

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

ANALYSIS OF THE MUNICIPAL PLANNING AND TERRITORIAL MANAGEMENT COUNCIL OF MARINGÁ'S ROLE AS AN INSTRUMENT OF URBAN POLICY

Rafaela do Val Alves Taveira¹⁶

Resumo: Esta pesquisa apresenta uma perspectiva da democracia a partir dos Conselhos Gestores, com foco no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá. Assim, identifica na Constituição e em norma infraconstitucional os instrumentos normativos que possibilitam a gestão democrática das cidades e os debatem criticamente. Além disso, expõe uma reflexão filosófica que fundamenta a implementação dos Conselhos Gestores enquanto ferramenta da democracia participativa. A metodologia consiste em leituras, análises de manuais, artigos e livros relacionados ao tema, acompanhadas de anotações, fichamentos e análises de dados. A pesquisa elucida a importância dos Conselhos Gestores na concretização da presença dos diversos atores sociais na tomada de decisões em políticas públicas nas cidades, e os obstáculos que devem ser superados para desenvolvimento da democracia participativa.

Palavras-Chave: Conselho Gestor, Democracia, Democracia Participativa, Cidades

Abstract: This research presents a perspective of democracy from the Management Councils, focusing on the Maringá's Municipal Council of Planning and Territorial Management. Identifies in the Constitution and in infra-constitutional rules the normative instruments that enable the democratic management of cities. In addition, it exposes a philosophical reflection that underlies the implementation of Management Councils as a tool of participatory democracy. The methodology consists on readings, analysis of manuals, articles and books that are related to the topic, accompanied by notes, records and data analysis. The research elucidates the importance of the Management Councils in achieving the presence of the several social actors in decision-making in public policies in cities, and the obstacles that must be overcome for the development of participatory democracy.

Keywords: Management Council, Democracy, Participatory Democracy, Cities

Sumário: 1. Introdução; 2. Gestão democrática e participativa nas cidades; 2.1 Trajetória histórica da democracia urbana; 2.2 Institutos jurídico constitucionais de gestão democrática das cidades; 2.2.1 Estatuto das cidades; 2.2.2 Plano Diretor; 2.3 A democracia participativa e o papel dos Conselhos Gestores; 3. Conselhos Gestores enquanto instrumento da política urbana; 3.1 Conselho Municipal de Planejamento e

¹⁶ Graduanda em direito pela Universidade Estadual de Maringá; bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica; Maringá, Paraná, Brasil; rafaeladovaltavaeira@gmail.com

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Gestão Territorial de Maringá – CMPGT; 4. Atual crise na democracia deliberativa em face do governo federal; 4.1 Decreto nº 9.759/2019; Conclusão; Referências Bibliográficas.

1. Introdução

A presente pesquisa busca analisar qual o papel dos conselhos gestores dentro da estrutura democrática do país, sua colaboração à democracia participativa nas cidades e impacto na gestão territorial urbana. Apresenta a construção do pensamento que embasa a democracia participativa ao longo da história da humanidade, desde os filósofos clássicos, desaguando no paradigma da efetiva participação política na contemporaneidade. O foco do projeto é voltado ao Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá (criado pela Lei Complementar n. 632/2006 – Plano Diretor do Município de Maringá), investiga-se seu arranjo institucional, suas ações e agentes, além de procurar compreender seu desempenho enquanto instrumento de definição de decisões que impactam na dinâmica das políticas públicas.

A metodologia aplicada nesta pesquisa consiste na realização de leituras de manuais, artigos e livros relacionados ao tema proposto, sendo feita uma análise atenta e minuciosa destes materiais. Além disso, anotações, fichamentos e análise de dados fizeram-se presentes em toda composição do projeto.

Para tanto, foi elaborada neste trabalho a seguinte estrutura: preliminarmente realiza-se uma abordagem da gestão democrática e participativa nas cidades, na sequência, uma análise a respeito dos Conselhos Gestores enquanto instrumento da política urbana e, sucessivamente, um exame da atual crise na democracia deliberativa em face do governo federal. Ao final foi feita a conclusão e apresentadas as referências bibliográficas.

2. Gestão democrática e participativa nas cidades

2.1. Trajetória histórica da democracia urbana

Um dos marcos institucionais da trajetória pela gestão democrática das cidades foi o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (ShrU), em 1963, que debatia questões como a garantia do acesso universal à habitação e à cidade. Em 1964, com o golpe militar e a instauração de um governo ditatorial, os debates democráticos foram abafados, e assim também o foram as discussões do Seminário. O planejamento urbano nesse período foi moldado a partir da criação do Banco Nacional de Habitação, que era responsável pelo subsídio para construção de habitações populares, mas foi desviado de sua função primordial, voltando-se para a

verticalização das cidades e exclusão da classe baixa da política habitacional urbana, por influência do crescimento das ações especulativas.

Assim, só com a Constituição Federal de 1988 tem-se a retomada da democracia no Brasil e conseqüentemente do debate quanto à gestão democrática nas cidades. Em um primeiro momento é importante salientar que a partir desta Constituição os municípios brasileiros foram efetivamente elevados à categoria de unidades federadas, juntamente com as demais que tradicionalmente apresentavam-se nas constituições anteriores como componentes da nossa federação, quais sejam: a União e Estados membros.

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. (Moraes, 2017, p.418)

E qual a consequência da elevação dos municípios a uma categoria de unidade federada? Veja-se que, por serem os municípios mais uma unidade da República Federativa do Brasil, suas competências administrativas, legislativas e suas estruturas estão definidas no texto da Lei Maior, e não ficam à critério de um poder central, como nos Estados Unitários, nem mesmo ficam sujeitos às políticas dos governos eleitos. Perceba-se que o município passou a estar diretamente sujeito às determinações do constituinte, que exige a elaboração de suas Leis Orgânicas, planos diretores, e o desenvolvimento de uma política urbana com participação social que deve ser assegurada pelo próprio poder público, afim de garantir a função social da cidade.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi um dos protagonistas na luta pela implementação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 88 (arts. 182 e 183). Os debates fomentados durante a construção da Emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, que introduziu tal capítulo na Carta Magna, deu ensejo para, após 12 anos, a criação do Estatuto da Cidade, que regulamenta os dispositivos constitucionais.

Em 2003 o Governo Lula cria o Ministério das Cidades que estabelece o Conselho das Cidades e, em 2005, dá início à Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade para Todos. A partir do Estatuto da Cidade, que exigia um Plano Diretor que garantisse a função social da cidade e da propriedade, foi preciso fugir do padrão dos planos diretores anteriores, pois estes não cumpriam o papel social e se atrelavam muitas vezes aos interesses privados. O

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Ministério das Cidades, por sua vez, por meio das Resoluções nº 15 de 2004 e nº 25 e 34 de 2005, impôs diretrizes e um conteúdo mínimo ao Plano Diretor.

Hoje nós enfrentamos, sabemos, não é a primeira vez, um ataque à democracia participativa pelo Poder Executivo. A investidura contra esse princípio zelado constitucionalmente, dessa vez, foi o Decreto nº 9.759 que tem como objetivo extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Ao dispositivo antidemocrático será dada maior atenção no decorrer do presente trabalho. Por hora, tratar-se-á dos institutos jurídicos encontrados na Constituição Cidadã e os consequentes entrelaçamentos à gestão democrática das cidades brasileiras.

2.2. Institutos jurídicos constitucionais de gestão democrática das cidades

As políticas públicas são parte importante de uma gestão que procura construir um espaço urbano que garanta os direitos fundamentais para todas e todos as/os cidadãs/os. É através das políticas públicas que serão implementadas, no âmbito urbanístico, as propostas do constituinte de 88 relativas aos desafios do século XXI quanto à qualidade de vida, ao lazer, à dignidade da pessoa humana, os quais se constroem exatamente dentro dos espaços urbanos. Nesse sentido, afirma Moura:

A realização das funções sociais da Cidade permite através de ações governamentais planejadas e coordenadas o oferecimento de bens, equipamentos e serviços públicos capazes de garantir aos proprietários, moradores e usuários a realização de moradia, trabalho, lazer, mobilidade dentre outros. (2016, p.2).

Uma gestão democrática e participativa deve, portanto, promover a participação também no que tange ao planejamento, a implementação e fiscalização de políticas públicas. Afinal, a história da gestão das cidades no nosso país é marcada pela sujeição aos ciclos econômicos que existiram desde o Brasil colônia até no século XX. Ou seja, o surgimento das nossas cidades não aconteceu de forma espontânea, mas sob orientação das autoridades estatais em favor do capital. Desde suas origens a participação e protagonismo dos grupos sociais no espaço urbano é quase nula e a exclusão das camadas mais pobres esteve presente já no início.

A Constituição de 1988 e seu Capítulo da Política Urbana são um marco na gestão democrática do país. Prevê que “a política de desenvolvimento urbano, (...), tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182). Por meio desse dispositivo, o papel social das cidades passou a ser

nos

planos de

gestão e, os vários instrumentos jurídicos previstos na Carta Magna e no Estatuto das Cidades, foram moldados para garantir esse objetivo.

A gestão da cidade, sob o viés das políticas públicas, deve, portanto, sofrer um controle social para que consiga alcançar o princípio almejado pela Constituição e cumprir sua função social. Vários são os mecanismos previstos ao longo da Constituição que asseguram a participação direta na tomada de decisões na esfera pública, inclusive no que diz respeito à democracia participativa.

O artigo 5º, XIV, XXXIII e XXXIV, já garantem o acesso à informação, e o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. E em seu artigo 14 consagra o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como expressões da soberania popular.

Existe também a previsão de “participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão ou deliberação” (artigo 10, CF) e do “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (artigo 194, VII). O artigo 198 da Constituição prevê que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes; III- participação da comunidade” e o artigo 77 do ADCT, §3º, fala que “os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal”. A participação através dos conselhos da população também está garantida pela Carta quando tratar-se de assuntos de assistência social (artigo 204, II), educação (artigos 205 e 206, VI), cultura (artigo 216, §1º), meio ambiente (art. 225), criança e adolescente (art. 227, §1º). Sobre o aproveitamento dos recursos hídricos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, a participação está reservada às comunidades afetadas.

Outros dispositivos importantes trazidos pela Constituição são, por exemplo, a possibilidade de controle do próprio contribuinte das contas do Município, segundo o artigo 31,

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

§3º; a participação do usuário na administração pública direta e indireta, segundo o artigo 37, §3º; e no que diz respeito ao controle dos Poderes, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, conforme o artigo 74, §2º.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta vários dispositivos e princípios constitucionais que regem a política urbana. Tal lei obedece aos preceitos Constitucionais previstos nos artigos 182 e 183 e estabelece como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (artigo 1º e 2º do ECidade).

A referida lei reserva um capítulo próprio para tratar da gestão democrática da cidade (capítulo IV) e em seu artigo 43 estabelece alguns instrumentos para esse fim, tais como órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. No artigo 45 trata dos organismos gestores, e exige a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a fim de garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Existem várias Leis federais, por sua vez, que preveem a criação de conselhos Municipais referentes a áreas da saúde, da assistência social, educação, criança e adolescente, entre outros. No próximo ponto, porém, será explorada de forma mais minuciosa a Lei do Estatuto das Cidades, por conta de sua grande implicação no que se refere à gestão democrática das cidades.

2.2.1 Estatuto das Cidades

O Estatuto da Cidade foi fruto de muita luta e muito debate advindos de movimentos sociais. Surgiu para regulamentar o Capítulo II da Constituição Federal, o qual trata sobre a Política Urbana.

Neste contexto destaca-se o protagonismo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, articulado na década de 80 com a participação de vários atores sociais ligados à luta urbana.

O movimento buscava enfatizar a função social da cidade e da propriedade urbana, com a visão de que os espaços urbanos deveriam refletir o uso socialmente justo, igualitário e sustentável, no qual o direito individual de propriedade, embora

absoluto, que se sobrepõe ao interesse coletivo. (MARCHEZAN et al, 2021, p. 58).

Foi o MNRU o principal responsável por inserir na nossa Constituição o capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183), ao apresentar em 1987 uma proposta de emenda popular na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana prezava pela qualidade de vida urbana e acesso à propriedade e serviços públicos, com o objetivo de democratizar e distribuir os benefícios e os ônus do espaço urbano. Para isso, “a gestão democrática da cidade era um dos pilares da emenda” (FERREIRA, 2021, p. 59).

Muitos pontos da emenda não foram adicionados à Carta Constitucional, mas o debate construído em seu entorno guiou a luta do movimento e concebeu, no futuro, o Estatuto da Cidade. A necessidade de regulamentação dos preceitos constitucionais e toda a discussão já fomentada ensejaram uma nova dimensão nos movimentos sociais, o MNRU transformou-se no Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU.

O Capítulo inserido na Constituição referente à Política Urbana exigia regulamentação posterior. Vários institutos trazidos pela Carta Magna não eram postos em prática por falta de lei federal, sendo as tentativas de incorporação dos preceitos constitucionais em planos diretores impedidas pelos tribunais por tal motivo. O FNRU, junto com a Conferência Internacional do Habitat II, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento formaram pressão ao Congresso Nacional e tiveram como resultado o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº. 10.257/2001.

O Estatuto nasceu, portanto, das reivindicações de vários setores da sociedade e movimentos sociais que lutavam pelo acesso democrático às cidades e vida digna a todas/os as/os cidadãs/os, pela relativização da propriedade privada em prol do bem coletivo e inserção da parcela excluída da população aos debates em relação às políticas públicas concernentes à vida urbana. Essa preocupação é destacada logo no art. 1º, p. único da referida lei, que determina que,

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001)

O Estatuto também tece diretrizes quanto à política urbana, que “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º), e uma das formas apontadas ao cumprimento desse preceito é mediante a “gestão democrática

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, (inciso II do mesmo artigo).

A Lei conta com um capítulo destinado à Gestão Democrática da Cidade (arts. 43, 44 e 45), e preceitua instrumentos a propósito de garanti-la, tais como

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiência e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

O instrumento de gestão orçamentária participativa, previsto no art. 4º da referida Lei, está condicionado, no âmbito municipal, à realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, para que possa ser aprovado pela Câmara Municipal.

Por fim, o Estatuto estabelece que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas devem incluir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. O Estatuto busca, a partir disso, garantir o controle direto das atividades desses organismos gestores e o pleno exercício da cidadania.

A partir da elaboração e vigência do Estatuto da Cidade, os planos diretores, que eram anteriormente, “marcados pela ineficiência, já que as políticas reais empreendidas pelas esferas imobiliária e fundiária não se submetiam aos planos diretores”, teriam que “garantir uma concepção diversa dos planos diretores precedentes”, atrelando-se às exigências constitucionais e assegurar a função social da cidade e da propriedade (FERREIRA; CORDOVIL, 2021, p. 64). O plano diretor se tornou, com o Estatuto da Cidade

O instrumento de planejamento municipal a ser construído a partir de discussões sobre parâmetros estabelecidos como ideais para a cidade, com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, na busca de reconhecer os conflitos existentes e legalizar principalmente áreas irregulares da cidade real. (FERREIRA; CORDOVIL, 2021, p. 64).

O Plano Diretor, portanto, deveria ser programado a partir dos novos princípios Constitucionais, moldado por uma perspectiva mais democrática e coletiva, e quem garantiu essa mudança de paradigma foi o Estatuto da Cidade, conforme poderá ser percebido no próximo ponto.

2.2.2 Plano Diretor

Diretor passa a ter grande importância no cenário do desenvolvimento urbano desde que a Constituição de 88 fez menção, em seu art. 183, de seu papel como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” e condiciona o cumprimento da função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O art. 39 do Estatuto das Cidades é consonante à Lei Maior.

Como já foi dito anteriormente, a formação e desenvolvimento das cidades brasileiras foram marcados pelo comando de uma pequena porção da sociedade, sempre gerenciando a partir de interesses econômicos e, portanto, moldando os rumos das cidades conforme os ciclos econômicos em que o país se encontrava. A participação da população foi praticamente nula em todo esse processo, e tampouco fora ouvida ou considerada nas tomadas de decisões que traçavam a ordem nas cidades. As/os cidadãs/os eram sempre postas/os conforme a conveniência do poderio do capital.

Com o fim da ditadura militar e a redemocratização, que teve como sua maior representante a Constituição de 1988, o município foi “promovido” à ente federado, conquistando maior autonomia em relação aos demais entes da federação e aos governos que se sucediam. Agora os municípios deveriam seguir diretrizes estipuladas pela própria Carta Constitucional, e às leis que a regulamentariam, como o Estatuto da Cidade. Ambos os preceitos, inclusive, carregam grande teor democrático que hoje molda a forma de se programar o Plano Diretor.

O Plano Diretor, portanto, se tornou o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Art. 40 do Estatuto da Cidade, externando as diretrizes democráticas que caracterizam tal lei, determina que a elaboração e a fiscalização da implementação do Plano Diretor sejam acompanhadas por audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, que seja garantida a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Toda previsão legal concernente à regulamentação da gestão participativa serve ao propósito da efetiva democracia. Esse tema, aliás, é fruto de uma reflexão que teve seu princípio anterior aos filósofos clássicos. No próximo título será apresentada uma breve recapitulação

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

dos principais paradigmas presentes no percurso dessa discussão e como se desenvolveu o pensamento que fundamenta uma democracia participativa nos dias de hoje.

2.3 A democracia participativa e o papel dos Conselhos Gestores

A teoria da democracia está fortemente ligada com o conceito de deliberação. Os autores clássicos entendiam que, dentro da concepção de democracia, o vocábulo “deliberação” carrega o significado de decidir, resolver. Assim demonstra Avritzer em seu texto *Teoria Democrática e Deliberação Pública* (2000, p. 2). Segundo pensamento de Rousseau, em sua teoria da democracia, a vontade da maioria era absoluta, sendo a ideia minoritária considerada como errada, portanto. Afinal, aquele que decide deveria decidir pelo bem comum, este seria alcançado através da ideia majoritária, aquele que defendesse ideia minoritária estaria se desviando da vontade comum.

Weber, seguiu a mesma linha decisionística de deliberação, desacreditando a deliberação argumentativa, pois era cético “em relação a debates envolvendo tradições culturais distintas” e também acreditava que a “complexidade administrativa seria contraditória tanto com a participação quanto com a argumentação” (AVRITZER, 2000, p.4). Essa postura adotada por Weber é que deu origem ao elitismo democrático. Em relação aos debates entre diferentes culturas, Joseph Schumpeter tratou de dar uma resposta à questão, a qual seria excluir da política tais confrontos culturais. Quanto à contradição entre a argumentação/participação e a complexidade administrativa, Weber entendia que “a participação popular somente poderia se constituir em obstáculo” (apud AVRITZER, 2000, p. 29).

Durante todo o século XX prevaleceu a teoria democrática clássica, que carregava consigo o conceito de deliberação como decisão, excluindo a pluralidade dentro desse processo, além de acolher a democracia como conclusão da escolha da maioria, e nada mais.

Habermas foi o nome que rompeu, pela primeira vez de forma mais radical, com toda a teoria democrática clássica no que diz respeito à eleição do termo deliberação ligado à tomada de decisão. O filósofo resgatou o processo argumentativo de deliberação, afirmando que a pluralidade é inerente à sociedade e que só se alcança um consenso democrático quando as diferentes visões de mundo se confrontam e, de forma razoável, se contra argumentam. Através da participação dos atores sociais e de uma articulação de ideias contrapostas é que se chega, de forma consensual, à um resultado democrático. Habermas rejeita a ideia da prevalência da maioria, ou seja, o processo de argumentação faz com que todos cheguem à mesma conclusão.

seria então um espaço de “debate democrático contemporâneo” (AVRITZER, 2000), entre indivíduos, espaço este que possibilita debates políticos e questionamentos frente a decisões das autoridades públicas.

Habermas, porém, limita a atuação das deliberações argumentativas entre os indivíduos da sociedade à mera influência nas decisões das autoridades administrativas. Ou seja, essa soberania popular se conforma em influenciar as ações do Estado. O filósofo entende que:

A influência pública é transformada em poder administrativo somente depois que ela passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação. (HABERMAS, 1995:371).

Bohman vai além e procura institucionalizar as decisões no processo de argumentação da deliberação informal “critica os limites da influência do público no sistema político” (AVRITZER, 2000, p. 18). Leonardo Avritzer, em Teoria Democrática e Deliberação Pública, concorda com Bohman quanto à possibilidade de ser incorporada às ações do Estado os resultados das deliberações democráticas que surgem na esfera pública, ir para além da mera influência. Avritzer, na obra, se preocupa com os mecanismos através dos quais isso será concretizado. O autor traz a ideia de fóruns entre o Estado e a sociedade. No caso brasileiro, como bem cita em sua obra, estão os conselhos e o orçamento participativo. Tais fóruns comungam de três características, são elas: a existência de um espaço concedido pelo Estado para o processo decisório, a fim de se praticar uma deliberação ampla e pública (fundamental que seja grande a participação, pois, como é muito bem esclarecido em sua obra, Avritzer elucida que quanto maior a participação mais próximo de uma conclusão democrática se chega o processo argumentativo, justamente por serem incluídas mais visões de mundo, de diferentes perspectivas, fato este que por si só já faz o processo deliberativo mais legítimo que a aferição pela maioria); a segunda característica é a forma como se lida com a informação, pois nas deliberações na esfera pública é imprescindível que as informações sejam socializadas ou tornadas públicas. Nos arranjos decisionísticos, onde não há o apressado à argumentação, não existe razão para o aparelho burocrático da administração compartilhar essas informações. Por outro lado, no processo deliberativo as informações são colhidas também por parte do Estado, dos atores sociais; a terceira característica é a possibilidade de testar múltiplas experiências, segundo Avritzer, “a racionalidade ou a eficiência é gerada de forma descentralizada e a posteriori por múltiplos experimentos” (AVRITZER, 2000, p. 44).

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Podemos concluir então, que o processo deliberativo, assim como as discussões e argumentações, devem acontecer fora do estado, em lugar cedido por este, a partir da socialização de informações e da flexibilização dos arranjos administrativos. Porém, é necessária a vinculação daquilo que se discute na esfera pública e o resultado dessa discussão às instituições democráticas do Estado. Os conselhos gestores desempenham esse papel na nossa sociedade, constituindo um espaço de debate entre representantes do Estado e da sociedade, dos mais diversos setores, ampliando ainda mais o alcance democrático, imprescindível para o desenvolvimento saudável do espaço urbano.

A compreensão do pensamento filosófico que fundamenta a democracia participativa é essencial para se entender a importância de uma gestão democrática nas nossas cidades e qual o papel dos conselhos gestores nessa empreitada. No próximo capítulo far-se-á uma abordagem mais próxima à forma como se aplicam esses conselhos como instrumentos a favor de uma política urbana mais democrática.

3. Conselhos gestores enquanto instrumentos da política urbana

Os conselhos gestores são previstos na Constituição Federal e têm como propósito servir de instrumento para expressão, representação e participação popular e foram frutos das reivindicações da sociedade civil e do processo de redemocratização do país.

Os conselhos estão em pauta tanto entre os governos de direita quanto os de esquerda. Porém, são tratados por aqueles como “instrumentos ou mecanismos de colaboração”, e por estes como “vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder” (GOHN, 2006). Afinal, a sociedade é heterogênea e comporta grupos sociais dos mais diversos. A democracia, garantida pelo estado de direito, é peça fundamental para a coexistência dessas diferenças.

Mas a realidade é mais complexa do que apenas diferentes grupos coexistindo, pois além disso, entre esses grupos existe também uma desigualdade histórica e estrutural muito grande, trazida desde há algumas centenas de anos até milênios, dependendo dos grupos a que nos referimos. Pois então, essa democracia demanda ainda mais instrumentos, afim de efetivar sua essência, e a democracia participativa, em forma de conselhos gestores, cumpre esse papel quando acompanhada de uma cultura de envolvimento político da população, de mecanismos

que

assegurem

a paridade entre os nossos representantes, e outros instrumentos de superação das barreiras que acabam por favorecer a classe dominante a continuar no monopólio das decisões dos rumos políticos da sociedade.

Em 1996 o recebimento dos recursos destinados às áreas sociais fora condicionado à criação, pelos municípios, dos conselhos com força deliberativa. Segundo Gohn, os conselhos municipais fazem parte de uma política implementada pelo governo nos anos 90, além do próprio plano diretor da reforma do aparelho do Estado, que promoveu a elaboração da emenda Constitucional nº 20 de 1998. Observe-se que a partir desta reforma a legislação nacional passou a condicionar o investimento do dinheiro público nessas áreas de intervenção e assistência social, somente através da criação desses conselhos municipais e inclui-se aqui as Organizações Sociais, que também foram inseridas nesta nova forma de fomento estatal.

O papel dos conselhos gestores de política pública é, portanto, “propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2007), visto que a política será implementada a partir dos debates abertos à sociedade, com a participação desses gestores.

Para a efetiva participação e representação da sociedade através desses conselhos, apenas a discussão dos atores da sociedade civil que os compõem e as suas opiniões não são o suficiente. A força deliberativa precisa ser garantida. Apesar disso, pareceres oficiais restringem a participação de tais institutos apenas ao que tange o aconselhamento e consulta.

É preciso também que se busque, dentro dos próprios conselhos, a paridade e representatividade entre os membros de forma quantitativa e qualitativa. A respeito da representatividade, existem conselheiros da sociedade civil e também do próprio governo. Quanto à paridade, a igualdade entre os membros refere-se às diferentes condições de participação, como por exemplo, enquanto que os conselheiros que fazem parte do governo atuam nas discussões durante seus expedientes, os que representam a sociedade civil participam de forma não remunerada.

O acesso aos dados e a informações e também a infraestrutura é desproporcional entre os aludidos membros. Esses são alguns desafios que precisam ser superados para que a proposta da existência dos conselhos gestores seja alcançada e o processo político se torne mais democrático. Soluções já são pensadas, tal como cursos de capacitação e remuneração para

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

representantes da sociedade civil. Além de instrumentos jurídicos que assegurem a deliberação pra além da discussão sem poder vinculante.

Visto isso, no próximo ponto será explorado mais especificamente o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá e entendidas suas peculiaridades.

3.1 Sobre o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá

O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá, criado pela Lei Complementar n. 632/2006, que institui o Plano Diretor do Município de Maringá, compõe-se da participação de 16 membros, sendo estes, 7 representantes da Prefeitura do Município de Maringá, 1 representante do Poder Legislativo Municipal e 8 representantes da sociedade civil (art. 176).

Este conselho fora criado com finalidade consultiva e deliberativa em matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais. Seu funcionamento se dá através de seu regimento interno a ser elaborado na sua primeira composição em reunião pública, convocada pelo Poder Executivo, no prazo estipulado no artigo 218 da lei.

São atribuições do Conselho Municipal, de acordo com o artigo 179: I - acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas a sua aplicação; II - propor e emitir pareceres sobre proposta de alteração do Plano Diretor; III - emitir parecer sobre projetos de lei de interesse da política territorial, antes de seu encaminhamento para o processo de aprovação pela Câmara Municipal; IV – acompanhar a arrecadação e a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação; V - monitorar a concessão de Outorga Onerosa do Direito de Construir e a aplicação da transferência do direito de construir; VI - aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas; VII - acompanhar a implementação dos demais instrumentos de desenvolvimento municipal e de democratização da gestão; VIII – aprovar e acompanhar a implementação dos Planos Setoriais determinados nesta Lei; IX - zelar pela integração das políticas setoriais e pelo funcionamento do Sistema Único de Informações; X - deliberar sobre os casos omissos da legislação pertinente à gestão territorial; XI - convocar, organizar e coordenar as Conferências e Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial; XII - convocar audiências públicas; XIII - aprovar os Estudos de Impacto de Vizinhança, conforme art. 166 desta Lei; XIV - promover a otimização dos investimentos públicos.

Também constitui competência do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial emitir parecer no que diz respeito à criação ou alteração de leis que disponham sobre matéria pertinente ao Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Lei do Perímetro Urbano e Lei do Sistema Viário. De acordo com a lei, o prazo para emitir o parecer é de 60 (sessenta) dias, contados de sua solicitação, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, como pré-requisito para o processo de aprovação pela Câmara Municipal, segundo o artigo 180 da Lei que institui o Plano Diretor.

O Conselho tem o poder de instituir câmeras técnicas e grupos de trabalho específicos. Quanto ao suporte técnico e operacional necessário ao pleno funcionamento do Conselho, definido pelo próprio, será garantido pelo Poder Executivo Municipal, segundo os artigos 181 e 182 da Lei.

O papel desse Conselho é, em essência, proporcionar o diálogo entre a administração pública e os administrados, tornando, assim, as políticas públicas mais efetivas às necessidades da população. Essa aproximação é fundamental para que o orçamento público seja gerido de forma que retorne às cidadãs e cidadãos as suas contribuições, e sejam garantidos os direitos fundamentais previstos na Constituição. O desmonte dessa forma de gestão é, portanto, um descaso com o compromisso firmado entre a Carta Maior e o povo brasileiro, que desde há muito têm sofrido com o desvirtuamento da gestão das cidades, que serviram ao capital mais do que à pessoa. Nos dias de hoje, infelizmente, vive-se no Brasil uma crise democrática que vem restringindo ainda mais direitos. Será abordado este tema com maior atenção no próximo capítulo.

4. Atual crise na democracia deliberativa em face do governo federal

O governo de Jair Bolsonaro não esconde seu feitiço antidemocrático. Traz consigo o neoliberalismo, de forma tosca e caricata, é verdade, mas ainda o trás, e com ele inevitavelmente arrasta para mais longe os detentores do capital da classe trabalhadora e de todo e qualquer grupo que se torne inconveniente à manutenção do status quo. Nos países que se encontram na margem do capitalismo, não é novidade, as formas do poder variam tanto quanto varia o mercado e suas demandas, e ao que se refere o nosso tema, ou de forma mais geral, à democracia, essa também sente as vicissitudes do sistema capitalista, que faz uso do estado democrático de direito até o limite que o convém.

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Uma materialização dessa política aversa aos princípios democráticos foi o Decreto nº 9.759/2019, que será analisado em seguir.

4.1 Decreto nº 9.759/2019

Um dos produtos de um governo que carrega consigo ideias tão ignóbeis é o Decreto nº 9.759/2019, um ataque descarado à democracia participativa. Ele, em seu artigo primeiro, “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2019, a), colegiados estes instituídos por decreto, ato normativo inferior a decreto, e ato de outro colegiado, incluindo colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição. Dessa forma, 54 órgãos colegiados, dentre eles conselhos, comitês e comissões, são extintos. Tal medida, por ser um claro desmonte da democracia participativa, ataca diretamente a Lei Maior. Sendo assim, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) foi proposta ao Supremo Tribunal Federal (STF) juntamente com pedido de medida cautelar, contra o referido decreto. (ADI nº 6.121). Foi argumentado, pelo partido dos trabalhadores (autor da ADI), que o Decreto em jogo é inconstitucional quando, em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso I, e artigo 5º, contradiz a Carta Magna, no que é disposto em seu artigo 48, inciso XI, artigo 85, inciso VI, alínea “a”, e artigo 88. Foi evocado, aqui, a usurpação de competência, pelo Executivo, do Congresso Nacional. O princípio da legalidade (artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal) também fora utilizado, pois a norma em questão não dá clareza, em seu artigo 5º, quais os colegiados de que se trata. E, por fim, é acusado também, o decreto, de violar o princípio democrático da participação popular, assegurado pela Carta Maior, como vimos anteriormente em vários dispositivos.

A decisão do STF foi em deferir parcialmente a medida cautelar, sob entendimento de que “considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem” (BRASIL, 2019, b).

Conclusão

Nesta pesquisa foi diagnosticada a problemática de como o planejamento urbano se apresenta, desde os últimos séculos, no Brasil, hegemônico e dominado pelos interesses do capital. Recapitulando um pouco da história da democracia participativa no nosso país foi possível entender que esse cenário está mudando, e que a concretização de uma gestão democrática hoje é fruto de muita luta de diversos movimentos sociais de uma sociedade fundamentalmente plural e diversa.

Os Conselhos Gestores surgem como forma de operar a participação dos variados atores sociais das cidades na missão de modelação do município, aproximando assim a/o cidadã/o e a cidade, em contraposição ao modelo hiper centralizado anterior à Constituição de 88, quando as diretrizes fundamentais dos municípios eram ditadas pelo Governo Federal.

Porém, ainda existem alguns obstáculos a serem superados para que seja alcançada efetiva presença da sociedade na constituição dos rumos urbanos, como a equiparação da representação civil e governamental nos Conselhos, a questão da indução da criação desses conselhos e incentivo federal, além de ser imprescindível o trabalho de base que conscientize e envolva a população em questões relativas ao espaço urbano.

Referências

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. In: Lua Nova nº 49, 2000.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 29/12/2021

BRASIL. DRECRETO Nº9.759/2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Publicação DOU 11.04.2019, a. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm Acesso em 29/12/2021

BRASIL. STF. **ADIN Nº 6.121**, Repte. Partido Dos Trabalhadores. Brasília, 2019, b. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560> Acesso em 29/12/2021

ANÁLISE DO PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de desenvolvimento urbano**. Instituto Pólis, DU n.º 137, São Paulo SP, 1999.

Dowbor, Ladislau. **O que é o poder local**. Impertriz, MA: Ética, 2016.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. **Conselhos de políticas urbanas e a democracia nas cidades**. In: *Direito à cidadania, governança urbana e bem-estar urbano: movimentos de insurgência e resistência*, 2021.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **Gestão democrática das cidades: das regras ao jogo**. In: *Revista do Legislativo Paranaense*, n. 5. Curitiba, 2021, p. 53-74.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares**. Por: NAHRA, Clicia Maria Leite. 2007. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-71.html> Acesso em 29/12/2021

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **As políticas públicas urbanas brasileiras e a gestão democrática: o controle social na efetivação do direito à cidade**, 2016.