

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

Centro de Ciências Sociais Aplicadas



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL**

MESTRADO

JUSSARA MARTINS NOGUEIRA

**O CONSELHO DA CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO
DE SÃO LUÍS NA DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO**

São Luís

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E
REGIONAL

JUSSARA MARTINS NOGUEIRA

São Luís

2022

JUSSARA MARTINS NOGUEIRA

**O CONSELHO DA CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO DE SÃO LUÍS NA
DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como pré-requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Área: Desenvolvimento e Diversidade Regional.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Zulene Muniz Barbosa

São Luís

2022

Nogueira, Jussara Martins.

O conselho da cidade e o planejamento urbano de São Luís na dimensão da participação / Jussara Martins Nogueira. – São Luís, 2022.

... f

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2022.

Orientadora: Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa.

1.Planejamento urbano. 2.Participação social. 3.Políticas públicas. 4.São Luís. I.Título.

CDU: 711.4:352(812.1)

JUSSARA MARTINS NOGUEIRA

**O CONSELHO DA CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO DE SÃO LUÍS NA
DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como pré-requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Aprovado em: 18 /02/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Zulene Muniz Barbosa (Orientadora)

Universidade Estadual do Maranhão

Prof^a. Dra. Rosirene Lima Martins

Universidade Estadual do Maranhão

2^a Examinadora

Prof. Dr. Josenildo de Jesus Pereira

Universidade Federal do Maranhão

3^o Examinador

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, quero agradecer aos meus pais, Neide e Juamir, por acreditar em minha caminhada, me deixando voar por espaços tão distantes de suas realidades.

Agradeço com carinho especial ao meu marido Alexandre, pela força e estímulo em todos os momentos dessa longa trajetória, com ele aprendo todos os dias a não desistir.

A Raquel, minha filha querida, amada, minha companheira.

A minha orientadora, Zulene, incansável e afetuosa; desde o primeiro momento em que nos conhecemos, foi só generosidade.

A Grete, por ter as melhores palavras que impulsionam a continuar. Com certeza eu não estaria aqui sem sua energia do bem. Muito obrigada!

Agradecer às colegas de departamento, que mais do que colegas, tiveram papéis importantes no desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas do mestrado, pela oportunidade da trajetória de aprendizado e pelo carinho incondicional.

Um agradecimento muito especial a todas as lideranças dos movimentos sociais que concederam a honra de conviver nos últimos 30 anos; com eles aprendi, me emocionei, me indignei e, principalmente revi grande parte de meus valores de vida, aos quais orientam minha trajetória. Em especial, agradeço a Suely Gonçalves e Creusamar de Pinho.

Aos docentes, que com muita generosidade dividiram seu conhecimento.

Agradeço a Elizete e Gracimila, sempre gentis e prestativas.

Neste espaço de agradecimentos, quero oferecer este trabalho ao meu neto, Otto, por quem nutro um amor desconhecido e arrasador, fonte de energia e esperança. Por ele, minhas energias se multiplicam em desejar um mundo melhor!

Por fim, a Deus e todas as energias do universo, que não me deixaram desistir.

RESUMO

Esta dissertação analisa o Conselho da Cidade de São Luís, no período entre 2006 e 2010. Para o desenvolvimento desta dissertação foram empregados métodos investigativos: o levantamento bibliográfico, ou seja, recorrência aos teóricos que serviram como referência de literatura e a coleta de dados, método empregado em que se utilizam entrevistas subjetivas. Esta dissertação apresenta quatro capítulos, as considerações e as referências. Com base na questão da participação social, concluiu-se que esta não acontece de forma concreta nas decisões de formulação das políticas públicas do planejamento da cidade.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Participação social. Políticas Públicas. São Luís

ABSTRACT

This dissertation analyses the Consil of the City of São Luís in the period between 2006 and 2010. For the development of this dissertation two investigative methods were used: the survey of literature, that is, recollection of theoretical authors who have served as reference; and the collection of data through subjective interviews. This dissertation is comprised of four chapters, considerations and references. Regarding social participation, it was concluded that it does not take concrete form in the formulation of public policies of city planning.

Keywords: City planning. Social participation. Public policies. São Luís.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Jornal da constituinte.....	16
Figura 2	- Mancha urbana do Município de São Luís na Ilha.....	21
Figura 3	- Mancha urbana do município de São Luís na Ilha.....	22
Figura 4	- Mapa urbano de São Luís: densidade demográfica.....	29
Figura 5	- As áreas destacadas em vermelho são aquelas onde se concentram ocupações precárias e localizadas em áreas com restrição à ocupação.	31
Figura 6	- Mapa de zoneamento de São Luís/MA, em tracejado vermelho está a área da bacia do Rio Calhau, e em pontilhado preto a área da Vila Conceição.....	32
Figura 7	- Bairro da Vila Conceição (área demarcada em vermelho e curso d'água em azul), localizado nas áreas de vulnerabilidade do Rio Calhau.....	32
Figura 8	- “Rua da Caema” no bairro da Vila Conceição, localizado nas áreas de vulnerabilidade do Rio Calhau.....	33
Figura 9	- Mapa da cidade de São Luís com a localização dos bairros servidos por abastecimento de água.....	34
Figura 10	- Representantes e entidades.....	68
Figura 11	- Micro e macro participação.....	77
Figura 12	- Níveis de participação de Arnstein.....	79
Figura 13	- Níveis de participação de Bordenave.....	81

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	- População dos municípios da Ilha de São Luís.....	20
Tabela 1	- Taxas de ocupação do solo: urbanização no município de São Luís na Ilha.....	22
Gráfico 2	- Evolução do IDHM em São Luís/MA.....	23
Gráfico 3	- Indicadores de habitação – São Luís/MA.....	23
Gráfico 4	- Evolução da população do Maranhão e de São Luís, urbana e rural.....	28
Quadro 1	- Sistematiza os avanços das conferências e aponta indicações para a 4ª Conferência Nacional das Cidades.....	54
Quadro 2	- Total de delegados da 4ª Conferência Nacional das Cidades, por segmento.....	56
Gráfico 5	- Composição dos conselhos.....	65

LISTA DE SIGLAS

ADEMI-MA	- Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Maranhão
APP	- Área de Proteção Permanente
BNH	- Banco Nacional da Habitação
CEF	- Caixa Econômica Federal
CONCID	- Conselho da Cidade de São Luís
CONCIDADES	- Conselho Nacional das Cidades
CONTRAN	- Conselho Nacional de Trânsito
DHM	- Desenvolvimento Humano Municipal
DNT	- Departamento Nacional de Trânsito
EPI	- Econômica, Política e Ideológica
FIEMA	- Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FNRU	- Fórum Nacional da Reforma Urbana
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCID	- Instituto da Cidade
ONGs	- Organizações Não-Governamentais
PD	- Plano Diretor
PIB	- Produto Interno Bruto
PMSL	- Prefeitura Municipal de São Luís
PNDU	- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
SEHAB	- Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEMOB	- Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana
SEPLAN	- Secretaria Municipal de Planejamento
SFH	- Sistema Financeiro da Habitação
SINDUSCON-MA	- Sindicato da Indústria da Construção do Maranhão
SNAPU	- Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos
SNH	- Secretaria Nacional de Habitação
SNSA	- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
ZPA	- Zona de Proteção Ambiental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	14
1.1 A emergência dos movimentos sociais urbanos.....	14
1.2 O direito à cidade e as lutas por moradias	17
1.3 Pensar a cidade de São Luís, mediante desafios estruturais	25
1.4 Leitura técnica de São Luís	27
2 GESTÃO PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	40
2.1 Gestão participativa e sua consolidação legal.....	42
2.2 Gestão participativa e sua consolidação na prática	49
3 CONSELHO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS E GESTÃO PARTICIPATIVA	57
3.1 CONCID: considerações preliminares.....	57
3.2 Planejamento do Território e o CONCID: seu lugar na administração municipal, em São Luís.....	59
3.3 Dos representantes nos conselhos municipais.....	66
4. ASSIMETRIA DA PARTICIPAÇÃO	73
4.1 Definição	73
4.2 Participação conforme Bordenave e Arnstein	75
4.3 Participação para Pretty e Nogueira.....	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
REFERÊNCIAS.....	87

INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa o Conselho da Cidade de São Luís (CONCID) durante dois mandatos, no período entre 2006 e 2010, nos aspectos do planejamento urbano com olhar mais preciso na participação da sociedade civil, segmento dos movimentos sociais, e sua relação com o poder público municipal.

O entendimento do direito à cidade por todos foi construído ao longo dos anos, ao assistir com a acelerada dinâmica de crescimento das cidades, inclusive por onde morei (até 1988 no Rio de Janeiro, depois em São Luís), o conceito ia se tornando distante da concretização diante do aumento abismal da desigualdade urbana nos modos de morar e do acesso aos serviços públicos da maior parte da população.

O capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e a criação do Estatuto da Cidade em 2001 foram sinais de mudanças, de que enfim as cidades seriam para todos. Mas havia, também, um consenso de que o processo não seria rápido nem fácil. De acordo com o Estatuto da Cidade os municípios com mais de vinte mil habitantes deveriam elaborar seus planos diretores até outubro de 2006, com a participação da sociedade civil.

Em 2005, por meio de forte mobilização os movimentos sociais (universidades, Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Maranhão, organizações não governamentais e sindicatos e movimentos ligados à moradia) pressionavam a prefeitura municipal da necessidade da articulação para a realização da I Conferência Municipal da Cidade de São Luís e, principalmente, convocar a eleição dos representantes para a composição do Conselho da Cidade de São Luís que foi criado em 2006.

A dinâmica desigual das cidades, associada à experiência vivida no CONCID, desde sua criação, foi o que despertou a presente pesquisa. Essas questões orientaram este estudo buscando responder em que grau a participação da sociedade civil organizada, por meio do CONCID, influencia nas decisões sobre as políticas públicas voltadas a promover o bem-estar social numa sociedade com tantas contradições.

As práticas participativas nas políticas públicas, previstas na Carta Magna de 1988, são desafios e pilar do regime democrático no país, após 21 anos de ditadura militar. Assim, se por um lado o Brasil possui um robusto embasamento jurídico, por outro, sua concretização por meio da sua implementação é uma prática com embates e conflitos, evidenciada de forma contundente quando envolve a população excluída.

Do ponto de vista metodológico, utilizamos na primeira etapa da pesquisa, levantamentos bibliográficos, pesquisa em arquivos pessoais e de conselheiros, bem como 11

entrevistas com lideranças de diversos segmentos, a fim de fazer a escuta sobre o olhar dos referidos representantes a respeito da participação nas políticas públicas de desenvolvimento urbano de São Luís. A troca de experiências e o grande aprendizado na convivência com lideranças, com maioria feminina, que durante toda a vida se dedicaram a lutar por acesso a serviços e a infraestrutura foram inspiradores para a construção de meus valores, bem como para esta pesquisa.

Portanto, as entrevistas e, principalmente a experiência vivida nas reuniões, nos debates, nos encontros particulares dos segmentos populares para conhecer as propostas do poder público antes das reuniões, para discutir e construir propostas ou mesmo, em muitas vezes, por solicitação para capacitá-los a respeito de determinadas questões, mapas e/ou projetos de lei. Enfim, foram os momentos de convivência e aprendizado que inspiraram o tema da pesquisa.

Esta dissertação tem quatro capítulos. O primeiro aborda a emergência e a consolidação dos movimentos sociais impulsionados pelo processo acelerado de redemocratização da sociedade brasileira. No bojo desses processos, a urbanização vivenciada no Brasil é apresentada no primeiro capítulo, com destaque para o protagonismo dos movimentos no processo de redemocratização e na construção da Constituição Federal de 1988 e do instrumento da participação da sociedade na gestão das políticas públicas brasileiras.

O crescimento populacional alterou o perfil da distribuição da população no território brasileiro: nas áreas rurais residiam 70% da população na década de 1950; a proporção foi invertida no final do século, com as áreas urbanas com a maioria da população brasileira. O processo migratório impulsionado pela busca de melhores condições de vida causou a inversão, cabendo às cidades, principalmente as com mais de 500 mil habitantes o maior fluxo, com marcas profundas de desigualdade na oferta de serviços para acolhimento desta população.

As condições precárias, a falta de moradia, saneamento básico, equipamentos de saúde e educação, transporte, segurança e trabalho são reivindicações permanentes da população que não encontra canais legítimos para escuta de suas demandas, e principalmente resolutividade. Ainda no segundo capítulo, a pesquisa apresenta a “leitura técnica” produzida pelo poder público municipal com dados equivocados da realidade da cidade de São Luís. Com este documento reafirma o olhar parcial da gestão pública com relação à cidade como um todo, a cidade legítima, receptora de políticas públicas é a cidade formal, esta, sim evidenciada e mostrada no documento oficial.

A população pobre, moradora e sobrevivente nas cidades, possui o estigma da pobreza em seu DNA, interiorizada com marcas de baixa estima, incapacidade e dependência.

Ela encontra entraves cognitivos à participação e não tem experiência com ferramentas do processo da democracia direta. Com este perfil, invisível nos dados, também, apresenta dificuldades em envolver-se num processo participativo.

Por outro lado, os movimentos sociais e populares colocam-se como porta vozes desta população que aumenta em número e necessidades diuturnamente. A trajetória do papel desempenhado pelos grupos da sociedade civil voltados na representação da população mais carente, seja por lutas específicas, como moradia, transportes, acessibilidade e outras, seja por representações de classe profissional na luta por mais direitos, seja na luta pela democracia.

Com o panorama e a dimensão das dicotomias no território urbano brasileiro, consolida a necessidade prevista na Constituição da importância da participação da sociedade nas políticas de desenvolvimento do território, uma vez que a complexidade e a escala apontam para este caminho, conforme previsão constitucional.

No terceiro capítulo a pesquisa apresenta com detalhes as nuances da fundamentação legal e o embasamento para a prática nos ambientes dos conselhos. A trajetória de funcionamento do CONCID atravessou momentos diversos: se por um lado o poder público municipal não atende as demandas da população excluída, ele também não cumpre a obrigatoriedade de transparência e prestação de contas acessíveis a população, nem legitima a participação da população nos canais conquistados na Carta Magna. A premissa constitucional atravessa o entendimento da participação como elemento agregador à gestão pública, adicionando informações, colaborando nos projetos para as políticas, resultando em eficiência e eficácia. A população, agente local da realidade de seu lugar, conduziria as políticas mais próximas das necessidades e prioridades, entretanto, como resultado são embates e conflitos. A cidade é lugar de disputas!

A participação, colocada na Constituição como elemento constitutivo do regime democrático não tem plena concretização no ambiente do CONCID, entraves intransponíveis para acesso do direito à cidade da população excluída. A que interesses o poder público municipal atende quando invisibiliza demandas da população mais carente? Ao longo da pesquisa, as teorias sobre participação ancoram os fatos, para um entendimento da dificuldade do rompimento com o patriarcado e o mandonismo; enfim, a ruptura com o passado não ultrapassa a o discurso.

Compreender o pano de fundo da participação, sua não efetivação, usada somente como instrumentos de validação e não de escuta e acatamento, fizeram com que o quarto capítulo trouxesse quatro autores que criaram teorias sobre a participação. A “participação” na ótica de quatro autores, Bordenave, Arnstei, Pretty e Nogueira, como base teórica com

semelhanças e diferenças, apontando para o entendimento dos obstáculos para uma participação de fato, que transcende a participação de “fachada”, que não passa de pseudoparticipação, uma vez que não resulta em políticas públicas gestadas a partir da participação dos representantes da população eleitos para participar no Conselho da Cidade.

Nas considerações finais são apresentados elementos a partir da trajetória e reflexão que elucidam e trazem apontamentos resultantes do aprofundamento das questões postas sobre a vivência no CONCID, sua organização e funcionamento fundamentados no olhar através das lentes dos teóricos estudados sobre participação.

1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

1.1 A emergência dos movimentos sociais urbanos

Na década de 1970 o movimento popular se resumia, essencialmente, a movimentos de bairros, cuja mobilização foi motivada pela ausência de infraestrutura das políticas de educação, saúde e saneamento. Mas essa base social era heterogênea, advinda de diversas camadas das classes populares, apresentando-se ainda mais fragmentada no contato com os múltiplos aparelhos do Estado. Entretanto, o que os unificavam eram demandas mais básicas e em torno de necessidades materiais utilizavam os mais variados recursos de pressão: passeatas, reuniões, comícios, assembleias e ocupação de órgãos públicos.

Essas experiências criaram um contexto de valorização das práticas concretas em contraposição às estruturas impessoais e às teorias preestabelecidas. Valorizaram-se, também, os atos de solidariedade que transcenderam a rotina vazia imperante na sociedade da época sob a ditadura militar (SILVA, 2003). A partir de 1977, o movimento sindical voltou a se constituir força política, com novas roupagens e novas formas de organização, um longo período de luta para a conjuntura de forte intervenção militar. Embora esses novos movimentos fossem fragmentados, unificavam-se na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, exigindo a participação direta nas decisões que lhes afetavam. Não se apresentavam como “portador da universalidade” definida a partir de uma organização determinada como centro, vetor e elos das ações sociopolíticas e para a qual não haveria propriamente sujeitos.

As ações coletivas organizadas em movimentos sociais, associações e redes civis, grupos de interesse e de pressão, contestações, disputas e litígios políticos de vários sujeitos sociopolíticos, pautavam as lutas sociais a partir de novas demandas, matrizes organizativas e formas de se comunicar e de agir, assim como participando de novos espaços institucionalizados (GOHN, 2014). Tratava-se de ações coletivas, que provocaram acirradas polêmicas no campo teórico-metodológico, suscitaram várias expectativas de que essas formas de participação seriam capazes de provocar a ruptura com o sistema capitalista.

Com a crise do regime militar, na década de 1980, os movimentos sociais passam à ofensiva. Segundo Barbosa (2001), ganhavam visibilidade as lutas contra a superexploração no interior das fábricas, expressando o grau de rebeldia do trabalho em contraposição ao capital como eixo central dos movimentos grevistas, ao mesmo tempo em que colocava em xeque a

política econômica do regime militar. Embates que no dizer da autora foram definindo uma nova pauta sindical que tinha como espaço privilegiado os locais de trabalho.

Na outra ponta, as organizações populares conseguem estruturar estratégias para combater os grupos econômicos no espaço urbano, a partir de duas frentes de atuação: a primeira foi a atuação junto às organizações dos trabalhadores como organizações populares e sindicais, e outra ligada ao campo institucional em organizações da sociedade civil, espaços institucionais conquistados, por via eleitoral, nas administrações e parlamento. Com a instalação do processo constituinte, as entidades da sociedade civil apresentaram por meio da emenda popular (subscrita por 131.000 eleitores) a proposta de incluir no texto constitucional de 1988 um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento as pessoas que vivem nas cidades, além da atribuição da competência ao Poder Público, em especial ao municipal, de aplicar instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a regular a função social da propriedade urbana, bem como para a promoção de políticas públicas voltadas à efetivação destes direitos (SAULE JR., 2007).

Estava em curso um modelo de democracia, onde a participação popular coloca-se no centro do debate político, o que passa a gerar disputas a respeito da difícil tarefa de identificar quem é quem no jogo político. A Constituição de 1988 de fato potencializou a democracia participativa e a pluralidade dos atores sociais no rico processo de traçar novos rumos para o direito à cidade. As lutas urbanas por moradia apresentam vários estágios de desenvolvimento, indo de simples reivindicação local, espontâneas, até formas desenvolvidas de lutas, utilizando-se de mecanismos de pressão. Segundo Gohn (1985), quando um movimento atinge um estágio mais desenvolvido, ele normalmente encontra-se articulado a formas de lutas mais gerais das sociedades, tais como os partidos e, num outro estágio, constituem-se movimentos sociais urbanos propriamente ditos.

Ainda em 1988, foi realizado o I Fórum Nacional da Reforma Urbana. De acordo com Santos Jr. (2009, p. 10):

uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade” [e que] “As organizações e os movimentos sociais ligados à reforma urbana constituem, pelo menos discursivamente, uma das principais forças na formação [anos mais tarde] do Ministério das Cidades e na formulação da política urbana brasileira, com a capacidade de transformar suas bandeiras históricas, como a gestão democrática e o cumprimento da função social da propriedade, em princípios da referida política.

Um avanço importante foi a inserção de um capítulo de política urbana na Constituição de 1998 nos artigos 182 e 183, e isso se deveu ao peso organizacional de entidades de representação profissional, sindicatos, organizações não governamentais, associações de moradores de bairros e de favelas, entre outros, articulados sob a guarida da reforma urbana (DE GRAZIA; RESCHE, 1993).

Abaixo alguns trechos do Jornal da Constituinte e o discurso do Estado nesse momento histórico da democracia.

O povo, alvo das ações governamentais, tem o direito de ser informado com pormenores sobre as razões que as determinaram e, em fase seguinte, de exercer o acompanhamento da execução dessas medidas. Trata-se de um direito resultante da necessidade de o Governo guiar-se pela transparência” (BRASIL. Senado Federal, 1988b, p. 2).

Não há dúvida que é da competência do Poder Executivo cuidar, mediante atos eficazes, do fiel cumprimento das atribuições que lhe confere o texto constitucional, visando principalmente ao bem-estar da população e à criação de condições para o desenvolvimento das atividades produtivas da Nação” (BRASIL. Senado Federal, 1988b, p. 2).

Percebe-se a importância da participação social nas decisões políticas, uma vez que se tratava de avançar no processo de redemocratização. A figura abaixo, de um Jornal da Constituinte, foi algo que impactou setores da política brasileira na época (FIGURA 1):

Figura 1 - Jornal da Constituinte



Fonte: Brasil (1988b)

As questões abordadas neste período são questões bastante emblemáticas no âmbito da sociedade brasileira, pois tocam na desigualdade certificada nos grandes centros urbanos e rurais. Vale ressaltar que esta questão, do direito à propriedade, apesar de amplamente debatida no processo constituinte não avançou, uma vez que a lógica da terra continuou sendo um nó, parafraseando a professora Maricato. Mas por outro lado, a Constituição de 1988, conferiu ao cidadão, direitos civis importantes e legitimou o novo modelo político inaugurado com Nova República. Saes (2001), ao analisar o processo político brasileiro, vai qualificar esse período inaugurado com o fim do regime militar de uma democracia burguesa, ou Estado democrático burguês, dada a mudança do regime político.

1.2 O direito à cidade e as lutas por moradias

A cidade é palco de disputas, como afirmam inúmeros autores, como Harvey (2014), Maricato (2014), Rolnik (2015), Santos (2005) e Villaça (2001). A disputa se estabelece sob diversas dimensões, seja na busca de maiores índices urbanísticos nas regiões mais valorizadas da cidade, seja na luta por equipamentos urbanos, saúde, educação, transporte etc. O direito à cidade passa, efetivamente, pelo acesso a esses bens, particularmente para os setores mais carentes, que são invisíveis para os setores da produção imobiliária. Estes só ganham visibilidade quando suas reivindicações “atrapalham” determinados projetos e ações das classes que dominam o território, seja público ou privado.

Diversos autores vão qualificar a cidade como o lugar dos ambientes contemporâneos, constituídos pela luz, pelos reflexos, pelas imagens da atração e de repulsão. Isto é, tudo converge e, a partir dela, tudo se propaga. Catalisadora da vida moderna, a cidade envolve, mas não é apenas invólucro, película de cobertura, mas várias cidades, de diversos lugares que vão se inserindo nos interstícios do urbano, onde a vida, repleta de relações, se desenvolve (HISSA, 2006).

As discrepâncias sociais são visualizadas nas cidades em todas as dimensões da questão urbana. É neste cenário que as manifestações populares se expressam e ganham vigor para confrontar o Estado capitalista. Poulantzas (1978) observa um aspecto fundamental em poder político e classe social.

O poder não está situado nos níveis de estruturas, ele é efeito do conjunto desses níveis, porém caracteriza cada um dos níveis da luta de classes. O conceito de poder não pode ser assim aplicado a um nível da estrutura; quando se fala, por exemplo, de

poder de Estado, não se pode indicar com isso o modo de articulação e de intervenção do Estado nos outros níveis da estrutura, mas o poder de uma classe determinada a cujos interesses correspondem o Estado, sobre outras classes sociais (POULANTZAS, 1978, p. 102).

Castells (1977) e Gottdiener (1993) vão dizer que o urbano é uma unidade espacial da reprodução da força de trabalho, portanto, é através do conjunto de estruturas econômica, política e ideológica que acontece a produção do ambiente construído, onde essas estruturas se articulam com essa unidade espacial.

As ideologias, produtos coletivos e coletivamente apropriados, servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo. Assim a cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções (BOURDIEU, 2004).

O grande capital associado a numa relação simbiótica, bastante harmoniosa impede ou cria obstáculos para esta reflexão e por isso se justificam as dificuldades encontradas pelos órgãos governamentais, por exemplo, quando não consegue promover a devida publicidade para as audiências e conferências da cidade ou qualquer espaço que seja para reunir a população para discutir esta ou outra política. Assim, o espaço da participação, para pensar a cidade a partir das desigualdades territoriais, do direito à cidade dos menos assistidos se reduz ao espaço para “validação” dos desejos de aumento de índices urbanísticos e liberação da cidade para o mercado imobiliário. Portanto, o espaço do conselho, aos determinados olhares, é o espaço para aprovação dos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo permissivas e excludentes.

Os escritos¹ feitos por Friedrich Engels (1820-1895) em 1887, em Londres, possuem vários relatos muito condizentes com a atualidade de São Luís e todas as outras cidades do mundo com respeito à habitação; as suas teses trazem para o debate o porquê de ainda hoje, mesmo nas cidades ditas desenvolvidas, existir a segregação socioespacial, e o não-direito à cidade para a maioria da população. Em outras palavras, por serem “desenhadas e arquitetadas” pelo modo de produção capitalista, as cidades, em geral, apresentam sempre, em maior ou menor grau, as mesmas mazelas sociais.

¹ Referência à obra “Para a questão da habitação”, escrita por Fridrich Engels, de maio de 1872 a janeiro de 1873. Publicado pela primeira vez no *Jornal Volksstaat*, segundo o texto da edição de 1887. Disponível em: http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf.

A chamada falta de habitação não consiste no fato de a classe operária em geral viver em casas más, apinhadas e insalubres. Esta falta de habitação não é algo próprio do presente, pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para pôr fim a esta falta de habitação, há apenas um meio: eliminar a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante. Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular que as más condições de habitação dos operários nas grandes cidades, com o aumento colossal dos aluguéis, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento. E esta falta de habitação só dá tanto que falar porque não se limita à classe operária, mas também atingiu a pequena burguesia (ENGELS, 1887). Essa citação possui atualidade na discussão da causa da falta de habitação, uma vez que as saídas são voltadas exclusivamente para a produção de novas unidades para diminuir o déficit, não alterando as estruturas que causam o déficit.

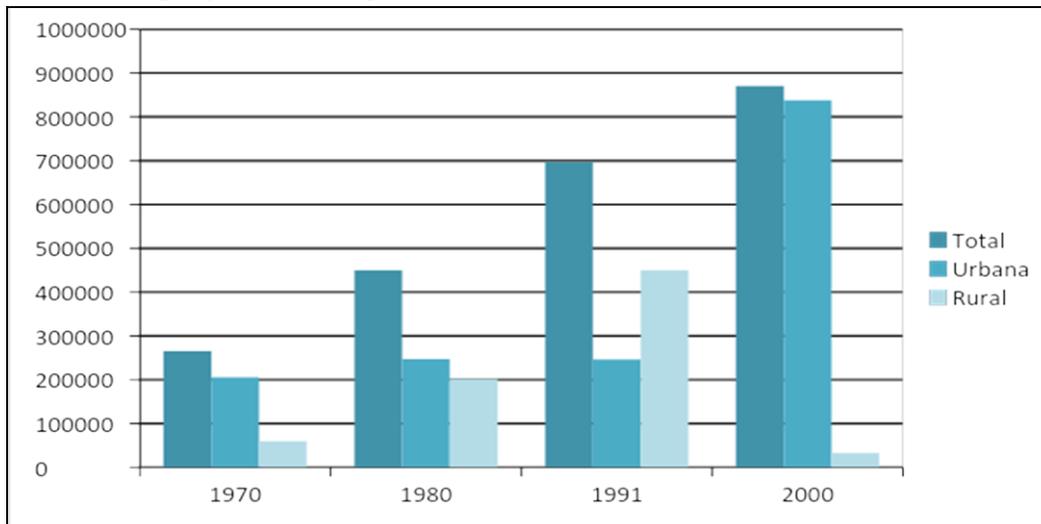
A problemática da cidade justa vem de longa data. Choay (1979) faz menção a Vitor Hugo, onde este compara a arquitetura a um escrito e as cidades a livros. Isso nos traz a reflexão de que leitura pode ser feita a respeito de São Luís. Corroborando com a citação de Engels, Choay (1979) vai dizer que pela cidade é possível esclarecer o passado e o presente. Isto é, o autor reflete que o velho modo de planejamento das cidades tornou-se uma língua morta, pois uma série de acontecimentos sociais – transformações técnicas, desenvolvimento de lazeres, entre outros – fizeram com que seu sentido se perdesse em benefício de antigas estruturas e proximidade, de diferença, de ruas, de jardins, passando a fazerem referência só a um sistema arqueológico, deixando de ter significação no contexto atual. O que leva a constatar a forma dinâmica da produção capitalista do espaço.

Choay (1979) analisa se apropriando de outros autores e analisa a grande cidade com um ou vários “bairros ruins”, onde se concentra a classe operária. É verdade que muitas vezes a pobreza reside em vielas escondidas bem perto dos palácios dos ricos, mas em geral a ela é destinado um terreno à parte, onde, longe dos olhos das classes mais felizes, ela tem de, bem ou mal, ajeitar-se sozinha. Esses “bairros ruins” estão organizados, na Inglaterra, em todo lugar, quase da mesma maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade; o mais frequente é que sejam sobrados ou casas térreas, de tijolos, alinhados em longas filas, se possível com subterrâneos habitados e quase sempre construídos irregularmente.

No contexto da urbanização de São Luís, a soma de medidas políticas, entre elas, o Plano de Expansão da cidade, foi feito em 1958, e no Plano diretor de 1974 e as políticas habitacionais do BNH (que fechou seu ciclo no ano de 1986, pelo Decreto-Lei Nº 2.291, de 21

de Novembro de 1986², onde suas atribuições passam a ser exercidas pela Caixa Econômica Federal – CEF), redesenharam a produção do espaço e conseqüentemente, uma (re)organização social da cidade. Ao cessarem as construções dos grandes conjuntos populares, o déficit habitacional permaneceu. A população que migrou para São Luís nas décadas de 1960 e 1970 (gráfico 1), na esperança de adquirir sua propriedade e ter melhores oportunidades de vida para si e para seus filhos, deparou-se primeiramente com um período de prosperidade com as obras do SFH e posteriormente com a decadência desse ciclo no início da década de 1980 com o recuo dos investimentos da chamada “década perdida”. Mesmo com o recuo dos investimentos nas capitais o crescimento populacional continuou, tanto pela taxa de natalidade quanto pelas migrações.

Gráfico 1 - População dos municípios da Ilha de São Luís.



Fonte: SÃO LUÍS (2006, p. 28)

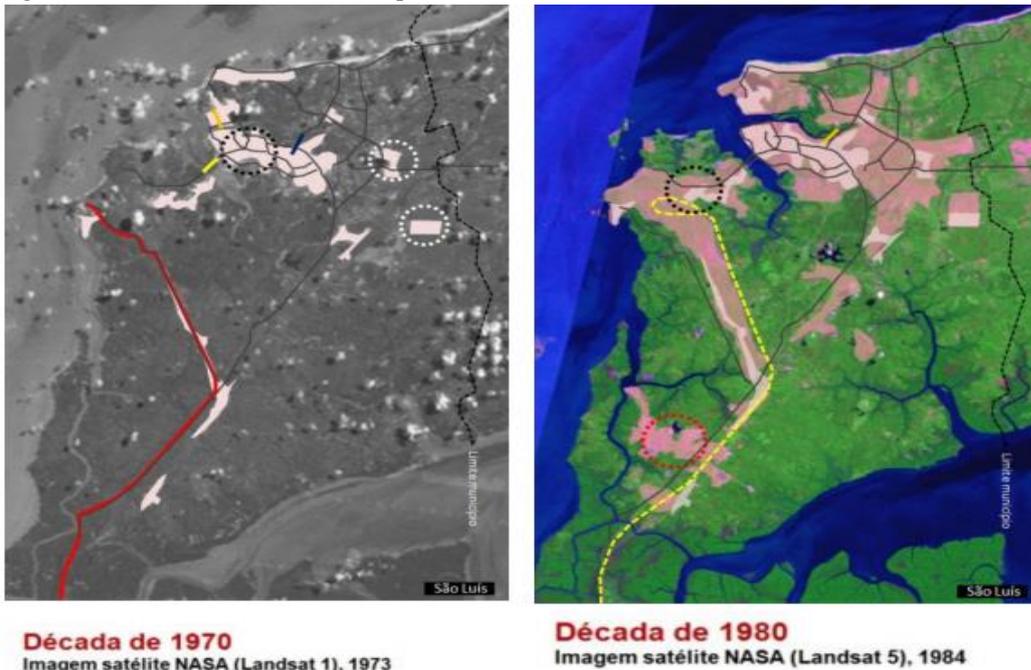
O fenômeno da migração das zonas rurais para as urbanas, ocorrida nas diversas regiões do país, aconteceu também nos municípios da ilha. A conjunção da ausência de políticas públicas de melhoria dos serviços nas áreas rurais com maiores oportunidades de trabalho na zona urbana estabelece uma boa causa para a migração.

Por isso, a questão da habitação, em São Luís, teve forte impulso com o BNH integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Segundo Maricato (2011) estes órgãos criados pelo regime militar a partir de 1964 fizeram com que as cidades brasileiras passassem a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. Nunca houve, numa escala tão grande, a “drenagem” de recursos financeiros para o mercado habitacional,

² Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm

ocasionando algumas mudanças sociais: a mudança no perfil das grandes cidades, mudanças no mercado fundiário e mudanças em vários aspectos da cadeia produtiva. A prosperidade que o país alcançou de 1940 a 1980, onde o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período. O SHF e suas grandes obras na área de saneamento e, paralelamente, a construção de obras viárias locais e regionais, foram custeadas principalmente pelos orçamentos estaduais e municipais (Figura 2).

Figura 2 – Mancha urbana do município de São Luís na Ilha.



Fonte: Espírito Santo (2014, p. 83)

Na imagem observa-se a expansão gradativa da malha urbana sobre o território, que nesse período pós-golpe de 1964, em um primeiro momento expande-se com os conjuntos habitacionais distanciados do Centro da cidade e, posteriormente, com o adensamento das áreas do entorno desses conjuntos e das áreas que ficaram no entremeio dessa ação governamental com suas políticas habitacionais.

Em contrapartida, esses investimentos no setor habitacional e os financiamentos não foram capazes de democratizar o acesso à terra via instituição da função social da propriedade. Maricato (2011) afirma que para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu, de forma que o acesso das classes médias foi priorizado, pois a atividade imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo (Figura 3).

Figura 3 – Mancha urbana do município de São Luís na Ilha.



Década de 2010
Imagem satélite NASA (Landsat 5), 2010

Fonte: Espírito Santo (2014, p. 83)

Maricato (1987, 2011) diz que os governos estaduais e municipais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e todos os contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura (Tabela 1).

Tabela 1 – Taxas de ocupação do solo: urbanização no município de São Luís na Ilha.

MUNICÍPIO	ÁREA DO MUNICÍPIO (Km ²) Geoprocessamento (1)	ÁREA URBANIZADA (Km ²)		ACRÉSCIMO ÁREA URBANIZADA (Km ²)	INCREMENTO ÁREA URBANIZADA (%)	% DA ÁREA URBANIZADA/ÁREA MUNICIPAL Geoprocessamento	
		2002	2010	2002/2010	2002/2010	2002	2010
SÃO LUÍS	827,5	166,2	242,6	76,4	46	20,1	29,3
PAÇO DO LUMIAR	132,3	33,7	68,8	35,1	104	25,5	52
RAPOSA	62,4	8,8	12,1	3,3	37,5	14,1	19,4
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	384,1	43,4	79,9	36,5	84	11,3	20,8

Nota:

(1) As áreas dos municípios foram obtidas por meio dos arquivos *shapefile* fornecidos pelo IBGE, e apresentam pequenas divergências das áreas municipais fornecidas pelo site @Cidade do IBGE.

Fonte: Espírito Santo (2014, p. 83)

Foi o que aconteceu em São Luís, nos conjuntos habitacionais criados nos tempos do BNH. Deslocados para terras distantes do centro comercial e financeiro da cidade, isolados em sua dificuldade de deslocamentos para trabalho ou lazer. Como afirma Maricato (2011) uma

nova classe média urbana surgiu, mas foram mantidos os grandes contingentes de pessoas sem acesso a direitos sociais e civis básicos, como a legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento, entre outros. Soma-se a estes problemas a profunda crise ocorrida na década de 1980 em todo país, cuja recessão fez a concentração e o aumento da pobreza atingir graus alarmantes (Gráfico 2).

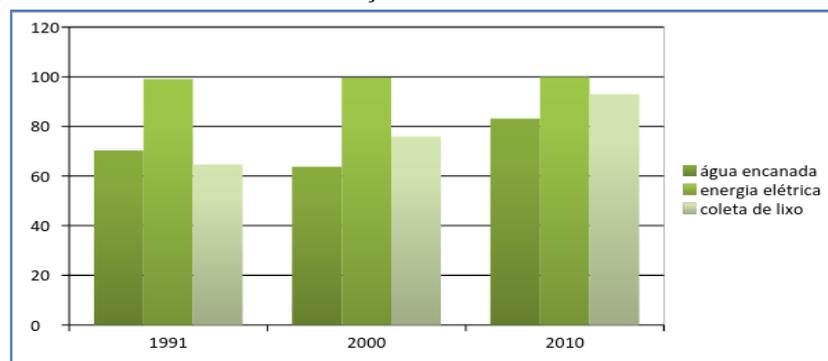
Gráfico 2 – Evolução do IDHM em São Luís/MA



Fonte: Atlas Brasil (2019)

Se em dias atuais ainda vemos lutas, paralisações e movimentos por melhorias de transporte, saúde e educação, entre outros direitos constituintes, na década de 1980 e 1990 o cenário para a cidade legal era precário e intensificado na cidade ilegal. É nessa época de escassez que os loteamentos ilegais se expandiram, configurando o atual quadro social da cidade. O gráfico 3, abaixo, sobre a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de São Luís, mostra os índices da cidade em 1991, segundo o PNUD.

Gráfico 3 – Indicadores de habitação – São Luís/MA



Fonte: Atlas Brasil (2019)

Entendemos que não há uma reflexão mais aprofundada por parte da grande maioria da população pobre sobre o que de fato eles têm de direito sobre a cidade. Maricato (2014), quando estabelece um diálogo sobre as manifestações de 2013, resgata e faz uma analogia com

os movimentos da reforma urbana, dos idos anos 1960 e depois, no fim da ditadura, na década de 1980, e afirma:

A luta pelo direito à cidade volta às ruas: o que está em disputa é a própria cidade, seus equipamentos sociais, suas oportunidades de emprego, de lazer, de mobilidade. Mas essa disputa se refere também à aplicação do fundo público, que ao invés de se dirigir à reprodução da força de trabalho, se dirige à reprodução do capital. O que se estabelece é a oposição entre valor de troca e valor de uso no espaço urbano; entre renda imobiliária e condições de vida. A crise urbana está no centro do conflito social no Brasil, só não enxerga aquele que não quer ver (MARICATO, 2014).

A ampliação do entendimento do direito aos serviços fornecidos pelo Estado com qualidade, incluindo frequência e eficiência, a transparência dos gastos públicos começa a fazer parte dos questionamentos e reivindicações da sociedade civil. Muito se fala de ausência de políticas públicas, mas elas existem, no papel, muitas vezes, no discurso, sempre, mas não passa disso.

A Constituição Federal inaugura a política da descentralização, onde é o município quem deve cuidar dos temas de interesse local, ou seja, quase tudo que está no território municipal – habitação, infraestrutura, saneamento, preservação ambiental, transportes, saúde, educação etc. Como afirma Maricato (2000), não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O “plano-discurso” cumpre um papel ideológico (Villaça, 1999) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos.

Maricato (2000) diz que, no caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito. A autora afirma ainda que como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o status de temas importantes (ou centrais, como deveriam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns (MARICATO, 2000).

A distância entre o discurso e a prática, entre o texto-lei e as políticas no bairro ou no chão da cidade, as prioridades de aplicação dos investimentos públicos demonstram a

ausência de intenção dos governos em diminuir as desigualdades nas ofertas dos serviços públicos. A falta de transparência na comunicação e apresentação dos investimentos e obras públicas futuras reproduz a lógica da política pública praticada no Brasil. Esta falta de transparência, também, nos dados apresentados na Leitura Técnica elaborada pela prefeitura de São Luís, durante o período da pesquisa confirmam a dificuldade de transparência na publicação dos dados e apresentação da cidade que temos, da cidade real.

Arantes (2000) afirma que embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo, e que haja – como mostrou à exaustão Lefebvre e depois toda a geografia humana recente – uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital, como estávamos vendo, há algo novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram, elas mesmas, a serem geridas e consumidas como mercadorias.

1.3 Pensar a cidade de São Luís, mediante desafios estruturais

Os desafios das cidades, sejam elas grandes, médias ou pequenas, são enormes, tendo em vista o enorme passivo histórico, o déficit habitacional, a falta de saneamento básico, transporte, dentre outros. A constituição cidadã traz, também, a participação popular e o controle social a ser exercido por toda a população. Os conselhos vêm para a realidade dos municípios como espaços de discussões e participações, onde o compartilhamento da gestão pública se coloca como o grande desafio.

Assim, neste trabalho, se estuda a participação popular a partir do olhar sobre o Conselho Municipal da Cidade de São Luís, no recorte temporal de 2006 a 2010. Dessa forma, se faz necessário examinar o município no tempo e no contexto da primeira década desse século, a partir do documento produzido pela Prefeitura Municipal de São Luís (PMSL), por meio do Instituto da Cidade (INCID), denominado Leitura Técnica, conforme metodologia recomendada pelo CONCIDADES por meio da Resolução número 87/2009.

O Art. 40, §4º do Estatuto das Cidades descreve o processo de elaboração do Plano Diretor (PD) e sua fiscalização:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2009).

O inciso I trata da promoção das audiências públicas e debates com a participação popular, com suas diversas associações representativas dos vários segmentos da comunidade, o que seria, pelo menos em tese, a garantia do controle social – que é a administração pública juntamente com os cidadãos interagindo para intervirem na tomada de decisão e solucionarem as problemáticas sociais.

No espaço urbano de São Luís pode-se analisar com respeito à distribuição espacial que se configura hoje também são reflexos das diretrizes dos Planos Diretores anteriores. A partir do Plano de Expansão da cidade de São Luís de 1958, onde novos vetores de ocupação se deslocaram para outras localidades para além do Centro Histórico, uma nova cidade se desenhou e que desde a origem até os dias atuais não se apresenta justa. O PD, como instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana, é de competência do município, e está sujeito a manipulações por parte daqueles que detêm o poder a fim de beneficiar uma parte da população, e geralmente, isso é feito à custa de outras parcelas da cidade. Neste aspecto, a cidade com o conceito de mercadoria, como Arantes (2000) mencionou, tem como “dono” os gestores legislando com privilégios para suas alianças políticas.

A participação popular e ativa é a única opção das classes populares de coibir a expansão do território de forma injusta. O solo, palco de disputas antagônicas, mostra através de sua configuração urbana a parcialidade das ações do Estado. Engels (1894 apud LENIN, 1983) diz sobre o Estado: é um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento. É a confissão de que essa sociedade se embaraçou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos inconciliáveis de que não pode desvencilhar-se. Mas para que essas classes antagônicas, com interesses econômicos contrários, não se entredevorassem e não devorassem a sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da “ordem”. Essa força, que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado.

Em “O Estado e a Revolução”, Lenin também é enfático quanto à natureza do Estado capitalista. O Estado é um órgão de dominação de classes, um órgão de submissão de uma classe por outras; é a criação de uma “ordem” que legalize e consolide essa submissão,

amortecendo a colisão das classes. Para políticos da pequena burguesia, ao contrário, a ordem é precisamente a conciliação de classes e não a submissão de uma classe por outras; atenuar a colisão significa conciliar, e não arrancar às classes oprimidas os meios e processos de luta contra os opressores a cuja derrocada elas aspiram (LENIN, 1983).

Transpondo essas análises do Estado para a observação do território das cidades observa-se muito claramente a cisão socioeconômica na cidade de São Luís e o delineamento do urbanismo que a natureza de classe do Estado. Os governos são interpelados (nas suas políticas, mesmo os governos que se reivindicam democráticos) pela força de coerção do Estado hegemônica e/ou representada pela burguesia, colocando-se à serviço (inclusive a legislação) dos negócios destas classes.

A cidade justa, por aqui, ainda não existe. A participação popular nas audiências, debates, conselhos e demais formas de participação, tem um papel de amenizar as tensões entre os interesses antagônicos.

O espaço urbano tende então a produzir e a reproduzir a estrutura gerada pelos interesses das burguesias, pois ela, para esse fim, controla o mercado, o Estado e a ideologia. Quanto mais desigual a estrutura socioeconômica de uma sociedade, mais desigual é seu poder político e mais desigual é seu espaço intraurbano (VILLAÇA, 2001).

Esta constatação do autor pode ser observada em todo o território de São Luís, onde o tecido urbano apresenta esta alternância de desigualdades: ora tem-se edificações de padrão alto ou muito alto e, bem próximo, tem-se ocupação “irregular”; para exemplificar, Olho d’Água e Vila Luizão, Quintas do Calhau e Vila Conceição, Olho d’Água e Fialho e assim por diante.

1.4 Leitura técnica de São Luís

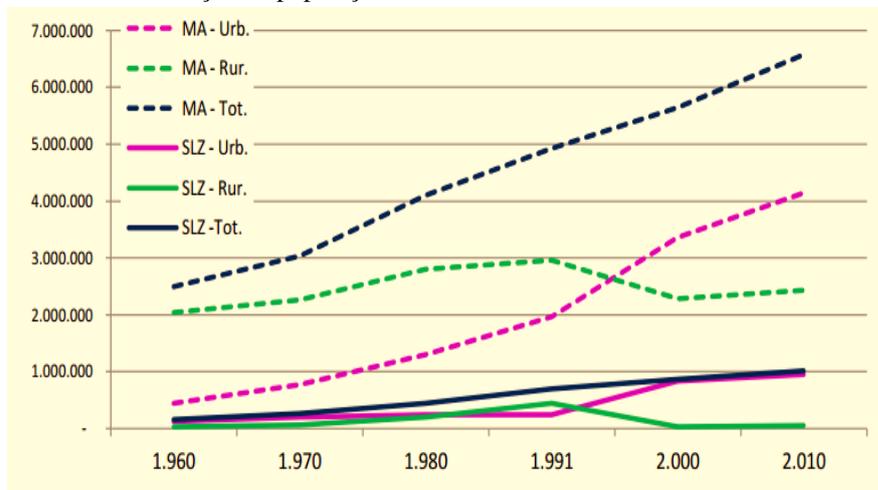
A Leitura Técnica de São Luís (2006) tem como objetivo caracterizar a desigualdade espacial – localizando-a, descrevendo as áreas. As áreas desejadas e as áreas ocupadas. Qual é a forma de ocupação e os interesses mais próximos.

A cidade informal teimava em aparecer pelas costuras do tecido que pretendia ocultá-la. Estamos nos referindo à representação ideológica da cidade ou da cidade onde mora a elite, como nota em inúmeros livros, Flávio Villaça. Além das ocorrências “inesperadas”, apenas a transferência de população – quase que invariavelmente pobre – que morava no trajeto

de alguma grande obra de expansão da cidade também exigia que a máquina administrativa, chamada de pública, encarasse a cidade informal (MARICATO, 2014).

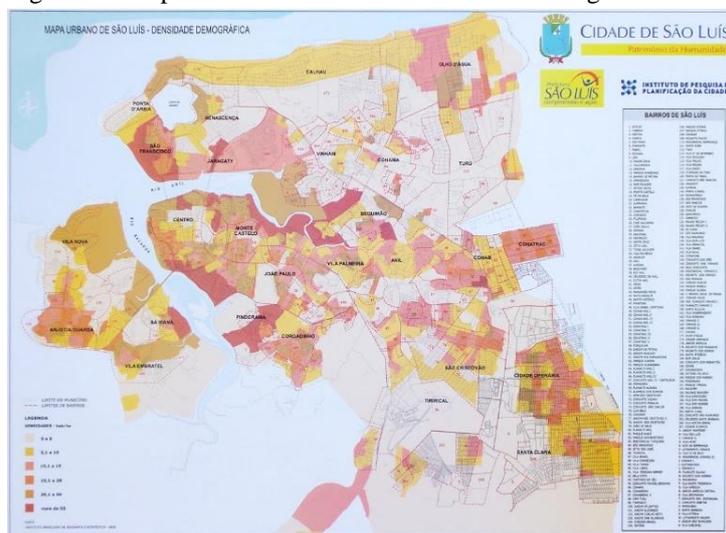
Observou-se pela Leitura Técnica de 2006, que a população de São Luís era de 158.000 em 1960 e em 2000, 867.690 habitantes. A partir da migração expressiva ocorrida a partir da década de 1960 existiam, basicamente, dois contextos de ocupação para esse incremento da população que se deslocava do interior para a capital. Em um primeiro momento, o adensamento de áreas já ocupadas nas bordas dos rios. As localidades ocupadas foram as áreas de baixada sujeitas à inundação, que hoje correspondem, na legislação em vigor, às Áreas de Preservação Permanente, que são as áreas dos leitos do Rio Bacanga e do Rio Anil (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Evolução da população do Maranhão e de São Luís, urbana e rural



Fonte: Vasconcelos (2014)

Figura 4 – Mapa urbano de São Luís: densidade demográfica



Fonte: Espírito Santo (2006)

Na figura 4, trazida da Leitura Técnica de 2006, as manchas em vermelho escuro correspondem às favelas, e estão localizadas nas áreas dos leitos dos rios e próximo ao centro histórico, onde grande parte dos remanescentes de escravos se instalou, e a outra parte corresponde à cidade criada a partir de meados das décadas de 1970, que são os conjuntos habitacionais que sofreram um processo de “inchaço” no seu entorno.

Como afirma Maricato (2011), essa desigualdade acontece, somente, por causa da reestruturação produtiva e do recuo das políticas sociais como sucede em muitos países centrais. Ela ocorre também do aprofundamento da desigualdade numa sociedade histórica e tradicionalmente desigual. O que podemos observar nas figuras das leituras técnicas, de 2006 e 2014, respectivamente é a concentração populacional nos bairros mais pobres da cidade nas regiões que são Áreas de Proteção Ambiental ou Áreas de Proteção Permanente que correspondem às áreas dos leitos dos rios Anil e Bacanga em sua maioria. Característica comum desses bairros, como cidade ilegal, é a situação fundiária duvidosa dos assentamentos, o reduzido tamanho dos lotes, as casas em sua maioria construídas pelos próprios proprietários etc.

A questão da habitação é um fator intrínseco à questão urbana, e São Luís viveu e ainda vive sobre o impasse dessa delicada questão. Em algumas entrevistas feitas com lideranças populares, pôde-se captar um pouco do que era a vida na cidade de São Luís em 1978, que aqui, foi relatada pela Sra. Maria José Serrão, 78 anos, que começou sua luta por moradia com a população do bairro da Liberdade e da Floresta, na década de 1970, e hoje ainda é atuante na causa da moradia e membro da União por Moradia Popular em São Luís.

Eu sou Maria José Serrão Silva, tenho 78 anos, sete oito, bem vividos graças a Deus, moro no bairro da Liberdade, assim, onde eu tenho o maior respeito e amor pelo bairro, e aí eu estive sempre na luta, não sou uma pessoa, assim, de estar lá na frente, nas necessidades eu estou. Eu sou, assim, muito tranquila nessa questão, mas pra ajudar eu tenho disposição. E eu vim pro movimento de moradia através dos movimentos de igreja. Eu por estar nos movimentos de igreja e quando surgiu o Pró-Morar, em 78, daí nós entramos de cabeça no movimento porque eram palafitas na Liberdade e Floresta e nós sentíamos muito pelo povo. O povo vivia tranquilo, era o povo mais vindo de Alcântara, que costumavam ainda vir de barco trazer a madeira, o carvão, tudo pra sua casa, que se tornava perto porque os barcos chegavam direto nas palafitas, e daí então pelos movimentos de igreja a gente ficou conversando, dando assistência, reunindo, discutindo, daí foram formados com a vinda do projeto Pró-Morar associações de moradores da Floresta e da Liberdade, eram moradores palafitados da Floresta e da Liberdade, e daí a gente se organizou. E a doença é tão contagiante que pega a gente de uma maneira que a gente não sai mais, fica envolvido de uma tal maneira que não sai mais” (informal verbal).³

³ Entrevista realizada em São Luís/MA com a Sra. Maria José Serrão, membro da União por Moradia Popular, no dia 15 de agosto de 2016.

A questão da moradia e a ausência de políticas voltadas à melhoria desses ambientes consolidados não são validados na leitura técnica, quando os dados do diagnóstico não apresentam os números nem a situação precarizada da população excluída residente na periferia das áreas centrais. Mas o depoimento sugere o problema, que ultrapassa 40 anos de existência, sem políticas transformadoras para mudança dessa realidade na periferia de São Luís.

Maricato (1997, p. 82-83) define periferia como

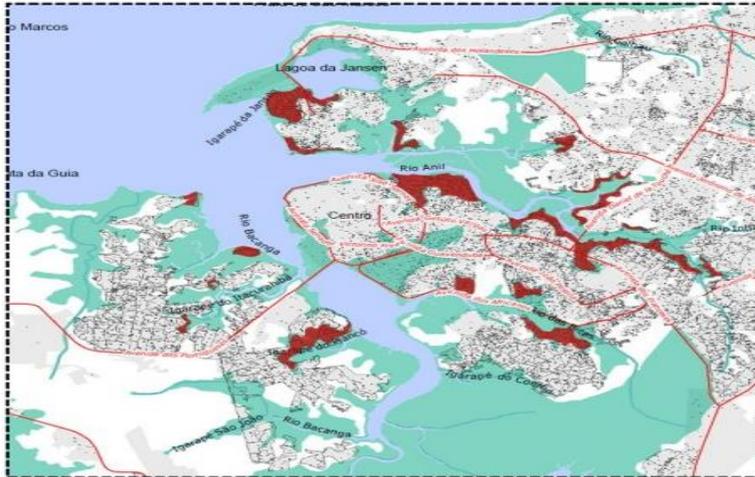
o espaço da residência da classe trabalhadora ou das camadas populares, espaço que se estende por vastas áreas ocupadas por pequenas casas em pequenos lotes, longe dos centros de comércio ou negócios, sem equipamento ou infraestrutura urbana, onde o comércio e os serviços particulares também são insignificantes enquanto forma de uso do solo.

A definição precisa da periferia confirma nas cidades brasileiras o perfil da parcela da população excluída. Em São Luís, por suas características físicas, a “periferia” está ao lado de bairros nobres ocupados pela classe dominante, nas margens dos rios e nas áreas com topografia mais baixa, muitas vezes alagadas nos períodos chuvosos ou pelo movimento da maré. A população residente tem demandas da ação do Estado, conforme fala de Maria Serrão:

“Olha, foram lutas que nós tivemos, por exemplo, nesse trabalho do movimento de defesa dos favelados e palafitados, eu fico sempre lembrando disso. Nós íamos pra rua, não tínhamos projeto, não tínhamos recurso, não tínhamos apoio de nenhum político, que nós não queríamos mesmo apoio de políticos, partidários, e nós íamos pros bairros colher assinatura, os fins de semana, viemos pra Deodoro pra colher assinatura pra conseguir casas populares. E eu me lembro que passou na televisão, num canal de televisão, o carro de mão cheio de propostas indo pro Congresso pra votar, mas isso só foi acontecer no governo Lula, que foi acontecer essa votação de casas populares. E graças a Deus isso aí a gente conseguiu porque através do governo é sempre destinada uma quantia em recurso pra fazer as casas, que tínhamos até Minha Casa, Minha Vida, não sei se vai continuar, não é, que já ajudou, favoreceu muita gente, e isso pra gente é um pouquinho de um consolo de todo o trabalho da gente” (informal verbal).⁴

⁴ Entrevista realizada em São Luís/MA com a Sra. Maria José Serrão, membro da União por Moradia Popular, no dia 15 de agosto de 2016.

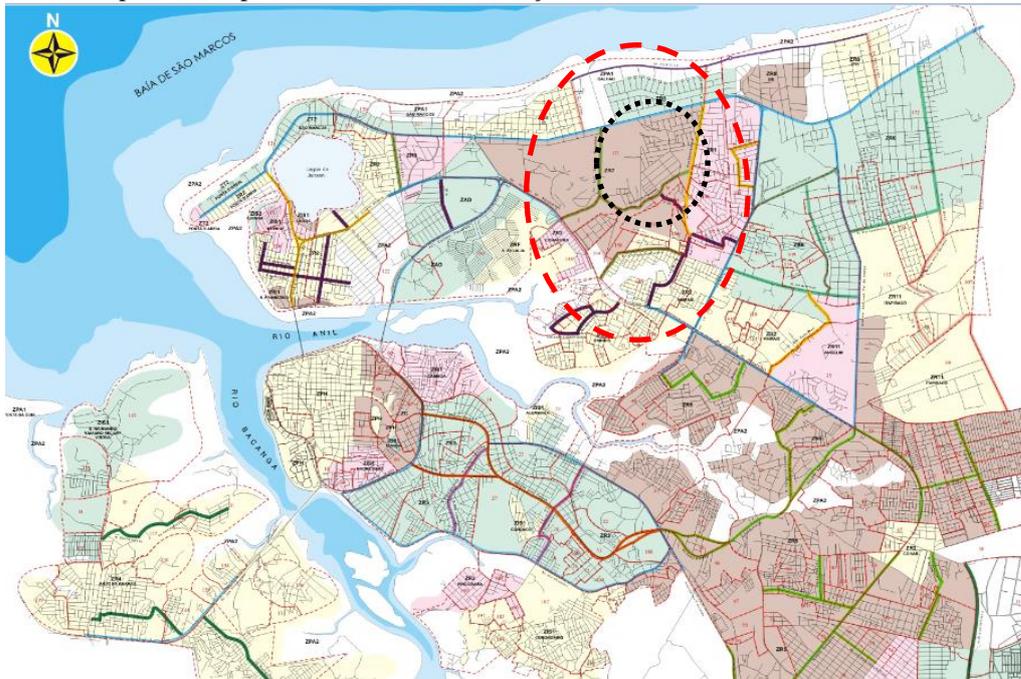
Figura 5 – As áreas destacadas em vermelho são aquelas onde se concentram ocupações precárias e localizadas em áreas com restrição à ocupação.



Fonte: Barbosa, Espírito Santo e Trinta (2014).

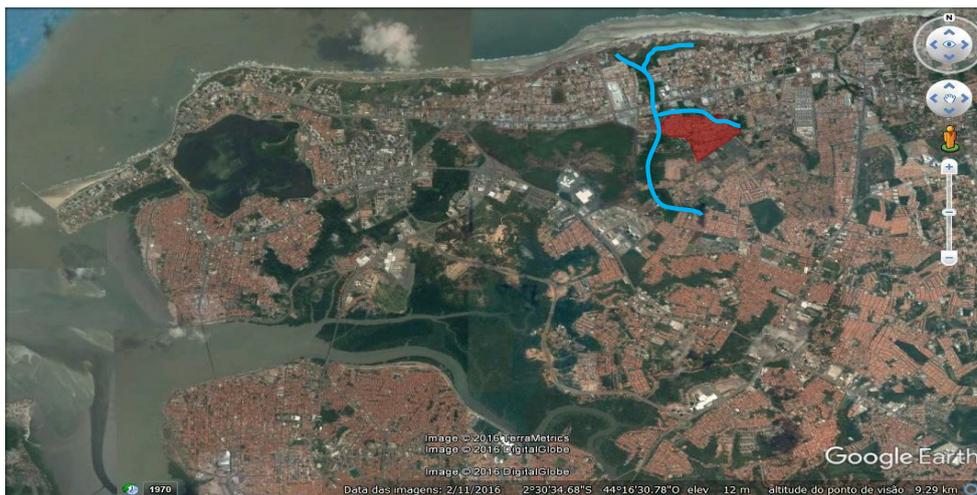
Na figura 5 (BARBOSA; ESPÍRITO SANTO; TRINTA, 2014), das áreas com restrição à ocupação não apontam a Vila Conceição e Portelinha, por exemplo, como uma ocupação ilegal, mesmo estando localizada na região da Bacia do Rio Calhau, considerada pela Lei de Zoneamento uma Zona de Proteção Ambiental (ZPA), sendo que se percebe nas imagens a sobreposição da malha urbana e várias áreas residenciais construídas tanto nas proximidades da foz, e principalmente nas áreas da nascente do rio. Em Espírito Santo (2014, p. 30), para considerar o que é uma área de restrição à ocupação as seguintes variáveis: áreas de baixada sujeitas à inundação, áreas de preservação permanente de rios e córregos, porções territoriais onde podem predominar os solos instáveis e porções com declividades iguais ou superiores a 30%. Entretanto, a Leitura Técnica de São Luís de 2014 desconsiderou as ocupações que se instalaram na bacia das praias (Rio Calhau, Rio Pimenta e Rio Claro, por exemplo). Onde essas ocupações tanto legais como ilegais comprometem a integridade e existência dos rios e da qualidade das praias do litoral norte da Ilha de São Luís.

Figura 6 – Mapa de zoneamento de São Luís/MA, em tracejado vermelho está a área da bacia do Rio Calhau, e em pontilhado preto a área da Vila Conceição.



Fonte: Google Earth (2016)

Figura 7 – Bairro da Vila Conceição (área demarcada em vermelho e curso d'água em azul), localizado nas áreas de vulnerabilidade do Rio Calhau



Fonte: Google Earth (2016)

É possível perceber que na figura 7, onde as áreas de ocupação estão em vermelho, não apresenta a grande área ocupada próxima ao Rio Calhau, tanto o Bairro da Vila Conceição dentre outros que ocupam a área há décadas, conforme apresentado na figura 8 e 9, procede o questionamento: por que áreas consolidadas em bairros nobres não aparecem na leitura que o poder público faz da cidade?

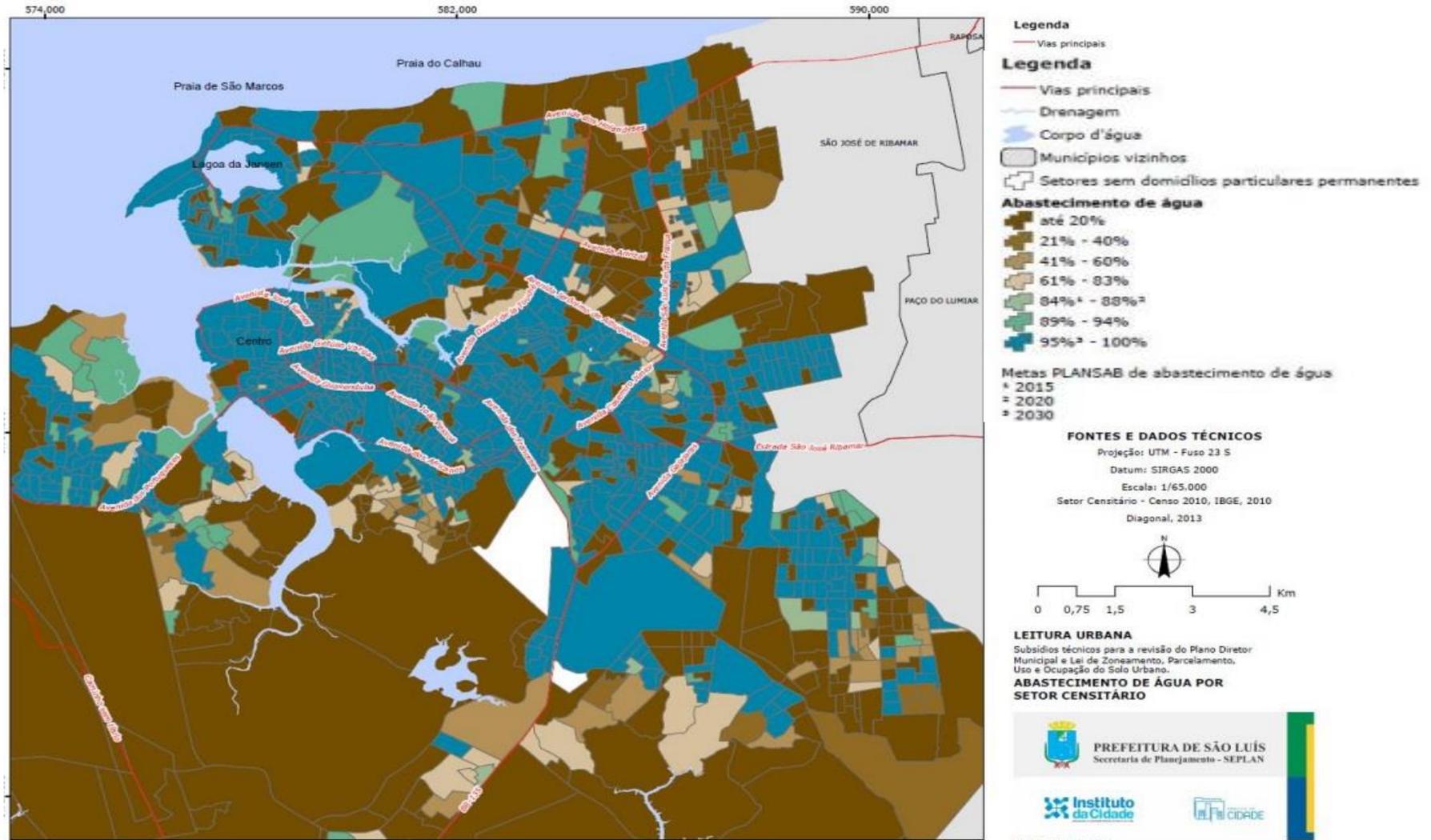
Figura 8 – “Rua da Caema”, no bairro da Vila Conceição, localizado nas áreas de vulnerabilidade do Rio Calhau



Fonte: Google StreetView (2016)

Na figura 9 do documento produzido pelo poder público, uma grande área (em azul) com percentual grande 95 a 100% de área aparece com abastecimento de água, o que contraria a realidade, onde diversos bairros reclamam diurnamente de falta de água, basta perceber o grande número de carros pipas trafegando pela cidade.

Figura 9 – Mapa da cidade de São Luís com a localização dos bairros servidos por abastecimento de água



Fonte: Espírito Santo (2014)

Assim, o bairro em destaque faz parte da cidade ilegal, invisível aos olhos do poder público. Mesmo localizado em uma área onde se concentram e são direcionados os maiores investimentos do município. A ausência de registro das ocupações em áreas vulneráveis (vide Vila Conceição, Portelinha etc.) tem uma justificativa? O que acontece é que, primeiramente, é que uma determinada área é uma Área de Proteção Permanente (APP), ou apresenta vulnerabilidade ambiental com limitações urbanísticas na legislação, mas fisicamente apresenta riscos em sua ocupação. Esta área, ao longo do tempo, é ocupada por populações carentes, diante da omissão do poder público, mas sua aquiescência silenciosa. A ocupação ao longo do tempo se consolida, seja na implantação de sistema viário, iluminação, ocupação, construção nos lotes. Após um período de ocupação a área está consolidada, não havendo algum vestígio de que a área possui alguma vulnerabilidade ambiental, como por exemplo, o bairro do São Francisco, Lagoa, Vila Conceição, dentre outras. Apesar de muitas vezes a dimensão dos lotes serem obstáculos para novas construções com a apropriação dos índices urbanísticos previstos nas leis de Uso de Ocupação do Solo.

A possibilidade de “transformar” uma parte do território, de uma área de risco, muitas vezes com alagamentos, com proximidade de corpos d’água, com topografia baixa, com características de canais de drenagem naturais, com ocupações precárias, mas passa informações de que “pode” ser ocupada, afinal, precária ou não, não estão ocupadas. Assim estas áreas se transformam em áreas atraentes para a construção mais resistentes, com ou para usos que tem como meta atender aquela ou uma classe que busca um imóvel pela possibilidade de ocupar em uma “área em expansão”, uma vez que apresenta renovação urbana a preços ainda baixos por conta da vizinhança que ainda resiste a especulações.

O direito à invasão é até permitido, mas não o direito à cidade. A ausência do controle urbanístico (fiscalização das construções e do uso/ocupação do solo) ou flexibilização radical da regulação nas periferias convive com a relativa “flexibilidade”, dada pela pequena corrupção, na cidade legal. Legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem-se um círculo que se fecha em si mesmo (MARICATO, 2014).

Para Maricato (2011) o controle urbanístico (a fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo), de competência municipal, se dá somente na cidade legal. Para os assentamentos precários ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária. Diz ainda, que nem mesmo em áreas de proteção ambiental, sobre as quais incidem as leis federais, estaduais e municipais, a fiscalização e a aplicação da lei se dão com mais rigor do que nas áreas valorizadas pelo mercado. A autora afirma que o mercado imobiliário controla os

investimentos públicos urbanos que são o fator mais importante de valorização imobiliária, o que acaba justificando os *lobbies* existentes no processo de urbanização.

Diante da análise comparativa e constatando as áreas do município que mais adensaram no período trabalhado pode constatar que foram as ocupações espontâneas. Neste período houve pouco investimento em política habitacional, o que atribuiu o investimento do mercado imobiliário mais voltado para a classe média e alta, vide a expansão nas áreas da Ponta d'Areia e a região entre o Calhau e a Ponta do Farol. Excluindo estas áreas poucos investimentos foram realizados.

Entretanto, enquanto o mercado imobiliário avançava nos vazios “legais”, voltados a atender a classe média e alta, as ocupações se adensavam nas áreas impróprias para mercado formal. Estas áreas, convenientemente, são ocupadas com a omissão/benção do poder público, por serem áreas de riscos, vulneráveis, alagadas etc. até o momento que a ocupação estar consolidada, ou seja, não guardam as características naturais, anteriores à ocupação. Apresentam um “clamor” pela regularização, posteriormente num movimento silencioso são comercializadas para o mercado formal, da classe média alta. Um bom exemplo, atual, são as áreas no entorno da Lagoa da Jansen, onde antes da implantação do projeto de urbanização da lagoa, era conhecido como “Maré”, aquelas pessoas que moram na maré.

É importante notar que estas ocupações se deram e/ou ampliaram de forma silenciosa, assim se mantiveram à margem das rotas dos pequenos investimentos de infraestrutura e projetos urbanos de melhorias dos espaços públicos. Assim, é possível constatar como estas áreas – para citar alguns exemplos: Vila Cristalina (atrás do Shopping da Ilha), Jaracati (atrás da UDI, Medical Center e Shopping São Luís) – não têm uma praça, escola, quadra esportiva, atendimento de saúde, comércio, serviço, enfim, não têm, também, oportunidade de trabalho. Se consolidam com pouco ou nenhum espaço disponível, vazio, densamente ocupado, traçado orgânico, com larguras variadas, muitas vezes obstaculizando a passagem de equipamentos de coleta e assistência, criando uma barreira de acesso e fronteiras entre a cidade legal, sob o olhar da regularidade dos traçados. Estas áreas apresentam muitos obstáculos para sua inserção à cidade legal em função de suas características estruturais, como traçado irregular e estreito, ausência de afastamentos frontais e calçadas ou espaço para elas, falta de drenagem etc.

As barreiras não se limitam somente às físicas, elas estão na linguagem, na forma de nomear os lugares, entre tantas, é possível observar na escuta: invasores, invasão, favela, irregular, enfim, ainda se apresenta muito preconceito, muitas vezes sobre temas e problemas

que existem em todo o território, mas é potencializado nestas áreas, por exemplo a insegurança, está sempre na fala repetitiva sem a menor reflexão.

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivam (SAULE JR., 2007).

O direito à cidade não é internalizado em nossa sociedade, seja nas pessoas que carecem do direito, seja a sociedade nas classes mais altas, seja no poder público, os técnicos e os funcionários públicos que deveriam priorizar o atendimento, o planejamento e os serviços. Assim, quem precisa dos serviços e infraestrutura, na medida em que não se compreende como sujeito de direitos, não os reivindica, os que deveriam realizar, propor, implementar, que são os agentes públicos, não o fazem, porque não os compreende como “merecedores” dos benefícios dos serviços públicos. E a sociedade entende, muito equivocadamente, que “essas pessoas não pagam impostos, então como podem ter os serviços públicos” (observação de empresário da construção civil durante as audiências públicas, em 2015, para alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo de São Luís).

No Brasil, tem sido relevante a relação construída de diversas organizações não governamentais, movimentos populares, associações profissionais, pesquisadores, grupos religiosos, organizações políticas que adotam uma plataforma de reforma urbana, a partir do processo de democratização do país, em meados dos anos 80 do século XX, em torno de uma plataforma da reforma urbana, para mudar a realidade de segregação e discriminação e desigualdades nas cidades brasileiras. Esta relação construída tem como marcos referenciais a ética e a solidariedade, que se materializam numa coalizão de organizações populares e da sociedade civil denominada FNRU (SAULE JR., 2007).

Apesar de esse movimento ter expandido em todo o território e inúmeras vitórias, principalmente na área institucional, com a criação e leis, programas etc., há muito a se fazer, é um processo lento onde as mudanças no campo do concreto são lentas. Como Gramsci, (1999) compreende que algumas realidades são naturais, assim nasceram pobres, excluídos. O que significa dizer que uma certa ação, um certo modo de viver, um certo comportamento ou costume são “naturais” ou que eles, ao contrário, são “contra natureza”? Cada qual, em seu íntimo, acredita saber exatamente o que isto significa; mas, quando se pede uma resposta explícita e argumentada, vê-se que a coisa afinal não é assim tão fácil como pode parecer. É

preciso desde logo estabelecer que não se pode falar de “natureza” como algo fixo, imutável e objetivo. Percebe-se que quase sempre “natural” significa justo e normal segundo nossa consciência desta atualidade determinada historicamente e considera seu modo de pensar eterno e imutável.

A população excluída se exclui mais. A luta do dia a dia, o sentimento de que não é merecedora dos serviços, pelas razões colocadas acima e a ausência de canais que possam possibilitar a discussão, o aprendizado para que se compreenda detentor dos direitos e, principalmente, o canal que poderia reivindicar, propor, priorizar não existe ou, às vezes, existe na teoria, mas não é acessível a quem precisa ou compreende seus direitos. Assim, perpetua a exclusão.

Gramsci quando discute a justificativa de alguns grupos, que ele chama de fanáticos, de que esta ou aquela atitude é natural, porque se percebe na natureza. Ele traz uma reflexão que cabe para o entendimento da resistência tão grande de que o direito à cidade seja entendido como um direito universal.

Ainda que fosse verdade que certos atos se verificam entre animais, que significado isso teria para o homem? Por que deveria derivar daí uma norma de conduta? A “natureza” do homem é o conjunto das relações sociais, que determina uma consciência historicamente definida; só esta consciência pode indicar o que é “natural” ou “contra a natureza”. Além disso: o conjunto das relações sociais é contraditório a cada momento e está em contínuo desenvolvimento, de modo que a “natureza” do homem não é algo homogêneo para todos os homens em todos os tempos (GRAMSCI, 1999).

O revolucionário italiano apresenta o entendimento de que as relações sociais devem estar em contínuo desenvolvimento, continua colocando que se as relações sociais são contraditórias, também são as consciências dos homens, que tem: a existência de consciências históricas de grupo (com a existência de estratificações correspondentes a fases diversas do desenvolvimento histórico da civilização e com antíteses nos grupos que correspondem a um mesmo nível histórico) e se manifesta nos indivíduos particulares como reflexo de uma tal desagregação “vertical e horizontal” (GRAMSCI, 2016).

Entende Gramsci (2016, p. 52) que os grupos subalternos não têm autonomia na iniciativa histórica, assim “a desagregação é mais grave e é mais forte a luta para se libertarem dos princípios impostos e não propostos, para obter uma consciência histórica autônoma”; isto é, a territorialização constitui-se em um processo de domínio (político-econômico) e/ou apropriação (simbólico-cultural) do espaço pelos grupos humanos (GRAMSCI apud RODRIGUES *et al.*, 2018).

Desta maneira, o direito à cidade retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social (SAULE JR., 2007).

A exclusão se dá sob diversas formas, algumas com muita crueldade, que necessita de estudos especializados, para a compreensão dessa característica cultural de entender que merecem esta situação, como se alguém merecesse nascer pobre e excluído. Mas como esse não é o objeto de nossa pesquisa vamos para a discussão a que nos propomos. Não se pode medir qual, de fato, é maior ou menor exclusão, assim vamos discutir sem mensurar o que é mais ou menos importante, mas não se tem dúvida sobre o direito e a ausência do serviço. A primeira questão a ser trabalhada é o acesso à moradia, entendendo não como um produto, que pode ser adquirido nas prateleiras do mercado, escolher onde comprar, o imóvel, a infraestrutura, a localização, enfim, a população excluída não acessa, não escolhe onde deseja morar, onde os filhos vão estudar ou, qual o bairro mais perto da praia, do shopping ou etc.

Esta população utiliza outros critérios para sua “escolha”. A trajetória é sempre outra, muita mudança, muita instabilidade, morando na casa de parentes, que os acolhem, conforme o depoimento da dileta professora Marivânia: “a qualidade e o futuro de uma família que migra do interior do estado para a capital dependem, enormemente, da solidariedade de quem veio na frente” (informação verbal).⁵ Assim, é muito comum, famílias que coabitam a mesma moradia, que não cabe uma família, mas acolhem. Enfim, diante do exposto com apresentação do olhar desfocado do poder público sobre o território, cumpre uma maior responsabilidade da sociedade civil na discussão da “cidade que queremos” (slogan de 2ª Conferência da Cidade), se não temos os dados da cidade que temos, como pensar o futuro?

⁵ Depoimento da professora Marivânia.

2 GESTÃO PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O objetivo da emenda popular voltada para a política urbana junto a Assembleia Constituinte era assegurar direitos até então inexistentes para os brasileiros, como o direito à moradia e ao acesso aos programas públicos de habitação, saneamento e transportes. Cabe lembrar, que diferentemente da década de 1960, onde somente arquitetos contribuía na orientação aos movimentos e lideranças nas negociações com o Estado, um número maior e diversificado de intelectuais estava junto, além dos arquitetos, sociólogos, assistentes sociais, geógrafos etc. Nesta parte da pesquisa discute-se a fundamentação legal que ampara a participação dos conselhos na gestão do território e em outras políticas setoriais, ou seja, garante ao cidadão a participação da gestão pública.

A mobilização e proposta dos movimentos populares apresentavam unanimidade com apoio e articulações com outros segmentos como sindicatos, organizações não governamentais, instituições acadêmicas e técnicos da esfera local do poder público, principalmente das regiões metropolitanas; assim foi possível a conquista do capítulo dedicado à política urbana na Constituição de 1988, contendo os artigos 182 e 183. E assim, pela primeira vez na história brasileira a Carta Magna faz referência à função social da propriedade e da cidade, que indica o Plano Diretor com os instrumentos urbanísticos e jurídicos para o enfrentamento das forças que especulam a terra urbana, muitas vezes ociosas ou subutilizadas, e com infraestrutura paga por todos, principalmente por aqueles que são obrigados a buscar moradias nas periferias dos centros urbanos.

A relação entre a produção teórica de tais sujeitos e as atividades práticas das lideranças populares, nos leva a analisá-los como “intelectuais orgânicos” dos movimentos urbanos, uma vez que toda sua ação, desenvolvida frente ao Estado, está balizada pela defesa da plataforma do Movimento. Hoje, organizada nacionalmente no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), esta relação entre vanguarda intelectual e lideranças populares está perfeitamente assimilada pelos mecanismos de deliberação e gestão estatais, que têm no CONCIDADES, órgão consultivo do Ministério das Cidades, sua expressão maior (BURNETT, 2012).

Assim, tomando tal fato, remete-se a constatação da falência do poder público em promover a gestão do solo municipal, com bastante evidência nas regiões metropolitanas, nas grandes e populosas capitais brasileiras. Estas áreas apresentavam maior população e deixavam evidente as desigualdades e as péssimas condições de vida dos brasileiros que ali viviam.

Lembrando que muitos desses, em sua maioria tinham se deslocado num processo de migração das áreas rurais e/ou dos municípios menores para os grandes centros na busca de melhores condições de vida, trabalho e renda.

Esta falência do poder público foi analisada por diversos autores (MARICATO, 2014; ROLNIK, 2015; entre outros) o que demonstra a importância do tema e, principalmente as dificuldades de encontrar soluções, uma vez que as causas e consequências são diversas, não existindo soluções mágicas, muito menos de curto prazo. No entanto, esforços são despendidos com este objetivo, na Constituição de 1988, no título VII, sob o título “Da ordem econômica e financeira”, em seu segundo capítulo, é dedicada à Política Urbana, onde no caput do artigo 182, está prescrito:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988a).

Neste parágrafo constitucional o legislador brasileiro estabelece parâmetros conflitantes com a própria constituição, em seu artigo 18, que estabelece: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988a).

Desta maneira, a “cidade” colocada no §1º do artigo 182 é a zona urbana, como é entendido por todos? O que não é cidade é rural. Outro equívoco do legislador está posto no caput do artigo 182, quando a política é de “desenvolvimento urbano”; então o plano diretor e a política de desenvolvimento voltada para o território se restringiram na Constituição às áreas urbanas? O que fazer então com quase 99% do território brasileiro que não é urbano?

Além disso, o legislador coloca outro parâmetro que somente “cidades com mais de vinte mil habitantes são obrigadas a elaborar o plano diretor”, que é definido na Constituição, no artigo 182, §1º, transcrito acima, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Assim, cabe o questionamento: pode haver no Brasil expansão rural? Então, apesar dessa grande extensão territorial, somente a área urbana pode se expandir? Cabe, talvez, outro questionamento: que Brasil estava sendo projetado na Constituição de 1988? Entretanto, apesar destas questões, a Constituição não era suficiente para a consolidação da

participação na gestão do território, era necessária a regulamentação dos artigos constitucionais. Nasce o Estatuto da Cidade, instrumento que será discutido em seguida.

2.1 Gestão participativa e sua consolidação legal

Mais tarde, em 2001, quando os artigos constitucionais 182 e 183 são regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, não é Estatuto do Município, é da Cidade, o legislador, de forma reincidente, estabelece no artigo 41, que o “plano diretor é obrigatório para cidades” (BRASIL, 2001), embora que no artigo 40, ele tenha previsto que:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
 § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.
 § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo (BRASIL, 2001).

Assim, cabe mais um questionamento: é a cidade ou o município, se o Plano Diretor deve englobar “o território do Município, como um todo”, conforme descrito na citação acima? Mas no artigo 41, do Estatuto da Cidade, o legislador estabelece um rol de critérios que definirá a obrigatoriedade ou não dos municípios para elaboração do Plano Diretor, descrito a seguir:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
 I – Com mais de vinte mil habitantes;
 II – Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
 III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
 IV – Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
 V – Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
 VI - Incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

Este paradoxo persiste, inclusive, a Política de Desenvolvimento, de âmbito nacional, que tem como objetivo o desenvolvimento territorial tem o título de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), apesar de seu conteúdo, como o item 1, letra e, depois reafirmando no item 4, letra a que prevê:

A implementação da gestão democrática na PNDU exige compromissos dos poderes executivos e legislativos com:

e) a organização, por meio de debate nacional envolvendo a participação de todos os segmentos da sociedade;

4. Para permitir a participação e o controle social, União, estados, Distrito Federal, municípios e empresas públicas, devem garantir:

a) Constituição democrática de conselhos da cidade, para superar a fragmentação das políticas públicas urbanas, através da integração das áreas temáticas e setoriais (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transportes, trânsito e mobilidade urbana e outros de interesse local ou regional) garantindo a aplicação do processo de planejamento participativo (BRASIL, 2004).

Assim, faz-se necessário lembrar que esta Política é construída dentro da 2ª Conferência Nacional das Cidades, como Resolução, a partir da participação de representantes de segmentos organizados de todo o território nacional.

Deste modo, mais uma vez se reafirma o “desconhecimento” ou a falta de identidade do território brasileiro com as suas características de ocupação e toda sua diversidade. Passados 28 anos da promulgação da Constituição Federal, nas conferências municipais que acontecem a cada três anos, e neste, em 2016, aconteceram até os primeiros dias de julho, nos municípios elencados no artigo 41 do Estatuto da Cidade, continuam sendo chamadas de Conferência da Cidade, mesmo que o município apresente mais de cinquenta por cento de sua população morando nas zonas rurais, a Conferência continua sendo da cidade.

É importante destacar que isto sempre acende discussão, cobranças, ainda poucas para tamanho equívoco. Mas cabe o questionamento: qual o Brasil que existe nas políticas de desenvolvimento, seja urbana, regional ou local? Que conceito de “urbano” está na lógica dos segmentos organizados que participam nas diversas instâncias das Conferências – nacional estadual e municipal?

A população urbana aumentou quase três vezes mais do que a população total, nesses 50 anos. Para este processo contribuiu o intenso êxodo rural e, por conseguinte o grande crescimento vegetativo da população (GIRARDI, 2008); assim, a área urbana é caracterizada principalmente pela alta densidade demográfica, isto é, alta ocupação territorial.

E assim, as diferenças entre o rural e o urbano no país não se dão apenas nos indicadores educacionais. Em termos gerais, há grandes divergências entre o Brasil urbano e o Brasil rural, como aponta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (PEREIRA; CASTRO, 2019).

Nesta reflexão e já estabelecendo a necessidade de um olhar para trás, que não é sobre um passado remoto, é o presente, uma vez que a atuação dos movimentos sociais e os desafios são ações paralelas, ou seja, pensa, discute, age, reage, projeta e vai agindo, porque os impasses se colocam a todo momento. Nesta perspectiva, a professora faz esta leitura:

Após 8 anos de criado o Ministério das Cidades, entretanto, o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo. Podemos dizer que os movimentos ligados à Reforma Urbana “bateram no teto”, isto é, estão fragmentados e muitos desmobilizados e têm poucas possibilidades de avanço real na linha preconizada pelas agendas tão debatidas em inúmeros encontros, reuniões, congressos, seminários etc. As originais experiências de gestão municipais democráticas e populares que marcaram os anos de 1980 e a1990 parecem ter se esgotado (MARICATO, 2014).

Em nossa reflexão há de se perceber o abismo que existe entre a percepção da população que habita nas metrópoles brasileiras em relação ao direito à cidade, tendo em vista diversas manifestações como a de julho de 2013 e durante o processo de discussão e aprovação do plano diretor de São Paulo, para citar alguns. Ainda é pouco, mas já é alguma coisa.

Por outro lado, nas cidades pequenas não existe reflexão ou muito pouca, a discussão fica na dimensão da política local, com a prática do clientelismo e da pessoalidade. O alcance das políticas fica restrito, muitas vezes a copiar o que a cidade média mais próxima ou a capital estabeleceu como modelo. As questões de qualidade de vida, da construção de parâmetros para as políticas locais dentro do universo de suas realidades não são discutidas ou pensadas. Nessa perspectiva, Maricato (2014) contribui no balanço: a evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa.

A demanda por infraestrutura, reivindicação presente em todas as cidades brasileiras, se amplia em suas extensões buscando atender as periferias ocupadas pela população de baixa renda, que lá se instala, mas precisa ir e voltar todos os dias. Este grande deslocamento se deve, principalmente porque o trabalho continua instalado nas centralidades dos bairros mais centrais, assim, novas regiões vão surgindo, mas não são criadas ofertas de trabalho, suficientes e necessárias para seus moradores.

É importante frisar que durante todo o período que este trabalho se debruça, o capitalismo brasileiro passou por mudanças marcantes, que impactam direta e indiretamente a política urbana. Do capitalismo neoliberal à globalização, os reflexos de como pensar e o agir nas políticas são orquestrados pela batuta, muitas vezes invisível, mas eficaz. Mais especificadamente, a mestra, com domínio da questão, apresenta sobre o início do governo Lula, após a vitória nas urnas, em 2002:

Além do mais, é preciso lembrar que isso se deu em uma conjuntura dominada pelo declínio do Estado provedor e até mesmo as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte haviam sido abandonadas de um modo geral (MARICATO, 2014).

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, tinha como objetivo atender a reivindicações dos movimentos populares, além de, conforme: [...] criação do Ministério das Cidades teve sua pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens. Um significativo número de documentos, projetos de lei, plataformas e programas foi desenvolvido pelo FNUR, por cada umas das entidades que dele fizeram parte, pelos partidos políticos progressistas pelas instâncias legislativas, pelas entidades sindicais, profissionais ou acadêmicas, e apresentados em fóruns internacionais (com destaque para a Conferência Internacional Habitat II, em 1996), nacionais e locais. O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil (MARICATO, 2014).

A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal se deu no regime militar (1964-1985). Com a crise fiscal que atingiu o país em 1980 e a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e implementadas pelo Regime Militar entram em colapso. Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta (MARICATO, 2006).

A política urbana sai do universo de preocupação local, que não conseguiu dar respostas, tendo em vista a desenfreada urbanização e criação de cidades com enormes desigualdades sociais e territoriais, onde grande parte da população vivia na total precariedade; assim, a política urbana alça voo para o pouso no patamar nacional, das questões constitucionais.

Desta maneira, faz-se necessário enfatizar que esta política seja desenvolvida por uma instância no nível federal, não como uma secretaria ligada a outro ministério, mas a seu ministério próprio. Assim, nasce o Ministério das Cidades; dentro de seu guarda-chuva se localizam as secretarias específicas para tratar dos conselhos urbanos e os transportes; ao referir-se à mobilidade, ainda existe um longo caminho a ser percorrido.

Em 2003, no primeiro ano do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi criado o Ministério das Cidades, a partir da Medida Provisória nº103/2003, que foi convertida, em 28 de maio desse mesmo ano, na Lei Federal nº 10.683, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, mais especificadamente seu artigo 27, II, estabelece as competências do ministério recém-criado:

política de desenvolvimento urbano;
 políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
 promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
 política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
 planejamento, regulação, normatização e gestão de aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
 participação na formulação das diretrizes gerais para a conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento. (BRASIL, 2003).

O artigo 29 da Lei nº 10.683 prevê a estrutura do Ministério, integrando o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o CONCIDADES, o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB), a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU) e o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) (BRASIL, 2003).

O primeiro-ministro da pasta foi o petista Olívio Dutra, com experiência reconhecida após governar Porto Alegre, que até hoje é referência pelas iniciativas inovadoras que foram consolidadas tanto no poder público quanto na sociedade civil. Ermínia Maricato, após a experiência na Prefeitura de São Paulo, no mandato de Luíza Erundina, no cargo de secretária da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), foi convidada para compor a primeira equipe do ministério voltado para as políticas das cidades brasileiras. Com a experiência de ter trabalhado próximo aos dois, os define: algumas características raras e semelhantes aproximam Olívio Dutra de Luíza Erundina. Ambos são pessoalmente dedicados à construção de políticas de Estado com caráter público e democrático. Honestos, éticos, companheiros leais, nutrem um profundo respeito pelo conhecimento técnico engajado socialmente (MARICATO, 2014).

Outra diferença marcante quando da criação do Ministério das Cidades foi a equipe técnica, como Ministra Adjunta e Secretária Executiva, a escolhida foi Ermínia Maricato, e

como Secretária Nacional de Programas Urbanos a convidada foi Raquel Rolnik (2015), para citar alguns, mas a própria Maricato (2014) identifica a equipe como uma convergência também rara de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos.

O ministério foi estruturado a partir, ainda no período de transição do governo de Fernando Henrique, pós-eleições de 2002, dos três grandes problemas sociais: moradia, saneamento ambiental, com uma nova dimensão, com a junção da água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos, e mobilidade e trânsito. Estes eixos se estruturaram no ministério como Secretarias, de Habitação, de Saneamento Ambiental e Transporte e Mobilidade Urbana.

Foi criado ainda um quarto eixo, que inicialmente foi chamado de Programas Especiais e mais tarde de Programas Urbanos, que tinha como objetivo tratar do entrave que a questão fundiária e imobiliária se interpunha para o desenvolvimento urbano, compreendendo a limitação do governo federal quanto a esta atribuição. Mais uma vez, com maestria, Ermínia contribui:

O papel da quarta secretaria seria o de orientar com diretrizes para governos municipais e metropolitanos para pôr em prática programas específicos, comuns e frequentes nas cidades de todo o território nacional, em que pese a grande diversidade regional, ambiental e social. São exemplos de programas especiais: regularização fundiária, reabilitação das tradicionais áreas urbanas centrais, cidades de fronteira, prevenção de riscos de desmoronamentos e combate aos vazios urbanos com a aplicação do Estatuto da Cidade (MARICATO, 2014).

Entendemos que aqui mais uma vez fica demarcado o olhar linear sobre o país, não compreendendo as peculiaridades tão marcantes e as distâncias entre as diversas regiões e, mesmo dentro da mesma região. A perspectiva de que uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano daria conta, através de uma construção social, conseguir atender a diversidade presente no país.

Trata-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, propiciar debates democráticos para tratar deles, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. “Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública bem como ao avanço das imposições antissociais da globalização” (MARICATO, 2014, p. 37).

A partir da criação do Ministério das Cidades a luta pelo direito à cidade ocupa seu protagonismo com a estruturação do CONCIDADES. Para melhor compreensão da atuação do Conselho Nacional, há necessidade de conhecer os determinantes e o contexto da estruturação dos movimentos sociais. Assim, a apropriação do referencial de análise com o contexto da cultura política, definida por Laclau, Mouffle e Rancière, assim o Conselho é compreendido como uma cena política onde um jogo de identidades é atravessado pela hegemonia, antagonismo e ambiguidades (LACLAU; MOUFFE, 2001, tradução nossa).

O Conselho é um espaço de representação, onde a relação entre representados e representantes se coloca com complexidade e com muitos significados, onde as demandas se inserem num conjunto complexo de relações de poder que forcem aos representados a tomar decisões dentro de suas possibilidades e necessárias.

Seguindo por esta tangente, Bonfigli e Germano (2020) defendem que os movimentos sociais são atores inseridos no tecido social conflitivo. É por essa razão que, antes do campo jurídico, as tentativas de definição dos movimentos sociais são encontradas no campo sociológico.

Deste modo, acredita-se que surgiram os conselhos, dentre os tais, nasceu o Conselho Nacional nasceu com uma composição plural e forte, representação da sociedade organizada. Foi idealizado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, e criado para ser um órgão colegiado, integrante permanentemente, à estrutura do Ministério das Cidades. E a partir da primeira conferência, também, vão ficando mais claros seus objetivos:

O Conselho das Cidades é uma instância que interage com os diversos interesses, indicando que tem forte potencial de se constituir num espaço de pactuação entre os diferentes atores e seus respectivos interesses em torno de políticas públicas, possibilitando a proposição de políticas de novo tipo no planejamento urbano (MARICATO, 2014).

O Conselho é formado por conselheiros provenientes de oito fortes segmentos sociais representativos – sindicatos, movimentos sociais, são definidos nas Conferências, sem remuneração, com tarefa de assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional, com participação social e integração das políticas fundiárias, de habitação, saneamento ambiental e trânsito, transporte e mobilidade urbana.

O desenvolvimento urbano e regional, no entendimento da 1ª Conferência Nacional das Cidades, elege a participação social como parte integrante da política; por isso é importante compreender o significado de participação social.

Referindo-se à participação social, não se pode deixar de fora as concepções relacionadas a Piaget, que definiu o pensamento pré-lógico e pré-operacional, e Vygotsky, que

definiu o pensamento em complexos, como estágios necessários desse desenvolvimento (MOSCOVICI, 2000); deste modo, tomando também a teoria da Representação Social, desenvolvida por Moscovici, nota-se a relevância de tal teoria, a fim de que seja mencionada a respectiva participação social, algo muito importante, que tornou-se muito mais típico nos anos de 2000, do que nas décadas de 1950 a 80; quando a liberdade de expressão constituía-se numa utopia; algo bem longe da realidade.

A consolidação legal da participação na gestão pública das políticas para o território foi regulamentada. Os instrumentos estavam presentes, o Estatuto da Cidade foi premiado em diversos países, um texto progressista, que trazia caminhos para que o poder público pudesse, embasado na lei, enfrentar os diversos desafios das desigualdades presentes no território. O caminho parecia linear, bastava “fazer cumprir a lei”; entretanto algumas etapas precisavam ser ultrapassadas: o poder público municipal estava preparado para o desafio, de transformar a cultura elitista de tratar o território para a cultura de consolidar as parcelas da cidade ilegal? A parcela da sociedade historicamente privilegiada estava “pronta” para viver numa cidade com direitos de acesso a infraestrutura com equidade, onde os investimentos públicos deveriam direcionar seu quinhão para a inclusão dos territórios a cidade planejada e legal? A sociedade civil organizada, historicamente excluída, estava preparada para sentar-se nas mesas de negociação e participar da gestão do território?

Enfim, estas questões estavam postas, para percorrer este percurso era necessário iniciar o processo de amadurecimento e criação de uma cultura de participação e discussão com as pautas do direito à cidade. Além do Ministério das Cidades, a consolidação se inicia com a Conferência Nacional das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades, e nas outras instâncias, estadual e municipal, tema abordado em seguida.

2.2 Gestão participativa e sua consolidação na prática

As Conferências das Cidades foram um importante marco para a PNDU no Brasil, as duas primeiras Conferências tiveram como destaque a participação da sociedade nos assuntos estratégicos para o desenvolvimento do país. Enfatizando a importância do Conselho das Cidades para que as políticas voltadas para o desenvolvimento urbano e a melhoria da qualidade de vida sejam discutidas pela própria população, dentro do Conselho da Cidade de cada município.

A construção da PNDU está fundamentada no reconhecimento, pelo governo, de que a participação na elaboração e execução das políticas é direito dos cidadãos. A implantação e o fortalecimento do processo de conferências e conselhos, em todos os níveis da federação, têm como princípios a participação e o controle social, uma forma contínua de aproximar as ações dos governos à realidade da população (ALMEIDA, 2009).

As Conferências Nacionais das Cidades, realizadas em 2003, 2005 e 2007, contaram respectivamente com 3.457, 3.120 e 3.277 conferências municipais e 2.095, 1.820 e 2.040 delegados, dos 26 estados e Distrito Federal. As conferências municipais das cidades se multiplicaram no território nacional, produzindo intenso debate, o que possibilitou a construção de ações voltadas para uma gestão participativa, no âmbito do desenvolvimento urbano.

A coerência dos parâmetros com o previsto no capítulo da Política Urbana preconizado pela Constituição Federal de 1988 deve ter deixado esperanças e crenças aos participantes do evento e aos que lutavam há décadas por políticas urbanas, mesmo assim, um longo caminho havia de ser trilhado.

Desta maneira, a missão do Ministério das Cidades, recém-criado, alarga a cidade como direito a todos, a cidade entendida como um espaço urbanizado, com equipamentos, infraestrutura, trabalho, lazer, segurança, ambientalmente equilibrado e com qualidade para as presentes e as futuras gerações. No interior dessa missão estão contidos os princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade. Não se pode deixar de notar o vazio contido nesta missão e até no nome do próprio ministério, quando atribui à cidade o espaço do direito aos serviços e a qualidade de vida e exclui todo o território que não é cidade, entendendo a cidade como as zonas urbanas de cada município do país.

Assim, apesar de entender que mais de 80% da população brasileira habita em zona urbana, não se pode descartar toda a população que mora nas áreas rurais e que precisam de qualidade de vida, entendendo como meio ambiente equilibrado, saneamento ambiental, saúde, educação, lazer (até porque mato, agricultura, áreas improdutivas ou produtivas não são áreas verdes urbanizadas e que se possam ter lazer, esporte, contemplação etc.), dentre outros direitos atribuídos a quem mora nas cidades.

Neste sentido, ainda, nesta resolução estão contidos os princípios, diretrizes, objetivos, ações da PNDU – direito à cidade, uma orientação para o estabelecimento da gestão das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano (MARICATO, 2006). Com essa perspectiva, coube a esta resolução definir a dimensão do entendimento em que cada tema deveria contemplar, o que deve ser considerado para que todos possam ter acesso a este direito, como moradia digna.

É importante frisar que a moradia passa por uma visão mais alargada, onde a habitação isolada não se compreende como moradia digna, e sim, quando acompanhada de elementos necessários para as necessidades básicas de qualidade de vida. Não faz distinção entre os entes federativos na responsabilidade de prover, que deve estabelecer a priorização de atendimento para a população de baixa e nenhuma renda. Contempla o acesso a arquitetura como direito e que nos projetos se atenda os percentuais estabelecidos pela Lei Federal nº 10.098/2002, para atendimento das pessoas com deficiência. E, também, contempla o entendimento das diversidades de “realidade local” dentro do território brasileiro, numa visão mais ampliada e realidade local dentro de um mesmo território, uma vez que a desigualdade é regional e local.

Assim, uma mudança de paradigma nesta resolução consiste-se no entendimento que a política habitacional ou programas habitacionais devem estender a quem não tem renda nenhuma, abre a necessidade de subsidiar habitação a quem não tem renda ou que não atinge o patamar mínimo dos programas e, também, a quem está no mercado informal, ou seja, que não possui renda comprovada.

Além disso, ainda nesta resolução, no item dos princípios da Política, encontramos o Saneamento Ambiental Público. Traz o saneamento como serviço público, regime de monopólio, como essencial à vida na cidade, que a qualidade de vida se eleva a medida abrange a população rural, traz o meio ambiente preservado como objetivo a ser alcançado com a realização desse serviço. E, ainda, entendeu que promoverá o desenvolvimento econômico.

Outro tema essencial para o alcance do direito à cidade é o transporte público, enquanto direito, de responsabilidade de todos os entes federativos para a universalização da oferta. Considerando que a mobilidade deve estar articulada com a cidade legal, a que é planejada, que os espaços públicos devem ser acessíveis a todos e que a política pública de transporte deve priorizar as pessoas e não os veículos.

O direito à cidade passa, necessariamente, pela mudança do paradigma da sociedade patrimonialista com relação à propriedade e a cidade, que deve assumir uma função social, prevista na Constituição Federal de 1988 e reafirmada, com esclarecimentos da dimensão de sua abrangência. Outro princípio previsto, o mais importante em nossa avaliação, é a gestão democrática e controle social.

Portanto, é importante salientar que esta resolução tem importância única no processo das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do território brasileiro, uma vez que se coloca como o primeiro detalhamento dos instrumentos e ferramentas que devem orientar a gestão pública no combate das desigualdades socioespaciais.

Deste modo, conforme a primeira resolução, foram estabelecidos os princípios da PNDU; na segunda estão postas as diretrizes da mesma política e para as políticas nacionais, nomeando-as, que são as Políticas Fundiárias, de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, de Transporte e Mobilidade Urbana, de forma integrada, respeitando o pacto federativo, com a participação da sociedade, articulação entre as esferas federativas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e os órgãos do Governo Federal. Os eixos das políticas públicas devem ser norteados pelos princípios da universalidade, equidade, sustentabilidade, integralidade e gestão pública.

Assim, as diretrizes para a PNDU, previstas pela resolução que inaugurou a primeira Conferência Nacional das Cidades, estabeleceu como primeira diretriz a Política Urbana, Social e de Desenvolvimento, que compreende que a política urbana deve estar articulada com outras políticas, como educação, assistência social, saúde, lazer, segurança, preservação ambiental, emprego, trabalho e renda e de desenvolvimento econômico do país, com o objetivo de promover o direito à cidade e à moradia, à inclusão social, o combate à violência e a redução das desigualdades sociais, étnicas e regionais buscando a descontração de renda e o crescimento sustentável.

Esta primeira conferência estabeleceu uma nova ordem que deveria desencadear uma cadeia de adequações, ou melhor, de transformações na forma de condução das políticas públicas em todo o território nacional, com um ferramental construído das questões e desafios e dentro do arcabouço jurídico, ainda não apreendido por uma justiça conservadora e que atende aos interesses do proprietário de terras e não do posseiro, dentre outros aspectos. Mas o que parecia estar instalado era uma nova orientação e prioridades.

Um calendário foi construído nesta 1ª Conferência, onde os estados, por meio dos conselhos estaduais das cidades tinham a tarefa de apoiar e monitorar as conferências municipais, com período estabelecido pelo Conselho Nacional e as conferências estaduais, as quais seriam, por sua vez, preparatórias para as conferências nacionais.

E assim, aconteceram outras conferências, iniciando pelas municipais, depois estaduais e por fim, a nacional. Cada uma com tema construído a partir da reflexão durante os períodos entre as conferências, dentro do conselho nacional que seguia a mesma composição dos conselhos locais, com entidades de abrangência nacional, e orientavam as conferências em cada escala de governo (Quadro 1).

Quadro 1 – Sistematiza os avanços das conferências e aponta indicações para a 4ª Conferência Nacional das Cidades

Quadro Avaliativo dos Avanços e Dificuldades das Conferências Nacionais das Cidades				
O que se obteve após estas Conferências				
Tema	1ª Conferência	2ª Conferência	3ª Conferência	Dificuldades para implementação das resoluções das Conferências
Gestão Democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovou a criação e constituição do Conselho das Cidades; • Aprovou a sistemática de realização de Conferências municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional. • Aprovou os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> • O Conselho das Cidades atuou para implementação dos princípios e diretrizes recomendados para a PNDU, estabelecidas nas conferências municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • O Conselho das Cidades foi o protagonista da organização da Conferência, fazendo cumprir sua competência de convocar e organizar as Conferências das Cidades (Decreto nº. 5.790/06). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzida e lenta implementação dos Conselhos das Cidades em Estados e Municípios. • Fragilidade na implementação de instrumentos de participação democrática e controle social. • Limitada discussão e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. • Falta de integração das ações das Políticas de Habitação, Transporte e Mobilidade, Saneamento e Planejamento Urbano. • Caráter não deliberativo do Conselho das Cidades.
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • O princípio da moradia digna como direito humano apontou a necessidade de redução do déficit habitacional, a urgência na aprovação da Lei do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e a reorientação dos investimentos públicos para o atendimento da população com renda de até 5 salários mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propôs a regulamentação do FNHIS. • Foram priorizados a regularização fundiária, a prevenção da ocupação de riscos e o enfrentamento dos problemas habitacionais nas regiões metropolitanas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Programa de Habitação de Interesse Social, para apoio à produção social da moradia, no âmbito do Conselho Gestor do FNHIS. • Estabeleceu critérios para a priorização de repasse de recursos por faixa de renda; • Propôs a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB. • Propôs garantir Assistência Técnica Pública e gratuita de arquitetura, engenharia, na área de assistência social e jurídica, para a população de baixa renda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto grau de exigências legais e burocráticas que retardam a liberação dos recursos, para a população de até 05 salários mínimos. • Falta de apoio dos Poderes Executivos, nos níveis Estadual e Municipal, na implementação das políticas. • Baixa capacidade institucional dos Municípios e Estados para o cumprimento da PNHIS. • Falta de conclusão e implementação do PLANHAB.
Saneamento Básico	<ul style="list-style-type: none"> • Estabeleceu como princípio: "Saneamento Básico como direito humano e como política urbana e 	<ul style="list-style-type: none"> • Definição do marco regulatório do Saneamento. • Reafirmação da 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à Elaboração e implementação de Políticas e Planos de Saneamento; 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzido apoio do Poder Executivo na implementação dos Planos de Saneamento Básico. • A transferência da prestação dos serviços de Saneamento

	<p>determinante de saúde”;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diretriz: universalização dos serviços; • Consolidou o conceito de que o Saneamento Básico é composto por: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. • Recomendou a integração das ações de Saneamento, dispersas no âmbito do governo federal. • Definição da titularidade pública do Saneamento Básico. 	<p>importância de que os serviços de Saneamento Básico sejam prestados por entes públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diretriz para elaboração de políticas municipais de Saneamento integradas aos Planos Diretores; • Contribuiu para a regulamentação da Lei de Consórcios Públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propôs a elaboração participativa da Política e Plano de Saneamento, integrando o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais; • Indicou como diretriz o apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios na implementação da Lei nº 11.445/2007; • Propôs o fortalecimento da gestão local de serviços de Saneamento; • Propôs a ampliação de recursos para Saneamento Básico. 	<p>Básico ao Setor Privado dificulta a universalização dos serviços.</p>
Transporte e Mobilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Definiu conceito de Mobilidade Urbana, com objetivo de democratizar os espaços públicos e garantir o acesso à cidade. • Estabeleceu como prioridade os meios de transporte coletivos e os de circulação não motorizados. <p>Aprovou as diretrizes para a construção da Política Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propôs a importância da mobilidade urbana intermodal e integrada e a revitalização do sistema ferroviário. • Enfatizou a necessidade de ampliação dos investimentos no setor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reafirmou a promoção do transporte público integrado nos diversos modos com acessibilidade universal, respeitando as diversidades regionais; • Propôs a política de integração de meios de transporte nas regiões metropolitanas, priorizando o transporte sobre trilhos. • Recomendou o barateamento das tarifas de transporte público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escassez de recursos para implementação da Política. • Baixa implementação de política de transporte de qualidade e adequação tarifária social. • A plena implementação da Lei de Acessibilidade em todos os municípios (Lei nº 10.098/00). • Baixa fiscalização e controle social da adequação às medidas referentes aos transportes públicos (Decreto nº 5.296/2004). <p>Morosidade na tramitação para a aprovação do Projeto de Lei nº 1.687/07, que institui as diretrizes da Política de Mobilidade Urbana.</p>
Planejamento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Reafirmou os princípios, conceitos e instrumentos do Estatuto da Cidade. • Definiu diretrizes para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio de Planos Diretores Participativos e gestão democrática. 	<ul style="list-style-type: none"> • Referendou a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo; • Propôs a Capacitação do setor público e da sociedade civil para planejamento e gestão participativa; • Recomendou diretrizes para políticas integradas nas regiões metropolitanas; • Reafirmou a importância dos instrumentos do Estatuto da Cidade para acesso à terra 	<ul style="list-style-type: none"> • Propôs a elaboração de Planos Regionais participativos de Desenvolvimento Urbano. • Referendou a participação social na elaboração e implementação dos planos diretores. • Propôs a definição de mecanismos e programas para comunidades em áreas de risco geológico. • Propôs a criação de uma Política de Regularização Fundiária, articulada nas três esferas de Governo, a fim de viabilizar o acesso à moradia às 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitação dos recursos orçamentários disponíveis para implementação das políticas de apoio à elaboração de Planos Diretores Participativos, Regularização Fundiária, Prevenção de Riscos e Reabilitação de Áreas Centrais • Limitação dos recursos orçamentários necessários para realização de uma ampla campanha de capacitação de técnicos municipais e lideranças comunitárias voltada para a implantação nos Municípios dos instrumentos do Estatuto da Cidade. • Dificuldades para implementação efetiva, por parte dos Municípios, dos instrumentos do Estatuto das Cidades associadas à falta de capacitação e articulação dos agentes locais interessados na reforma urbana.
		urbanizada.	<p>famílias de baixa renda.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propôs a criação de uma Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade para elaboração de uma proposta de gestão metropolitana ou regional que considere os desafios da participação democrática e integração das políticas setoriais.

Fonte: Almeida (2009)

A tabela apresentada anteriormente elenca de forma sucinta os avanços nas políticas dos temas mais relevantes para a sociedade brasileira, de qualquer canto do país. Estas questões deveriam ser tratadas e implementadas a partir destas indicações. Este resultado foi a construção ao longo de quase duas décadas de reuniões, estudos, pesquisas e, mais, havia uma unanimidade com relação aos temas. O desafio era o caminho para a solução de cada política, os recursos financeiros, enfim, as condições para a implantação.

Estabelecido pelo Conselho Nacional das Cidades as percentagens de cada segmento para participação nos conselhos de forma que a sociedade civil ficasse com a maioria, assim o poder público seria composto com 42,3% e a sociedade civil com 57,7%, distribuídos conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Total de delegados da 4ª Conferência Nacional das Cidades, por segmento

Nº	%	Segmentos
1.137	42,3	Poder Público - gestores, administradores públicos e legislativos federais, estaduais, distritais e municipais - representantes de órgãos da administração direta, empresas, fundações públicas e autarquias em seus respectivos níveis, e membros do Legislativo: vereadores, deputados estaduais e distritais, deputados federais e senadores. *
715	26,7	Movimentos Populares – associações comunitárias ou de moradores, movimentos por moradia, movimentos de luta por terra e demais entidades voltadas à questão do desenvolvimento urbano.
265	9,9	Trabalhadores representados por suas entidades sindicais - sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais de trabalhadores legalmente constituídos e vinculados às questões de desenvolvimento urbano.
265	9,9	Empresários - entidades de qualquer porte, representativas do empresariado relacionadas à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, inclusive cooperativas voltadas às questões do desenvolvimento urbano.
186	7,0	Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa – entidades representativas de associações de profissionais autônomos ou de empresas, profissionais representantes de entidades de ensino, profissionais atuantes em centros de pesquisas das diversas áreas do conhecimento e outras entidades vinculadas à questão do desenvolvimento urbano. Enquadram-se também conselhos profissionais, regionais ou federais.
113	4,2	Organizações Não Governamentais – entidades do terceiro setor com atuação na área do desenvolvimento urbano.

Fonte: Almeida (2009)

Com esta representatividade seria possível, teoricamente, que a sociedade civil, por estar em maior número, pudesse defender seus interesses neste ambiente. Entretanto nas maiores disputas as coisas não aconteceram dessa forma, ou seja, os interesses do poder público, quase sempre, apoiando as demandas do empresariado da construção civil se aliançavam e

ganhavam as disputas. É verdade que os demais segmentos não conseguiam votar em bloco, impedidos muitas vezes por excesso de demandas externas, por dificuldades de deslocamentos, enfim, por infinidades de motivos, os quais enfraqueciam e impediam a formação do bloco.

Conforme enfatizado, o papel preponderante dos movimentos sociais junto ao Estado brasileiro para institucionalizar o conjunto de ferramentas para tratar as questões urbanas, na escala do governo federal, para que a partir deste, como diretrizes gerais, possa orientar para todo o território nacional, na escala do poder local – os municípios, para o acesso ao direito a cidade com a gestão participativa. Nesta perspectiva, do local, do município, do Conselho Municipal, trataremos no próximo capítulo, num corte temporal, permitindo um olhar para dentro do Conselho da Cidade, em São Luís.

3 CONSELHO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS E GESTÃO PARTICIPATIVA

O espaço urbano é o resultado das lutas de classes, com interesses antagônicos formados de frações de classes dominantes e dominadas, e que se constitui sujeito da história, uma vez que expressa as mais agudas necessidades dos seres humanos no contexto do sistema capitalista. A reprodução geral da dinâmica capitalista tem como maestro o Estado, é o responsável para mediar a reprodução do capital e do trabalho. A partir dessa menção torna-se compreensível o entendimento das lógicas e conflitos que ocorrem no (não) funcionamento do CONCID de São Luís, que iremos apresentar neste capítulo.

Como descrito anteriormente, os municípios devem criar seus conselhos com objetivo de discutir, propor e implementar suas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de seu território.

3.1 CONCID: considerações preliminares

O CONCID de São Luís foi criado pela lei nº 4.611/2006. As entidades e seus representantes nos diversos mandatos foram eleitos nas conferências municipais. Ao tomarem posse, constroem agenda de reuniões, ou seja, formalmente a existência da entidade se comprova. Alguns aspectos trazem relevância nesta pesquisa, observada durante o período de 2006 a 2010, no desenrolar de dois mandatos dos conselheiros. A ideia, aqui, é um olhar atento, num mergulho para além da aparência descrita.

A existência formal do conselho não atribui a ele a eficácia da participação, conforme já demonstrado por Bordenave (1983). O que se traz para a discussão não é a existência, mas a forma como a sua participação se desenvolve no ambiente do conselho, a eficácia de sua atuação na gestão municipal; diante de uma cidade com carências de infraestrutura, transportes, acessibilidade, dentre outros serviços. Espera-se que a atuação dos conselheiros da sociedade civil, representantes dos movimentos sociais, seja contundente, que o planejamento dos investimentos públicos seja articulado com as prioridades, que devem se direcionar para a melhoria dos bairros mais carentes, enfim, que as políticas públicas busquem a melhoria da cidade tendo como meta a equidade entre os bairros, onde os bairros com menos serviços recebam prioritariamente.

No entanto, não se pode obstar de olhar sobre o processo da participação sem verificar o que de efetivo se avançou neste processo para o direito à cidade ou quão justas elas

se tornaram a partir da participação dos movimentos populares. Se por um lado a inserção de todos na discussão tinha como objetivo fazer da cidade um território incluyente, por outro lado a inclusão preliminar, que era a inserção da participação na gestão pública, não era e não é respeitada, uma vez que se tem conselho funcionando a serviço de, no máximo, validar as ações. Isto não é suficiente para a produção de uma cidade para todos.

A dificuldade desta relação complexa entre o poder público, agentes públicos, e os conselheiros da sociedade civil, aqueles que são os representantes dos movimentos sociais e sindicatos, na árdua tarefa de fazer funcionar o conselho, de ser inquirido a dar explicações, de estar diante do dever de “suportar a intromissão”, onde historicamente, era privilégio de deter todo o poder de decisão deles e seus pares traz desconforto e conflitos. A relação, pude observar, se apresenta bastante conflituosa.

A experiência vivenciada no CONCID de São Luís nas gestões objeto dessa pesquisa propiciou um diálogo intenso e mais próximo com os conselheiros e os representantes pelo poder público, permitindo olhar de forma apurada as relações entre os conselheiros. Esta experiência marcante foi determinante para a escolha do presente objeto, ou seja, especificadamente os movimentos sociais junto ao CONCID de São Luís neste recorte temporal (2006-2010) foi com objetivo de discutir com profundidade os processos e embates

Apesar da nossa participação em alguns mandatos e conhecer a maioria dos agentes públicos que estão no conselho, isso não facilitou o acesso aos documentos, atas, listas de presença etc. Por diversas vezes conversamos sobre a pesquisa, seu objetivo e a necessidade de obter os documentos que fazem parte da história do conselho, mas o acesso não foi negado veementemente, mudavam de assunto, ou desculpas de que precisavam conversar com o pessoal da informática, porque o computador que tinha os registros foi formatado ou quem poderia liberar não estava ou estava de férias ou, ainda, o incêndio no prédio da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), localizado na Rua do Sol, em novembro de 2015 (SÃO LUÍS, 2016).

Dessa forma, o material apresentado nesta pesquisa foi adquirido em arquivo pessoal e do movimento União por Moradia e da conselheira Suely Gonçalves. Após estas considerações preliminares, será apresentado o lugar ocupado pelo CONCID no organograma da administração municipal. A análise dos órgãos de planejamento da Prefeitura de São Luís sugere a importância que o planejamento do território ocupa na administração pública e, respectivamente a lógica impetrada pelo município na condução do Conselho da Cidade.

3.2 Planejamento do Território e o CONCID: seu lugar na administração municipal, em São Luís

O conselho é presidido, conforme sua lei de criação, citada anteriormente, pelo titular da pasta da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, a qual está assim apresentada na página da Prefeitura:

A Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN) foi criada por meio da Lei nº 4.497, em 8 de julho de 2005, e reorganizada pela Lei nº 4.879, de 29 de novembro de 2007. Tem como finalidades institucionais precípua a formulação do planejamento estratégico municipal, materializando os instrumentos de planejamento governamental (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual); Formulação e implementação da política municipal de geração de emprego, trabalho, renda e desenvolvimento da produção; e o desenvolvimento e a coordenação dos programas de capacitação dos recursos humanos da Administração Municipal. Site da Prefeitura Municipal de São Luís, acesso em 19.nov.2016 (SÃO LUÍS, 2016).

Dentro da organização da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, está o INCID, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural, que tem o seguinte escopo de suas funções, publicado na página da Prefeitura sobre a atuação do Instituto:

Planejamento Urbano:

- A principal função do Instituto da Cidade é realizar estudos, pesquisas e diagnósticos preliminares e coordenar a elaboração, o acompanhamento, a avaliação e a revisão da Política Urbana estabelecida através do Plano Diretor do Município e da legislação que o complementa, aquela que disciplina o zoneamento, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano e observando o disposto nas legislações superiores federal e estadual, em particular o Estatuto da Cidade;
- O INCID monitora e analisa os processos e problemas de desenvolvimento global do Município, bem como da dinâmica de expansão e localização da população e das funções sociais da Cidade, em articulação com a Promotoria Geral do Município (PGM), com as Secretarias Municipais de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAM), de Urbanismo e Habitação (SEMURH), de Tráfego e Transporte (SMTT), de Meio Ambiente (SEMMAM) e com o Instituto da Paisagem Urbana (IMPUR) e a Fundação Municipal de Patrimônio Histórico (FUMPH);
- É também corresponsável, juntamente com a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, pela construção, consolidação, monitoramento, avaliação e revisão da Política de Desenvolvimento Urbano Sustentável, estabelecida através do Plano Diretor do Município e de legislação complementar;
- Avalia, antes de serem encaminhadas à Câmara Municipal, todas as propostas do Plano Diretor e das Legislações de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Obras e Posturas, bem como as propostas de criação de Zonas Especiais, Áreas de Interesse Social e Áreas de Operação Urbana e/ou Solo Criado e outras Leis com interesses urbanísticos.

- É responsável pela manutenção de um banco de dados – o Sistema de Informações Urbanísticas (SIURB) – com informações sobre a cidade, consolidando pesquisas produzidas externamente à Prefeitura (em especial os Dados Censitários do IBGE) com informações produzidas pela Administração Municipal (como os dados do Cadastro Técnico), permitindo diferentes leituras e construção de cenários para o Sistema de Planejamento Urbano de São Luís.

O Instituto da Cidade atua no Conselho Municipal da Cidade (CONCID) juntamente com um número significativo de entidades civis e governamentais, ONGs e instituições ligadas ao desenvolvimento de São Luís, cujo objetivo de trabalho conjunto é a elaboração da nova Legislação Urbanística de São Luís (Plano Diretor e Leis Complementares).

Como responsável pelo monitoramento e atualização do Plano Diretor e suas leis complementares, o Instituto da Cidade trabalha em articulação com os Ministérios Públicos Federal e Estadual, além de órgãos e entidades diretamente ligadas ao desenvolvimento urbano, como por exemplo, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/MA), Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/MA), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/MA) e entidades de ensino, entre outros (SÃO LUÍS, 2016).

Apesar do INCID fazer parte da estrutura organizacional da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento e ter a função do planejamento urbano, foi o secretário de urbanismo e habitação quem substituiu o presidente do Conselho durante o mandato de 2013 e 2016. A Secretaria de Urbanismo e Habitação tem em sua apresentação no site da prefeitura o seguinte conteúdo:

A Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação foi criada pela Lei nº 3.902 de 13 de maio de 2000 e tem como principais finalidades: coordenar, planejar, executar as atividades relativas ao desenvolvimento físico-territorial do Município, fiscalizando o cumprimento das regras urbanísticas determinadas pelo Plano Diretor, pela Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do solo, pela Lei de Operações Urbanas, pelos Códigos de Edificações do Município e de Postura e demais Leis pertinentes; organizar e manter atualizado o cadastro técnico do Município; coordenar e supervisionar as atividades que envolvam representação cartográfica do Município, interrelacionando-se com órgãos de cartografia federais e estaduais; organizar e disciplinar o comércio informal do Município; manter cadastro atualizado das terras disponíveis no Município, especialmente as passíveis de serem utilizadas em programas habitacionais e/ou outras finalidades; promover regularização fundiária de bens imóveis de propriedade do Município, além de implantar programas habitacionais voltados para a população de baixa renda.

Serviços e ações:

Fazer análise prévia e aprovar projetos de construção, reforma, ampliação e pequenos serviços;

- Emitir licenças para obras e pequenos serviços;
- Conceder habite-se de prédio residencial, comercial e industrial;
- Emitir certidão de uso e ocupação do solo;
- Aprovar loteamento;
- Autorizar desmembramento e remembramento;
- Acompanhar plano diretor da cidade;
- Emitir licença para demolições;

- Emitir licença para uso de edificações em terrenos particulares e públicos;
- Acompanhar e monitorar constantemente os espaços livres e edificados, bem como os monumentos paisagísticos, que compõem o acervo do patrimônio histórico e ambiental;
- Coordenar, aprovar e acompanhar a implantação dos projetos viários, em conjunto com a secretaria municipal de transporte e trânsito e secretaria municipal de serviços urbanos e com o instituto de pesquisa e planejamento do município;
- Acompanhar a implantação dos projetos de alinhamento dos logradouros e de projetos de urbanização;
- Promover o ordenamento territorial urbano, em cumprimento ao planejamento, parcelamento, controle e ocupação do uso de solo (SÃO LUÍS, 2016).

Apesar da função de “planejar” estar na apresentação desta Secretaria, o trabalho desenvolvido, predominantemente, é o de licenciamento bem como a fiscalização de obras urbanísticas. Assim, sugere a reflexão sobre a estratégica que o poder público municipal conduz o Conselho da Cidade, onde atribui a secretaria que aprova projetos para a presidência do conselho no lugar do Instituto que tem a função de realizar estudos, pesquisas e diagnósticos para orientar a Política Urbana do Município. Bom lembrar que transcorrido quase uma década do processo de elaboração do PD de 2006. Burnett comenta sobre o processo de crescimento de São Luís, nas últimas décadas do século passado até a elaboração do plano, que:

forçará o capitalismo mercantil a dividir a hegemonia com o nascente mercado imobiliário, dominado por empresas e capitais cearenses. E que passa a ter, cada vez mais, influência sobre o poder público na definição da política urbana local. E qual foi o papel do planejamento urbano nesta verdadeira epopeia de conquista territorial, que elevou o perímetro urbano para 52.128 hectares, mais de dez vezes os 4.356 ha. de sesmarias originais? De maneira resumida, pode-se dizer que foi um papel modesto, irregular e fragilizado (BURNETT, 2011, p. 232).

Trazendo este questionamento para dias atuais, ou seja, como o Conselho da Cidade, diante da condução narrada acima, entende o papel do planejamento urbano? A que interesses o poder público municipal quer atender, quando coloca na presidência do Conselho da Cidade, o secretário mais próximo do mercado imobiliário e não o gestor responsável pelo planejamento da política urbana do município? A resposta desses questionamentos é a forma equivocada como o poder público conduziu o processo, usando a justificativa da revisão de 10 anos do PD de 2006, onde a proposta não ultrapassou os limites de um pequeno capítulo, que apresentava desde sua elaboração um erro, que não impactou na política urbana ao longo desses quase 10 anos. Mas o objetivo principal era a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1992, e previa o aumento dos índices urbanísticos, alguns para mais de 200% e elevando o gabarito para quase a totalidade do território municipal para 25 a 30 pavimentos. Esta estratégia

foi utilizada por diversas vezes em outros municípios brasileiros, algumas com sucesso e outras, nem tanto, o que são geralmente denunciadas por grupos que desmascaram a iniciativa desses grupos.

O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos (HARVEY, 2014, p. 63).

Esta assertiva vem de encontro para entendimento de inúmeras tentativas de manobras dentro do conselho, sejam provocadas pelo poder público ou pelos representantes da classe empresarial. A relação simbiótica entre o poder público e a classe empresarial se manifesta de variadas formas, seja com projetos do interesse dos empresários sendo apresentado, com sutilezas, pelo poder público, seja técnicos que prestaram serviço na prefeitura em cargos comissionados, quando se exoneram, prestam consultorias para entidades de classe empresarial, sendo, inclusive, representantes do segmento no conselho.

Concluindo, esta estreita ligação pode justificar o organograma da Prefeitura de São Luís, encarcerando o setor de planejamento territorial, numa posição secundária na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, sem trabalho relevante na área de planejamento nem desempenhar papel relevante no conselho; em compensação a secretaria cuja função preponderante é o licenciamento de obras ocupa o papel de destaque na condução da política territorial. Em seguida, a pesquisa traz sobreposição de papéis desempenhados pelo poder público com a classe empresarial, reafirmando Harvey (2014).

Para ilustrar esta relação imbricada e “natural” para alguns, ocorreu um caso, com grande repercussão na mídia nacional: a denúncia feita pelo Ministro da Cultura, após seu pedido de demissão. Marcelo Calero, que disse ter sofrido pressão do Ministro de Governo, Geddel Vieira Lima, para que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional voltasse atrás de uma decisão que negou a licença para a construção de um prédio com 30 pavimentos nas proximidades do centro histórico tombado, em Salvador. Este exemplo demonstra como determinadas segmentos entendem que seus interesses individuais estão acima de interesses coletivos, neste caso, acima de interesses da humanidade, uma vez que o centro histórico de Salvador é Patrimônio Cultural da Humanidade e a edificação iria causar impacto, com sua volumetria sobre a paisagem urbana do sítio tombado.

Em São Luís, a disputa pelo território não é diferente, pesquisado por Burnett (2002), Rodrigues *et al.* (2018), entre outros; com a área física desenhada, de forma orgânica,

pela natureza, onde igarapés, mangues, dunas, falésias, rios e outros vão desenhando e entrando para o interior da ilha. Atualmente, somente aqueles que são difíceis de serem aterrados ou dominados pela engenharia sobrevivem a duras penas, com esgotos sem tratamento, construções e pressões silenciosas que insistem numa estratégia de morte lenta.

Assim, com toda a complexidade física em comunhão com a crise econômica e política que o país está vivendo desde 2015 e após a expansão imobiliária acelerada que se deu após 2008, o mercado imobiliário, no Conselho da Cidade, representado pelo Sindicato da Indústria da Construção do Maranhão (SINDUSCON-MA) e Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Maranhão (ADEMI-MA) empreitou energias para a alteração da legislação de uso e ocupação do solo, de forma que houvesse um significativo aumento nos índices urbanísticos e aumento do gabarito em diversos bairros, que atualmente têm ocupação predominantemente horizontal e ocupada por unidades unifamiliares.

Além dessa participação, a Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA) teve um papel intenso durante todo o mandato, onde além do conselheiro indicado pela entidade, não raro, em diversas reuniões, eles traziam assessores; um deles, em 2006, fazia parte do primeiro escalão da administração pública municipal, e, muitas vezes de forma pouco respeitosa, queria que sua sugestão fosse acatada pelos conselheiros presentes, mesmo quando era lembrado, que ele não fazia parte do conselho, afinal assessor de conselheiro não é conselheiro. Nestes momentos de conflito, o poder público se omitia e esperava o resultado, que muitas vezes, não se chegava a nenhum consenso e na próxima reunião a pauta era outra.

O Conselho Municipal de São Luís foi criado pela Lei Municipal nº 4.611, de 18 de maio de 2006, ou seja, após a 2ª Conferência Nacional das Cidades (realizada em dezembro de 2005) e por determinação da 2ª Conferência Municipal, realizada entre 4 e 6 de julho de 2005, onde estabeleceu em seu artigo 2º que:

O Conselho da Cidade de São Luís tem por finalidade propor e discutir diretrizes para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e correlatas, com participação autônoma e organizada de todos os seus integrantes, em conformidade com os trabalhos do Conselho Estadual das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, de mesma finalidade. Lei Municipal nº 4.611, de 18 de maio de 2006 (SÃO LUIS, 2006).

Assim, a finalidade de propor e discutir diretrizes para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano com acompanhamento e avaliação de sua execução estabelece uma grande mudança para o poder público, em sua administração, que

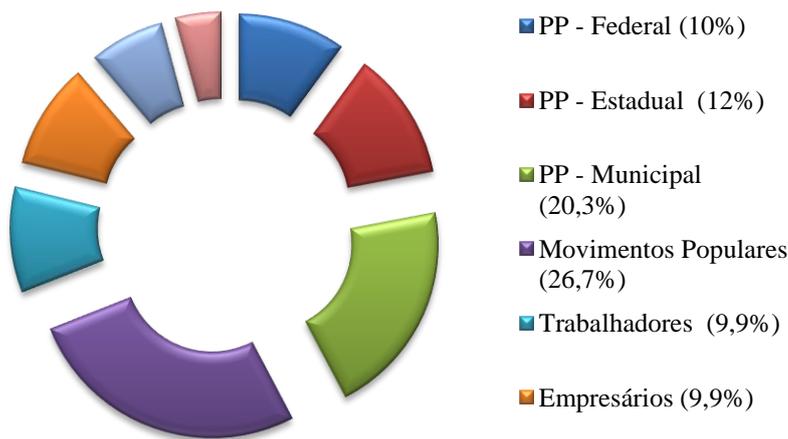
apresenta características de centralidade de poder e decisão. A política de desenvolvimento urbano passa, necessariamente, pela discussão do planejamento urbano, que aqui, Maricato (2000, p. 135) comenta oportunamente:

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre a retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana.

A administração pública não se enxerga no compartilhamento com a sociedade, ou seja, de fora da máquina pública a opinar sobre as políticas, programas etc. quando muito os projetos são apresentados quando já estão em andamento, tarde para qualquer alteração.

Conforme a resolução do CONCIDADES, de 2003, a composição dos Conselhos, sejam eles municipais, estaduais ou nacional, todos devem seguir a mesma lógica, onde o poder público tem 42,3% (quarenta e dois inteiros e três décimos) das vagas distribuídas da seguinte forma: gestores, administradores públicos e legislativos – federais, estaduais, municipais e distritais. Estas vagas devem estar distribuídas 10% (dez por cento) para o Poder Público Federal, 12% (doze por cento) para o Estadual e 20,3% (vinte inteiros e três décimos) para o Municipal (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Composição dos conselhos



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Ressalta-se o papel importante que foi destinado ao legislativo, uma vez que a ele cabe um terço dos delegados correspondente ao percentual da esfera municipal. Afinal, será na Câmara dos Vereadores que todo o arcabouço legislativo será, finalmente, aprovado para que tenha validade e entre em vigência para toda a sociedade. Entretanto o que se verificou durante os mandatos estudados foi a ausência dos representantes da Câmara dos Vereadores, somente no período da discussão do PD de 2006 (SÃO LUIS, 2006).

Deste modo, o vereador é um agente público investido de um mandato inicial de quatro anos, pelo sistema partidário e de representação proporcional. O âmbito de sua atuação é no interesse e no limite do peculiar interesse do município, seu trabalho se assemelha ao dos parlamentares estaduais e federais. É de interesse público a participação do vereador, enquanto agente público, representante do cidadão, função mais próxima da população, com diversidade de atuação no controle das ações do chefe do executivo. Com isso, é conferido um papel dúplice, onde há a composição de “direito-dever”, onde por um lado trata-se de um direito individual resultado da investidura do mandato e, por outro lado, um dever no cumprimento das atividades, as quais comprometeram-se com a coletividade que o elegeu como seu representante, em sua atuação em defesa dos interesses coletivos.

Lembrando Meireles (2008, p. 162), “tratando-se de interesses locais, não há limitação à ação do vereador, desde que atue por intermédio da Câmara e na forma regimentar”. Assim, na defesa dos interesses coletivos, dentro do universo de suas funções basilares que consistem em legislar, fiscalizar, sugerir e representar o cidadão, na dimensão da busca da qualidade de vida para toda a população, se faz imprescindível a participação dos representantes da coletividade na discussão das políticas de desenvolvimento do território, ou seja, de sua participação no Conselho da Cidade.

Entende-se que o planejamento participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que a atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria (CORNELLY, 1980, p. 32).

Assim, o planejamento participativo implica em profundas mudanças e transformações estruturais. Esta opção – planejamento participativo – traz, de forma intrínseca, a lógica do movimento coletivo, num processo de tomada de decisão. Os componentes básicos no processo de planejamento participativo são: política e participação. A definição de política, na dimensão da participação, pressupõe compromisso dos cidadãos para sua coletividade na ótica do desmonte das estruturas das desigualdades, no sentido da democratização pressupõe a soberania popular, onde as maiorias populares decidem seu próprio destino, contrapondo com imposições ou orientações preestabelecidas pelos governantes. Com relação à participação, é fazer parte, libertar-se, pois, significa fazer parte, ter parte, fazer valer seu desejo.

Nesse movimento, de mudanças profundas, necessárias para o planejamento participativo, algumas coisas são fundamentais. Em nosso entendimento a ética deve encabeçar este rol, que não se finda, uma vez que estamos trabalhando com atividades humanas. Neste âmbito a ética deve orientar e a neutralidade não deve fazer parte no processo de planejamento

participativo. No entanto, os planejadores devem ser coerentes, o discurso e a prática devem estar articulados, deixando claros seus posicionamentos – há controvérsias, que busque o benefício da maioria e não a satisfação de interesses próprios estabelecendo limites no planejamento objetivando assegurar privilégios de poucos.

Assim, aspectos são fundamentais no planejamento participativo e necessariamente devem ser construídos com a população envolvida. Contudo, existem riscos, como, por exemplo, a manipulação política da comunidade, em função de outros interesses, oportunizando a cooptação, destacada entre alguns autores. Para concluir esta parte, os embates e contradições são diversos, cada lado com suas verdades e os entendimentos de seus direitos. Em seguida a pesquisa abordará a composição efetiva do CONCID nos mandatos pesquisados, que irá se repetir em todos os outros até o atual, com poucas diferenças.

3.3 Dos representantes nos conselhos municipais

Seguindo esta tangente, é importante frisar que a sociedade civil deve ter o restante do percentual, 57,7% (cinquenta e sete inteiros e sete décimos por cento) com a composição voltada a privilegiar os segmentos organizados da sociedade; assim, devem ter a seguinte participação: 26,7% (vinte e seis inteiros e sete décimos por cento) para os movimentos populares, 9,9% (nove inteiros e nove décimos por cento) dedicados para os trabalhadores, por suas entidades sindicais, 9,9% (nove inteiros e nove décimos por cento) para os empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 7% (sete por cento) para as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais e 4,2% (quatro inteiros e dois décimos por cento) para as organizações não governamentais com atuação na área do desenvolvimento urbano.

Em maio de 2006, no dia 29, numa solenidade no auditório da Associação Comercial, os 31 (trinta e um) conselheiros e número igual de suplentes tomam posse, com a missão de conduzir a revisão do PD, que tinha como meta sua aprovação até o dia 10 de outubro do mesmo ano na Câmara de Vereadores, conforme previa o Estatuto da Cidade, em seu Art. 50:

Os municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do Art.41 do Estatuto da Cidade que não tenham PD aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo no prazo de cinco anos (BRASIL, 2001).

Os conselheiros do poder público eram representantes da Secretaria Municipal de Obras Públicas, da Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo, Secretaria Municipal de Transportes Urbanos, do Planejamento, Dr. José Cursino Raposo Moreira,

presidente do Conselho, da Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano, do Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade (hoje, Instituto da Cidade), Instituto Municipal de Controle Ambiental, Instituto Municipal de Produção e Renda, Câmara Municipal, sendo dois representantes, do Estado do Maranhão, um representante da Secretaria Estadual de Desenvolvimento das Cidades e, por fim, da Assembleia Legislativa e do poder público federal coube ao Ibama a participação. Os suplentes do poder público acompanhavam o mesmo órgão do titular (Figura 10).

Figura 10 – Representantes e Entidades

Seguimentos/Mandatos	2006 / 2007	2007 a 2010
Movimentos Sociais	Janete Araújo Amorim - União por Moradia Popular	Janete Araújo Amorim - União por Moradia Popular
	Carlito Reis - Central de Movimentos Populares	Carlito Reis - Central de Movimentos Populares
	José Francisco Diniz – MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia	José Francisco Diniz – MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia
	Suely Gonçalves da Conceição – FSA- Fórum de Saneamento Ambiental	José Braga Neto - FSA- Fórum de Saneamento Ambiental
	José Aurélio Pereira – Fumbesa/MA - Federação das Uniões de Moradores de Bairros e Entidades Similares do Maranhão.	
	José de Ribamar Sales Rocha – FECRUM – Federação das Entidades Comunitárias Rurais do Maranhão	Iraelson Ferreira – FECRUM - Federação das Entidades Comunitárias Rurais do Maranhão
	Jackson Gonçalves Guimarães - Fórum de Defesa da Moradia	(sem representante)
	Dylson Ramos Bessa Junior - Fundo das Entidades dos Portadores de Deficiência e Patologias	Manoel do Vale Santo - Fundo das Entidades dos Portadores de Deficiência e Patologias
Representantes dos trabalhadores	Marcos Vandai Tavares Rolin – CUT – Central Única dos Trabalhadores	João Conceição Moreira – SINDMETAL – Sindicato dos Metalúrgicos
	José Ribamar Vieira Araújo - Sindicato dos Urbanitários	Jose de Ribamar Vieira de Araújo - Sindicato dos Urbanitários
	Maria de Jesus Gamboa – STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Luís	Maria de Jesus Gamboa – STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Luís

Entidades Acadêmicas	Frederico Lagos Burnett –UEMA – Universidade Estadual do Maranhão	Ricardo Laender Perez - UEMA – Universidade Estadual do Maranhão
	Alexandre Victor de Lima Fonseca (suplente) – UFMA -Universidade Federal do Maranhão	José Odval Alcântara Junior –UFMA - Universidade Federal do Maranhão
Ong's	José Ronaldo Buere Dmacedo - Juventude Sem Fronteiras	Darles da Luz Gonçalves Reis - Juventude Sem Fronteiras
	João Otávio Malheiros (suplente) - AMAVIDA	Eunice Costa - Moradia e Cidadania
Área Empresarial	Ronald de Almeida Silva –SINDUSCOM – Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão	Militão Vasconcelos Gomes Filho - SINDUSCOM – Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão
	Leopoldo Debtz Moreira –FIEMA – Federação das Indústrias do Estado do Maranhão	Sônia Maria Gama de Almeida - - FIEMA - Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
	Antônio de Sousa Freitas –Fecomércio – Federação do Comércio do Maranhão	

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Os conselheiros da sociedade civil foram indicados pelas seguintes entidades: União por Moradia Popular, Central de Movimentos Populares, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Fórum de Saneamento Ambiental, Federação das Entidades Comunitárias Rurais do Maranhão, Federação das Uniões de Moradores de Bairros e Entidades Similares do Maranhão, Fórum Maranhense de Defesa da Moradia, Fórum das Entidades de Pessoas Portadoras de Deficiências e Patologias, Central Única dos Trabalhadores, Sindicato dos Urbanitários, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de São Luís, Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão, Federação das Indústrias do Estado do Maranhão, Associação Comercial do Maranhão, Universidade Estadual do Maranhão, Universidade Federal do Maranhão, Juventude Sem Fronteiras e Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Maranhão.

Com esta meta arrojada, o conselho tinha um grande desafio pela frente. Dessa forma, no período de junho a setembro de 2006, foram realizadas 23 reuniões do Conselho, sendo 19 extraordinárias e quatro ordinárias, além das inúmeras reuniões dos conselhos técnicos, com representantes do Conselho, incluindo titulares e suplentes, os quais nos comitês não havia distinção, uma vez que estes foram organizados com membros titulares e suplentes, da sociedade civil e do poder público, além dos observadores do Conselho da Cidade.

Diferentemente do poder público, a sociedade civil tem suplentes de outras entidades, o que apresenta uma oportunidade de oxigenação na participação, com ampliação

dos segmentos participantes do Conselho: Rede de Juventude Nordeste, Associação das Donas de Casa da Salina do Sacavém, Associação do Novo Cohatrac, Movimento de Defesa dos Favelados e Palafitados, Comitê de Entidades no Combate à Fome pela Vida, Articulação Nacional de Movimentos e Práticas de Educação Popular e Saúde, Rede de Educadores do Nordeste, Grupo de Mulheres Negras Mãe Andresa, Sindicato dos Metalúrgicos, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São Luís, Sindicato dos Comerciantes de São Luís, Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas, Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão, Federação do Comércio do Maranhão, Universidade Estadual do Maranhão, Universidade Federal do Maranhão, AMAVIDA e Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura do Maranhão.

No Relatório Final “Processo de Revisão do Plano Diretor de São Luís/MA”, encaminhado com o texto do projeto de lei do Plano Diretor Participativo para a Câmara dos Vereadores após a Conferência de Aprovação do Plano Diretor, ocorrida em 21 de setembro de 2006, apresenta além dos conselheiros do poder público e da sociedade civil, os nomes dos técnicos da Prefeitura que colaboraram no processo, onde na Secretaria Administrativa do Conselho da Cidade, foram quatro profissionais, como observadores permanentes do Conselho da Cidade; no Processo de Revisão, foram cinco técnicos, e 57 funcionários, alguns estavam como conselheiros, também, como apoio técnico.

Esta narrativa, um pouco otimista sobre o processo de 2006, deve-se muito à comparação deste com o processo de 2015, quando a Prefeitura, pressionada por setores da sociedade civil, representantes da federação de indústrias e da indústria da construção civil, que alinhados “precisam destravar entraves na legislação de uso do solo e do plano diretor”. Contrapondo a esta visão otimista, o professor Frederico, com seu olhar mais realista:

Apesar dos esforços dos setores populares e acadêmicos de dar centralidade à cidade informal nas discussões, aos poucos vai se evidenciando que o principal objetivo do executivo municipal era o atendimento ao prazo legal exigido pelo EC, que avançava o mandato do prefeito com um processo de improbidade administrativa. Com isso, o caráter burocrático do processo vai se consolidando e o Plano se constitui em intenções gerais, sem revisão da LUOOSU e sem definição das Políticas Setoriais. Para lograr tal vitória, a prefeitura concentrou no Conselho seu “núcleo duro” de planejamento e, através de vários artifícios, conseguiu esvaziar o conteúdo dos debates e manter a população afastada das audiências (BURNETT, 2012, p. 236).

Na fala da conselheira Suely Gonçalves: “na época de Tadeu, havia conflito, mas havia diálogo; agora (mandato de 2013 a 2016) houve um retrocesso, não houve a efetivação do controle social, não houve ampliação da visão, enfim, o poder público prestou um grande

desserviço, colaborou de todas as formas para que o conselho não funcionasse” (informação verbal).⁶

Neste período, o prefeito de São Luís era Carlos Tadeu d’Aguiar Palácio, eleito em 2004, após dois anos de mandato (2002 e 2003) como prefeito, uma vez que era vice de Dr. Jackson Kepler Lago, e assumiu após dois anos de mandato para que o prefeito pudesse concorrer a governador do Estado do Maranhão. Alguns avanços da administração de Dr. Jackson foram preservados por Tadeu Palácio, por exemplo a Secretaria Municipal de Orçamento Participativo; entretanto o Conselho da Cidade de São Luís fica vinculado à SEPLAN, conforme decreto nº 29.367, de 8 de agosto de 2006.

Os trabalhos tiveram um ritmo frenético, o Conselho se organizou com a criação de duas comissões: Comissão para elaboração do Cronograma e a segunda Comissão para construção e distribuição dos Comitês Técnicos. Com a divisão das tarefas, o Conselho agilizava as discussões dentro das comissões e o pleno recebia para validação ou não dos temas mais relevantes e já acordados por um grupo de conselheiros com representantes de todos os segmentos, uma vez que as comissões eram formadas com representantes de todos os segmentos presentes no Conselho.

Uma das primeiras ações do Conselho foi a aprovação do cronograma de ações necessárias para a elaboração da revisão do PD Participativo de São Luís, e claro para o cumprimento do prazo imposto pelo Estatuto da Cidade, dia 10 de outubro de 2006. Assim, não havia tempo a perder. Havia necessidade, também, de preliminarmente capacitar os conselheiros e técnicos da Prefeitura, uma vez que diversos conselheiros desconheciam com profundidade o instrumento e havia necessidade de que todos se apropriassem do tema. O trabalho era grande e todos precisariam se ocupar e discutir os diversos temas dentro do Conselho e, também, na sociedade.

Esta capacitação se deu em dois momentos, a primeira dia 8 de julho de 2006, para os conselheiros e técnicos, e num segundo momento para a comunidade ludovicense, no período de 13 a 19 de julho. O critério utilizado para mapear os locais das reuniões nas comunidades foi o mesmo adotado para o Orçamento Participativo; assim, o município foi dividido em 15 regionais: Cohama/Vinhais, Fátima/Monte Castelo, Centro/Liberdade, São Francisco/Calhau, Cohab/Cohatrac, Sacavém/Coroadinho, Cidade Operária/Janaína, Anil/Aurora, Alemanha/João Paulo, Turu/Olho d’Água, São Cristovão/João de Deus, Maranhão Novo/Bequimão, Itaqui/Bacanga, Zona Rural I e Zona Rural II. Vale ressaltar que apesar dessa gestão municipal

⁶ Informação fornecida pela conselheira Suely Gonçalves.

“lembrar” de utilizar a divisão territorial das Regionais do Orçamento Participativo, este projeto que foi iniciado no mandato de Dr. Jackson Lago, não teve continuidade e recursos, conforme lembra Burnett (2012, p. 63), “estando atualmente desacreditado pela população, e que mistura bairros dos setores de alta renda com comunidades populares”.

Na análise das atas das reuniões que foi possível encontrar do Conselho da Cidade, é possível verificar a ausência de retorno das demandas ou qualquer continuidade para temas ou denúncias feitas, mesmo que elas tenham sido deliberadas pelos conselheiros nas reuniões posteriores ao fato. Assim, denúncias, solicitações de esclarecimentos ou posicionamento de algum setor da administração, ficam nos registros das atas sem que haja qualquer retorno da secretaria executiva ou do próprio presidente do Conselho, conselheiro representante do poder público e indicado pelo chefe do executivo, que deveria dar andamento às demandas do Conselho, a partir das solicitações dos conselheiros. Este tipo de comportamento do poder público já foi alertado por Gohn (2006, p. 8), quando esclarece esta relação:

É preciso, portanto, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Esta citação traduz com muito realismo a relação que se estabeleceu, ao longo desses anos, entre o poder público, neste espaço ocupado em sua maioria por agentes; assim, esta relação estabelecida entre o poder público, responsável pela presidência e por 42,3% (quarenta e dois inteiros e três centésimos por cento) dos membros do Conselho e os conselheiros da sociedade civil, emanados dos movimentos e sindicatos dos trabalhadores, permite estabelecer uma analogia com o “plano-discurso” (termo utilizado por diversos autores: Villaça, Maricato, Burnett).

Apesar do recorte temporal desta pesquisa estar entre 2006 e 2010, não se obsta de noticiar características e fatos posteriores, uma vez que elas só reafirmam as hipóteses e argumentos apresentados ao longo do trabalho.

Nos mandatos de 2007/2009 e 2010 a 2013, apesar dos esforços junto à secretaria executiva do Conselho da Cidade, que em nada colaborou, com as justificativas que nada recebeu de histórico das outras gestões e nada havia sido encontrado. Neste mandato foi encontrado um grande vazio de informações, como nos outros mandatos, o poder público

deixou claro em todas as tentativas, que a atual gestão (do grupo político de Edivaldo Holanda) não receberam nenhum arquivo dos mandatos anteriores e, assim, não poderiam fornecer e, que as poucas coisas encontradas foram perdidas no incêndio na Secretaria de Planejamento, ocorrido em 23 de novembro de 2015.

E assim, referindo-se aos mandatos de 2013 a 2016: apresentou-se desde o início com objetivos bem definidos, cuidar de forma bem específica de alteração da legislação urbanística, bem como criar outras que, apesar, de terem sido apontadas como necessárias no plano diretor de 2006, nada havia sido feito até então.

Diante do exposto, algumas questões se colocam para a análise: nestes quase 15 anos de existência do CONCID, por que os movimentos sociais e populares se repetem em todos os mandatos? Num município que ultrapassou a marca de um milhão de habitantes, não existe mobilização para outros movimentos surgirem voltados a discutir o território e a cidade? Por que as lideranças destes movimentos não se alternam? Não há trabalho de base que possa dar visibilidade para novas lideranças? Enfim, estas questões necessitam de reflexão e discussão.

4. ASSIMETRIA DA PARTICIPAÇÃO

4.1 Definição

O termo participação é amplamente empregado, entretanto carece de reflexão acerca de seu significado e, principalmente da graduação de seu efeito. Após a constituição de 1988, a interveniência da participação da sociedade civil no processo político ganha status, entretanto, apesar dos 30 anos da Carta Magna, a participação não passa de uma pseudoparticipação.

As definições do que seja participação são inúmeras. De forma direta, participar significa acesso ao poder, participar do processo, tomar decisões, escolher prioridades de investimentos e recursos públicos, propor, iniciar e encerrar projetos, ter papel de protagonista. Apesar de estar prevista na Constituição Cidadã, regulamentada em outras leis, portarias e resoluções, dentre outros, sua efetividade carece de um maior entendimento tanto do setor público quanto da sociedade civil. Apesar da aplicação de diversas ferramentas, como audiências, conferências, assembleias, conselhos gestores e outros, é raro ter notícias que a participação fez retroagir decisões ou projetos de iniciativa do poder público.

Dessa forma, este capítulo final desta pesquisa tem como objetivo trazer a participação social do marco inicial, na Constituição Federal de 1988, aprofundando por meio do entendimento de Bordenave (1983), cujo trabalho meticuloso classifica a participação em graus e níveis. Tomamos emprestado, também, o trabalho de Arnstei (1969), que construiu uma “escada da participação cidadã”. Com apropriação do entendimento desses autores, esta pesquisa avalia a participação social no âmbito do Conselho da Cidade de São Luís entre 2006 e 2010.

Inaugurado no texto da Constituição Federal de 1988 o marco democrático e o reconhecimento dos direitos sociais. Com a articulação de tais princípios, a constituição cidadã ampliou o projeto de democracia, combinando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, elevando o reconhecimento da participação social como elemento chave na organização das políticas públicas. A participação social na dimensão do controle do Estado como, também, no processo de decisão das políticas públicas e sua implementação, de natureza complementar à ação do poder público.

A consolidação desta participação efetivou-se, predominantemente por meio dos conselhos, das demandas de democratização da sociedade diante do processo decisório que transpassa as políticas sociais, objetivando uma reorganização da intervenção do Estado na

seara social, na perspectiva de maior igualdade, equidade e, principalmente, eficiência. A ampliação dos espaços decisórios era, teoricamente, o objetivo da democracia participativa, com necessidade de representação da pluralidade de atores junto a determinadas políticas sociais.

Diversos conselhos surgiram na implantação desse novo espaço político, objetivando preencher a lacuna entre aqueles que ocupam os variados níveis de decisão e os que recebem as políticas, os beneficiários. Assim, o que foi consolidado na Constituição atendendo à determinação da gestão democrática e participativa foi, finalmente, instituído no âmbito federal com a criação dos conselhos nacionais. Estes colegiados integrados por representantes do Estado e da sociedade civil, ocupando um espaço interno do aparato estatal, cujas tarefas eram as demandas, de sua apresentação ao seu processamento, articulando os interesses, concertação e negociação, de acompanhamento, controle e em alguns momentos de decisão da política.

A dimensão ampliada da participação social foi reforçada diante do entendimento em vigor, durante os anos 1990, da “crise do Estado”, identificada em diversas escalas, justificando a redução estatal de intervenção na economia, na formulação e implementação de políticas públicas, além da redução da legitimidade do Estado brasileiro, com vulnerabilidade nos espaços da representação política, enfim, um Estado desacreditado. Era premente o fortalecimento de reforma do Estado que trouxesse uma nova forma de ação política compartilhando com a sociedade a execução de conjunto de ações sociais. Com espaço reduzido, o Estado precisava reformular sua constituição baseada na centralização das decisões para um novo momento de gestão eficaz compartilhada com a sociedade no espaço da proteção social.

Assim, havia uma aparente harmonia no desenvolvimento da atuação das partes, com entendimento da relevância do consenso e da necessidade de ações eficazes na formulação, decisão, controle e implementação das políticas sociais. Nesta organização os conselhos tinham papel de grande importância, seriam eles os interlocutores junto ao Estado das demandas para as políticas sociais, com representatividade própria na discussão e no processo decisório.

Nesta parte da pesquisa buscou-se apoiar a participação social, vivenciada no CONCID, em referenciais teóricos que trouxessem fundamentos teóricos para a leitura e o entendimento da relação conflituosa entre o poder público municipal e os representantes dos movimentos sociais. Para este objetivo a pesquisa buscou apoio nas elaborações teóricas de Arnstein (1969), Bordenave (1983), Pretty (1995) e Nogueira (2005). Pela similaridade das

construções teóricas, em seguida apresentaremos a escala e dimensão da participação com graus e níveis a partir do pensamento desenvolvido por Bordenave e de Arnstein.

4.2 Participação conforme Bordenave e Arnstein

Participar, o que é participar? Estar presente num evento é participar do evento? Participar vai além de estar presente, participar é tomar parte do processo, emitir opinião, concordar ou discordar, ser ativo no evento. Alguns elementos fazem parte do processo, desde a forma de mobilização, como a disposição das informações e dados dos temas que se queira resultados da participação. A qualidade dos dados e informações, a linguagem empregada, o tempo para análise são elementos que permitem avaliar o grau da participação. Além do tratamento dado às contribuições da sociedade civil, se não houver mudança no processo resultante dos apertes, não há de se falar em participação.

Afirma Arnstein (2002), que, por meio da participação se redistribui o poder, oportunizando a inclusão, no futuro, do cidadão excluído dos processos políticos e econômicos. A participação permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais provocando a promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas. É também por meio da participação social que a transparência na deliberação e visibilidade das ações do poder público poderia democratizar o sistema decisório.

Assim, isto é um processo que ninguém nasce sabendo, que requer treino e principalmente mudança de nossos comportamentos e atitudes, para que se possa aumentar a transparência e permitir acesso total às informações. A palavra tem origem da palavra parte, que consiste em “fazer parte”, “tomar parte” ou “ter parte”, as três condições caracterizando níveis diferentes de participação e envolvimento.

É importante ressaltar a possibilidade de participar, agindo com imparcialidade, caracterizando a participação ativa e a passiva, e respectivamente o cidadão engajado e o inerte. E, mesmo na participação ativa existem diferenças na qualidade de suas atuações. O ideal para a democracia participativa seria os cidadãos tomarem parte, se sentirem parte de algo e realmente ter parte legítima para construir algo em conjunto da qual sintam que fazem parte (BORDENAVE, 1983).

A participação tem graus e níveis. Em que grau de controle os membros participantes têm sobre as decisões colocadas sobre a mesa ou as decisões que se pode participar são, de fato, importantes? Bordenave (2013) classifica o controle exercido por dois atores –

“dirigentes”, que nesta pesquisa é formado pelo poder público municipal, escolhidos no quadro de funcionários da Prefeitura Municipal, com representantes do executivo e legislativo municipal, conforme detalhado no capítulo dos conselhos e os “membros”, distribuídos entre os movimentos sociais, representantes dos trabalhadores, entidades acadêmicas, ONGs e área empresarial.

O processo de participação pode ocorrer de modo micro e/ou macro, onde as participações micro seriam uma forma de aprendizagem para se chegar a macro participação, conforme figura abaixo exemplifica, colocando a micro participação inserida na macro participação. A macro participação é constituída pela micro participação (Figura 11).

Figura 11 – Micro e macro participação



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Os autores pesquisados corroboram no entendimento de que a participação é parte integrante da democracia, que a participação cidadã significa poder cidadão. A participação permite aos excluídos dos processos políticos e econômicos serem incluídos no futuro. Entretanto se a participação não redistribuir poder é um processo vazio e frustrante para os grupos (dos sem poder) envolvidos. A participação sem redistribuição de poder permite que os detentores do poder argumentem que os lados foram ouvidos, onde os benefícios continuam a ser direcionados para alguns, Arnstei nomeia como “participação vazia”, mantendo o status quo.

Bordenave (1983) acredita que há vários indícios de que estamos entrando em uma “era da participação”, como se a civilização moderna com seus meios eletrônicos de

comunicação rápida, instantânea e mássica tivesse levado os homens primeiro a um voraz individualismo para depois reagir defensivamente à alienação crescente, os levando cada vez mais à participação coletiva. Ele classifica a participação em tipos: de fato, espontânea, voluntária, concedida e imposta.

A participação de fato é aquela que ocorre na família, no culto religioso, em tarefas de subsistência enquanto a espontânea acontece de forma mais natural, sem um objetivo, como os grupos de amigos e vizinhos. A participação voluntária acontece quando os próprios participantes buscam criar um grupo e eles criam seus propósitos e formas de alcançá-los; como exemplo tem-se os sindicatos livres, sociedade empresarial e cooperativas.

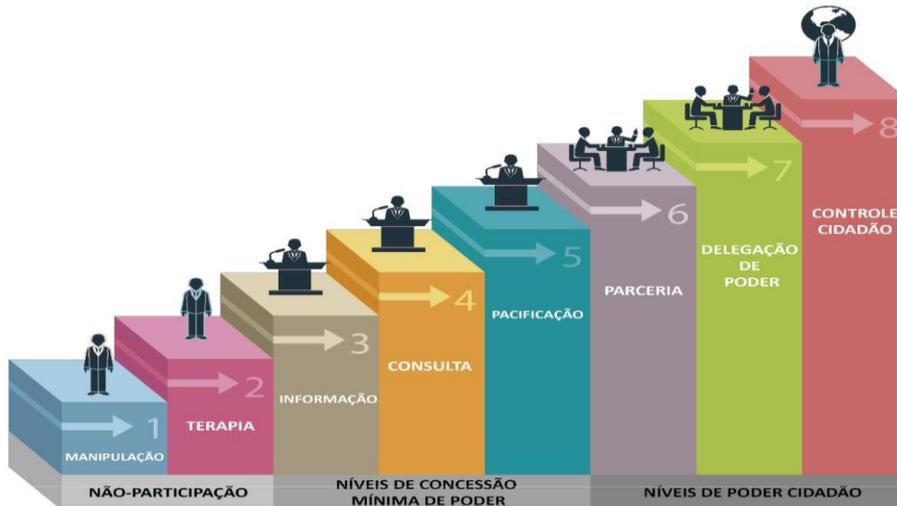
Porém, em alguns casos, esta pode ser provocada por agentes externos que buscam satisfazer seus objetivos individuais. A participação concedida é outorgada por superiores para seus subordinados, exemplo da participação de trabalhadores nos lucros de uma empresa. Por fim, a participação imposta acontece quando o indivíduo é obrigado a fazer parte de algo, realizando atividades consideradas indispensáveis. É o caso de alguns rituais indígenas.

Nessa “era da participação”, também temos o advento das redes sociais, onde a informação é passada cada vez mais veloz, por vezes de forma equivocada, mas que em contrapartida consegue reunir com facilidade as massas, em busca que representantes possam ouvir as vozes da população em assuntos de interesses gerais, porém ainda comandados por poucos.

Na busca a um maior acesso aos bens da sociedade, a participação objetiva em seu “fim” um processo de autogestão, onde a própria sociedade terá uma relativa autonomia em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Isso não significa não ter mais um governo e sim fazer com que a população com um grau maior de consciência política, possa trabalhar em conjunto com o poder público (BORDENAVE, 1983).

Para alcançar a autonomia existem níveis de participação que vão aumentando o poder da população conforme este nível aumenta. Foi com objetivo de esclarecer esses níveis de participação que Arnstein (2002) formulou *A ladder of citizen participation* – A escada da participação cidadã – que ilustra oito níveis de participação. Este texto foi publicado em 1960, sendo contextualizado para os Estados Unidos, porém suas considerações podem se encaixar para outros locais e continuam atuais. A figura 12 ilustra os degraus propostos por Arnstein.

Figura12 – Níveis de participação de Arnstein.



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Os primeiros dois degraus, manipulação e terapia, são considerados como não participação. Na manipulação, a autora descreve que a população é convidada para participar de algum evento para aprovação de projeto ou plano para a comunidade, porém os membros que estão com a voz acabam persuadindo e “educando” os cidadãos, que acabam aprovando algo apresentado de forma superficial, onde não se levanta se o projeto é realmente necessário para aquele bairro e como se dará seu funcionamento.

O segundo degrau é chamado de terapia, que como o próprio nome já diz, funciona como uma sessão, envolvendo psicólogos e assistentes sociais desenvolvendo algumas atividades grupais. Arnstein (2002) ironiza que o foco da terapia seria em “curar as patologias” do grupo excluído, como se a “falta de poder fosse sinônimo de distúrbios mentais”.

Os próximos três níveis da escada são considerados níveis de concessão mínima de poder. O primeiro deles, nomeado de informação, pode ser considerado um passo importante em direção ao topo da escada, com o ato de informar os cidadãos sobre seus direitos, deveres e alternativas. Porém, a informação para por aí, não permitindo que haja uma troca de comunicação entre técnicos e cidadãos.

O próximo nível – consulta – não se limita apenas à exposição, já solicita a opinião dos participantes, melhorando a comunicação, contudo sem retorno. São utilizadas pesquisas de opinião, audiências públicas e assembleias, muitas das vezes apenas como dados estatísticos que irão comprovar, por exemplo, que um plano diretor foi discutido com a população.

O nível de pacificação é o que Arnstein (2002) considera que a população passa a ter certa influência e acesso limitado ao poder. Este se apresenta quando o poder público promove a eleição de representantes da sociedade – que a autora chama de “algumas pessoas

pobres confiáveis” – para participarem de conselhos, comitês etc. Entretanto, estes representantes possuem pouca voz e nem sempre são legitimados pela comunidade, o que faz com que o poder de decisão não fique em suas mãos.

Os próximos três níveis da escada já são de fato considerados como participação. No primeiro, a parceria, como o nome já sugere, há uma negociação entre os cidadãos e os tomadores de decisões, buscando uma redistribuição de poder. Isso acontece mais facilmente quando a comunidade possui efetiva organização com lideranças e planejamento financeiro. Só que esse processo, em sua maioria, acontece pela reivindicação por parte da sociedade, gerando inicialmente um clima agressivo.

A delegação de poder colocar nas mãos da população maior força de decisão, com a maioria dos votos e atribuições definidas. Arnstein (2002) exemplifica um caso no município de New Haven em que a prefeitura recebeu um repasse para a contratação da organização comunitária e que esta contratou seus próprios técnicos e consultores. Logo, os cidadãos podem assumir e gerenciar seu próprio projeto.

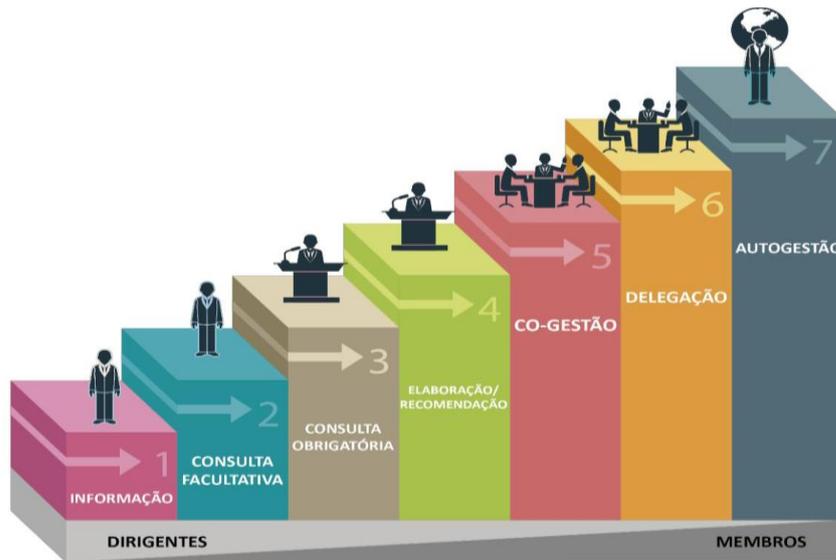
No grau mais alto da escada da participação cidadã, está o Controle Cidadão, onde a população ganha autonomia administrativa e financeira e o controle social de políticas públicas, sem a necessidade de intermediários. Podem gerir seus próprios programas, definir ações ou controlar, por exemplo, uma escola no bairro e outros bens e serviços mais necessários.

Em situações reais, nem sempre as distinções entre os degraus estão claras e algumas circunstâncias podem se encaixar em mais de um, dependendo da motivação de quem está conduzindo o processo e do grau de consciência de participação pela sociedade.

Enfim, o modelo de Arnstein (1969) apresenta limitações; segundo ela os degraus simplificam a realidade, uma vez que na prática nenhuma das partes forma blocos homogêneos, nem aponta os caminhos para se atingir os melhores níveis de participação.

Bordenave (1983) também classifica uma escala com os níveis de participação, este com sete níveis. O primeiro grau é o de informação, que consiste no menor grau de participação, que ocorre quando os dirigentes apenas informam decisões previamente tomadas. No segundo nível, a consulta facultativa, já pode haver algum tipo de consulta, ouvindo críticas e soluções para algum problema exposto. Porém, a decisão ainda é exclusiva dos administradores. Ela se torna consulta obrigatória (terceiro degrau), quando, por exemplo, os patrões devem consultar os trabalhadores em negociações salariais (Figura 13).

Figura13 – Níveis de participação de Bordenave



Fonte: Elaborado pela autora (2021)

No quarto grau está a elaboração/recomendação, em que os subordinados podem justificar suas posições e elaborar propostas para alguma situação. Em um nível acima, a cogestão já representa uma influência maior dos subordinados em planos de ações e tomadas de decisões. Isso pode ser feito por meio de assembleias, comitês, conselhos etc. No sexto degrau, a delegação permite maior participação no poder de decisão em certos campos ou jurisdições, mas ainda com algumas delimitações.

No topo dos níveis de participação de Bordenave (1983) encontra-se a autogestão. Ela acontece quando o grupo por si só define seus objetivos, os caminhos que irão seguir e como irão fazer para conseguir. O grupo não deve uma referência a uma autoridade externa, tem autonomia para decidir e resolver seus próprios assuntos.

Correlacionando as duas autoras, a escala de Bordenave parece começar no terceiro nível da de Arnstein, pois esta ainda considera dois níveis de não participação. Os outros níveis intermediários são descritos de forma semelhante e o grau mais alto de participação nomeados de autogestão e controle cidadão representam a mesma conduta do poder nas mãos da própria população.

Independentemente do nível de participação, para Bordenave (1983) este é o caminho natural que o ser humano tem de se expressar, realizar, se afirmar, criar e dominar a natureza e o mundo, interagindo com outras pessoas, desenvolvendo pensamentos reflexivos.

Logo a participação terá duas bases complementares – afetiva e instrumental. A afetiva, como o próprio nome já sugere, está muito mais ligada às emoções, ao prazer em se

fazer coisas com outras pessoas, enquanto a instrumental é mais da praticidade, pois fazer algo em grupo é muito mais eficaz e eficiente do que fazer algo sozinho.

Por fim, o planejamento participativo pode ser apropriado e usado por uma classe dominante, que restringe a participação plural a instâncias que serão previamente “liberadas”, estabelecendo uma aparente participação que de fato, não se realiza. Entretanto, segundo o autor, este tipo de participação pode resultar em gerar consciência da importância da participação na tomada de decisões e da apropriação do poder, resultando em conscientizações críticas (BORDENAVE, 1983).

Apesar de muita similaridade entre os dois conceitos, não foi encontrado referência ou citação entre eles, apesar de existir um lapso temporal entre Arnstein (1969) e Bordenave (1983). Os estudos sobre participação são ainda escassos de referência e sem uma linearidade histórica, além de ser um tema contemporâneo, com suas ideias ainda em construção. Para continuidade da pesquisa, em seguida apresentamos a construção teórica de Nogueira (2005) e Pretty (1995).

4.3 Participação para Pretty e Nogueira

Em seguida e finalizando, apresentamos a proposta de Pretty (1995) que concentra na ideia do controle do Estado pelo cidadão, onde o usuário chega ao patamar de empoderamento, entendido como automobilização.

O pensamento de Pretty (1995) se apoia em sete níveis: participação manipuladora, passiva, por consulta, por incentivo, funcional, interativa e a automobilização. Fundamenta que as partes interessadas têm compreensões diferenciadas do processo de tomada de decisão. Dessa forma, em seu entendimento na participação manipuladora o cidadão está representado por um ator indicado pelo Estado, sem autonomia para contestação ou veto sem nenhum poder deliberativo. A participação manipuladora não exerce qualquer influência na tomada de decisões, tornando-se participação “de fachada”.

Na participação passiva, o cidadão recebe apenas informação do que foi deliberado, sem consulta, apenas recebe a comunicação. Na participação por consulta pressupõe a escuta do cidadão, entretanto não há manifestação de voto ou voz. Os “especialistas” ou agentes externos são escutados, na definição do problema, no levantamento e análise dos dados, não existindo obrigatoriedade em considerar a opinião ou participação dos cidadãos.

A participação por incentivo permeia incentivos materiais, financeiros ou até simbólicos; a sua participação se justifica pelo recebimento do incentivo, não participam da elaboração nem da tomada de decisões. Quando o incentivo encerra, também encerra a participação. Na participação funcional pressupõe um determinado objetivo, projeto ou uma determinação externa. As decisões importantes já foram tomadas, a participação dos cidadãos atende somente a interesses externos; conforme o autor, esta participação fica muito vulnerável à cooptação.

Na interativa há participação mais direta dos cidadãos na tomada de decisão, na aplicação dos recursos, e também nas formas de interação, tendo em vista os interesses da coletividade e no trabalho participativo. O cidadão se compromete com as decisões tomadas. Por fim, a participação por automobilização pressupõe a iniciativa participativa dos cidadãos, onde o coletivo se organiza e articula de forma permanente podendo ampliar seu trabalho a partir de apoio de organizações não governamentais ou até mesmo governamentais.

Os tipos criados por Pretty se aplicam com assiduidade nas pesquisas de participação, uma vez que ela favorece a reflexão sobre as relações de poder em contextos políticos, podendo ser compreendidas com maior propriedade. Em seguida, finalmente, apresentamos o trabalho de Nogueira (2005), fechando esta parte da pesquisa, com o aprofundamento do caráter e tipos de participação.

A partir do momento histórico inaugurado na Constituição de 1988, onde a relação entre Estado e sociedade são reconfiguradas, possibilitando um olhar diferenciado da gestão pública, a partir da escolha do modelo de democracia e participação para o Estado brasileiro. Com as mobilizações e pressões dos movimentos sociais sobre os poderes instituídos surgem novas possibilidades para conduzir os conflitos das relações entre os sujeitos e os interesses que gravitam na dinâmica do Estado conforme a ordem estabelecida entre as partes.

Para compreensão da dinâmica da participação, Nogueira define quatro formas (assistencialista, corporativa, eleitoral e política), e sugere uma quinta, conforme seu entendimento, em função do novo contexto institucional no Brasil, a participação gerencial.

Conforme sua definição, a participação assistencialista se constitui nas iniciativas de auxílio mútuo, das atividades por mutirão, provocadas como forma de mitigar prejuízos no plano do indivíduo ou do coletivo. Pode ser percebida em diversos momentos históricos, fundamentada na natureza social do ser humano. Diferente da assistencialista, a participação corporativa vincula-se à natureza dos interesses particulares, tem o caráter excludente, na dimensão do atendimento a um grupo ou classe social. Na perspectiva contemporânea do individualismo exacerbado seu vigor carrega legitimidade para embasamento.

A participação eleitoral tem caráter compulsório, carrega em seu discurso a responsabilidade de delinear o destino de grandes grupos. Os direitos políticos são constituídos por meio dessa participação. O voto é o recurso de sua manifestação, legitimando os representantes nos três níveis do Estado Federativo Brasileiro. Já a participação política se concretiza através da participação eleitoral, na perspectiva de ampliação do compartilhamento de decisões e de poder. Se apoiam no discurso de valores de proteção e cuidado do coletivo, opera na herança histórica e na legitimidade do processo de participação através do voto.

Por fim, a participação gerencial, segundo Nogueira (2005), se fundamenta no poder da interferência do capitalismo e da modernidade no esvaziamento da dimensão ética-política em prol de seus interesses, fincados na posição pragmática, muitas vezes não admitindo contestação, de solução de problemas nos embates entre os interesses públicos e privados e entre a sociedade e o Estado. Conforme seu entendimento:

Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social, a fundação de novos Estados ou a instituição de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a transferência de custos gerenciais. A participação tende a converter-se em instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade (NOGUEIRA, 2005).

O autor ressalta que a compreensão das profundas contradições contemporâneas nas relações e dinâmicas participativas é imprescindível para o entendimento da relação Estado e sociedade. O fato de tomar parte do sistema participativo entendendo que a distância entre governados e governantes diminua ou esperando que oportunize uma cogestão das políticas públicas pode resultar em cooptação ou na delegação de recursos e posições assimétricas, esclarecido por Nogueira (2005, p. 142):

está se construindo um outro tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como “troca” entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e ações de participação gerencial.

O autor sugere que a participação política se apropria da participação gerencial numa relação simbiótica no contexto complexo e contraditório. Apesar da perspectiva de situação estável, propícia para o diálogo e a estabilidade, ela politiza e problematiza a realidade, buscando o campo adubado para polemizar as arenas decisórias.

Por fim, após a apresentação dos tipos estabelecidos pelos autores pesquisados – Arnstein (1969), Bordenave (1983), Pretty (1995) e Nogueira (2005) – ressalta-se a relevância dos estudos, bem como sua similaridade, tanto na criação de tipos como de níveis, expressando suas características.

Guardando as similaridades, ressaltando o caráter diferenciado das relações indivíduo/coletivo apresentado pelos autores revelam-se os princípios do bem comum e do pluralismo manifestado por Nogueira (2005). Arnstein (1969) evidencia o compartilhamento do poder resultando no empoderamento do cidadão, enaltecendo as premissas de autonomia e do pluralismo, com autonomia e igualdade participativa. Pretty (1995), finalmente, o fortalecimento comunitário com o compartilhamento do poder, relacionando as premissas de autonomia, inclusão e pluralismo.

A participação se apresenta como ponto focal de todos os autores, reconhecem a complexidade, as multifaces do poder público com as complexidades e, principalmente, com as contradições e conflitos de interesses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode afirmar que os avanços quantitativos foram equivalentes aos resultados qualitativos, tanto na efetividade como da qualidade da participação. A lógica muito própria de jogos de interesses e relações ambíguas marca esta experiência, suscitou desejo de compreender o mosaico de peças que perfazem a trajetória do CONCID, no período recortado nesta pesquisa.

A questão que direcionou este estudo foi: em que grau a participação da sociedade civil organizada, por meio do CONCID, influencia nas decisões sobre as políticas públicas voltadas a promover o bem-estar social numa sociedade com tantas contradições? Para responder à questão colocada a pesquisa se debruçou sobre o perfil do Conselho Municipal de São Luís entre 2006 e 2010. Para isto o caminho escolhido iniciou-se pelos movimentos sociais, sua trajetória, seu papel e importância junto ao processo de redemocratização do Brasil, exposto na primeira parte do trabalho.

Logo depois, buscamos embasar a necessidade da participação popular na gestão das cidades, juntamente com o processo acelerado que marcou a urbanização acelerada no país e com a falência do poder público de suprir as necessidades mais básicas da população. Fazia-se necessária a escuta da população, bem como junto decidir os caminhos e prioridades dos parques investimentos públicos, os quais historicamente são direcionados para as áreas ocupadas pela elite em detrimento dos grandes bolsões de pobreza das cidades. Esta prioridade se apresenta, claramente, quando o município através de seus técnicos produz a Leitura Técnica de São Luís, parte integrante da metodologia para elaboração do Plano Diretor, e apresenta uma São Luís “sem pobreza”, ou seja, não apresenta dados nem necessidades dessa grande parcela da população. Esta é a visão com que os técnicos da Prefeitura enxergam a cidade.

A relação íntima entre participar e ter poder é explorada por diversos autores. Talvez isto justifique e possamos relacionar a ausência de alternância das entidades e seus representantes da sociedade civil nos mandatos do Conselho estudado neste período. Na tabela de representantes e entidades são quase a totalidade da sociedade civil entre os movimentos sociais, representantes dos trabalhadores, entidades acadêmicas, ONGs e empresários que se repetem. Além da capilaridade existente entre os representantes e os segmentos, ora estão em uma entidade ora em outra. Também, acontece, entre os técnicos, ora no poder público, ora entre os empresários.

Conforme os pensadores escolhidos para o debate sobre participação, são unânimes: a participação vai de encontro a um dos principais pontos de nossa sociedade, a questão do

poder. Participação significa acesso ao poder. Poder para tomar decisões, para alocar recursos, para iniciar e encerrar projetos.

As questões sobre o poder da decisão e acesso ao poder se apresentam como elemento forte e preponderante nas relações observadas. Algumas considerações de nossa pesquisa corroboram com os pensamentos dos autores, tanto nos níveis de participação, como nos resultados da experiência vivenciada pelos representantes da sociedade civil, como o permanente “cabo de guerra” nos debates e propostas, uma disputa acirrada e permanente. Este ambiente produz ares de extrema desconfiança, dessa forma, os representantes da sociedade civil, mais especificadamente, os movimentos sociais e sindicais desconfiam de cada movimento da administração municipal.

Outro ponto é a ausência de alternância nos representantes dos grupos pesquisados, o que gera um estresse nas relações, passa mensagem de “figurinha carimbada” e suspeita de sua representatividade, sugere o questionamento se não existem trabalho de base e alternância na representação. O desconhecimento de alguns representantes da amplitude do objeto a ser tratado nas reuniões e por passarem por muitas faltas, limitam suas falas unicamente a dificuldades que passam em seu bairro, aproveitando a oportunidade de estarem com representantes do poder público, para a reivindicação.

A reação, muitas vezes, demonstrada pelos técnicos do poder público de pouca tolerância na escuta da fala dos representantes da sociedade civil, chegando aos limites do desrespeito e por vezes do deboche e sarcasmo. A reação preliminar de não acatamento das sugestões quando provocadas pela sociedade civil, de qualidade ruim, com caráter paternalista e condescendente, sem soluções inovadoras, com reações burocráticas quando havia pressão por novas soluções. O reflexo do modus operandi da administração pública se reflete pela ausência de projetos inovadores ou que impactam nas regiões mais vulneráveis do território, apresentando um caráter tradicional e conservador, voltado para os interesses das classes dominantes e concentração e manutenção do poder.

Enfim, para concluir a análise da participação dos diversos segmentos por meio do CONCID, ao longo dos mandatos pesquisados ficou demonstrado não serem suficientes para abalar o conservadorismo na decisão sobre as políticas públicas voltadas para o território de forma que impactasse a imensa desigualdade social e territorial. As relações entre os representantes da sociedade civil e o poder público apresentam uma assimetria reafirmando a relação descompassada e desfocada da realidade da cidade e reafirmando a concentração do poder de decisão nas mãos exclusivas do poder público. Apenas, um corte simbólico entre o passado e o presente, replicando uma frase da professora Zulene (2003).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Márcio Fortes de. **4ª Conferência nacional das cidades: cidades para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social: avanços e dificuldades e desafios na implementação da política de desenvolvimento urbano.** Brasília, DF: Ministérios das Cidades, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_IV/texto_base_4_conferencia_cidades.pdf. Acesso em: 6.mar.2021.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In*: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation, **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul.1969.

ATLAS Brasil. **Evolução do IDHM para as UFs entre 1991 e 2017.** [S. l.], 2019. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 28.fev.2021.

BARBOSA, Érica; ESPÍRITO SANTO, José Marcelo; TRINTA, Patrícia (org.). **São Luís: uma leitura da cidade.** São Luís: Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade, 2014.

BARBOSA, Zulene. As “temporalidades” da política no Maranhão. **Lutas Sociais**, n. 9/10, p. 19-26, 2003.

BONFIGLI, Fiammetta; SCHWARTZ, Germano. Movimentos sociais e direito: O GT (Grupo de Trabalho) Jurídico e Seu Papel na Ocupação da Câmara de Vereadores de Porto Alegre em 2013. **Revista Brasileira de Sociologia e Direito**, v. 7, n. 2, p. 3-33, maio. /ago. 2020. Disponível em: <http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/413/226>. Acesso em: 28.fev.2021.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos).

BOURDIEU, P. **Coisas ditas.** São Paulo: Brasiliense, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988a.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 25, de 28 de fevereiro de 2021.** Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Brasília, DF, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm#:~:text=O%20Presidente%20e%20o%20Vice,%22Art. Acesso em: 6.mar.2021.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: lei no 10.257. de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana.** 2. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2009.

BRASIL, Felipe. Teoria elitista clássica, democracia elitista e o papel das eleições: uma questão de definição dos termos. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 5, p.100-121, 2013. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-2423.v0i5p98-119>.

BRASIL. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 3.mar.2021.

BRASIL. **Lei nº 9503, de 23 de setembro de 1997**. Criação do Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.detran.am.gov.br/wp-content/uploads/2015/04/ctb.pdf>. Acesso em: 6.mar.2021.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Disponível em: http://brasil.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 12.jan.2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conferência Nacional das Cidades. **A função social da cidade e da propriedade cidades inclusivas, participativas e socialmente justas**. Brasília, DF: MC, 2017. 35 p. 6ª Conferência Nacional das Cidades. Disponível em: https://www.amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/planejamento-territorial/2016/Cartilha_6a_Conferencia_Nacional_das_Cidades.pdf. Acesso em: 6.mar.2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conferência Nacional das Cidades. **Orientações para a realização das conferências municipais**. Brasília, DF: MC, 2012. 19 p. Conferência Nacional das Cidades. 6ª Conferência Nacional das Cidades. Disponível em: <http://app.mdr.gov.br/6conferencia/etapas-preparatorias/passo-a-passo.html>. Acesso em: 6.mar.2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conferência Nacional das Cidades. **Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já!**. Brasília, DF: MC, 2013. 11 p. Quinta Conferência Nacional das Cidades. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5aCNCidades/texto%20discusso%20parte%201.pdf>. Acesso em: 6.mar.2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **2ª Conferência das cidades: reforma urbana: cidade para todos: construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005. 26 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_II/texto_base_2_conferencia_cidades.pdf. Acesso em: 6.mar.2021.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf>. Acesso em: 3.mar.2021.

BRASIL. **Resolução nº 87, de 8 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbano. Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbano, Brasília, DF, 2009. Disponível em:

http://www.lex.com.br/doc_6220511_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_87_DE_8_DE_DEZEMBRO_DE_2009.aspx. Acesso em: 6.mar.2021.

BRASIL. Senado Federal. Missão da constituinte. **Jornal da Constituinte**, Brasília, DF, n. 36, p. 2, 15 fev. 1988b. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/512975>. Acesso em: 28.fev.2021.

BURNETT, Frederico Lago. "Metropolização e gestão urbana na Ilha do Maranhão: efeitos socioambientais da produção imobiliária de baixa renda." **Revista de Políticas Públicas**, v. 16, p. 353-361, 2012.

BURNETT, Frederico Lago. **São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais**. São Luís, 2011. Disponível em: <https://www.athuar.uema.br/wp-content/uploads/2017/11/L.-BURNETT-S%C3%A3o-Luis-por-um-triz-escritos-urbanos-e-regionais.pdf>. Acesso em: 28.maio.2019.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Paris: Maspero, 1977.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.

CORNELY, S. A.; CALSING, E. F. (org.). **Subsídios ao planejamento participativo: textos selecionados**. Brasília, DF: Ministério da Educação e Cultura, 1980. p. 27-39.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

DE GRAZIA, Grazia; RESCHE, Alexandre. Direito à cidade e meio ambiente. *In*: FÓRUM BRASILEIRO DE REFORMA URBANA, 1993.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

ENGELS, Friedrich. **Para uma questão da habitação**. Moscovo: Progresso Lisboa, 1887.

ESPÍRITO SANTO, José Marcelo (org.). **São Luís: uma leitura da cidade**. São Luís: Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade, 2006.

ESPÍRITO SANTO, José Marcelo. **São Luís: uma leitura da cidade**. São Luís: Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 14. ed. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edição Graal, 1979.

GIRARD, Eduardo Paulon. **O rural e o urbano: é possível uma tipologia?** [S. l.: s. n.], 2008. 84 p. Disponível em: http://www.uel.br/cce/geo/didatico/omar/modulo_b/a12.pdf. Acesso em: 4.mar.2021.

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

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **A força da periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_02.htm. Acesso em: 6.mar.2021.

GOOGLE Earth. **Bairro da Vila Conceição**, 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/Earth/>. Acesso em: 21.abr.2019.

GOOGLE Street View. **“Rua da Caema” no bairro da Vila Conceição**. Disponível em: <https://streetview.gosur.com/>. Acesso em: 21.abr.2019.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997. 310 p.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. v. 3.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos de cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 500 p. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1349633_gramsci_cadernos_do_carcere_vol_i.pdf. Acesso em: 1.mar.2021.

HARVEY. David. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. Ambiente e vida na cidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 81-92.

IASI, Mauro Luís. Democracia de cooptação e apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, Evilasio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em: 2.fev.2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972. 110 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Evolução da divisão territorial do Brasil: 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 261p. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/evolucao_da_divisao_t

erritorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_publicacao_compl eta.pdf. Acesso em: 6.mar.2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677>. Acesso em: 6.mar.2021.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Beyond the positivity of the social: antagonisms and hegemony. *In*: LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**. London: Verbo, 2001. cap. 3. p. 93-148.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. I. **O Estado e a revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. Tradução de Aristides Lobo. São Paulo: Editora Hucitec, 1983.

MARANHÃO. Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Maranhão. Plano Diretor Municipal de São Luís. **Institui o Plano Diretor de desenvolvimento social e urbano do município e estabelece diretrizes para as leis complementares**. São Luís: SIOGE, 1977.

MARICATO, Ermínia. "Metrópoles desgovernadas." **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, abr. 2011. DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100002>.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Editora Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O impasse de uma política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Caderno IPEA, Políticas sociais, acompanhamento e análise**, n. 12, p. 211-220, fev. 2006.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 631.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 395 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil?**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, SP: Cortez, 2005

PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes de. Educação: contraste entre meio urbano e meio rural no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiente**, v. 21, jul./dez. p. 63-74, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9661/1/BRUA21_Ensaio5.pdf. Acesso em: 5.mar.2021.

PETRAS, James. Intelectuais, uma crítica marxista aos pós-marxistas. **Lutas Sociais**, n. 1, p. 1-25, 1996. DOI: <https://doi.org/10.23925/ls.v0i1.18801>.

PRETTY, J. Newton. **Regeneration agriculture**. Earthscan. London, 1995.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

RODRIGUES, Cibele M. L. Os movimentos populares e o fetiche da participação no governo Lula. **Revista Mundos do Trabalho**, v. 4, n.7, p. 178-197, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/1984-9222.2012v4n7p178/23300>. Acesso em: 1.mar.2021.

RODRIGUES, Cristiano *et al.* (org.). **Territorialidades: dimensões de gênero, desenvolvimento e empoderamento das mulheres**. [S. l.: s. n.], 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SADER, Emir. **Quando novos personagens entram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SAES, Décio. **Democracia**. São Paulo: Ática, 1987.

SAES, Décio. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. Boitempo Editorial, 2001.

SANTOS, Milton. "A revolução tecnológica e o território: realidades e perspectivas." **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 27, p. 83-94, 2005. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7378>. Acesso em: 23.mar.2020.

SÃO LUÍS (Município). **Plano de expansão da cidade de São Luís**. Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Maranhão. Eng. Ruy Ribeiro Mesquita. São Luís: 1958.

SÃO LUÍS (Município). Prefeitura Municipal de São Luís. **Lei Nº 4.669 de 11 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>. Acesso em: 6.mar.2021.

SÃO LUÍS (Município). Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo. Legislação Urbanística de São Luís. **Lei nº 3.253, de 29 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências. São Luís: Imprensa Universitária, 1997.

SÃO LUÍS (Município). Prefeitura Municipal de São Luís. **Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade**. São Luís: uma Leitura da Cidade. São Luís, 2006.

SÃO LUÍS (Município). Prefeitura Municipal de São Luís. **Lei Nº 4611 de 22 de maio de 2006**. Dispõe sobre o Conselho da Cidade de São Luís e o Fundo Municipal do Conselho da Cidade, e dá outras Providências. São Luís, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ma/s/são-luis/lei-ordinaria/2006/461/461/lei-ordinaria-n-4611-2006-dispoe-sobre-o-conselho-da-cidade-de-são-luis>. Acesso em: 12.mar.2020.

SÃO LUÍS (Município). Prefeitura Municipal de São Luís. **Relatório Nº 20**: município de São Luís-MA. Avaliação lei nº 4669/2006 rede de avaliação e capacitação para implementação dos Planos diretores participativos. São Luís, 2009.

SÃO LUÍS (Município). Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento. **Apresentação**. São Luís, 2016. Disponível em: <https://saoluis.ma.gov.br/seplan/institucional>. Acesso em: 23.fev.2019.

SAULE JR., Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris. Ed., 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Zahar, 1984.

SILVA, I. Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

TOLEDO, Caio Navarro de. "A modernidade democrática da esquerda: adeus à revolução?". **Revista Crítica Marxista**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 27-38, 1994.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. **Política habitacional do Estado autoritário em São Luís (1964-1985)**. 2014. 134f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2014.

VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.