição dos modelos tradicionais de "Governos Burocráticos" para novos modelos de "Governança Democrática" em que o governo e as administrações públicas desempenham um papel. Liderança e mediação entre os diversos atores sociais. Portanto, estamos atualmente testemunhando uma nova fórmula de "democracia participativa" que estimula e favorece uma interação entre a classe política, as administrações e os cidadãos; em suma, estão sendo criadas fórmulas de poder compartilhado que permitem enfrentar novos desafios sociais (ALMEIDA, CARLOS, SILVA, 2016).

O conceito de participação é um conceito polissêmico sujeito a múltiplas interpretações que vão desde uma legitimação de quem está no poder, até ser considerado um processo, onde o que é significativo é o próprio processo: a participação entendida como um objetivo em si e não como instrumento para a consecução de fins, é entendido também como fim para a resolução de assuntos de interesse público, para o progresso da comunidade. A participação não é um fim em si mesma, mas um meio para alcançar algo. O objetivo da participação é ajudar a transformar a cidade (BORTOLI, KOVALESKI, 2020).

A participação cidadã é um direito que dá a possibilidade de que qualquer pessoa possa participar nos negócios públicos da comunidade da qual faz parte, deve ser efetiva por meio de mecanismos aplicáveis, assimiláveis e mensuráveis em sua eficácia e não se reduzir a corporativismo e sistema clientelista que reflete e recria constantemente uma relação sócia estatal de favoritismo em que a opacidade é uma constante. Planejar, organizar, dirigir, controlar e supervisionar são funções em que os recursos físicos e humanos apresentam resultados úteis e eficazes. São processos de mudança contínua para otimizar resultados levando em consideração o meio ambiente (KLEBA, COMERLATTO, FROZZA, 2015).

No início, foram várias as dificuldades para implementar inovações democráticas dentro do sistema representativo, pois prefere "percorrer caminhos seguros" sem processar mudanças nas estruturas existentes. A irrupção ao poder na década de 80 de partidos políticos de esquerda na América Latina, como o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, trouxe propostas para gerar progressivamente

uma ampliação do modelo representativo para um modelo amplamente participativo, situação que foi que permeiam os diferentes sistemas políticos da região. Entre os principais construtos que fizeram parte dessa orientação, está a ideia de vincular as contribuições dos cidadãos ao processo decisório do governo, principalmente em matéria de políticas públicas e de combate à pobreza (políticas sociais). Envolve a aplicação de instrumentos participativos em questões de políticas públicas (BORTOLI, KOVALESKI, 2020).

Na vida política do Brasil, realizaram-se as sessões abertas dos conselhos e as reuniões públicas dos conselhos municipais, bem como diversos desenhos institucionais que buscaram promover processos participativos locais na agenda de políticas públicas. Desta forma, o objetivo principal desta pesquisa é analisar a atuação participativa dos cidadãos em Conselhos Municipais para elaborar e aplicar políticas públicas municipais.

2 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação do cidadão na gestão pública implica um processo de construção social de políticas públicas. É um direito, uma responsabilidade e um complemento aos mecanismos tradicionais de representação política. Embora o conceito esteja claramente definido, a participação do cidadão na gestão pública ainda não é uma prática difundida e consolidada em nossa região. É um dever e um direito que os cidadãos devem e podem participar em todas as etapas do ciclo de gestão das políticas públicas (Desenho e Formulação, Planejamento, Execução, Acompanhamento e Avaliação). Além disso, para melhorar a qualidade das políticas públicas é de grande importância que a participação cidadã seja precoce e oportuna, ou seja, que esteja presente desde o momento do diagnóstico dos problemas sociais que as políticas públicas procuram resolver (ALMEIDA, CARLOS, SILVA, 2016).

Maior democracia e participação cidadã sempre foi uma reivindicação nas sociedades contemporâneas, mesmo nas últimas décadas os estudos sociológicos e políticos sobre democracia e participação cidadã foram relegados por novas análises sobre modelos de governança. De fato, esse poder público dos habitantes dos municípios se manifesta no exercício dos direitos de participação na sociedade por meio de ações organizadas, e diversos meios de participação cidadã e controle social têm surgido (BRONSTEIN, FONTES FILHO, PIMENTA, 2017).

Desse modo, o controle político na transformação democrática se deve ao impulso de implementação de políticas e instituições de participação cidadã, explicando como a demanda cidadã por participação e a existência de vontade política condicionam a origem e o alcance dos desenhos participativos. cidades. Esse controle político visa alterar os processos de participação cidadã em prol de seus interesses, inclusive dentro de projetos de inovação democrática de democracia deliberativa (BORTOLI, KOVALESKI, 2020).

No entanto, a responsabilidade política pode estimular a participação dos cidadãos no poder e,

assim, influenciar a melhoria do bem-estar dos membros de uma sociedade, o que pode ser chamado de "democracia e viabilidade participativa", sob a qual a participação melhora o bem-estar social. O que parece claro é que em qualquer uma das diferentes modalidades participativas, nos últimos anos as experiências de participação cidadã se multiplicaram pelo mundo, e que os governos locais, como os mais próximos dos cidadãos, optaram por aplicar novas formas de fazer política, por aumentar a participação dos seus habitantes nas tomadas de decisão, embora haja também um certo consenso de que essa participação não tem conduzido a um sistema de avaliação da qualidade da participação e do desenvolvimento dos acordos participativos adotados (KLEBA, COMERLATTO, FROZZA, 2015).

São diversos os desafios à participação democrática, buscando um modelo que atenda à necessidade imperiosa por qualidade de vida e inclusão, mas que ainda tem uma visão tão limitada e desigual.

Como aborda Gadotti (2004):

> a participação é uma forma prática de formação para a cidadania, através da qual a população aprende a intervir no Estado e a reformá-lo a partir de fora. Isso significa governar com a participação do povo. Mas, para isso, esses novos atores, que são sobretudo os movimentos sociais e populares, devem ser considerados como coparticipantes na tomada de decisão. (GADOTTI, 2004, p. 13)

São necessárias medidas que garantam a oportunidade de se aprender a ser democrático, a ser solidário, a acreditar na capacidade de cada um na mudança para a construção de um país mais democrático e justo. A participação cidadã é um direito que dá a possibilidade de qualquer pessoa participar nos assuntos públicos da comunidade da qual faz parte, deve ser efetiva através de mecanismos aplicáveis, assimiláveis e mensuráveis na sua eficácia.

É preciso desdobrar meios técnicos, econômicos, metodológicos e os instrumentos adequados que possam ser realizados e eficazes, o que requer uma ação governamental clara e determinada em favor dessa participação. É no espaço local onde governo e cidadania estão inter-relacionados e onde as capacidades políticas se manifestam mais claramente para facilitar a participação do cidadão. A proximidade das autoridades com o cidadão apresenta-se de forma mais sensível, as autoridades têm a possibilidade de dar uma resposta mais imediata às reivindicações dos cidadãos. É um processo de socialização em que os cidadãos convivem com suas diferenças, conflitos, acordos e divergências no imediatismo físico (BUSANA, HEIDEMANN, WENDHAUSEN, 2015).

O nível de participação do cidadão nos processos deliberativos de tomada de decisão que afetam as políticas públicas pode ser visto sob uma dupla perspectiva. Por um lado, vai depender muito do tipo de área em questão. A intervenção cidadã direta e ativa melhorará seu desenho, implementação e resultados, embora haja cenários em que a participação cidadã direta não será desejável ou impossível de canalizar. E, por outro lado, nem todos os cidadãos têm as mesmas capacidades de expressar ideias de forma clara e construir um discurso persuasivo que convença nos fóruns deliberativos. Portanto,

não será fácil envolver na organização comum pessoas que não se interessem por ela e que, em todo o caso, fariam com que perdessem tempo nas suas tarefas (BRONSTEIN, FONTES FILHO, PIMENTA, 2017).

Embora a participação cidadã possa significar coisas diferentes para diferentes territórios ou comunidades, é um processo de participação das pessoas para apoiar a tomada de decisões, execução e monitoramento das decisões públicas. No entanto, há um consenso majoritário entre os estudiosos dos processos de participação cidadã na política em nível local sobre seus aspectos positivos para a sociedade. Desta forma, as principais implicações técnicas e políticas da participação cidadã indicam que desde que a participação passou a ser incorporada como componente das políticas públicas, tem-se atribuído capacidades para desenvolver esforços mais justos, efetivos e legítimos.

3 METODOLOGIA

O seguinte trabalho se classifica como uma revisão de literatura definida por Gil (2008) como aquela que utiliza textos (ou outro material intelectual impresso ou gravado) como fontes primárias para obter seus dados. Não é apenas uma coleção de dados contida em livros, mas, ao contrário, concentra-se na reflexão inovadora e crítica de certos textos e dos conceitos levantados neles, no qual foi realizada uma consulta a livros, dissertações e por artigos científicos selecionados através de busca nos seguintes bases de dados (livros, sites de banco de dados etc.), publicados nos últimos 10 anos. Neste trabalho serão utilizadas as bases Scielo, Portal de Periódicos CAPES e Google Academics para a investigação. As palavras-chave utilizadas na busca foram: gestão democrática; conselhos municipais; participação cidadã.

Foi realizada a pesquisa qualitativa com o intuito de compreender a prática dessa manifestação. A partir dessa perspectiva, foi realizado o levantamento bibliográfico sobre o tema. De acordo com Gil (2008, p.42), “a abordagem qualitativa é utilizada de forma a ajudar a clarificar perspectivas conflituosas acerca do tema e a estimulá-los a questionar suas hipóteses”. Seguiu-se esta metodologia principalmente por acreditar que através dela é possível se tornar mais consciente, com motivação para criticar e analisar com consistência e assim explorar mais profundamente as circunstâncias a serem estudadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante das considerações apresentadas anteriormente, ficam evidenciados alguns resultados e discussões que foram obtidos através da pesquisa bibliográfica, que se relacionamem torno da temática proposta. A partir de pesquisas realizadas, conforme proposto na introdução e metodologia, verificou-se a importância dos principais conceitos relacionados à pesquisa e ao objetivo do estudo que foi

organizado de um tema central em duas vertentes de análise: a) a participação popular na gestão pública e, b) os Conselhos Municipais como meio de Participação Popular na Gestão Pública Local.

4.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

A institucionalização e os efeitos da participação têm alimentado o debate sobre os processos de aprofundamento democrático, tanto normativo quanto empírico. Os últimos anos do século XX foram marcados pela necessidade de transcender as limitações conceituais e factuais implícitas na visão hegemônica da democracia representativa-liberal, caracterizada por sua visão elitista e procedimental. Naqueles anos, as discussões sobre a democracia deliberativa desenvolveram-se fortemente, apresentando-a como uma visão explicitamente normativa da democracia, cujo núcleo central era a legitimidade dos processos democráticos. Autores como Jurgen Habermas, Joshua Cohen, James Bohman e Jon Elster, entre outros, discutiram a necessidade de complementar a democracia representativa com processos de tomada de decisão coletiva baseados na argumentação e na discussão pública de várias propostas (BORTOLI, KOVALESKI, 2020).

A democracia deliberativa busca articular os ideais de participação, raciocínio e legitimidade política. Através da argumentação e do raciocínio público, e da participação dos diversos interesses em jogo, as normas adquirem legitimidade, estando os atores envolvidos em igualdade de condições. De forma complementar a essa discussão, tanto nos países desenvolvidos do Norte quanto nos subdesenvolvidos do Sul, múltiplas formas de inclusão dos cidadãos nos processos de consulta e decisão começaram a ser geradas para além das eleições. Essas inovações coincidiram com a discussão normativa em relação às limitações da democracia representativa, enfocando o crescente distanciamento entre representantes e representados, bem como as poucas capacidades redistributivas das democracias liberais, em oposição aos experimentos participativos. Várias dessas análises concluíram que os dispositivos participativos nos quais os interesses de indivíduos e grupos foram legitimamente incorporados tendem a melhorar a sustentabilidade das políticas ao longo do tempo e a fortalecer os critérios de legitimidade na tomada de decisões (KLEBA, COMERLATTO, FROZZA, 2015; BUSANA, HEIDEMANN, WENDHAUSEN, 2015).

A onda da redemocratização que alcançou a América Latina e o Leste Europeu na década de 1980 seguiu caminhos diferentes e produziu experiências e resultados diversos. Embora as regiões compartilhem problemas, realizações e agendas comuns, também há experiências diferentes e novos problemas que podem distinguir a experiência democrática, uma vez que se enraizou em diferentes regiões. Apesar de suas diferenças, esses países compartilham uma agenda comum em relação à democracia e suas instituições: eles estão lutando para construir ou reconstruir suas instituições democráticas com uma agenda que se concentra principalmente no combate à corrupção, melhorando o acesso ao governo e fortalecendo a responsabilidade governamental. Essa agenda foi abordada de

maneiras diferentes e com níveis variados de sucesso. A experiência democrática tem variado não apenas entre os países, mas também dentro deles. Essas experiências são especialmente diversas em países caracterizados por profundas disparidades políticas, sociais, econômicas e regionais, como o Brasil (GIACOMINI, PRAVATTO, TRZCINSKI, 2018).

Em muitos países, a redemocratização caminhou de mãos dadas com a descentralização política e financeira para os governos subnacionais, o que significa que a agenda mencionada acima não se restringe às instituições nacionais, mas se aplica também às subnacionais. Como resultado da redemocratização e descentralização, muitos governos locais foram capazes de introduzir políticas e experiências que os distanciaram daquelas em vigor no passado autoritário. Uma das principais justificativas para essas políticas de descentralização é que elas fortalecem a democracia ao aumentar a participação, especialmente por aqueles grupos sociais no nível local que tradicionalmente foram excluídos do processo de tomada de decisão e das políticas do governo (BERNARDY, 2013).

O Brasil é um exemplo tanto de redemocratização quanto de descentralização. No caso da descentralização, há um consenso entre estudiosos e profissionais de que o Brasil é um país em que a descentralização política e financeira tem sido buscada em um ritmo sem paralelo, tanto na experiência do país quanto na comparação com outros países em desenvolvimento. Já existe uma literatura considerável analisando a descentralização brasileira após a redemocratização, com foco especialmente no nível local. Algumas dessas obras adotam uma visão positiva da descentralização, destacando seus méritos no que diz respeito a "reinventar o governo", aproximar o governo da comunidade, construir pontes entre as demandas públicas e privadas e, assim, melhorar a governança local. Outros autores são mais céticos quanto às possibilidades de descentralização per se em um país marcado por elevados níveis de disparidades sociais, econômicas e regionais. Da mesma forma, outros têm voltado sua atenção para os riscos de promover a exclusão social quando os municípios competem por investimentos. Outra linha de investigação sustenta que, em certas circunstâncias, a centralização pode ser essencial para a implementação bem-sucedida de programas sociais (KLINK, DENALDI, 2011).

Quanto à participação, a constituição de 1988 previa vários mecanismos que permitiam aos movimentos de base tomar parte em algumas decisões e fiscalizar os assuntos públicos, especialmente em nível local. As prefeituras brasileiras estão realizando várias experiências de participação. Vão desde a criação de conselhos comunitários para deliberar sobre políticas de educação, saúde e previdência social, até a implementação do orçamento participativo (doravante OP). Este último tem sido elogiado, tanto nacional como internacionalmente, como um exemplo de "bom" governo (FRANÇA, 2016).

Três fatores principais devem ser analisados para se entender a adoção do OP em cidades de todo o Brasil na última década, visto que a prática não apareceu repentinamente e nem foi fruto apenas

do esforço de alguns políticos do PT (Partido dos Trabalhadores). Primeiro, houve uma série de tentativas de aumentar a participação dos cidadãos no orçamento local antes da redemocratização. Em segundo lugar, houve o aumento no montante do financiamento local, mas, mais importante, a política de ajuste do financiamento local adotada por muitos governos locais no final dos anos 1980. O terceiro é a presença crescente de partidos de esquerda nos governos locais (SABINO, 2014).

Embora os esforços de descentralização não sejam novos, eles ganharam importância crescente nos últimos 20 anos, com os países desenvolvidos e em desenvolvimento ao redor do mundo implementando reformas para aumentar o poder das instâncias inferiores de governo. No Brasil, as Instituições Participativas assumem a forma de conselhos gestores de políticas públicas, conferências, audiências públicas, entre outras formas. Com mais de 28.000 conselhos estabelecidos até 2015, as Instituições Participativas se tornaram quase onipresentes na formulação de políticas no Brasil, cobrindo áreas como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, orçamento, política urbana, habitação, meio ambiente, cultura e direitos humanos. Eles podem ser deliberativos ou consultivos.

Dentre os mecanismos participativos, os conselhos de gestão são muito mais importantes, pelo menos em termos de escala. Pesquisas anteriores, no entanto, levantaram questões sobre a eficácia desses conselhos na promoção da participação cidadã efetiva. Nessa visão, a promessa democrática desses conselhos foi comprometida pela tradição autoritária dentro do Estado brasileiro e, de forma mais geral, uma cultura política autoritária persistente, vida associativa frágil e resistência da sociedade e de atores estatais. Mesmo quando os conselhos são implementados, os mais pobres permanecem excluídos e continuam sem recursos suficientes para articular suas demandas, enquanto os custos de participação continuam sendo menores para aqueles com mais recursos (CAMARGO, MORAES, 2015).

A participação pública engloba múltiplas ações que diferentes atores sociais exercem para influenciar o desenvolvimento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas e / ou serviços sociais básicos. No que diz respeito à tipologia, podem ser elencados três tipos de participação política, a saber: 1) presencial: o indivíduo apresenta comportamento passivo; 2) ativo: o indivíduo desenvolve atividades que lhe são confiadas; 3) participação (real): o indivíduo contribui para as decisões políticas. A participação pública pode ser tipificada em oito níveis (manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento, parceria, poder delegado e controle cidadão), que ela chamou de “escada da participação cidadã. Segundo esse autor, os dois primeiros níveis da escada (manipulação e terapia) representam a “não participação”, pois nesses níveis as pessoas não podem participar do planejamento ou implementação dos programas (FRANÇA, 2016).

Informar e consultar representam os próximos passos, onde os cidadãos começam a ouvir e ser ouvidos sobre os seus direitos e responsabilidades. No sexto nível, apaziguamento, os cidadãos passam

a ter uma influência maior, porém, ainda sutil, pois permite apenas aconselhamento e o direito de decisão ainda está nas mãos do governo. No sétimo nível, parceria, os cidadãos podem negociar e se envolver na tomada de decisões. São apenas os dois níveis superiores, o poder delegado e o controle cidadão, que permitem aos cidadãos tomar decisões e, portanto, exercer um grau de poder (ou controle) que garante a participação em programas e projetos, podendo negociá-los e alterá-los. muitas vezes a participação pública restringe-se aos estágios iniciais da "escada da participação cidadã", o que cria a falsa impressão de que todas as partes interessadas foram consideradas nas decisões, enquanto, na realidade, essa situação só beneficia os detentores do poder, mantendo o status quo (SABINO, 2014).

4.2 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO MEIO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA LOCAL

Os Conselhos de Política Nacional são instituições participativas pré-existentes à Constituição do Brasil de 1988, embora a partir desse ano tenham se expandido consideravelmente e alguns deles tiveram seus ramos regionais e locais (conselhos estaduais e municipais) distribuídos em todos os níveis da federação. Esses órgãos lidam com áreas de políticas específicas e são atribuídos dentro do Executivo nacional, muitas vezes integrado em um Ministério ou Secretariado nacional. Eles se reúnem regularmente e permitem que representantes da sociedade civil se sentem à mesa ao lado de funcionários do estado e da administração pública (KLEBA, COMERLATTO, FROZZA, 2015).

No Brasil, desde a década de 1980, novas formas de gestão pública foram desenvolvidas por meio da participação do cidadão. As experiências são inúmeras e agora é possível fazer balanços que indiquem o que foi conquistado em particular e que nos permitam refletir sobre as transformações que provocaram na vida urbana e no espaço através da chamada democracia participativa. A legislação brasileira, e principalmente com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 10/07/2001), inclui, entre os instrumentos de gestão, órgãos colegiados de política urbana; além disso, a referida lei determina que, nos municípios, a gestão do orçamento é participativa por meio de debates, consultas e audiências públicas (REZENDE, ULTRAMARI, 2007).

Hoje a cidade abriga a grande maioria da população brasileira. É em virtude disto que a gestão democrática procura de modo equitativo e justo encontrar soluções para comportar essa população dentro do espaço. O Estatuto da cidade contempla o sistema de planos urbanísticos dispostos explicitamente na Constituição Federal, conforme preceitua o artigo 4, I a III. Contudo, detecta-se que uma das maiores deficiências e dificuldades do poder publicam nacional é planejar e cumprir o plano estabelecido. Sobre este tema esta lei apenas repete o conteúdo extraído da constituição federal no que tange a este aspecto, deixando passar uma excelente oportunidade para estabelecer uma dinâmica e uma hierarquia de planos urbanísticos que viabilizariam boa parte dos instrumentos urbanísticos (GIACOMINI, PRAVATTO, TRZCINSKI, 2018).

É altamente improvável que uma cidade consiga realizar suas funções urbanas tendo uma abordagem tão reduzida de planos urbanísticos. O sistema jurídico pátrio centrou na imagem do plano diretor estrutura do desenvolvimento da política urbana (DI SARNO, 2004). O que é comum ver é uma parte da população viver na cidade usufruindo legalmente de infraestrutura, e, outra parte da população vivendo à margem da legalidade, excluída de usufruir dessa infraestrutura.

> A cidade é vivenciada de forma diferenciada por seus moradores. O movimento pela reforma urbana tratou de produzir, ao longo das últimas décadas, uma denúncia consistente sobre a dificuldade de acesso à cidade vivenciada pela maioria de sua população: as camadas de baixa renda. Restou evidente para planejadores urbanos a relação existente entre classe social, territorio e regulação urbanistica. O mito da neutralidade do planejamento urbano foi desnudo para revelar uma cumplicidade, profundamente enraizada no cenário urbano brasileiro, entre a lei da cidade e a segregação socio espacial. A questão que não tem sido devidamene compreendida , ou para a qual não se tem dado a atenção merecida é a relação gênero e cidade, absolutamente relevante (ALFONSIN, 2006, p.233).

A explosão demografica aconteceu nas cidades brasileiras por conta de politicas consistentes que estimulassem a reforma agraria em virtude do êxodo rural, o processo de urbanização surgiu através do processo de industrialização na década de 30.

> Desde o inicio da década de 90, o projeto de lei federal de desenvolvimento urbano denominado Estatuto da cidade, tem sido o marco referencial para a instituição da lei que regulamenta o capitulo da politica urbana da Constituição brasileira. Durante este período ocorreram vários processos de negociação para a instituição desta lei, tendo por base o Estatuto da Cidade, com a participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, os Governos Municipais e os agentes privados representantes do setor imobiliário e da construção civil (LIMA, 2002, p.126).

Diante desse contexto, é atribuição do Estado criar condições para o desenvolvimento urbano, decisões essas que foram providenciadas após o início do desenvolvimento urbano; dentro dessa realidade social surge a lei nº 10257 de 2001, lei criada para estabelecer diretrizes gerais da política urbana, com fulcro nos artigos 21, inciso XX, 182 e 183 da nossa Constituição. Esses artigos fundamentam para o poder público municipal o desenvolvimento das cidades, para garantir o bem-estar de seus habitantes (BERNARDY, 2013).

Através do artigo 2º da lei do Estatuto social ficava fixado a política urbana com fulcro na função social da cidade, em síntese determina que seja garantido o direito a cidades sustentáveis, visto como o direito à terra urbana, à moradia ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos.

O Estatuto define quais são as ferramentas que o poder público, especialmente o Município deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, mediante a aplicação das seguintes diretrizes e instrumentos de política urbana: diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática da cidade, a ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, e a

regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social tais como plano diretor, parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos (LIMA, 2002, p.128).

Portanto o direito à moradia nos centros urbanos é o núcleo central, serva como base das cidades sustentáveis, e as ações e atividades desenvolvidas nesses centros que tragam a violação desses direitos é interpretado como violência ao desenvolvimento dessas cidades sustentáveis. Os estatutos veem para estabelecer uma série de instrumentos de desenvolvimento urbano.

> O Estatuto da cidade é uma lei inovadora que abre possibilidade para o desenvolvimento de uma política urbana com aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras e que considere os aspectos urbanos, sociais e políticos de nossas cidades (LIMA, 2002, p.127).

Partindo da compreensão de que uma das formas de realização da função social da propriedade é estabelecer o exercício ao direito à moradia, o estatuto da cidade veio atribuir mais força à função social da propriedade através das funções sociais da cidade que serão cumpridas ao exercer o direito à moradia. O Estatuto da Cidade estabeleceu as diretrizes para convencionar a desapropriação, ao determinar a expropriação do imóvel que não cumpre a sua função social, criando um rol de regras com a finalidade de fazer com que o proprietário cumpra a função social do seu imóvel (BERNARDY, 2013).

> O estatuto da cidade estabeleceu os conceitos de função social da propriedade urbana e possibilitou um melhor entendimento dos instrumentos de gestão urbana, incluindo aqueles relacionados ao parcelamento do solo urbano. O estatuto tratou de estabelecer institutos legais para coibição da utilização da propriedade urbana como moeda para valorização de terrenos baldios ou grandes glebas urbanas deixadas nos interstícios da cidade, sendo favorecida pela implantação de redes de infraestrutura (MESQUITA, 2008, p.64).

A moradia apresenta diretrizes para realizar o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, e em virtude disto o direito à moradia e em algumas circunstâncias o que se encontra como conteúdo a função social da cidade, fato este é que quando o proprietário não cumprir as obrigações estatuídas por lei municipal e se essas obrigações tiverem como respeito ao direito à moradia a desapropriação será a sanção estabelecida como meio para realizar o direito.

Considera-se, portanto que o Estatuto da Cidade em consonância com a norma constitucional, através do seu artigo 183 e parágrafos, bem como o que consta no artigo 4 do Estatuto, estabelece como política urbana a concessão de direito real de uso e a concessão especial quando a finalidade for o exercício da moradia. O contrato de direito real de uso tem como objeto a posse de terras públicas, e pode ser interpretado numa visão de direito urbanístico, como aquele contrato pelo qual o município permite o uso do imóvel público a um ente particular. Esse uso é considerado um direito real e é

positivado pelos artigos 1225 e 1415 do código civil, com a finalidade única e exclusiva para fins de moradia (GIACOMINI, PRAVATTO, TRZCINSKI, 2018).

Mesquita (2008), o estabelecimento do Estatuto da cidade reforçou as determinações presentes na lei nº 6766/79 e favoreceu a possibilidade de construção de uma cidade mais democrática e justa. O controle das expansões urbanas teve nessa lei um grande aliado. Diferenciando-se a concessão de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia, consiste que a primeira é forma de direito real que pode ser usada para diversas finalidades dentro do plano de cidades. Já a segunda opção só pode ser usada para fins de moradia. Em síntese a concessão de uso especial é ferramenta usada na realização do direito a moradia e tem destinatário determinados.

O Plano diretor é compreendido como o instrumento que estabelece um conjunto de regras e princípios orientadores e indutores da ação dos diversos agentes que constroem o espaço urbano, considerando os aspectos de meio ambiente, sistema viário, bem como usos e ocupações, onde surgem as condições de saneamento e infraestrutura. Mesquita (2008), define o plano diretor como uma lei municipal, cuja elaboração está prevista na Constituição federal de 1988 com base no seu artigo 182, parágrafo primeiro, como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.

Este plano diretor deve ser elaborado tendo como fundamento uma leitura real da cidade, onde devem estar envolvidos temas e questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais. A constituição federal de 1988 estabeleceu por meio do seu artigo 182, parágrafo 1, que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, é uma norma que norteia o desenvolvimento urbano do município e sua formação envolve a decisão do poder legislativo municipal e do chefe do executivo, sendo importante a participação da população local. Como o próprio nome indica, esse plano trata da elaboração de projetos urbanos, das políticas para as funções sociais das cidades. (SANTANA, 2013).

A partir do estatuto da cidade, o plano diretor é obrigatório para as cidades, a partir de 20.000 mil habitantes, pertencentes a áreas metropolitanas e aglomerados urbanos.

> A constituição de 1988 ampliou consideravelmente o catálogo dos direitos e garantias fundamentais, desdobrando-se o artigo 5 em LXXVIII incisos, o último acrescido pela emenda constitucional de 2004. Outros aspectos que deve ser levado em conta é o de que a declaração dos direitos fundamentais foi deslocada para o início do texto constitucional, rompendo assim a Constituição vigente com a técnica das constituições anteriores que situava os direitos fundamentais na parte final da constituição sempre depois da organização do Estado. Essa colocação da declaração de direitos no início da Constituição seguindo modelos de outras constituições tem especial significado pois revela que todas as instituições estatais estão condicionadas aos direitos fundamentais (CARVALHO, 2008, p.694).

Com base nessas premissas uma ampla proporcionalidade de direitos fundamentais é aberta, somando a esses direitos e os colocando entre os direitos individuais e políticos.

> O estado social representa no plano constitucional a consagração nas constituições desses direitos sociais e econômicos como fundamentais da pessoa humana ao lado dos já adquiridos direitos individuais. Começam a surgir na revolução francesa de 1848, mas se afirmará com a formação do estado do bem estar social (OLIVEIRA, 2007, p. 52).

São direitos individuais e políticos, aqueles que sua implementação é imediata já os direitos sociais e econômicos são aqueles cuja implementação é aos poucos, através de normas programáticas, e acontecem quando há necessidade. De certo modo a dificuldade extensiva no que diz respeito aos direitos sociais, estando presente entre esses direitos o direito à moradia (BERNARDY, 2013).

Nas palavras de Silva (2011) em sentido jurídico positivo a constituição equivale à norma positiva suprema, trazendo normas que regulam a criação de outras normas, sem considerações de cunho sociológico, político ou filosófico. Essa norma positiva no âmbito dos direitos por muitas vezes vem demonstrando uma construção inacabada, sem o exercício de práticas efetivas, precisando com que seja feito uma reflexão constante do que é convencionado e tem dentro do âmbito constitucional, o cumprimento de direitos para o exercício da cidadania. Morar de forma digna ou adequada é oferecer condições para o sujeito desenvolver-se sadiamente, com segurança, apresentando infraestrutura básica, sendo atendido no saneamento básico, na sua energia, e contando com uma prestação de serviço eficiente, oferta de transporte público e segurança no seu local de moradia.

No país, tudo isso tem sido o resultado visível de um grande esforço dos movimentos sociais e lutas políticas por condições de vida dignas e participação cidadã. Há uma extensa bibliografia sobre o assunto e as experiências, de artigos a livros inteiros, narrando e discutindo as possibilidades da gestão democrática por meio de conselhos de gestão pública (indicamos algumas na bibliografia). A experiência brasileira ultrapassou fronteiras e tem nutrido e nutrido contribuições estrangeiras interessadas no assunto. Mas um primeiro ponto deve ser destacado: embora tenhamos uma Lei Federal no Brasil, fruto de muitos ataques políticos, que abre grandes possibilidades de renovação da gestão pública democrática e participativa, ela não é de forma alguma generalizada no território nacional, como não é em outros países (CAMARGO, MORAES, 2015).

Em diversas ocasiões é possível constatar que nestas questões existem municípios que, por vezes, têm um papel de destaque, são representados em reuniões de troca de experiências nacionais e internacionais sobre o trabalho democrático, mas depois de algum tempo e com mudanças políticas no poder local, há uma quebra, falta de continuidade e participação cidadã porque se perde. Por outro lado, verifica-se que existe uma propensão para os bancos internacionais que dispõem de recursos "para financiar o desenvolvimento" direcionarem tais recursos para locais onde existem conselhos locais de cidadãos que se encarregam do controlo dos orçamentos, por exemplo. Aqui está uma contradição (KLINK, DENALDI, 2011).

Promover o desenvolvimento em países ou regiões onde existem deficiências de todos os tipos, desde as mais básicas, não é lucrativo a curto prazo e "talvez" o seja a longo prazo; por isso mesmo é

tarefa do Estado. Mas muitos estados, como o Brasil, devem recorrer a bancos externos para financiar esse desenvolvimento, e isso compromete uma parte importante de seu produto interno. O fato de os bancos atentarem para a existência de procedimentos locais democráticos e participativos para a liberação de empréstimos parece indicar que o olhar do cidadão ajuda a cuidar e a reproduzir o capital (BERNARDY, 2013).

Um primeiro ponto a se destacar é que, nos últimos 25 anos, tem ocorrido uma mudança no papel dos governos locais, pelo menos é o que se identifica em alguns municípios brasileiros, que passaram de uma forte centralização de poder junto ao governo federal para um papel de liderança. Essa conquista política custou e está custando muito esforço por parte dos governos locais, principalmente daqueles que desejam desenvolver políticas públicas que contemplem soluções que considerem as perspectivas de liberdade, igualdade e solidariedade. São muitas as carências e poucos recursos, que muitas vezes não chegam aos necessitados. Esta situação de penúria, em nossa opinião, facilita em parte a ideia de apelar aos cidadãos para a partilha de decisões (FRANÇA, 2016).

Toda essa nova forma de gestão pública é chamada de "democracia participativa", diferente de "democracia representativa" pelo fato de ampliar as bases de discussão na tomada de decisões, por meio de consultas à sociedade civil, organizadas em conselhos e / ou entidades da representação popular. Mas a chamada "democracia participativa" também tem seus limites, porque se por um lado as pessoas nem sempre estão dispostas a participar, por outro implica a existência de um Estado que, além de reconhecer os direitos de seus cidadãos, divide com eles o poder de estabelecer critérios para o estabelecimento de políticas públicas. Além disso, as distinções feitas pelos autores em torno da democracia proliferaram epítetos para essa palavra. Na verdade, são especificações em torno da questão da democracia que têm levado diversos autores a elaborar topologias sobre as inúmeras formas de regimes democráticos (KLINK, DENALDI, 2011).

A crescente participação pública é uma consequência direta da criação de espaços públicos de debate e articulação política. Os conselhos municipais são um exemplo importante desses espaços, pois garantem processos participativos em um ambiente transparente e pluralista. Por exemplo, o primeiro Conselho Municipal do Meio Ambiente do Brasil foi criado na cidade de Cubatão (SP) em 1975. Pode-se argumentar que esse conselho foi vanguardista para a época, uma vez que o Brasil ainda não havia passado por um processo de democratização; os espaços de participação pública na política eram limitados. Mas foi a partir da implementação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e principalmente após a Resolução CONAMA 237/97, que corroborou a competência dos municípios em realizar estudos de impacto ambiental e licenciamento, que a quantidade desses conselhos se multiplicou.

A participação do cidadão no poder local pressupõe a distribuição do poder entre todos os membros de uma comunidade, o que implica um problema político, pois a sociedade e o Estado têm

objetivos contraditórios em relação ao poder. Além disso, existem graus muito diferentes de subordinação ao estado entre os membros da mesma comunidade local.

5 CONCLUSÃO

A participação do cidadão no poder local pressupõe a distribuição de poder entre todos os membros de uma comunidade. Claro, isso implica um problema político porque a sociedade e o Estado têm objetivos contraditórios no que diz respeito ao poder. E existem graus muito diferentes de subordinação ao estado entre os membros de uma comunidade local. Por outro lado, a indústria cultural também está sujeita à sociedade, causando graus de dependência muito diversos.

Quando a participação cidadã é um instrumento eficaz para a emancipação da sociedade, ao mesmo tempo, deixa de ser funcional para o Estado. Tendo isso em conta e todas as potencialidades que existem neste instrumento de gestão pública, devemos compreender melhor os seus limites e capacidades para não perder as suas possibilidades de contribuir para a construção de espaços urbanos mais generosos para a reprodução da vida humana.

Os conselhos municipais têm ganhado força nos últimos anos, por exemplo na criação de plano diretor para cidades. Por ser uma entidade abstrata, onde seus efeitos são percebidos no longo prazo, o Plano Diretor deve ser seguido por ações imediatas no curto prazo, levando em consideração as prioridades da cidade percebidas nos diagnósticos iniciais. Desta forma, as mudanças percebidas no período de curto prazo tornam visíveis os benefícios do processo participativo para a comunidade, garantindo sua credibilidade e aceitação pelos grupos envolvidos na sua preparação.

Os grupos que apresentam a participação do tipo de assistência são os principais focos nessas etapas iniciais, podendo despertar ao longo do tempo uma maior consciência política coletiva em relação às ações de longo prazo. Ao longo das entrevistas, a percepção dos responsáveis pelo planejamento pode ser identificada em termos da importância do elemento de participação e responsabilidade dos municípios ao longo do processo

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia (org.) Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte Del Rey, 2006.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. Opinião Pública, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016.

BERNARDY, Rógis Juarez. O planejamento urbano de pequenos municípios com base no Plano Diretor. Desenvolvimento em Questão, v. 11, n. 22, p. 4-34, 2013.

BORTOLI, Francieli Regina; KOVALESKI, Douglas Francisco. Efetividade da participação de um conselho municipal de saúde na região Sul do Brasil. Saúde em Debate, v. 43, p. 1168-1180, 2020.

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. Interações (Campo Grande), v. 18, n. 1, p. 89-102, 2017.

BUSANA, Juliano de Amorim; HEIDEMANN, Ivonete Teresinha Schulter Buss; WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira. Participação popular em um conselho local de saúde: limites e potencialidades. Texto & Contexto-Enfermagem, v. 24, n. 2, p. 442-449, 2015.

CAMARGO, Liamara Tansini; MORAES, Sergio Torres. Plano Diretor Participativo: os desafios da gestão democrática da política urbana no município de Joinville (SC). Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 11, n. 2, 2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional,14 edição,Belo horizonte, Del Rey, 2008.

DI SARNO, Daniela Campos Liborio. Elementos de Direito Urbanístico. São Paulo: Manole, 2004.

FRANÇA, Iara Soares de. Planejamento urbano e participação social em cidade média: a revisão do plano diretor de Montes Claros-MG. GeoTextos, v. 12, n. 2, 2016.

GADOTTI, M. Perspectivas atuais da educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 2004.

GIACOMINI, Queila de Ramos; PRAVATTO, Tainá; TRZCINSKI, Clarete. A consistência da participação popular em âmbito municipal: revisão do Plano Diretor de Chapecó 2014. Revista Grifos, v. 27, n. 44, p. 31-53, 2018.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, 2015.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). Scripta Nova-Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, p. 71-81, 2011.

LIMA, Jayme Benvenuto (ORG). Extrema pobreza no Brasil: A situação do Direito à Alimentação e moradia adequada. São Paulo, edições Loyola, 2002.

MESQUITA, Adailson Pinheiro. Parcelamento, do solo urbano e suas diversas formas. Curitiba, Iesde, 2008.

OLIVEIRA, Marcio Luis de. O sistema interamericano dos direitos humanos interface com o direito constitucional. Belo Horizonte, Del Rey, 2007.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Revista de Administração Pública, v. 41, n. 2, p. 255-271, 2007.

SABINO, Victor Dengo. Avaliação sobre a implementação do Plano Diretor Municipal de Dourados. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Ambiental) – Faculdade de Ciências Biológicas e Ambientais, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2014.

SANTANA, Anina Di Fernando. O Direito Ambiental Urbanístico brasileiro: A importância do adequado uso e ocupação do solo e da avaliação dos impactos ambientais nas cidades. São Paulo: Barauna,2013.

SILVA, Marcos Soares da Mota. Direito Constitucional para concurso, 2 edição, Curitiba, IESDE, 2011.