

# CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES: POSSÍVEL AVANÇO NA POLÍTICA URBANA?

*Glauco Bienenstein*

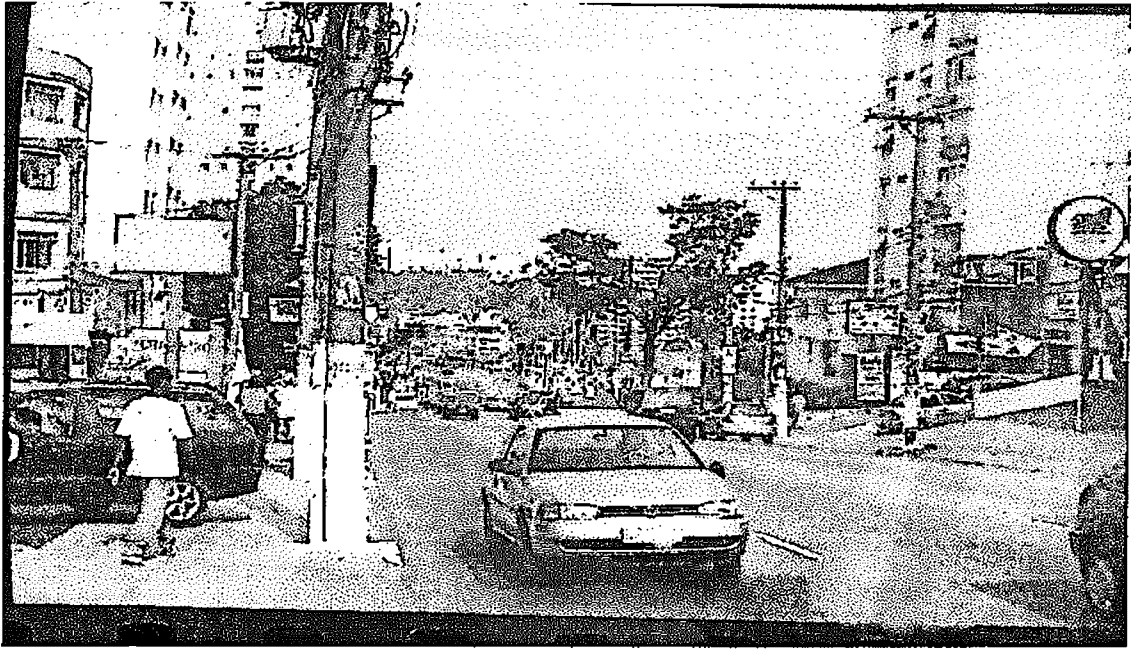
(Prof. Adjunto da Faculdade de Arquitetura - UFF)

*Jorge Luiz Barbosa*

(Prof. Adjunto do Instituto de Geociências da UFF)

*Marcio Piñon de Oliveira*

(Prof. Adjunto do Instituto de Geociências da UFF)



## RESUMO:

Neste trabalho se pretende discutir alternativas para uma cidadania mais inclusiva e consciente, a partir das oportunidades e limitações junto aos processos instaurados pela Conferência das Cidades, utilizando como exemplo, a experiência da 1ª Conferência das Cidades do Eixo Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, de âmbito regional, realizada na cidade de Niterói. Pretende-se, ainda, cotejar possibilidades que podem emergir desse processo, especialmente as que dizem respeito à materialização de um novo espaço de discussão e participação na gestão urbana dos municípios nela envolvidos, situando o papel da Universidade Federal Fluminense nesse processo.

## ABSTRACT:

In this work it intends to discuss alternatives for a more inclusive and conscious citizenship, starting from the opportunities and limitations the processes established close to by the Conference of the Cities, using as example, the experience of the 1st Conference of the Cities of the Axis Metropolitan East of Rio de Janeiro, of regional extent, accomplished in the city of Niterói. It is intended, still, to compare possibilities that can emerge of that process, especially the ones that concern the materialization of a new discussion space and participation in the urban administration of the municipal districts in her involved, placing the paper of the Fluminense Federal University in that process.

## INTRODUÇÃO

O capitalismo mudou! Suas transformações têm repercutido, sobremaneira, no universo humano-societário. Nesse contexto, há em curso um processo de ajuste – estrutural – que, sob o manto da “globalização”, tem imposto diversos constrangimentos às cidades, notadamente, no que se refere à nova pauta urbana que, orientada pela lógica da forma-mercadoria, busca inseri-las no circuito mundial de valorização.

Desde a falência da velha estrutura produtiva-comercial de que tanto dependiam, as cidades do mundo contemporâneo passam a enfrentar um quadro de crise, cujos contornos mais sensíveis são percebidos através dos problemas relativos à erosão de sua base econômica e fiscal. O enfrentamento desse quadro tem se dado pela via do “empresariamento urbano” (HARVEY, 1996: 49), ou seja, através de um conjunto de medidas visando adequá-las à atual dinâmica econômica, radicalizando sua inserção no circuito de reprodução e valorização capitalista. Nesse ambiente, o processo de desregulamentação, em curso nos dias de hoje, tem redundado numa verdadeira “guerra dos lugares”, onde os sujeitos políticos que atuam no urbano encerram uma disputa acirrada de recursos para fins de investimento na requalificação do território.

Ao que tudo indica, o cenário que daí emerge oferece um número bastante reduzido de possibilidades de discussão (e prática) da questão urbana neste início de milênio, notadamente no âmbito da tão alardeada competitividade nos marcos da ofensiva neoliberal destes tempos de desmedida empresarial.

No caso brasileiro, avalia-se que a Conferência das Cidades – a ser implementada nos diversos níveis jurídico-administrativos do país – proposta pelo recém criado Ministério das Cidades, constitui-se, a princípio, um avanço. Aliás, a criação desse ministério também deve ser compreendida, nessa perspectiva. As razões que sustentam tal afirmação referem-se, principalmente, ao fato de que através de tais iniciativas é colocada a possibilidade de se construir um espaço público de discussão e reflexão sobre a questão urbana num sentido bem amplo, convergindo para esse fórum a miríade de lutas pela cidadania que se encontram pulverizadas no território sócio-es-

pacial brasileiro. Ou seja, compreendendo-se a democracia como um teatro de conflitos, através dessas instâncias, será possível, não sem muita luta pela disputa de projetos alternativos, se tentar vislumbrar/pactuar uma outra cidadania, mais inclusiva e consciente.

Neste trabalho, pretende-se discutir essas e outras questões não menos importantes acerca da oportunidade e das limitações dos processos instaurados pela Conferência das Cidades, utilizando como exemplo, a experiência da 1ª Conferência das Cidades do Eixo Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, de âmbito regional, realizada na cidade de Niterói, em 8, 9 e 10 de agosto, tendo a participação dos municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Rio Bonito, Maricá e Tanguá.

Além das questões gerais anteriormente aludidas, também serão discutidas outras possibilidades – locais – que podem emergir desse processo, especialmente a que diz respeito à materialização de um novo espaço de discussão e participação na gestão urbana dos municípios nela envolvidos, situando o papel da Universidade Federal Fluminense nesse processo.<sup>1</sup>

## 2. A CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES NO PLANO DAS LUTAS URBANAS: elementos de contexto

A 1ª Conferência Nacional das Cidades traz a tona o debate político das cidades e sua gestão, o retorno à *Cité* e as estratégias de intervenção e uso do espaço urbano pelos seus diferentes atores (OLIVEIRA, 2002).

Essa tendência, interpondo novas redes e revalorizando o lugar e a escala local, desdobrou-se a partir das mudanças que a inserção das cidades na economia/sociedade globalizada imprimiram ao longo dos anos noventa. Por outro, esse desdobramento foi também fruto de um processo de lutas urbanas de longa data. Ele remonta ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que culminou na Constituinte de 1988 e foi consagrado no Capítulo *Da Política Urbana* da Constituição Brasileira, nos Artigos 182 e 183. A idéia central contida no Artigo 182 é a da obrigatoriedade de uma *Política de Desenvolvimento Urbano*, a ser executada pelo Poder Público Municipal, sob a forma de lei, através do Plano Diretor, e a da *função social* da cidade e da propriedade urbana. Quanto ao Artigo 183, este instituiu o usocapião urbano, possibilitando a regularização de extensas áreas ocupadas por favelas, vilas, alagados, invasões ou loteamentos

clandestinos.

A consagração de tais artigos na Constituição Brasileira, representou, naquela altura, uma importante conquista para os movimentos sociais urbanos. O fato é que tal conquista dependia, sobretudo, da implementação das Políticas de Desenvolvimento Urbano e da aplicação das diretrizes contidas nos Planos Diretores. Por um lado, o *Estatuto da Cidade*,<sup>2</sup> que reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, só seria aprovado quase treze anos depois da Constituição de 1988. Por outro, as Prefeituras Municipais, em particular as situadas nas metrópoles brasileiras, escaparam, em geral, da aplicação do Plano Diretor, recorrendo, via de regra, aos chamados *planos estratégicos*, norteados por um conjunto de projetos e ações pragmáticas, orientadas, salvo algumas exceções, pelo receituário neoliberal para as cidades capitalistas contemporâneas e aplicados à escala global. O resultado de tudo isso foi o acirramento das contradições nas cidades brasileiras ao longo desse período, agravado por uma crise social sem precedência. A Conferência das Cidades possibilita a retomada desse processo no campo político.

### 3. CONFERÊNCIA DAS CIDADES: pressupostos políticos e temáticos<sup>3</sup>

Sob o lema *“construindo uma política democrática e integrada para as cidades*, o recém criado Ministério das Cidades, convocou a 1ª Conferência Nacional das Cidades, cujo propósito maior seria definir uma política de desenvolvimento urbano a ser construída pelo Governo Federal como *esforço de coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado*.

Para tanto, como diz o próprio documento de convocação da Conferência, se fazia necessário uma ampla mobilização social e o esforço conjunto do poder público e da sociedade civil no processo de debate e na construção de coletiva de políticas urbanas. Nesse movimento é que o Ministério das Cidades elegeu a escala municipal como a base dos debates e proposições da Conferência, que se desdobraria em Conferências Estaduais e, posteriormente, na

Nacional.

Dentre eixos principais que orientavam esse amplo debate nacional proposto, destacava-se, em especial, *a eliminação dos déficits de moradia e serviços urbanos, propiciando a inclusão social e a redução das desigualdades sociais, urbanas e ambientais, considerando a habitação e o acesso universal à infra-estrutura e aos serviços públicos essenciais como fundamentais à cidadania e priorizando os setores mais vulneráveis da população*. Tendo como diretrizes fundamentais de execução: *formular, implementar e avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as Políticas Fundiária, de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, de Transporte e Mobilidade Urbana, de forma integrada, com participação da sociedade, em parceria com estados, municípios e Distrito Federal e articulada com todos os órgãos do Governo Federal*

A participação social na Conferência merece também destaque, sobretudo em relação à proporcionalidade dos delegados que representariam os diferentes segmentos do Estado e da Sociedade Civil: gestores, administradores públicos e legislativos (40%); movimentos sociais e populares (25%); ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (7,5%); entidades sindicais (10%); empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (7,5%) e operadores e concessionários de serviços públicos (10%). O poder público aparece, notadamente, como uma forte expressividade no tocante a sua representação proporcional.

Assim, em diferentes escalas de decisão – municipal, estadual e nacional – os gestores, administradores públicos e legislativos representariam o segmento com maior poder de decisão. Ora, isto significava, no mínimo, que o Governo Federal (assim como o estadual e o municipal), teoricamente teriam as melhores condições de hegemonizar a direção política da Conferência e ditar seus ritmos e decisões. Contudo, em diferentes momentos e diferentes lugares, as Conferências se tornaram uma arena de disputas, conflitos e tensas negociações, sobretudo entre os poderes públicos e os movimentos sociais. Entre essas foi emblemático o debate a respeito do caráter político e social do Conselho da Cidade. Aqui residiu um das questões matriciais da Conferência: a criação de um espaço de proposição, gestão e deliberação de políticas urbanas para além do Estado.

Como podemos perceber, abriu-se um cenário político que marcava diferentes sentidos

da luta pelo Direito à Cidade, convergida, agora, para o plano do território, como possibilidade de novas formas de apropriação e uso do urbano:

I – *propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;*

II – *acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico, de trânsito e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;*

III – *propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;*

IV – *emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;*

V – *promover a cooperação entre os governos da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano;*

VI – *elaborar o regimento interno;*

VII – *propor as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério das Cidades.*

#### 4. CONFERÊNCIA DAS CIDADES – EIXO LESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO

Essa Conferência, envolvendo seis municípios do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro e liderada por Niterói, teve o seu debate organizado em torno de quatro mesas:

- 1- Gestão democrática da cidade: o papel dos Conselhos de Política Urbana na formulação e gestão de políticas públicas;
- 2- Potenciais e vocações de desenvolvimento da Região Leste Metropolitana do Rio de Janeiro;
- 3- Gestão metropolitana das políticas setoriais;
- 4- Implantação de uma política habitacional e de regularização fundiária e urbanística.

No processo da conferência os dois eixos de maior destaque foram o primeiro, em torno da natureza dos futuros Conselhos Municipais, seu papel e composição, e o quarto, que abordava a regularização fundiária e urbanística. Notou-se aí uma maior participação popular nos grupos de trabalho, em contrapartida de uma fraca presença dos segmentos do executivo/legislativo, concessionárias e empresariado, que visivelmente não privilegiaram este fórum.

No nosso balanço, como delegados da Universidade Federal Fluminense, e como intelectuais que se propõem a pensar práticas e formas de gestão política das cidades, foi bastante positivo e pretendemos descrevê-lo de maneira mais ampla no trabalho completo. Nele se inclui como propostas a

criação de um *Fórum Permanente de Direito à Cidade*, a ser sediado na Universidade Federal Fluminense, bem como a proposta de um *Escola de Políticas Públicas*, com ênfase nas cidades, que possa servir como laboratório de reflexões e de experiências aos movimentos sociais na luta por sua cidadania.

#### REFERÊNCIAS:

OLIVEIRA, Isabel Cristina Firas de. *Estatuto da Cidade; para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Márcio Piñon de. O retorno à cidade e novos territórios de restrição à cidadania. In: SANTOS, Milton et al. *Território*. PPGeo-UFF/AGB – Niterói, 2002.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: *Espaço&Debates*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, (39), 1996. Pp 48-64.

LIPIETZ, Alain. O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade? In: *Espaço&Debates*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, (38), 1994. Pp. 11-20.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Texto Base para a convocação da 1ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasília, 2003.

#### NOTAS:

<sup>1</sup> Convocada pelo executivo municipal para participar da Conferência do Leste Metropolitano, a Universidade Federal Fluminense indicou dois representantes – respectivamente, da Escola de Arquitetura e Urbanismo e do Instituto de Geociências – que, por sua vez, convocaram os diversos interessados na temática no âmbito da UFF. Este grupo produziu um documento orientou sua atuação na mencionada conferência, fazendo-se representar, neste evento, por oito delegados. A saber: *Luiz Antonio Botelho Andrade – Chefe do Gabinete do Reitor e Professor do Instituto de Biologia; Jorge Luiz Barbosa – Coordenador de Programas Institucionais da Pró-Reitoria de Extensão e Professor do Instituto de Geociências; Marlice Nazareth Soares de Azevedo – Professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo; Márcio Piñon de Oliveira – Chefe do Departamento de Geografia e Professor do Instituto de Geociências; Niren Oliveira Cavaleanti – Diretor da Escola de Arquitetura e Urbanismo; Regina Bienenstein – Pesquisadora do NEPHU-UFF e Professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo; Rita Freitas – Professora da Escola de Serviço Social; Wilson Madeira Filho Coordenador do Programa de Pós-graduação de Sociologia e Direito e Professor da Faculdade de Direito.*

<sup>2</sup> Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, conformando o capítulo relativo à Política Urbana. (OLIVEIRA, Isabel Cristina Firas de. *Estatuto da Cidade; para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001, pág. 7)

<sup>3</sup> Nesta parte do trabalho as frases ou expressões que se encontram em *itálico* foram extraídas do Texto Base, do Ministério das Cidades, utilizado na convocação da 1ª Conferência Nacional das Cidades e elaborado a partir da “Orientação Estratégica de Governo” – PPA 2004-2007 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003).