

## **Há tempo (e espaço) para uma gestão democrática das cidades?<sup>1</sup>**

Tatiana Calandrino Maranhão, UNIFESO/RJ

### **Resumo:**

Durante uma discussão sobre os limites de atuação do Conselho Municipal da Cidade – CMC, destacou-se uma fala do secretário de planejamento: “o tempo da democracia não é o mesmo da gestão”. Com tal afirmação, o secretário defendia que as ações do governo municipal precisavam observar os prazos legais e determinados por órgãos como o Ministério Público. Assim, a revisão de leis urbanísticas pelos conselheiros não poderia se alargar demais a fim de não prejudicar a efetivação das ações previstas pela gestão municipal. Neste artigo, pretendo refletir sobre os significados dessa diferença de “tempos” explicitada pelo secretário, buscando compreender como se atualiza no referido conselho as ideias de participação e cidadania. As situações empíricas que embasaram as análises ora apresentadas foram observadas a partir de minha própria experiência como conselheira no Município de Teresópolis. Desta forma, considereei na elaboração do artigo as dificuldades e privilégios deste duplo papel que me permitiu adotar como metodologia de pesquisa uma “participação observante”, derivada de uma reflexão teórica concomitante a uma experiência encarnada (WACQUAT, 2002).

**Palavras-chaves:** conselhos; participação democrática; cidadania

### **1. Introdução**

Os conselhos foram criados pela legislação brasileira como espaços voltados à participação popular nas políticas governamentais, sendo fomentados especialmente após o processo de redemocratização, institucionalizado pela Constituição de 1988. Muitos conselhos foram instituídos desde então, com composição e competências variáveis, relativas a diferentes assuntos, nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Segundo Gohn (2011), a criação de tais espaços na política brasileira era reivindicada por movimentos de esquerda durante o regime militar na década de 80. A participação popular era compreendida pelos movimentos sociais sob diferentes perspectivas, que podem ser condensadas como “esforços organizados para aumentar o

---

<sup>1</sup> “Trabalho apresentado na 32ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 30 de outubro e 06 de novembro de 2020.”

controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade”(GOHN, 2002). Na década de 90, a partir do incentivo de organismos multilaterais, se fortalece a ideia de criar conselhos gestores enquanto mediadores da relação entre o governo e a sociedade organizada. No âmbito da Reforma gerencial do Estado, os conselhos foram institucionalizados como forma de controle e legitimação da atuação de entidades públicas “não-estatais”, como as Organizações Sociais – OSs. A chamada “participação cidadã:”

“passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social.” (GOHN, 2002)

Ao mesmo tempo em que representam uma conquista popular, os conselhos foram incluídos nas agendas neoliberais também como formas de legitimação de ações governamentais. Adota-se gradualmente na legislação a ideia de governança local, sendo “simultaneamente, uma conquista dos movimentos e grupos que lutaram pela redemocratização nos anos 1970/80, como uma resposta das elites dirigentes às pressões sociais e ao suposto corporativismo que aquelas demandas envolviam” (GOHN, 2002).

Não obstante a farta literatura favorável aos conselhos produzida desde a década de 80, a efetividade de seu funcionamento foi questionada mais recentemente pelo governo brasileiro através do decreto nº 9759, de abril de 2019, que determinou a extinção em massa de conselhos da administração pública federal. Na exposição de motivos<sup>2</sup>, assinada pelo então Ministro da Casa Civil Onyx Lorenzoni, foi dito que a proposta buscava “controlar a incrível proliferação de colegiados no âmbito da administração pública federal” e que a possibilidade de recriação dos conselhos extintos dependeria do estabelecimento de “rígidas regras destinadas a evitar colegiados supérfluos, desnecessários, de resultados práticos positivos desconhecidos e com superposição de atribuições” (BRASIL, 2019). O mesmo decreto revogou também a Política Nacional de Participação Social, considerada um “decreto bolivariano”.

Em defesa da manutenção dos conselhos, o Partido dos Trabalhadores – PT entrou com ação direta de inconstitucionalidade. Na mesma ação, diversas entidades

---

2 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf)

apresentaram pedido para ingressar como “terceiro interessado”, ou seja, mesmo não sendo a parte autora do processo, se apresentaram como diretamente interessadas na defesa da causa. Entre elas, a Defensoria Pública da União, que integra diversos conselhos federais se posicionou contrariamente ao decreto “tendo em vista o papel dos órgãos colegiados na concretização da participação popular na formulação das decisões políticas e na gestão da coisa pública.” (DPU, 2019)

Como decisão liminar, o Supremo Tribunal Federal decidiu suspender os efeitos do decreto até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade. O argumento apresentado pelo relator do processo, min. Marco Aurélio, sustentou a impossibilidade de extinção por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo de órgãos colegiados criados por lei, todavia, não foi discutido o papel desempenhado pelos conselhos ou formas de avaliar seu funcionamento e efetividade.

A criação de conselhos é imposta por diversas leis, sendo inclusive um requisito para o repasse de verbas federais aos Municípios. A contribuição deste trabalho é compreender como funciona um conselho municipal a fim de possibilitar reflexões empiricamente embasadas sobre tais espaços.

## **2. O Conselho Municipal da cidade de Teresópolis - CMC**

A Constituição de 1988 ampliou significativamente as competências da esfera municipal de governo. O exercício da cidadania neste âmbito apresenta um significado que se diferencia do nacional, sendo também mais palpável.

Durante a realização da pesquisa que embasou este artigo, no Município de Teresópolis, existiam 17 conselhos relativos às diversas áreas de políticas públicas, sendo que o Conselho Municipal da cidade - CMC, por tratar de maneira ampla do planejamento urbano e rural, é o que reúne maior abrangência de matérias a debater, incluindo leis de zoneamento, uso e ordenamento de espaços públicos e privados.

A criação do CMC ocorreu em 2007, como parte das ações voltadas ao cumprimento da lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto das cidades, com destaque para a aprovação do Plano diretor<sup>3</sup> considerado obrigatório para os Municípios com mais de vinte mil habitantes.

---

3 Lei complementar nº79/2009

O formato atual do CMC foi determinado pela lei municipal nº 3392/2015. De acordo com a referida lei e seu regimento interno<sup>4</sup>, o CMC “tem por finalidade constituir-se em um espaço de exercício da cidadania e um locus de integração entre a sociedade e o Poder Público” (art. 2º), caracterizando-se como “órgão de assessoramento indireto, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, no planejamento e controle da execução das políticas municipais de urbanização, mobilidade urbana e habitação”.

A pretensão de se constituir como um espaço voltado à participação democrática na gestão municipal aparece nos textos da lei e do regimento, sendo recorrentemente exaltada no discurso de conselheiros, especialmente os representantes do governo. Todavia, como veremos, a participação dos cidadãos ainda encontra diversos obstáculos.

A composição do CMC, prevista na lei e no Regimento, totaliza 26 conselheiros titulares, sendo 13 (treze) do Poder Público e 13 (treze) da chamada “sociedade civil organizada”, ou seja, associações legalmente constituídas. Para se candidatar, é necessário apresentar a documentação da associação (CNPJ, ata de constituição, regimento interno e comprovação de sede no Município) e uma carta assinada pelo representante legal nomeando dois representantes. Para cada vaga de titular, há uma de suplente. O mandato é de 2 anos, podendo haver uma reeleição.

As vagas dos representantes da sociedade estão divididas nos seguintes setores: 6 representantes de movimentos sociais; 2 do setor patrimonial; 1 do acadêmico; 1 do terceiro setor; 2 de conselhos profissionais; 1 de sindicatos de trabalhadores.

Os representantes do Poder público são indicados pelo Prefeito dentre as diferentes secretarias governamentais: 2 representantes da secretaria de planejamento; 1 da agricultura e desenvolvimento rural; 1 do desenvolvimento social; 1 do turismo; 1 do meio ambiente; 1 dos serviços públicos; 1 da defesa civil; 1 da segurança pública e mais dois representantes de secretarias existente); e ainda um representante do Legislativo e um de um ente federal ou estadual.

Por determinar um número igual de representantes do governo e da sociedade, a composição do conselho é considerada “paritária”. A presidência do conselho é também

---

<sup>4</sup> aprovado pela Resolução normativa nº 1 de 4 de agosto de 2016

alternada entre o Poder público e a sociedade. Todavia, o funcionamento concreto permite questionar tal paridade, como veremos.

As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente, com início às 16h. Apesar de públicas, há pouca ou nenhuma participação de não-conselheiros, seja por falta de informação ou de interesse. Em uma das reuniões que foi levantada a dificuldade de participação dos trabalhadores em horário comercial, foi defendido pelo presidente do conselho que o horário vespertino visa contemplar os moradores da área rural, que possuem oferta de transporte público limitada.

A participação no conselho, apesar de ser considerada serviço de relevante interesse público não é remunerada, isto significa que os conselheiros precisam dispor de seu tempo voluntariamente e custear seu próprio transporte e demais gastos. Assim, podemos dizer que o tempo da democracia, em regra, não é remunerado. Todavia, os representantes do Poder público contabilizam a participação no conselho em seus horários de trabalho. Em contraste com o trabalho voluntário, pode haver ainda representantes pagos por entidades privadas para, entre outras obrigações, atuarem na função de conselheiro. A disponibilidade de tempo é fator relevante para a qualidade e extensão da participação, já que, além das reuniões ordinárias da plenárias, há o trabalho nas câmaras técnicas.

## **2.1 As Câmaras técnicas**

Ainda de acordo com o regimento interno, o CMC se divide em 3 câmaras técnicas: de urbanismo, mobilidade urbana e habitação, cada uma delas composta por comissões permanentes. Os membros das CTs são eleitos pelo plenário. Na prática, são eleitos os conselheiros que se candidatam, tendo em vista a pouca disponibilidade de tempo da maioria.

No âmbito da Câmara técnica de urbanismo, acompanhei algumas discussões referentes a atualização de leis do planejamento urbano. O cronograma de trabalho da CT estipulado inicialmente previa a realização de reuniões semanais para revisão da lei de zoneamento urbano, que determina quais tipos de construções e estabelecimentos são permitidos em cada região da cidade. Para tanto, foram sugeridas visitas técnicas às regiões mais afastadas e até mesmo audiências públicas para embasar a discussão.

Todavia, considerando a menor complexidade, foi primeiramente revisto o Código de obras, que já contava com uma revisão feita pela própria CT há alguns anos, mas que ficara sem andamento, segundo o representante da secretaria de planejamento,

por recorrentes mudanças no governo que impediram sua aprovação. Um dos servidores mais antigos no conselho explicou que mais de dez secretários foram nomeados em menos de dez anos, mudando os rumos e prioridades da pasta constantemente. Reforçando tal descontinuidade, o mesmo relatou que, no começo de determinado dia de trabalho, um secretário se apresentou como sendo o novo chefe e no final do mesmo dia comunicou sua saída.

Constata-se que a maioria das ações e planejamentos obedecem a uma determinação dos governos eleitos, ou seja, do tempo que é próprio da gestão. Desta forma, podemos pensar que o tempo da gestão apresenta descontinuidades que afetam não só a participação democrática, mas o planejamento e execução das políticas públicas.

Em relação à legislação, no planejamento urbano do Município há diversos instrumentos legais que são interdependentes, porém constituem leis distintas, e muitas vezes aprovadas em momentos diferentes. Apenas os servidores conheciam o conjunto da legislação urbanística municipal, assim como o representante do sindicato das construtoras, que possuía mais tempo de experiência de participação no CMC. Desta forma, a maior parte das reuniões da câmara técnica eram conduzidas por esses conselheiros, que explicavam aos demais não apenas os instrumentos existentes, mas sua aplicação e “correta” interpretação. Assim, algumas dúvidas levantadas eram muitas vezes consideradas irrelevantes ou derivadas de “falta de estudo das leis”, o que pode apontar para a necessidade de capacitação, especialmente quanto aos aspectos legais envolvidos, mas também pode caracterizar um tipo de “exclusão discursiva” por não considerar certos conselheiros como “interlocutores plenos”. (OLIVEIRA, 2015)

As propostas de capacitação, em geral, são unilaterais, no sentido de prever a transmissão de conhecimentos técnicos, mas não incluir a consideração dos saberes populares e/ou a experiência cotidiana, denotando uma incapacidade. Visando evitar essa desconsideração, tem sido comum adotar a nomenclatura de qualificação, mas que nem sempre se traduz numa relação simétrica.

## **2.2 – Decisões na plenária**

Um dos temas levados à discussão da CT de urbanismo que pude acompanhar foi a aprovação da minuta de um projeto de lei que previa a outorga onerosa do direito de construir, que consiste em instrumento previsto pelo Plano diretor que permite ao proprietário pagar para construir acima do gabarito estabelecido. Através dessa outorga, o governo municipal permite a construção mediante pagamento em dinheiro, que deve ser utilizado em obras de melhoria da infraestrutura urbana.

O projeto de lei – PL a ser analisado pelos conselheiros se referia especificamente a uma área da cidade que foi objeto de acordo entre o proprietário e a prefeitura. Tratava-se de uma antiga fábrica de tecidos que deixou enorme passivo ambiental. Após o encerramento das atividades, a multa ambiental foi revertida em um acordo entre a prefeitura e o proprietário, no qual o Município ficaria com uma pequena parte do enorme terreno, onde seria estabelecida uma nova sede da prefeitura, e o restante poderia ser utilizado de acordo com a lei municipal que seria aprovada. Segundo os representantes do governo, a ideia seria testar o instrumento neste novo bairro a ser construído para depois regulamentar a aplicação em outros locais da cidade. O objetivo do PL era visto como aporte de recursos, sendo a regulamentação de um instrumento já previsto em lei, mas sem utilização até então justamente por falta de um decreto regulamentador. Desta forma, foi considerado prioridade nos trabalhos do conselho.

A CT teve um prazo de aproximadamente um mês para a discussão do texto do PL, incluindo a determinação do gabarito e as condições de utilização do dinheiro pago pela outorga, caracterizando expressamente o que deveria ser considerado como melhorias do espaço público. A fim de conhecer a área que era objeto do PL, foi marcada uma visita ao terreno, guiada pelos funcionários públicos, uma semana antes da reunião ordinária. Como se tratava de questão que envolvia uma ação judicial, alguns conselheiros pediram para consultar o processo no qual o acordo tinha sido realizado. Apesar do prazo definido, alguns conselheiros da CT alegaram que não tiveram tempo suficiente para estudar e definir de maneira embasada o melhor gabarito para a área.

Outra discussão considerada prioridade no mesmo contexto foi relativa à lei de habitação de interesse social (lei municipal nº 159/2012). Assim como no PL sobre a outorga onerosa, também a pedido do representante do governo municipal, a CT de habitação passou a discutir a revisão da lei. A minuta apresentada primeiramente pelo Prefeito previa a restrição de construção deste tipo de empreendimento em determinadas zonas do Município. No entanto, quando a minuta começou a ser discutida pela CT, o representante das construtoras, que era coordenador da CT, defendeu que tal restrição tinha caráter discriminatório. A proposta seria, então, definir critérios e não zonas para construção de tais moradias.

Ambas as questões deveriam ser apresentadas como resultado das câmaras técnicas na reunião ordinária seguinte. No dia da reunião do conselho em que votação das propostas, a plateia do auditório da prefeitura estava bem mais cheia do que todas as vezes em que estive presente. Havia um movimento de pessoas que se apresentavam como

vítimas das fortes enchentes ocorridas na região serrana fluminense em 2011, ou da “tragédia” como é chamada pelos moradores locais, vestidos com camisas e representados por uma mulher que repetidas vezes se manifestou a favor da flexibilização para construção de habitações sociais como uma demanda social. Havia também representantes de diferentes vertentes políticas que pediram a palavra, transformando a reunião em uma arena pública, “cujos atores visam bens públicos, referem-se ao interesse público, definem seus problemas como públicos e sentem, agem e falam em consequência disso”. (CEFAI, 2017). As propostas foram apresentadas e votadas pelos conselheiros presentes. Todos os representantes do governo foram favoráveis, o que já representa metade dos votos, e somado a outros representantes da sociedade ratificaram as decisões sobre os PLs.

O episódio pode ser visto como exemplo dos efeitos práticos da paridade na composição dos conselhos institucionalizados. Dificilmente, um representante das secretarias municipais votaria contra o governo, principalmente quando o funcionário não dispõe de estabilidade no cargo. Assim, basta um voto, seja dos sindicatos patronais ou de qualquer interessado na decisão para obter maioria contra o restante da “sociedade civil organizada”. Os conselhos são um exemplo de um desenho institucional de partilha institucionalizada a partir do Estado (AZVRITER, 2008). Neste sentido, obedecem a uma organização estabelecida de “cima pra baixo”, cabendo aos cidadãos a tarefa de se adequar para participar e também de se apropriar das regras que regem seu funcionamento.

A representação exercida pelos conselheiros, na prática, substitui a participação direta dos cidadãos. Em reunião ordinária posterior, uma ouvinte não-conselheira solicitou acesso às minutas dos PLs discutidos, todavia, houve votação sobre a possibilidade de acesso e a maioria decidiu pela vedação. A cidadã ficou indignada e apresentou denúncia ao MP, alegando que o conselho estaria descumprindo com uma de suas atribuições que é de dar publicidade de seus atos. Todavia, não surtiu efeitos na votação, considerada como regular decisão do CMC.

A revisão do Plano diretor foi também objeto de discussão no CMC. O Plano diretor de desenvolvimento sustentável de Teresópolis foi publicado pela lei complementar nº 079 de 20 de outubro de 2006. De acordo com a lei nº 10257 de 2001, que instituiu o Estatuto das cidades, regulamentando os artigos 183 e 184 da constituição de 1988, os Planos diretores deverão ser revistos, pelo menos, a cada dez anos. Assim, a revisão estava atrasada há mais de três anos, o que poderia ensejar responsabilização do



prefeito. O atraso da revisão desde 2016 foi utilizado como justificativa para aprovação do novo plano diretor ainda em 2019, antes do término do mandato daquele governo. A proposta de revisão foi apresentada pelo governo em outubro e uma oficina foi realizada no dia 7 de dezembro no Centro Universitário Serra dos Órgãos, com a participação de alguns conselheiros e convidados. Novamente, prazos legais e determinações do Ministério Público – nem sempre publicizadas - foram alegadas como inviabilidade de alongar as discussões e/ou realizar audiências públicas.

### **3. Considerações finais**

A partir do caso observado, podemos questionar se o funcionamento dos conselhos, criados como espaços de participação, permitem uma real ampliação do exercício da cidadania. Todavia, ao invés de descartar a relevância desses espaços pela falta de efetividade, importa identificar alguns obstáculos para que atinjam sua finalidade pública, como, por exemplo, a exigência de tempo para exercício de uma função voluntária e sem remuneração. Por outro lado, cabe compreender os efeitos sociais da existência desses espaços para além da influência direta nas decisões políticas, expressa nos instrumentos legais.

Além dos aspectos materiais, verifica-se que a própria constituição de um conselho enseja uma consideração diferenciada entre os cidadãos, havendo uma distinção reconhecida socialmente aos conselheiros. Apesar das reuniões serem públicas, aos não-conselheiros podem ser negadas informações consideradas “sigilosas” Mesmo entre os membros do conselho, há alguns considerados mais aptos (ou dignos) por deter um saber técnico/jurídico ou mesmo por ter maior experiência na função, podendo caracterizar discriminação cívica, quando há o reconhecimento de um status diferenciado e/ou negação à dignidade. (OLIVEIRA, 2015)

Independentemente dos conflitos observados na prática, as decisões aprovadas pelo conselho possuem uma pretensão de legitimidade democrática, mas vale ponderar que a maioria pode ser alcançada por critérios de participação que favorecem a “gestão”. As prioridades do governo determinam a pauta das discussões, havendo confusão entre a vontade do governo e a vontade do Município, que na concepção da participação popular deveria ser expressa pelos munícipes.

O tempo da gestão é diferenciado por determinações legais, mas não deveria ser determinante para o exercício da democracia sob pena de prejudicar a efetiva

participação. Não obstante, importa identificar outras funções exercidas por estes espaços que, apesar de “inventados” pelo Estado e regulamentados por ele, possibilita novas apropriações pelos participantes (MORAES, 2011). Em relação aos conselhos de segurança pública, a referida autora pondera que, para além da baixa influência na definição e condução das políticas, a participação nestes espaços possibilita o aprendizado de um “jogo retórico”, no qual são (re)construídas narrativas sociais e sujeitos políticos. Neste sentido, é possível afirmar que os conselhos constituem espaços que permitem ampliar a publicidade dos processos decisórios, ajudam a definir coletivamente situações problemáticas e produzem significados sobre a cidadania, nem sempre correspondentes às finalidades de sua criação expressas na esfera pública.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Revista Opinião Pública, v. 14, Campinas, 2008.

BRASIL. Exposição de motivos. Decreto nº 9759, de abril de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf)

CEFAI, Daniel. *Públicos, problemas públicos, arenas públicas...Novos estudos Cebrap*, V. 36, São Paulo, 2017

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular*. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. *Cidadania, direitos e diversidade*. Anuário Antropológico/2014, v. 40, n. 1: 43-53, Brasília, UnB, 2015.

MORAES, Luciane Patricio Braga de. *Falar, ouvir e escutar: Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança*. Tese (doutorado em Antropologia). Programa de pós-graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói: UFF, 2011.

WACQUAT, Loïc. *Corpo e Alma*. Notas etnográficas de um aprendiz de boxe. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002