

DICAS

INSTITUTO PÓLIS

IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

DU Nº 137

1999

CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Ao tornar públicos os interesses conflitivos em torno do uso e ocupação do solo urbano, a prefeitura envolve a população na tomada de decisões e dificulta as práticas clientelistas.

Os municípios em geral enfrentam muitas dificuldades com a gestão cotidiana dos processos de ocupação e crescimento urbano: desde problemas ambientais decorrentes de ocupação indevida, tensões em torno do solo urbano envolvendo diferentes classes sociais, conflitos relativos à convivência de usos (como indústrias poluentes e bairros residenciais), até a proliferação de ocupações irregulares e em situação de risco. A regulação urbanística e seus instrumentos – o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento – muitas vezes são omissos, apresentam problemas de interpretação ou são inadequados em relação a novos usos que vão surgindo com o passar do tempo. Estas leis e normas são, na verdade, um instrumental que requer uma política que as implemente e faça a sua gestão.

A Constituição Federal de 1988 estabelece sistemas de gestão democrática em várias áreas da administração pública. Dentre elas, o planejamento participativo firma a cooperação no planejamento local das associações representativas como um preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII). Como resposta à determinação constitucional, e para viabilizar

a gestão democrática das diretrizes urbanísticas, vários municípios criaram Conselhos de Desenvolvimento Urbano.

Incentivando a criação de um Conselho de Desenvolvimento Urbano, o governo municipal traz a público as posições dos diversos setores da sociedade, inclusive de agentes de muito poder econômico, e, assim, dificulta as práticas clientelistas que poderiam minar todo o conjunto de políticas urbanas de um município.

■ O QUE É?

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano é um organismo de representação da sociedade civil na gestão de sua política urbana. Representa um dos canais de comunicação entre a sociedade civil e a administração local no que diz respeito à política urbana do município. É onde se expressam as diferentes forças e interesses da sociedade, e onde são elaborados os pactos sociais em torno das diferentes questões na área.

Para que seja um órgão efetivo e permanente o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano deve ser criado por meio de lei municipal, sendo inserido, por exemplo, no texto da Lei Orgânica. Além disso, o poder local deve garantir o funcionamento do Conselho, provendo-o de uma estrutura mínima de funcionamento, como espaço para reuniões, trabalho de secretariado, recursos mínimos para material de divulgação, e garantindo seu custeio.

Não existe determinação constitucional quanto às características do Conselho, de forma que cada município pode definir um modelo: pode ser consultivo, emitindo apenas pareceres em relação às diretrizes municipais; ou deliberativo, com poder de definir essas diretrizes. Quanto maior for o poder do Conselho na formulação da política local, maior será o caráter democrático e participativo da gestão. O Conselho de Desenvolvimento Urbano pode, inclusive, administrar um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Tanto o Fundo quanto as diretrizes de aplicação de seus recursos devem ser estabelecidos por lei municipal. Nesse caso, o Conselho deve ser o responsável pela

implementação das diretrizes e critérios aprovados por lei. Da mesma forma, o Conselho pode fixar os compromissos com procedimentos ligados ao Orçamento Participativo, caso esta seja uma prática do poder local.

Cada município terá as atividades de seu Conselho de Desenvolvimento Urbano definidas de acordo com as demandas locais. Municípios com parcelas significativas de seu território sob regulação de preservação ambiental terão as atividades do Conselho mais focadas no acompanhamento da ocupação dessas áreas. Outros, que estejam enfrentando grande crescimento populacional, terão um Conselho mediando conflitos em torno da ocupação do solo urbano, e buscando minimizar a segregação urbana que pode resultar do crescimento. Municípios onde estão se instalando indústrias poderão ter seus conselhos gerindo as tensões e conflitos de usos e monitorando a poluição sonora e ambiental provocada pelas indústrias.

■ COMPOSIÇÃO

A lei municipal que cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano deve atribuir suas funções, determinar o número de participantes, suas procedências, a duração de seu mandato e a forma de escolha e eleição dos participantes.

Além do poder público, devem participar do Conselho representantes de todos os grupos que possuam interesse na condução da política de desenvolvimento urbano: associações de bairro, movimentos de moradia, entidades profissionais, empresários do setor imobiliário, empresários da indústria, sindicatos, comerciantes. É importante que essa pluralidade de interesses seja obtida com um número reduzido de participantes, pois um conselho grande demais pode traduzir-se em um estrutura ineficiente e pouco ágil. Não há um número ideal de representantes no Conselho, mas municípios menores tenderão a possuir conselhos menores, e municípios de maior porte – pela própria constituição mais complexa da sociedade – tenderão a possuir mais entidades de representação e, portanto, necessidade de conselhos maiores.

Independentemente de seu tamanho, alguns aspectos devem ser levados em conta quando da definição da composição do Conselho. Pode ser paritário, ou seja, possuir o mesmo número de representantes do poder público e da sociedade civil. Outra possibilidade é a de uma composição tripartite, ou seja um terço de representantes do poder público, um terço de representantes dos usuários do espaço urbano – sociedades de bairro, movimentos de moradia – e um terço de representantes dos produtores desse espaço – empresários do ramo imobiliário, incorporadores, etc.

Se não for garantida uma composição equilibrada, o Conselho pode perder sua função de canal de comunicação entre o poder público e a sociedade civil. No município de São Paulo, por exemplo, o CNLU – Conselho Normativo da Legislação Urbana – possui maioria da Prefeitura Municipal, transformando-se, na prática, em mais um órgão municipal. Por outro lado, se a representatividade da sociedade civil for muito elevada, corre-se o risco de o poder público perder o compromisso com as determinações do conselho. É fundamental que os representantes do Executivo sejam capazes de levar ao Conselho a visão e o projeto de desenvolvimento urbano da equipe da Prefeitura. Devem ser capazes de debatê-los e de trazer aos órgãos governamentais o resultado dos debates e as deliberações do Conselho.

■ ATRIBUIÇÕES

Dentre as atribuições do Conselho de Desenvolvimento Urbano podemos listar:

- gestão de diretrizes municipais globais, como o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento, o Código de

Obras, eventuais legislações de preservação ambiental, para que suas determinações sejam cumpridas ou revistas;

- interpretação desses instrumentos legislativos, em casos omissos ou contraditórios;
- acompanhamento da eficiência de atividades cotidianas da Prefeitura, como a concessão de alvarás e habite-se, projetos urbanos, aprovação de loteamentos;
- estabelecimento de diretrizes para a política urbana local;
- viabilização e garantia da existência de canais de comunicação para que a população se faça ouvir em caso de protesto ou reivindicação;
- acompanhamento da elaboração de pareceres e Relatórios de Impacto Ambiental sobre projetos – públicos ou privados – que virão a causar impacto sobre a infra-estrutura ou a vizinhança do local onde se implantam;
- fiscalização da aplicação dos recursos conforme o orçamento municipal;
- acompanhamento das atividades da Câmara Municipal na área da política urbana;
- organização de plenárias e audiências públicas, sempre que necessário, para a discussão de projetos e diretrizes do poder público;
- manutenção de canais de comunicação com outros órgãos da administração cujas competências influam na condução da política urbana local – incluindo outros conselhos – garantindo assim unidade nas ações da Prefeitura; e aprovação de projetos que se utilizam de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Conselho. Deve ser feito um amplo processo de divulgação, atingindo toda a população do município. O trabalho deve ser cuidadoso, pois os diferentes segmentos da população possuem seu repertório e linguagem específicos, sendo muitas vezes necessário elaborar material de divulgação diferenciado para cada grupo.

É interessante que o Conselho seja precedido pela constituição de um fórum, onde a composição e o relacionamento entre os diferentes atores possa ser exercitada até que haja maturidade para a formalização de uma estrutura operativa. Deve-se atribuir grande importância à criação do Conselho, para que a população se mobilize e exponha com clareza os agentes e forças que deverão ser representados. Os setores importantes não devem estar superrepresentados no Conselho, pois podem adquirir poder demais. Da mesma forma, setores importantes não devem estar ausentes, pois podem passar a questionar a representatividade do Conselho. Estas questões devem ser tratadas a quanto antes: é sempre difícil modificar a composição de um conselho já consolidado, pois isso implica em perdas e ganhos de poder, e disputas internas que podem imobilizar suas atividades.

A Prefeitura deve ter claro que a existência do Conselho – assim como qualquer mecanismo de participação popular na administração pública – implica uma partilha de poder. A população, adquirindo voz ativa na gestão da cidade, pode expressar posições contrárias às do executivo, que deve estar preparado para negociar e ceder em alguns pontos. As tensões e disputas serão tanto maiores quanto maior for o poder atribuído ao Conselho.

Abrindo mão de parte do poder, a Prefeitura ganha na medida em que a sociedade se envolve nos processos, responsabiliza-se pela gestão e trabalha por ela.

■ CRIAÇÃO DO CONSELHO

É importante que a Prefeitura tenha clareza de seus objetivos e das implicações da criação do

RESULTADOS

A existência de um Conselho de Desenvolvimento Urbano pode ampliar a participação da população nas intervenções do Executivo.

O Conselho pode produzir uma cidade ambientalmente mais sustentável, intervindo com agilidade em problemas de invasões ou ocupações de áreas de ecossistemas frágeis, como encostas, beiras de córregos ou áreas de mananciais. Pode monitorar permanentemente a emissão de poluentes por parte de indústrias, mobilizando a população contra eventuais abusos. Em Natal-RN, o CONPLAM – Conselho de Planejamento e Meio Ambiente – é o órgão gestor do sistema de planejamento e da política ambiental municipal. Aprecia e opi-

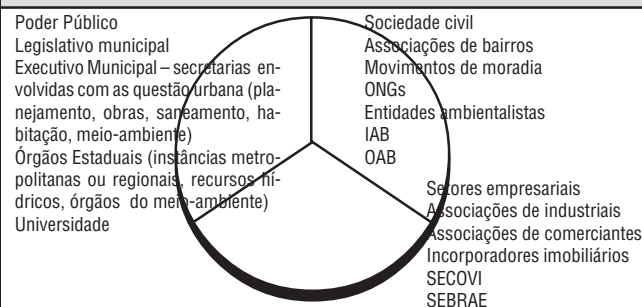
na sobre todas as questões referentes à regulação urbanística e sobre projetos de grande impacto junto ao meio ambiente e a infra-estrutura urbana. Tem tido papel importante nas discussões relativas ao Plano Dire-

tor e zonas de preservação ambiental, sendo o promotor de diversas discussões e embates entre os setores.

Outro resultado da atuação de um Conselho eficiente é o aperfeiçoamento de formas democráticas

de governar: o Conselho é uma instância permanente de acompanhamento das atividades do poder local, e dessa forma pode-se evitar abusos de poder. O Conselho pode impedir abusos na posse da terra, como a instalação de condomínios fechados em áreas centrais, que prejudicariam a circulação na cidade. É por excelência o canal por onde a sociedade expressa reivindicações e denúncias. Em Vila Velha-ES, o Conselho Comunitário é um dos fóruns mais importantes para a população local. Em um episódio de desvio de um financiamento por parte da Prefeitura, o Conselho entrou na Justiça e conquistou a posse de um grande terreno para a construção de habitação de baixa renda.

PROPOSTA DE COMPOSIÇÃO DE UM CONSELHO TRIPARTITE



Autor: Renato Cymbalista - Consultores: Raquel Rolnik, Nelson Saule Jr., Maria do Carmo A. A. Carvalho
 Instituto Pólis- Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - São Paulo - SP - Brasil
 CEP 05414-010 - Telefone: (011) 853-6877 - Fax: (011) 852-5050
 - e-mail: polis@ax.apc.org