

GRUPO DE TRABALHO 1

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

(...) No momento em que o povo se encontra legitimamente reunido em corpo soberano, cessa qualquer jurisdição do Governo, suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado, pois onde se encontra o representado não mais existe o representante.

(Jean-Jacques Rousseau - 1712-1778, Do contrato social, III, XIV)

1. TEXTO BASE NACIONAL: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Aprofundar e radicalizar a democracia brasileira tem sido, ao longo das últimas décadas, um desafio para governantes de todas as esferas institucionais e para atores sociais envolvidos na busca de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, com a finalidade de aperfeiçoar a gestão democrática da coisa pública.

Conquistada no bojo do processo de redemocratização do País, a Constituição Federal de 1988 afirma que a participação é um pressuposto básico para se construir uma sociedade livre, justa, sem desigualdades sociais e regionais, sem pobreza, sem preconceitos e sem discriminação. A regulamentação da Constituição veio posteriormente consagrar novos avanços democráticos.

No âmbito da política urbana, a sociedade conquistou o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), que dispõe de um capítulo sobre a Gestão Democrática e expressa no seu artigo 2º, inciso II, que a política urbana deve ser exercida com "gestão democrática por meio da participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".

Do ponto de vista das políticas de desenvolvimento urbano, a gestão democrática das cidades pressupõe partilha de poder, respeito por diferenças de pensamento, acesso da população às informações, fortalecimento dos atores sociais e combate permanente contra o clientelismo e o privilégio a interesses particulares. Por parte dos governos, é necessário que o processo de participação leve em conta um amplo planejamento das políticas públicas, através do levantamento de necessidades imediatas e definição de prioridades de curto, médio e longo prazo. Cada espaço de participação deve, ainda, tratar do controle social da execução de ações e programas governamentais.

Por outro lado, a qualidade de uma gestão democrática depende também da mobilização, capacitação e predisposição da população, características que devem ser demonstradas em ações concretas e contínuas. Os agentes sociais que participam dos debates sobre políticas públicas devem conhecer os limites legais de cada esfera do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, dos três entes federados e também os de sua própria organização.

A realização das Conferências das Cidades é amplamente reconhecida como um avanço da sociedade brasileira na busca por uma gestão democrática da política urbana, possibilitando o debate e a indicação de prioridades em todos os níveis da federação, envolvendo agentes públicos e sociais.

A atuação do Conselho das Cidades, com participantes de diferentes segmentos representativos do processo de conferências de todo o País com interesse no desenvolvimento urbano, também têm demonstrado, no plano federal, que é possível a construção de um espaço concreto de pactuação.

Para elaboração de uma nova política urbana em conjunto com a sociedade é fundamental a constituição, em todos os níveis de governo, de instâncias de participação. A resolução nº 13 do Conselho das Cidades, entre outras questões, aponta para a necessidade de:

- Superação da fragmentação das políticas públicas urbanas através da formulação coletiva, contando com representação de todos os atores sociais;
- Levantamento e avaliação dos conselhos existentes em cada esfera da Federação, incluindo também regiões metropolitanas e outros recortes regionais, buscando coordenação e cooperação nas ações e decisões;
- Constituição democrática de conselhos das cidades, preferencialmente as Conferências das Cidades, respeitando a participação de todos os segmentos e os princípios democráticos que nortearam a 1ª Conferência das Cidades.

Conforme deliberação do ConCidades, buscando o aperfeiçoamento do processo de participação da sociedade na área de desenvolvimento urbano, caberá ao processo da 2ª Conferência realizar um balanço dos resultados da 1ª Conferência das Cidades, avaliar os canais de participação existentes em cada local e região e o sistema de gestão da política urbana, reconsiderar e propor alterações na natureza, composição e atribuições do Conselho das Cidades, e deliberar sobre a organização, periodicidade e convocação das próximas conferências nacionais.

O ConCidades deliberou também que a 2ª Conferência deve elaborar subsídios para a formulação de um Sistema Nacional de Gestão Democrática das Cidades, considerando as quatro vertentes estruturantes da PNDU - habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade e planejamento territorial urbano, e a articulação dos conselhos dos três níveis da federação que se encontram no âmbito do desenvolvimento urbano. Este é um enorme desafio a ser enfrentado, pois depende de uma ampla concertação política, envolvendo todas as áreas temáticas da PNDU, os diferentes entes federados e a sociedade.

Os debates realizados no Conselho das Cidades mostram que o aperfeiçoamento da gestão democrática das cidades exige um aprendizado mútuo entre o poder público e sociedade. Neste sentido, foram levantadas as seguintes questões para alimentar o debate sobre o tema:

1ª Questão - Quais medidas devem ser tomadas para se conquistar canais e/ou instâncias permanentes de gestão democrática das cidades nos três níveis de governo e como realizá-las?

2ª Questão - Quais são as ações necessárias para se concretizar uma ampla participação da população na gestão democrática da cidade?

3ª Questão - Como deve se dar a articulação de canais de participação da sociedade, nos três níveis de governo, visando a construção de políticas urbanas integradas, dirigidas para a construção da justiça social?

4ª Questão - As decisões tomadas nas instâncias de participação social existentes atingem a opinião pública ou se restringem às

próprias entidades participantes? Como envolver o conjunto da população?

5a Questão - Quais as propostas sobre a natureza, a composição e novas atribuições do Conselho das Cidades?

2. TEXTO BASE REGIONAL: INSTRUMENTOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O instituto dos conselhos tem se tornado uma realidade na estrutura administrativa do Brasil, posto que previstos constitucionalmente, tornando-se uma instância de poder, sujeitos de um processo de gestão participativa da coisa pública, disseminados em todas as instâncias de governo e crescendo cada vez mais em número.

Não obstante a previsão legal subsistem alguns aspectos que merecem ser debatidos para que os conselhos se tornem instâncias participativas, verdadeiramente instrumentos de processos políticos e democráticos, constituindo-se numa inovação institucional na gestão das políticas sociais no Brasil.

Em nível municipal, os conselhos possuem um processo de construção desigual, lento e descontínuo, mas garantem um caráter interinstitucional e se fortalecem na medida em que incorporam uma grande pluralidade de atores (individuais e coletivos). Estes atores sociais, agregados em torno de diferentes interesses, disponibilizam para a sociedade uma ferramenta mediadora nas relações da sociedade civil com o Estado, priorizando-se como um espaço de decisão, mais do que de simples debate. Tal garantia advém de uma interpretação razoável da constituição de 1988 que tem como um de seus fundamentos gerais a cidadania (Art. 1º, II), além da soberania popular, ao expressar que "todo o poder emana do povo" (Art. 1º, parágrafo único).

Os conselhos costumam ter vida curta quando vinculados à vontade política de determinado governo. É necessário superar algumas dificuldades para fortalecer o instituto dos conselhos e garantir-lhes vida contínua, como instrumentos políticos de participação. Sempre haverá lutas políticas associadas aos conselhos se estes se revestirem da representação dos interesses coletivos dos diversos segmentos da sociedade e tiverem por meta o interesse difuso, o fim social e o bem comum.

Estudos apontam na direção de uma tensão entre a universalização das políticas dos direitos em contraponto com o realce na focalização das políticas dos conselhos, ao que se pode chamar de particularismo; à dificuldade de se articularem forças sociais divergentes sem um marco referencial estratégico; à dificuldade de combinar o público estatal e o público não estatal; à débil participação da sociedade civil e a ausência dos membros do poderes públicos; à necessidade de compreender os conselhos institucionalmente diante dos avanços e retrocessos de suas ações; à falta de compreensão de uma dimensão complementar dos conselhos, que não é substituto da democracia representativa, como a do poder Legislativo, que é abrangente a

todos os segmentos da sociedade, enquanto os conselhos são específicos a determinadas áreas; e, tampouco, uma extensão do poder Executivo, que, igualmente ao poder Legislativo, tem uma abrangência geral, e muito menos como representante exclusivo de um modelo contido de participação popular ideal, visto que a participação em conselhos é apenas uma forma de participação, uma forma de exercício democrático. Quanto ao Poder Judiciário, este tradicionalmente se oculta sob o véu da imparcialidade do julgamento, afastando-se do debate público, trazendo a justificativa de tratar-se a sua de uma fala especial, filtro da democracia, a ser aferida através do princípio constitucional da motivação nas decisões. Contudo, essa postura de "semi-deuses" é altamente questionável em um mundo onde o diálogo permanente tornou-se a marca de uma democracia sistematicamente colocada à prova, restando o Judiciário muitas vezes como instância técnica, alienada dos verdadeiros problemas sociais.

As cidades do eixo leste metropolitano do Estado do Rio de Janeiro não fogem a esse diagnóstico, apresentando, em sua estrutura democrática, diferentes níveis de articulação discursiva. Se comparássemos essa perspectiva com as críticas a um modelo evolucionista da espécie humana - onde se demonstra que nossos vários "antepassados", como os popularmente chamados "homem da idade da pedra" e "homens da idade do ferro", antes conviveram do que sucederam um ao outro - poderíamos apontar o fato de que, junto às estruturas democráticas e aos poderes constituídos, convivemos, ainda, com mandonismos, coronelismos e poderes paralelos.

É nossa atuação conjunta, portanto, que irá determinar nossos próximos passos civilizatórios.

3. RELATÓRIO APROVADO NA PLENÁRIA FINAL DA 1ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES DO LESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO EM 2003 - *(Comentários em itálico)*

Grupo 1 - Gestão democrática da cidade: o papel dos conselhos de política urbana na formulação e gestão de políticas públicas

Propostas de caráter regional

1. As prefeituras devem assumir o compromisso de instalar conselhos deliberativos com capacidade de integrar políticas urbanas públicas e com representação paritária dos agentes que constroem a cidade, considerando sempre que a democratização das cidades não se restringe ao Conselho das Cidades.

A prefeitura de Niterói instalou o Conselho de Política Urbana em 2004. São Gonçalo possui um conselho cuja estrutura foi objeto de discussão na 2ª Conferência das Cidades. Em Cachoeiras de Macacu está em fase final de tramitação a lei que regulamenta o Conselho de Meio Ambiente. Tanguá discutiu na Conferência e pretende legitimá-lo no Plano Diretor

2. Propor e discutir a participação dos municípios nos fóruns regionais avaliando a representação proporcional à sua população, ou a participação igualitária de todos os municípios.

Os municípios continuam articulados para a criação de consórcio, aguardando regulamentação da Lei Federal. Em junho de 2005 foi assinado um protocolo de intenções pelos municípios de Itaboraí, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo e Tanguá

3. Criar conselhos metropolitanos como mecanismo de controle social dos Consórcios, incluindo um fórum permanente dos municípios do Eixo Leste Metropolitano com participação de todos os segmentos sociais, para acompanhar a formação do consórcio e das suas câmaras temáticas ou setoriais, assim como para acompanhar a implementação de instrumentos de gestão urbana em todos os municípios da região. A primeira reunião deverá ser realizada até 30 dias após a Conferência Nacional das Cidades.

Depende da regulamentação da lei federal dos consórcios, da articulação entre os municípios e principalmente da mobilização da sociedade civil destes municípios, constituindo tema de debate da 2ª Conferência Regional.

4. Assegurar debate includente com pauta que garanta a integração de pessoas portadoras de deficiência, afro-descendentes, homossexuais, idosos, crianças, adolescentes, mulheres, etc; assegurar conselhos municipais específicos e integrados. Destaque para o compromisso de criação de conselhos de Pessoas Portadoras de Deficiência em todos os municípios do Eixo Leste onde ainda não existem.

Estes conselhos existem em Niterói e a sua criação está sendo discutida nos demais municípios.

5. Promover a revisão participativa e instituição dos Conselhos à luz do Estatuto da Cidade (dos princípios da Reforma Urbana), gerando integração entre as gestões municipais do Eixo Leste Metropolitano do Rio de Janeiro

É preciso verificar com os próprios conselhos qual o nível de articulação das políticas intersetoriais a nível intermunicipal.

Propostas de caráter geral

6. Assegurar fóruns metropolitanos de debate da sociedade civil com interface com os demais conselhos setoriais, trazendo o desafio de pensar debates integradores do direito à cidade.

É preciso verificar com os próprios conselhos qual o nível de articulação das políticas intersetoriais a nível intermunicipal e propor novos fóruns de articulação inter e intramunicipal.

7. Assegurar espaços/ seminários de formação permanente sobre política urbana, estatuto da cidade e legislação urbanística voltados para os movimentos sociais, mas assegurando envolvimento das universidades, ONGs, entidades classistas,

etc., garantindo espaços de capacitação e qualificação política para a conferência e pós conferência.

Desde 2003 tanto a UFF, como a UERJ, a FAMNIT e a prefeitura de Niterói realizaram seminários. A UERJ atuou ativamente durante a Conferência da Cidade de São Gonçalo São Gonçalo. Nos municípios de Itaboraí, Tanguá, Cachoeiras de Macacu e Maricá a Conferência das Cidades também cria este espaço de discussão. A realização de Planos Diretores Participativos em Itaboraí e Tanguá deverá garantir estes espaços. É preciso engajar mais todos os Conselhos Municipais nesta tarefa.

8. Revisão democrática das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores à luz do Estatuto da Cidade, levando em conta a integração com a gestão metropolitana, e disponibilizando amplamente os estudos realizados.

O Estatuto prevê revisão/ elaboração de Planos Diretores Participativos até 2006. Foi lançada uma campanha nacional. Do Núcleo de mobilização do Rio de Janeiro fazem parte os municípios de São Gonçalo, Niterói, Itaboraí e Tanguá. Os dois primeiros possuem planos e estão discutindo sua revisão. Itaboraí e Tanguá estão iniciando a elaboração. Em Cachoeiras de Macacu o Plano Diretor começa a ser traçado durante as discussões da 2ª Conferência das Cidades.

9. Integração dos conselhos tais como os de Direito da Cidade, de Meio Ambiente e de Habitação com as propostas de orçamento participativo, contemplando assentos para a diversidade de agentes sociais que compõe a cidade.

Permanece como desafio discutido nas conferências municipais e deve ser discutido na regional (Instrumentos de Gestão Democrática)

10. Considerar a importância de outros instrumentos de gestão democrática (além dos conselhos) tais como Audiências Públicas, Orçamento Participativo, Plebiscitos, Referendos e Iniciativas de Projetos de Lei Populares.

Permanece como desafio discutido nas conferências municipais e será objeto de discussão na Conferência Regional (Instrumentos de Gestão Democrática)

11. Criar Comitê de assessoria técnica que trabalhe a informação como mecanismo de integração de todos os agentes sociais no debate através da disponibilização da informação através da interpretação e acesso a leis, documentos, diagnósticos, etc.

Permanece como desafio discutido nas conferências municipais e será objeto de discussão na Conferência Regional (Instrumentos de Gestão Democrática)

12. Discutir a que instância administrativa os conselhos municipais se ligam e como se articulam nacionalmente, como se envolve poderes públicos e como se aprofunda o debate sobre representatividade da sociedade civil e possibilidade da sociedade civil organizada garantir mecanismos legais populares.

Permane como desafio discutido nas conferência municipais e deve ser discutido na regional (Instrumentos de Gestão Democrática). Em Niterói apenas os conselhos ligados à Secretaria de Assistência Social estão articulados através de uma Coordenação de Conselhos.

13. Criar uma coordenação de conselhos municipais que viabilize a transversalidade das discussões.

Permane como desafio discutido nas conferência municipais e deve ser discutido na regional (Instrumentos de Gestão Democrática)

4. PROPOSTAS APROVADAS NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS

Niterói

Propostas para a Conferência Nacional

- Formação continuada de agentes multiplicadores, representantes da sociedade civil e do governo, sobre Elaboração e Monitoramento do Ciclo Orçamentário nos três níveis de governo.
- Elaboração de uma agenda comum dos conselhos municipais de política setorial e de Direitos.
- Acesso à informação através das diversas mídias e da inclusão digital aos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)

Propostas Regionais

- Criar o Portal da Transparência da Região Leste Metropolitana do Rio de Janeiro, no qual, leis, licitações e leilões municipais sejam amplamente divulgados.
- Fortalecer a criação de um Fórum Regional da sociedade civil com a atribuição de subsidiar as deliberações sobre as questões do Direito à Cidade contemplando a intersetorialidade e a diversidade dos agentes sociais da região.
- Elaborar uma agenda comum regional para a formação continuada de agentes multiplicadores, representantes da sociedade civil e do governo, sobre o Orçamento Público e outros instrumentos de Gestão Democrática previstos no Estatuto da Cidade.

São Gonçalo

- A presente conferência reafirma e exige o atendimento das propostas aprovadas na 1ª Conferência das Cidades, no âmbito municipal, estadual e nacional.
- Divulgação da 2ª Conferência das Cidades e do Estatuto das Cidades e os seus resultados nas escolas públicas municipais, para alunos a partir da 5ª série do ensino fundamental através de uma cartilha a ser elaborada.

- Apoio à aprovação imediata do Projeto de Lei que dispõe sobre a realização de audiências públicas como complemento auxiliar para a preparação do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentais), LOA (Lei Orçamentária), em conformidade com as Leis de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade.

Itaboraí

- Não só estabelecer como incentivar parcerias com os outros municípios vizinhos para soluções dos problemas comuns.

Tanguá

- Criação de Conselhos Municipais em todas as dimensões da política local, bem como a promoção de capacitação para os Conselheiros.

Cachoeiras de Macacu

- Criação de conselhos municipais com prestação de contas periódicas aos diversos segmentos sociais, através de reuniões, audiências e seminários.
- Integração dos conselhos voltados ao desenvolvimento local.
- Fomentar debates e a participação social na elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo de Cachoeiras de Macacu.

Maricá

- Recomenda a retomada no processo de discussão, e a implementação, de um Comitê Gestor das Bacias Hidrográficas Municipais, independentemente da participação do Município em outros Comitês deste gênero.
- Recomenda Gestões, junto ao Governo do Estado, para a instalação imediata dos Conselhos Gestores Deliberativos da APA de Maricá e do Parque Estadual da Serra da Tiririca.
- Solicitação da inclusão do Município de Maricá na Agenda 21, viabilizando a gestão ambiental participativa e integrada aos municípios vizinhos e a outras instâncias administrativas.