

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

MARCINA MARIA PESSOA COELHO

**A nova esfera pública da cidadania: impasses e perspectivas
na consolidação dos canais institucionais de participação
popular - O caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano do
Município de João Pessoa/PB.**

**RECIFE – PE
Primavera de 2003**

MARCINA MARIA PESSOA COELHO

A nova esfera pública da cidadania: impasses e perspectivas na consolidação dos canais institucionais de participação popular - O caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município de João Pessoa/PB.

Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social, pelo programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Cristina de Souza Vieira

Recife – PE
2003

MARCINA MARIA PESSOA COELHO

A nova esfera pública da cidadania: impasses e perspectivas na consolidação dos canais institucionais de participação popular - O caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município de João Pessoa/PB.

APROVADA EM ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Ana Cristina de Souza Vieira - UFPE
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Maria Leonor Alves Maia – UFPE
(Examinadora)

Prof.Dr. Luís de La Mora
(Examinador)

**À Maria Cecília, única
filha, por ter me feito
desistir e recomeçar.
Dedico este trabalho.**

AGRADECIMENTOS

A meus pais, pela vida e pelos ensinamentos.

Às professoras e professores que me ensinaram e trocaram conhecimentos durante a caminhada.

À Márcia, Betânia e Robson, meus irmãos, porque sim.

A Chico Linhares pela contribuição primorosa e paciente e também pelos inúmeros textos sugeridos.

À Universidade Federal de Pernambuco e à CAPES por me proporcionarem este momento, este mestrado.

À Fundação de Defesa dos Direitos Humanos “Margarida Maria Alves”, por abrir seus acervos de documentos e livros e aos colegas e amigos Vera, Graça, Cândida, Mano, Gustavo, Wellington, pelo incentivo.

À Liane Guerra, assistente social e Coordenadora do Serviço Social do Instituto Cândida Vargas (ICV), pelo incentivo e força.

À Delma, Júlia, Ozete, Simone, assistentes sociais e Graça nossa auxiliar, amigas e colegas do ICV pelo carinho, amizade e força que me fizeram continuar.

À Idalina por ter contribuído com a coleta de dados.

A Mano por ter transcrito as fitas dos dados coletados.

Aos conselheiros do CDU que se dispuseram contribuir com esta pesquisa.

À Catarina, Sandra e Ana Cláudia pela vivência durante o mestrado.

À Jacilene, funcionária do mestrado, pelo atendimento primoroso.

A Henrique e Luís que com suas agulhas mágicas me tiraram do sufoco.

E a todos e todas que de alguma forma contribuíram com meu curso de mestrado e que por conta da minha memória que anda falhando, possa não ter lembrado.

RESUMO

A pesquisa realizada trata-se de uma investigação no âmbito da cidade e do urbano destacando-se o desenvolvimento, na atual conjuntura, a relação Estado - Sociedade, a partir da institucionalização de canais de participação popular previstos na Constituição Federal de 1988. Analisamos particularmente, como se processou a representação da sociedade civil no interior do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) da cidade de João Pessoa, quando interesses e reivindicações da população, principalmente de baixa renda, são apresentados e discutidos neste espaço. O CDU está vinculado ao Plano Diretor (PD) da cidade de João Pessoa, o qual visa assegurar o pleno desenvolvimento, tanto nos aspectos sociais e econômicos, quanto urbanísticos do Município. O Conselho é um espaço de discussão e proposição de políticas, diretrizes, estratégias de zoneamento, produção, ocupação e uso do solo urbano, além de apresentar sugestões no tocante aos dispositivos e instrumentos de fiscalização e controle das normas de ocupação do solo. Dessa maneira, investigamos como os interesses e reivindicações da população de baixa renda de João Pessoa, traduzidos em direitos no PD, estão sendo defendidos, ou seja, representados pela sociedade civil no interior do CDU.

PALAVRAS CHAVES – Participação Popular, Representação, Movimentos Sociais Urbanos, Democracia, Conselhos de Gestão, Sociedade Civil.

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

RESUMO

INTRODUÇÃO 8

CAPÍTULO I 10
URBANIZAÇÃO E QUALIDADE DE VIDA

CAPÍTULO II 33
**DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E
CONSELHOS DE GESTÃO**

CAPÍTULO III 46
UM OLHAR SOBRE A PESQUISA

CONSIDERAÇÕES FINAIS 76

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 80
ANEXOS 88

ANEXO I – COMPOSIÇÃO CDU 88

ANEXO II – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS 91

ANEXO III – DOCUMENTAÇÃO DO CDU 94
**(NORMAS ELEITORAIS, REQUERIMENTOS,
OFÍCIOS)**

Introdução

O presente estudo trata de uma nova forma de participação no âmbito das políticas públicas que são os conselhos gestores/conselhos de políticas públicas, que se configuram como espaço de negociação de interesse e conflitos. Os conselhos podem ser considerados, no início deste novo milênio, como uma novidade na forma de relacionamento entre Estado e Sociedade.

No entanto, várias questões estão implícitas nesta trajetória dos conselhos e tem havido um intenso debate, traduzido em vários estudos¹ sobre aspectos importantes relacionados com a temática: formas de participação, paridade, natureza, composição, representatividade, entre outros aspectos.

O primeiro capítulo aborda o debate atual e um breve histórico da urbanização brasileira e seus rebatimentos na melhoria da qualidade de vida. Enfoca também, o significativo avanço no tocante à legislação urbanística, através da aprovação, em 2001, da Lei 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira e o seu principal instrumento, o Plano Diretor (PD), além da Emenda 26, de 14 de fevereiro, que alterou a Constituição Federal de 1988 (CF) elevando a moradia à condição de direito social, expresso no artigo 6º. Este conjunto de Leis passa a ser considerado como um novo marco jurídico no Brasil. Por último, faz uma pequena incursão pela bela, porém com seus bolsões de pobreza, cidade de João Pessoa.

O capítulo dois trata do novo cenário que floresceu com a CF de 88 apresentando uma forma de relacionamento entre Estado e sociedade traduzidos em canais de participação popular. Neste capítulo está inserida a discussão sobre a descentralização político-administrativa. Noutras palavras, o capítulo enfoca a

¹ Sobre os vários estudos consultar Gonh, Dagnino, Teixeira, Tatagiba, Bava entre outros.

questão dos conselhos gestores, também denominados de conselhos setoriais que emergiram do cenário constituinte de 88, e também como se desenvolve a participação nestes espaços.

Já o capítulo três, intitulado “um olhar sobre pesquisa” tendo como sub título “falando da pesquisa contando a história” aborda os limites e possibilidades dos conselhos gestores, fazendo uma trajetória que envolve os questionamentos sobre a participação, representação, natureza, composição, entre outros temas. Traz esta discussão para o objeto de nossa pesquisa que trata do Conselho de Desenvolvimento Urbano do município de João Pessoa.

O último capítulo traz as considerações finais da pesquisa.

Capítulo I

Urbanização e Qualidade de Vida

1. A REALIDADE URBANA BRASILEIRA

O Brasil vive, atualmente, um debate intenso sobre os rumos das cidades em seu território. Este debate gira em torno do crescimento da problemática urbana que atinge índices assustadores e tem na questão habitacional seu componente mais trágico. A falta de moradias no Brasil atinge 20,2 milhões de pessoas, quase 12% dos habitantes do país, e aumenta em um ritmo mais acelerado do que o do crescimento da população (Bragon, Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, 20 de janeiro de 2002)².

Dados da ONU indicam a existência de 924 milhões de moradores de áreas urbanas no mundo vivendo em favelas³, o que representa 31,6% dos 2,923 bilhões dos habitantes. Segundo dados do IBGE, existem hoje no Brasil 3.905 favelas, com 6,55 milhões de moradores – 3,8% da população⁴.

A divulgação do último Censo do IBGE (2000) revelou um Brasil ainda mais urbano, 137.636.370 de pessoas vivem na cidade e 31.847.473 pessoas moram no campo (área rural). Isto corresponde a 80,41% da população vivendo nas cidades.

² Os dados contidos no jornal Folha de São Paulo foram baseados no estudo "Déficit Habitacional no Brasil de 2000," pesquisa encomendada pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)

³ Para definição de favela, a ONU leva em consideração cinco características: acesso inadequado à água potável, falta de infra-estrutura ou saneamento básico, aglomeração de moradias, estrutura pobre de construção das casas e residências inseguras. Folha de São Paulo, Cotidiano, 06/07/2003, pág C6.

⁴ Folha de São Paulo, Cotidiano, 06/07/2003, pág C6.

Esse crescimento populacional na área urbana revela-se mais contundente quando desvendado em números absolutos; na década de 40, a população que residia nas cidades era 18,8 milhões de habitantes, em 2000 ela é aproximadamente de 138 milhões de habitantes. “Constatamos, portanto, que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas” (MARICATO, 2001, p. 16).

Hoje a conjuntura esboça novos elementos que interferem diretamente no espaço urbano.

Um primeiro aspecto que deve ser observado diz respeito aos impactos do processo de globalização, o qual aprofundou a desigualdade, a miséria e a segregação urbana no Brasil. O desemprego gerado pelas inovações tecnológicas e a abertura do mercado, para os produtos estrangeiros, além da queda dos investimentos em políticas sociais são fatores que contribuíram para que o país fosse classificado, segundo relatório do Banco Mundial, como o de maior desigualdade social do mundo. Florestan Fernandes (1994) colocava que:

“...a globalização para o Brasil tem um sentido de sinal ultranegativo. O neoliberalismo difunde mitos inferiores de um mundo só e da aliança para o progresso (...). Os dois processos, globalização e neoliberalismo, significam aumento do desemprego, da miséria e da espoliação externa, para gáudio dos especuladores estrangeiros e de uma minoria nativa privilegiada e já internacionalizada - um passo atrás na soberania nacional”

Já Fiori (1997) argumenta que a globalização não é apenas resultado dos avanços tecnológicos ou da evolução dos mercados em competição. Ela é um fenômeno econômico, político e também ideológico.

Os impactos oriundos do processo acima citado e em paralelo, a grande concentração populacional, têm refletido sobremaneira no espaço urbano, fazendo com que o país não consiga superar a crise que afeta, há décadas, o espaço urbano.

Essa crise que agudizou-se nos anos 80, tem uma base estruturalmente excludente. Nos anos 90,

“as cidades, em especial as metrópoles, refletem as características da sociedade brasileira, com seus bairros de alta qualidade de vida e com gigantescas concentrações homogêneas de miséria, onde a violência encontrou terreno fértil para se desenvolver, acrescentando mais problemas à vida dos trabalhadores pobres. A herança urbana dos anos 90 mostra que os desmoronamentos, as epidemias, o comprometimento dos recursos hídricos e do ar, os acidentes de tráfego, as crianças abandonadas e a violência se banalizam. São indicadores de uma sociedade que sacrificou recursos naturais e humanos para seguir o caminho de um desenvolvimento concentrador (modernização excludente), ditado por interesses dos capitais internacional e nacional combinados aos setores sociais arcaicos” (MARICATO, 2001 p.52).

Esta deterioração urbana e a degradação ambiental podem ser percebidas e analisadas a partir de algumas indicações:

- *Déficits* habitacionais elevados, acentuados pela ausência de alternativas de habitação adequada para os pobres e moradores de periferias urbanas;
- Carência na cobertura e na qualidade dos serviços urbanos de infraestrutura, especialmente de saneamento, o que leva a significativa poluição hídrica afetando, assim, a saúde da população;
- Serviços de transporte urbano com baixos padrões de qualidade e acessibilidade, além de altos índices de contaminação ambiental;
- Conflitos fundiários, propiciando ocupações ilegais de terras públicas e privadas.

Este quadro é demonstrativo de um processo de urbanização cujos determinantes demográficos, territoriais e, principalmente, econômicos geraram diferenças regionais, desigualdades de renda e exclusão social.

Cabe enfatizar, que a trajetória da urbanização brasileira, influenciada pelo modelo de desenvolvimento e pela ausência de uma política agrária adequada, foi pontuada, em seus diferentes momentos, pelo aumento da pobreza, da desigualdade social e das disparidades regionais. Este processo apresenta características de urbanização periférica, próprias dos países menos desenvolvidos como se pode perceber, um crescimento desordenado da periferia, proliferação dos assentamentos informais, ocupação clandestina e predatória do solo urbano, condições precárias de moradia e padrões de urbanização inadequados. Estes fenômenos urbanos ocorrem hoje não somente nas grandes cidades, mas, em toda a rede urbana brasileira.

1.1. A Evolução do Processo de Urbanização Brasileira – um pouco dessa história: de 1930 até nossos dias.

É importante apontar alguns momentos ou décadas da história da urbanização brasileira e esta pode ser dividida em dois períodos: de 1930 a 1980 e depois de 1980, pois servem de parâmetros para compreensão de como se deu o crescimento urbano no país.

A partir de 1930, o modelo capitalista no Brasil deixa de ser agro - exportador para ir se tornando industrial. Com isto as cidades ganham maior importância. O Estado passa a financiar o desenvolvimento industrial, investindo em infra - estrutura necessária ou mesmo subsidiando diretamente a produção. Na política, o populismo significou medidas paternalistas de proteção ao trabalhador urbano (apenas a este): salário mínimo, previdência, legislação trabalhista e repressão às lideranças combativas e de esquerda. O controle sobre os trabalhadores definiu a exclusão

social de parcelas da população dos benefícios da modernização econômica. Esta exclusão é crescente e simultânea ao processo de concentração de renda, característico do modelo econômico adotado (MARICATO, 2001, p.17).

Na década de 50, o processo de industrialização ganha um novo impulso e o país passa a produzir bens duráveis e até bens de produção. A indústria começa a produzir inúmeros eletrodomésticos, automóveis e bens eletrônicos. Esta mudança afetou o modo de vida da população, como também da habitação e das cidades. Como afirma Maricato... “da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda”... (MARICATO, 2001, p.19).

O aspecto mais marcante da ocupação do espaço urbano brasileiro durante o meio século anterior à década de 80 foi, sem dúvida, a concentração progressiva e acentuada da população nas cidades.

Em decorrência desse período, ocorre o agravamento da questão urbana⁵ que vem se arrastando há décadas no país, com mudanças ocorridas no contexto econômico, corroborando dessa forma para o aumento do êxodo rural e da concentração urbana, que por sua vez, provocaram atividade de especulação do solo urbano.

Quando falamos aqui da questão urbana estamos fazendo referência a toda problemática urbana, ou seja: favelamento, loteamento clandestinos ou irregulares, falta de regularização fundiária, ausência de infra-estruturas e serviços urbanos

⁵Questão urbana – Ela engloba vasta e variada gama de temas na medida em que, cada vez mais, ocorre larga interseção com dinâmicas essenciais à sociedade. Alguns exemplos: consolidação democrática e a extensão da cidadania, a mundialização e a crise econômica, o acirramento da pobreza, o processo de urbanização dependente, a produção do espaço construído, a violência de jovens e adultos, ou o planejamento e políticas públicas. Além dessa extensão temática, torna-se necessário enfatizar que a questão urbana não é um objeto analítico no sentido que tenha um corpo teórico definido. Não há algo que se possa designar de Ciências Urbanas, pois são múltiplas as disciplinas que investigam e interpretam este vasto rol movediço e mutável de processos (KOVARICK, 1995).

(incluindo aí postos de saúde, escolas, creches, lazer, esgoto, energia, água), para os grupos sociais empobrecidos.

Na década de 60, com o desenvolvimento do capitalismo, o controle monopolista da economia se consolida e aprofunda, acelerando dessa forma o processo de acumulação que tinha como base intensificar a exploração da força de trabalho e permitir a entrada de capital externo, tendo como consequência a elevação da produtividade na economia brasileira.

A partir de 1965, segundo dados do IBGE, a maioria da população brasileira deixa de ser rural e passa a ser urbana, atraída pela modernização do setor produtivo que investiu fortemente na melhoria da infra-estrutura, especialmente de transporte e comunicação.

Diante desta conjuntura na década de 60,

“o orçamento doméstico dos trabalhadores não suporta os custos de uma moradia digna. Impossibilitados de pagar aluguel, sem poder aquisitivo para adquirir uma moradia no mercado privado e sem a atenção de políticas públicas, os trabalhadores buscaram as alternativas informais, ou mais exatamente ilegais, para seu assentamento residencial. A construção do apartheid ambiental urbano se acelerou. A reforma urbana estava nascendo, como uma reivindicação de profissionais, especialmente arquitetos, que pleiteavam o direito a uma moradia digna para todos”(MARRICATO, 2001).

Hoje os princípios norteadores da reforma urbana são:

“direito à cidade e à cidadania, entendida como participação dos habitantes da cidade na condição de seus destinos. Inclui o direito a terra, aos meios de subsistência, à moradia, à saúde, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, e a informação. Inclui também o respeito às minorias (...) gestão democrática da cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e

governar as cidades submetidas ao controle social e a participação da sociedade civil: função social da cidade e da propriedade, como prevalência do interesse comum sobre o interesse individual de propriedade. É o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro dos parâmetros de justiça social e da criação das condições ambientalmente sustentáveis” (folheto do FNURU⁶).

A década de 60⁷, tem uma importância singular quando se fala em um projeto de habitação para o país. Nesta década tem-se a criação do BNH⁸ que tinha como um de seus eixos, servir como agente executivo do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cuja meta era fomentar a construção e aquisição de moradias, sobretudo para as classes de baixa renda.

O SFH constituía-se em um dos pilares da Política Nacional de Habitação. O SFH tinha como objetivo sanar o déficit habitacional brasileiro tendo como público prioritário os trabalhadores.

É através do BNH, banco criado para ser o agente financeiro desse sistema, que se viabilizam as transações de financiamento para aquisição da casa própria. A exemplo do próprio SFH, o BNH tinha como objetivo a construção de casas para população de baixa renda, através de vários programas como o PRÓ-MORAR (Programa de Erradicação de Habitação Subnormais) e a construção de conjuntos habitacionais feitos pelas COHAB's (Companhias de Habitação), entre outros.

A princípio, o BNH operaria para atender à demanda por habitação das camadas de baixa renda. Os recursos seriam oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e dos depósitos da caderneta de poupança.

⁶ FNURU – Fórum Nacional de Reforma Urbana.

⁷ Estamos dando especial atenção a esta década por entendermos que ela significa um marco importante na história urbana brasileira.

⁸ BNH - Banco Nacional de Habitação, criado em 1964 e extinto em novembro de 1986.

Apesar das verbas para financiamento de habitação popular virem, essencialmente, do bolso do trabalhador, estas foram redirecionadas para investimentos na área privada, ou seja, financiaram moradia para a classe média/alta da população. Vale destacar, como exemplo, que das unidades financiadas com recursos do SFH, até dezembro de 1980, 65% destinaram-se às camadas de renda média e alta da população (AZEVEDO, 1982).

Nota-se que, apesar da criação de um banco (BNH) para exercer a função de agente financeiro para produção da casa própria, o problema da habitação no país não foi sanado.

A propósito, cabe destacar para efeito do acima elucidado, que o Brasil conta hoje com um *déficit*⁹ de aproximadamente 6,6 milhões de moradias e isso só comprova o fracasso das políticas praticadas para o setor em pauta.

Alguns fatores podem ser citados para o crescimento do *déficit*: coabitação familiar (duas ou mais famílias morando sob um mesmo teto); habitações precárias; gasto excessivo com aluguel; depreciação dos imóveis (imóveis com mais de 50 anos são considerados inadequados).

Atualmente existe, além uma controvérsia em torno do tamanho do *déficit* habitacional brasileiro, uma nova conceituação que modifica o conceito de *déficit*. Esta nova concepção encontra-se dividida entre blocos, ou seja, *déficit* habitacional

⁹ O *déficit* habitacional é um cálculo cujo resultado pode variar segundo os parâmetros utilizados, havendo entre os especialistas da área uma grande controvérsia. As cifras sobre a última década se situam entre 5 e 10 milhões de unidades. Em relação a esta variação, ressalta-se que dados da SUDENE estimavam o *déficit* brasileiro em 1989 na ordem de 6.468.667 unidades. Um documento da CEF, por sua vez, calculava o *déficit* brasileiro em 1991 como sendo de 8.903.389 unidades. Por outro lado, trabalho comparativo da CEPAL, sobre *déficit* habitacional dos países da América Latina, América Central e Caribe, entre os anos de 1985 e 1992, apontam o *déficit* habitacional brasileiro como sendo de 15.404.033 unidades habitacionais. O Instituto de Desenvolvimento e Apoio a Construção - IDACOM, entidade privada ligada à construção, avalia que o *déficit* brasileiro em 1994 superaria 12 milhões de unidades, sendo que cerca de 77% corresponderia a famílias com renda de até 3 salários mínimos. Segundo o mesmo instituto, no ano 2000, as necessidades habitacionais serão da ordem de 18,4 milhões de habitações, sendo que 14,1 milhões relativas a área urbana. Em trabalho recente, encomendado pelo governo federal, a Fundação João Pinheiro chegou à conclusão que o *déficit* de novas residências é da ordem de 5 milhões, sendo entretanto necessárias a intervenção em outras áreas das esferas do habitat (saneamento, urbanização, reforma, legalização). (Ribeiro, 1996, op.cit. Boulhosa & Silva, 1997).

e *déficit* de habitabilidade. Para embasar esta conceituação, vários estudos foram realizados e consideraram que antes, mais precisamente nas décadas de 70/80 as submoradias não eram consideradas como unidades habitacionais, daí a controvérsia em torno do tamanho do *déficit* habitacional.

Percebe-se ainda, que a política habitacional teve, na prática, um caráter redistributivo às avessas, pois se baseou num sistema financeiro abastecido de capital sub-remunerado, oriundo de pequenos poupadores (cademeta de poupança) e de recursos de assalariados (FGTS).

A política habitacional desenvolvida há décadas foi contrária à articulação do problema habitacional com a questão do desenvolvimento urbano. Noutras palavras, a construção de moradias se deu separada dos problemas como favelamento, ocupações e loteamentos irregulares.

Não obstante, é preciso enfatizar que é a partir da década de 80 que o SFH começa a soçobrar, sob a forma de um desequilíbrio entre as fontes supridoras de recursos e as crescentes necessidades de habitação, face ao incremento populacional observado nas principais metrópoles do país (LIMA, FAGUNDES & UDERMAN, 1994).

No Brasil, há um conjunto de alternativas (aluguel, compra no mercado informal,) que não consegue responder à crescente demanda social por habitação. As chamadas habitações subnormais¹⁰, pela enorme rapidez com que se reproduzem e pelo seu grande número, constituem indicadores inequívocos das más condições de vida em que se encontram grandes parcelas da população e de sua exclusão do mercado formal (Silva, 1992).

¹⁰ Habitações subnormais – são casas construídas com material precário como papelão, lona, madeira, com chão de terra batida, sem unidade sanitária.

Verifica-se, então, o quanto o SFH e o BNH se distanciaram dos seus objetivos, quando da sua criação.

Ademais, se faz necessário colocar que nas décadas de 60 a 80, quando o BNH ainda operava e apesar de seus programas de interesse social, as camadas de baixa renda da população, justamente aquelas de 0 a 3 salários-mínimos, ficaram fora do SFH.

Os governos dos estados e municípios, a exemplo do Governo Federal, também não tinham uma política que atendesse às referidas camadas. As décadas de 80 a 90 não fogem a este exemplo e é justamente quando se dá a virtual falência do modelo de gestão de política habitacional adotado no Brasil.

Diante deste quadro, o que observamos, no tocante à temática em pauta, “são esforços descontínuos, medidas paliativas, arroubos populistas, iniciativas de pouco sucesso, mas sempre com uma constante ausência de uma preocupação governamental estabelecendo diretrizes capazes de consubstanciar uma verdadeira política habitacional” (IZAR, 1996,p. 15).

Vale reafirmar “que os efeitos da crise do SFH e sua desestruturação são sentidos até hoje e repercutem na situação de moradia de boa parte da população. A diminuição dos investimentos públicos e privados aprofundou a crise habitacional particularmente para os estratos de baixa renda, atingindo também, embora com menor intensidade, os segmentos de renda média” (MARICATO, 2001,p. 67).

Apesar do compromisso assumido pelo Brasil na segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - HABITAT II, em Istambul, 1996, ou seja, assumir compromissos com assentamentos urbanos na perspectiva de um desenvolvimento sustentável¹¹, o país pouco tem caminhado no

¹¹ Desenvolvimento sustentável - entende-se por desenvolvimento sustentável o desenvolvimento capaz de atender às necessidades das presentes gerações, sem comprometer a capacidade das gerações futuras a atenderem

sentido de construir uma política de desenvolvimento urbano, levando em conta este compromisso, entre outros requisitos, como a superação do déficit de urbanidade, compreendida como o aprimoramento das relações sociais no contexto urbano marcado por violência e a transgressão social; acesso à habitação para todos, incluindo moradia e condições de habitabilidade.

Nota-se que a crise urbana no Brasil cresce e tem vieses bem delineados. Pode-se apontar entre estes a falta de uma política de habitação, especialmente voltada para as camadas de baixa renda, que é onde se concentra o maior *déficit*, em paralelo com o modo de apropriação e utilização do solo urbano e um planejamento urbano excludente.

Enfim, o processo de urbanização brasileiro traz no seu bojo a reprodução de novos e antigos males, como a violência, pobreza, depredação urbana e ambiental, poluição do ar, da água, epidemias, etc. Este quadro de tragédia urbana tem sua história escrita em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, especialmente a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888).

1.2. Novidades no caminho da urbanização brasileira.

É nos anos 80 que surgem novos elementos no cenário urbano brasileiro quanto à emergência de um modelo de política e gestão urbana. Esta começa a se esboçar, mais precisamente, na Constituição Federal de 1988. Desde a Constituição de 1988, a política de desenvolvimento das cidades brasileiras passou a ser definida por Leis Orgânicas e Planos Diretores. Estas leis organizam e disciplinam as atividades das cidades, do governo municipal e dos cidadãos.

suas próprias necessidades. O desenvolvimento sustentável deve propiciar a todos os cidadãos condições de acesso aos recursos naturais e econômicos. Preocupa-se não apenas em gerar crescimento econômico, mas distribuir equitativamente seus benefícios e ainda preocupa-se em regenerar o meio ambiente.

Depois da Constituição de 1988, os municípios adquiriram ou tiveram reafirmado sua competência legal (no caso da gestão dos serviços de água e esgoto, por exemplo) para lidar com algumas das causas das carências urbanas. Os municípios podem, em certa medida, contar com vários mecanismos para solução ou mitigação desses problemas (MARICATO, 1996, p.35).

Todas essas conquistas da Constituição (a função social da cidade, novos direitos urbanos, função social da propriedade¹², o novo papel do município nas políticas sociais) podem ser parcialmente concretizadas através de instrumentos legais municipais, como:

- Instrumentos de planejamento: Plano Diretor (PD) obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, regularização urbanística e fundiária, parcelamento do solo, zoneamento de interesse social, Lei de Edificações, exigência do RIMA (relatório de impacto do meio ambiente) e RIV (relatório de impacto de vizinhança) bem como investimentos de minimização de impacto causados por obras públicas ou particulares ;
- Instrumentos jurídicos: desapropriação sem computar os acréscimos de expectativa de valorização proveniente de investimentos públicos, parcelamento ou edificação compulsória, direito de superfície, outorga onerosa, usucapião urbano, concessão do direito real de uso;
- Instrumentos tributários e financeiros: Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, taxas e tarifas diferenciadas por zonas e pela utilização efetiva ou potencial dos serviços públicos e/ou ligados a fundos públicos municipais para habitação e desenvolvimento.

Sem sombra de dúvidas, a realidade demonstra a existência de um conjunto de instrumentos que poderão contribuir para a melhoria da qualidade de vida das cidades. É evidente que avaliar a qualidade de vida urbana não é tarefa das mais

¹² Função social da propriedade – prevalecendo os interesses coletivos sobre o interesse individual; todas as pessoas têm direito de usufruir um território que lhes proporcione qualidade de vida.

fáceis. A não existência de indicadores satisfatórios dificulta esta análise. O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) oferece apenas alguns índices sobre infra-estrutura domiciliar, ou seja, abastecimento de água, coleta de lixo e de esgotos, eletrificação, e ainda fovece indicadores relativos ao domicílio propriamente dito, como: material de construção da moradia, água corrente em seu interior, existência ou não de unidade sanitária, número de cômodos e de ocupantes e até mesmo os equipamentos e aparelhos domésticos.

As reformas ocorridas no arcabouço jurídico dos municípios, realizadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram fortemente influenciadas na busca de um novo modelo de política e gestão da cidade. Procurou-se um modelo de política urbana baseado num compromisso com os ideais de democracia, equidade, justiça social e que influenciasse fortemente na qualidade de vida da população.

Embora os municípios brasileiros tenham assegurado na Constituição Federal de 1988 autonomia política, fiscal e administrativa no exercício de suas funções de governo, na prática, os responsáveis pelo governo local e, particularmente, pela gestão da cidade têm sua autonomia limitada pelas condicionantes políticas, econômicas, financeiras, sociais e institucionais das outras esferas de governo.

Porém, a virada do século XX trouxe novas perspectivas que poderão contribuir para mudanças do retrato da tragédia urbana no país. Uma destas “novidades” foi a inclusão, através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, no Artigo 6º da CF, que estabeleceu a moradia como um direito social igualado à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social; à proteção a maternidade, a infância e a assistência aos desamparados. É importantíssimo frisar que esta inclusão é prioritária para a implementação da política urbana.

Finalmente, a moradia é consagrada como um direito entre aqueles que conferem dignidade aos cidadãos.

“Isso mostra uma verdadeira alteração na relação entre o Poder Público e os administrados. A moradia no Brasil nunca antes foi percebida como um Direito Humano, mas como um problema social que deveria ser solucionado através de instituições e programas estatais de financiamento e construção. O reconhecimento desse direito é fruto de toda uma construção de entendimento principalmente pelo árduo trabalho desenvolvido pelas inúmeras organizações populares voltadas à discussão da moradia popular” (SAULE JÚNIOR & RODRIGUEZ, 2002, p. 109).

A moradia passando a categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia do ponto de vista jurídico quanto social vai depender da ação positiva do Estado, através da implementação de políticas públicas, em especial da promoção da política urbana e habitacional.

Um outro aspecto considerado importante foi à aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade¹³, Lei que regulamenta o capítulo da política urbana da CF nos seus artigos 182 e 183. Segundo Maricato, “a maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80, no que se refere à política urbana, foi a inserção dos artigos 182 e 183 na CF de 1988” (MARICATO, 2001, p. 100).

Cabe aqui destacar a importância da participação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)¹⁴ que, ao longo destes 12 anos, exerceu pressão sobre o Congresso Nacional para aprovação do Estatuto da Cidade, além do Projeto de Lei - PL do Fundo Nacional de Moradia Popular.

¹³ O Estatuto da Cidade (lei federal nº10.257/01) inicialmente foi um projeto de lei do Senador, já falecido, Pompeu de Souza. Foi inicialmente aprovado no Senado em 1990, e somente após 12 anos de tramitação no Congresso Nacional foi aprovado no dia 18 de junho de 2001 na votação final do Senado.

¹⁴ O FNRU foi criado em 1987 durante os debates acerca da elaboração da CF/88. É uma importante articulação nacional da sociedade civil que promove ações e lutas em defesa do direito à moradia e do direito à cidade, tendo como marco referencial à reforma urbana como política estratégica de combate a desigualdade social e territorial das cidades brasileiras. Ele é formado pelas seguintes entidades: FNA – Federação Nacional dos Arquitetos, Instituto Pólis, FASE, União Nacional dos Movimentos de Moradia, Movimento Nacional de Luta por Moradia, Central dos Movimentos Populares entre outros.

A aprovação do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 vem contribuir significativamente com mudanças no que diz respeito ao crescimento das cidades, marcadas por imensas desigualdades sociais e intervém principalmente com o antes considerado direito sagrado da propriedade urbana, através da aplicabilidade dos vários instrumentos urbanísticos e figuras jurídicas ou políticas nele contidas. “O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras e que considere os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades” (SAULE JÚNIOR & RODRIGUEZ, 2002, p. 128).

O Estatuto da Cidade contém as seguintes matérias: princípios e objetivos da política urbana, função social da propriedade, diretrizes gerais de política urbana, instrumentos de política de desenvolvimento urbano, plano diretor, regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, Conselho Nacional de Política Urbana e Agência Social de Habitação.

Um outro aspecto da lei que merece ser destacado diz respeito à gestão democrática da cidade e o texto da lei demonstra uma clara preocupação com a participação social em todos os espaços. Estão previstos órgãos colegiados de política urbana, em níveis nacional, estadual, municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativas populares de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; referendo popular e plebiscito, além da obrigatoriedade da gestão orçamentária participativa.

O parágrafo 4º do capítulo II do Estatuto da Cidade determina aos poderes municipais, executivo e legislativo, garantir:

- A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

- A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- O acesso de qualquer interessado aos documentos produzidos.

Todas estas inovações urbanísticas no plano das leis têm fortes rebatimentos no município, pois o Estatuto define os instrumentos e ferramentas que o Poder Público, em especial o Município, tem de fazer uso para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais nas cidades brasileiras. “Os municípios brasileiros devem constituir uma política urbana que permita a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade voltados para proteger o direito à moradia como o usucapião urbano, a concessão especial de uso para fins de moradia, as zonas especiais de interesse social e o plano diretor” (SAULE JÚNIOR & RODRIGUEZ, 2002, p. 157).

Com a consolidação do projeto neoliberal em nosso país, nos anos 90, que aprofunda as desigualdades sociais e que contribui para a queda da qualidade de vida urbana, se faz necessário, de forma urgente a implementação de uma política de desenvolvimento urbano que possa ser compartilhada por toda sociedade brasileira. Leis e instrumentos de intervenção urbana existem, falta vontade política dos governantes e também pressão da sociedade civil organizada para que isto aconteça.

A insuficiente mobilização social e política no tratamento da questão urbana e daí, sua desarticulação com projetos de desenvolvimento econômico consistentes, acabam por sujeitar os municípios a ações esporádicas, assistemáticas, de caráter emergencial e paliativo, e sem visão estratégica para superação do quadro de pobreza, exclusão social, degradação ambiental e violência urbana, que conseqüentemente afeta o próprio desenvolvimento da economia, bem como a qualidade de vida da população urbana.

Os desafios atuais a serem enfrentados na perspectiva de uma gestão democrática da cidade e com melhor qualidade de vida são aprofundados pela

diversidade do espaço urbano, especialmente no caso das grandes cidades e pela forte disputa de interesses pela instalação e operacionalização de serviços e equipamentos capazes de assegurar o atendimento universal da demanda social. A forma de ocupação do espaço, proveniente de novas formas mundiais de realização de negócios e de vida urbana, a pretexto de uma busca de modernidade, pressiona as gestões locais e aumenta as dificuldades de uma gestão democrática. Essa busca desenfreada pela modernidade não se coaduna com o estágio de urbanização do país, requalificando as próprias desigualdades espaciais. Desigualdades que não ocorrem mais necessariamente entre o centro e a periferia.

Um outro desafio ainda na perspectiva da gestão das cidades, encontra-se em criar modelos de políticas que conjuguem as novas exigências e demandas da economia globalizada à regulação pública da produção da cidade e ao enfrentamento do quadro de exclusão social e devastação ambiental.

Levando em consideração o até agora exposto, algumas experiências ou procedimentos buscam ajudar na superação desse quadro, entre as quais destacam-se: parceria, descentralização, convergência de ações e envolvimento/control social realizada através de diversas formas de organização da sociedade.

É no âmbito dos municípios, após Constituição de 88, que se percebe com mais força a criação destes espaços colegiados: planos diretores, planos estratégicos, aperfeiçoamento urbanístico, orçamento participativo, destacando-se como instrumentos de desenvolvimento das cidades.

O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), na cidade de João Pessoa é um destes espaços, criado pós CF/88 e a partir da elaboração do PD (Plano Diretor). O PD previsto na CF e obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes consiste no principal instrumento de ordenação do espaço urbano.

O Conselho é um espaço público colegiado, composto por representantes da sociedade civil e do poder público. É neste espaço onde deveria ser formulada e aprovada toda política de desenvolvimento urbano, em seus vários aspectos, para o município de João Pessoa, além do controle desta política. É neste espaço onde são pensadas as condições para o enfrentamento da superação da questão urbana, para o município.

1.3. João Pessoa: um perfil necessário

João Pessoa foi fundada em 1585 e recebeu o nome de Filipéia de Nossa Senhora das Neves. Apesar de ser uma cidade litorânea, a sua ocupação se deu a uma considerável distância do mar, mais precisamente às margens do rio Sanhauá. Em 1855 recebe um outro nome, Parayba do Norte.

Só em 1855, a cidade já denominada de Parayba do Norte começou sua expansão em direção ao litoral e ao sul. Por último, recebeu o nome de João Pessoa, em homenagem ao presidente do estado da Paraíba, assassinado em 1930.

Só a partir do século XIX, devido a uma certa ativação econômica propiciada pelo desenvolvimento da produção algodoeira, os serviços públicos foram impulsionados na capital, contribuindo para a urbanização das cidades. (GONÇALVES *et al*,1999, p.40).

Secularmente, na formação da cidade de João Pessoa não havia separação entre cidade e campo, pois “a cidade existia para servir ao campo”, nada produzia, apenas comercializava os produtos advindos da área rural.

As mudanças do mundo rural no início do século XX, como por exemplo, a troca dos engenhos de cana de açúcar por usinas fez com que a vida e o crescimento da cidade de João Pessoa se transformassem, pois antes servia para abrigar casas de veraneio dos senhores de engenho e desempenhava funções administrativas e comerciais, situadas, em sua maioria, na cidade baixa, atual centro histórico. O processo de modificação se iniciou pelas residências das famílias dos usineiros que se transformaram em moradias permanentes na cidade de João Pessoa, alterando, através da construção de seus casarões, a paisagem ruralizada da cidade, construindo percursos identificadores de seu poderio na cidade.

Desta forma, o surgimento do processo de urbanização da cidade ocorreu muito mais como uma consequência dos processos políticos, econômicos e sociais desencadeados pela economia rural, do que por influências de processos migratórios ou de industrialização, fato que só vai se configurar no decorrer dos anos 60 em diante, fruto da política de habitação implementada pelo Governo Federal, através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A expansão da cidade ocorreu com a implantação do anel rodoviário da BR 101 em direção a Recife e a BR 230 em direção a Cabedelo.

Um outro fator que contribuiu para a expansão da cidade foi a construção, na década de 60, de grandes conjuntos habitacionais feitos pelo SFH via BNH, como demonstra o quadro abaixo.

QUADRO 1 - Conjuntos Habitacionais Financiados pelo SFH (1968/1969)

| NOME | ANO | UNIDADES | BAIRRO | INSTITUIÇÃO |
|-------------------------|------------|-----------------|-------------------------|--------------------|
| Jardim 13 de Maio | 1968 | 413 | 13 de Maio | Ipase/Ipep |
| Redenção | 1968 | 70 | Jardim Luna | IPASE |
| Boa Vista | 1968 | 558 | Ipês | IPASE |
| Pedro Gondim | 1968 | 281 | Pedro Gondim | IPEP |
| Cidade dos Funcionários | 1968 | 381 | Cidade dos Funcionários | IPEP |
| Castelo Branco | 1969 | 630 | Castelo Branco | COHAB |
| Total | - | 2.333 | - | - |

Fonte: Tadei e Duayer (1985) In: Lavieri et al (1999, p.44)

Até a década de 60 não existia um processo de favelamento da cidade, porém o incremento da construção civil encareceu o solo urbano, fazendo com que os trabalhadores não pudessem mais pagar por ele. Através da construção dos conjuntos habitacionais foi levada também infra-estrutura, valorizando, dessa forma, o solo. Nesta mesma década, o BNH financiou unidades habitacionais isoladas para uma população de renda mais elevada, localizadas nas praias de Cabo Branco e Tambaú.

A partir desta conjuntura começa a aparecer as primeiras favelas na capital paraibana.

Segundo Silveira, é a partir de 1970 que se acentuam os conflitos intra-urbanos, fruto da ampliação de várias combinações do poder econômico com as peculiaridades do espaço urbano de João Pessoa. Ao mesmo tempo, crescem os conflitos no que dizem respeito à saturação da infra-estrutura básica e ao uso e ocupação do solo urbano (SILVEIRA, 2001).

Nesta mesma década vários conjuntos habitacionais foram ampliados e outros foram construídos como: Castelo Branco foi um que sofreu ampliação (187 unidades), Ernani Sátyro (600 unidades construídas), José Américo (870 unidades construídas), Ernesto Geisel (1.800 unidades construídas), José Vieira Diniz (296 unidades construídas), Brisa Mar (372 unidades construídas), Homero Leal (170 unidades construídas), Juscelino Kubitschek (50 unidades construídas) e Altiplano Cabo Branco (529 unidades construídas).

A construção dos conjuntos habitacionais modificou substancialmente a malha urbana da cidade e desta forma influenciou também na estratificação do uso do solo de acordo com o nível de renda de seus habitantes. Contribuiu também para expulsar os moradores de baixa renda para a periferia.

Na década de 80, a construção de conjuntos habitacionais atingiu seu maior número em unidades construídas, 17.142 unidades assim distribuídas: Bancários (1.500 unidades), Esplanada (741 unidades), Grotão (910 unidades), Mangabeira I e II (9.585 unidades) e o Valentina de Figueiredo (4.406 unidades).

Segundo Lavieri (*et al*,1992), a segregação espacial gerada via políticas de habitação e especulação imobiliária, atrelada aos demais problemas de cunho nacional, como migração do campo para áreas urbanas, e a passagem do Estado Militar ao estado Democrático de Direito, levou a população pessoense a vivenciar um duplo processo de periferização: um externo, em que a população expulsa da capital ocupou as cidades circunvizinhas consideradas para os pobres da cidade (Santa Rita e Bayeux). E outro interno, no qual a população ocupou áreas internas

periféricas no interior da própria capital, fazendo aumentar, assim, o número de favelas e ocupações em áreas de risco.¹⁵

A cidade de João Pessoa cresceu e se modernizou, com isso promoveu a formação de um tecido incorporador de modelos planejados e das necessidades vitais dos segmentos excluídos do direito de morar, de usufruir as benesses do mundo urbano. O resultado dessa modernidade é uma cidade cheia de contrastes e desigualdades sociais.

O crescimento da população de João Pessoa se deu devido a diversos fatores, como os ligados à migração, à expulsão do trabalhador do campo para a cidade e à modernização de alguns setores da produção rural.

A cidade de João Pessoa, segundo o Censo de 2000, conta com uma população de 597.934 habitantes, distribuídos em uma área de 210,8 km². A população da capital somada à região circunvizinha, chega a um total de 840.549 habitantes, entre estes, 20.881 habitantes residem em aglomerados subnomais.

O crescimento urbano desordenado nos últimos 20 anos está criando subfavelas verticais construídas sob o nome de conjuntos habitacionais.

As favelas estão se verticalizando, mas ainda não existe como medir o *déficit* habitacional qualitativo que leva a exclusão e chega ao extremo em construções dos projetos de políticas públicas habitacionais efetivadas pelo governo municipal¹⁶.

¹⁵ Em 1980 João Pessoa contava com 31 favelas. Dois anos depois existiam 41 favelas (RABAY, 1992). Em 2002 a capital passou a contar com 109 favelas com um total de 24.735 domicílios. (Dados da Fundação de Ação Social – FAC, 2002). Estes dados vão de encontro aos do Movimento Nacional de Luta por Moradia/PB que coloca a existência de 130 favelas, cerca de 200 mil pessoas, isto é 1/3 da população com 26.500 moradias.

¹⁶ Um exemplo do acima colocado é o Projeto E Pra Morar implementado pela Prefeitura Municipal que construiu apartamentos de 15 m² em localidades distantes, sem infra-estrutura e sem respeitar as condições mínimas exigidas pelo código de urbanismo. O Fórum Estadual de Reforma Urbana o ofereceu em 2000, denúncia ao Ministério Público em relação a esta situação.

No outro extremo, o município tem um PD considerado avançado e que prevê diversos mecanismos urbanísticos que, se fossem aplicados, poderiam criar uma melhor qualidade de vida para a população. Os problemas de desordenamento urbano poderiam ser solucionados se a Prefeitura cumprisse a legislação municipal. O PD e a Lei Orgânica do Município possuem instrumentos que, se aplicados, garantiriam recursos para investimentos na habitação popular e no saneamento básico para as favelas.

João Pessoa é formada pela área tradicional dos conjuntos habitacionais, a cidade antiga, os bairros de classe média e alta que estão localizados nas praias e a cidade dos pobres. Os excluídos moram nas encostas, fundos de vales. É a chamada cidade “ilegal”, cidade que ninguém vê, mas que é hostil e gera violência.

É levando em conta esse contexto no qual está inserido o nosso estudo e a preocupação com o cumprimento da legislação municipal, em especial o PD e conseqüentemente o pleno funcionamento do CDU, discutindo e aprovando políticas que contemplem uma cidade para todos.

Capítulo II

Descentralização, participação e conselhos de gestão

2. Descentralização, participação e conselhos de gestão

A década de 80 foi marcada pela agenda da descentralização, não só no Brasil como em todo mundo. O debate acerca da Reforma do Estado e a literatura sobre desenvolvimento têm certamente na descentralização um de seus pontos centrais.

Os processos descentralizantes têm surgido em todo o mundo, em diferentes regimes políticos e também em diferentes estágios de desenvolvimento econômico, bem como nas mais variadas formas de participação popular.

Podemos citar os casos da França, Itália e Espanha como países com importantes exemplos de reformas descentralizantes implementadas por governos socialistas (MELO, 1997, p.115).

Este movimento apresenta-se de forma geral como resposta à crise econômica, bem como à crise do Estado, devido à excessiva centralização, burocratização e à necessidade de sua democratização e modernização.

Nessa década (80), o movimento de descentralização também foi parte importante do leque de reformas defendidas por governos neoliberais, nos quais é entendido como desmonte do Estado central e diminuição de sua atividade regulatória e produtiva.

Para muitos autores a descentralização tem sido tratada como panacéia para os males de um Estado burocratizado e inoperante, ou ainda “como bandeira política de liberais ou órfãos da tradição socialista, por muitos como um fim em si mesma” (AFFONSO, 1993, p. 15).

A descentralização tem feito parte também do quadro de renovação de pensamento político da esquerda, sobremaneira daquela chamada esquerda pós-industrial e vem sendo defendida concomitantemente por governos conservadores e sociais democratas. Nos países latino-americanos com experiências de governos autoritários, esta bandeira vem carregada de um viés essencialmente democratizante.

Porém, o relacionamento entre descentralização, o desenvolvimento e a democracia estão distante de serem unívocos. Os vários países que têm experimentado processos descentralizantes têm realizado análises reticentes ou mesmo desqualificadoras das virtudes desses processos para a superação do atraso sócio - econômico e para consolidação da democracia no terceiro mundo (AFFONSO, 1993, p 20).

No Brasil, o debate acerca da descentralização político - administrativa ganhou impulso e se fortaleceu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Este importante debate gira em torno de assegurar maior autonomia política e financeira aos estados e municípios, bem como, estabelecer novas atribuições a estas unidades subnacionais, em particular no âmbito das políticas públicas.

Antes de realizarmos uma análise mais apurada acerca da descentralização no Brasil, é imprescindível, fazermos uma explicitação conceitual do conceito de descentralização.

O termo descentralização tem sido utilizado com diferentes significados por diversos autores¹⁷, que tentam precisar este conceito. Esta diversidade de interpretações, bem como as distintas definições levam em conta também, uma visão de mundo social, com preocupações e prioridades diferentes.

Há unanimidade quanto à complexidade do conceito, pois envolve uma série de aspectos complementares e interdependentes. Além de que, esse conceito está ligado a um movimento de reação a uma tendência centralizadora, em favor do fortalecimento da esfera local, constituindo-se, portanto, num processo reativo, em vez de um projeto consertado entre as três esferas de governo, ou a partir de uma concepção clara de reforma do Estado (AURELIANO, 1995 apud STEIN, 1997).

Geralmente a descentralização é compreendida como “um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder - ou dos objetos de decisão - isto é, das distribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos” (UGA, 1991 apud STEIN, 1997).

Para Felicíssimo, a concepção de um modelo descentralizado de Administração Pública parte, em geral, da premissa de que é desejável maior proximidade entre o *locus* do problema e seus instrumentos de resolução, por permitir maior sensibilidade do administrador para a real natureza do problema a ser enfrentado e maior eficiência operacional decorrente tanto da administração dos custos indiretos quanto do uso de materiais locais, além de facilitar um controle substantivo, pelos usuários/beneficiários, dos serviços a serem prestados, obras a serem construídas ou equipamentos a serem adquiridos (FELICÍSSIMO, 1994, p 30).

Ao se falar do tema da descentralização, automaticamente a relacionamos à ampliação da democracia e da participação popular, como reação contrária ao

¹⁷ Ver Melo, Stein, Affonso, Felicíssimo, Fischer.

autoritarismo e à centralização. Mas esta relação só pode ser feita se contemplar a intermediação da participação popular e do controle social, que pressupõe a intermediação das divergências sociais como instrumento da lógica democrática. A descentralização vai se constituir num pré - requisito funcional do processo democrático (PEREIRA, 1996 apud STEIN, 1997).

Hoje diante de toda essa diversidade de conceitos, duas correntes podem ser reconhecidas, uma de corte neoliberal e outra progressista.

Para Silva, a perspectiva progressista defende a descentralização político - administrativa, constituindo-se num processo democratizador amplo, pretendendo aproximar a administração municipal dos cidadãos, favorecer a participação popular, aumentar a representatividade do poder local e multiplicar as possibilidades de controle social. Já a neoliberal, defende a descentralização por razões econômicas e funcionais, com o objetivo de racionalização dos recursos (SILVA, 1997, p.76).

Em síntese, este modelo de corte neoliberal privilegia os eixos administrativo e econômico, e aponta ainda para redução das funções sociais do Estado, além de ter como traço importante a questão da privatização dos serviços sociais.

Fazendo uma relação entre descentralização e democracia, alguns autores colocam que funcionaria como um instrumento de redistribuição do poder político, o qual permeabilizaria o regime às pressões e à participação dos setores populares.

Segundo Stein,

“a relação entre descentralização e democracia pode ser feita desde que alguns princípios sejam levados em consideração tais como: o controle do governo por parte dos cidadãos; a participação popular e o processo de educação para a cidadania; a tomada de decisões por maioria e a atenção às demandas das majorias. Para que a descentralização viabilize processos de participação popular,

torna-se imprescindível à existência de pré-condições como: a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento; e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes.” (STEIN,1997).

Partindo deste contexto, cabe uma análise no sentido de alertar que no caso brasileiro, essas condições colocadas por Stein (1997), para a consolidação da relação da descentralização versus democracia, estão longe de serem concretizadas. Existem algumas experiências consideradas exitosas, em que essas condições foram postas em prática, como o caso de Porto Alegre, Belo Horizonte, Icapuí, Vitória e outras cidades que iniciaram esse processo, como Campina Grande, na Paraíba, São Luiz, no Maranhão, Feira de Santana, na Bahia.

Porém,

“os processos de descentralização, em sua maioria, ficam inacabados e são descontinuados por força dos aspectos de natureza política e de incapacidade dos setores sociais organizados de formular propostas de inserção nesses processos e de definir com clareza seu papel na relação com o Estado. Um primeiro aspecto diz respeito ao sistema político, que limita recursos - e portanto as decisões - , disponíveis ao governo central. Esse fato faz com que o governo local tenha dificuldade de atender à maior parte das reivindicações, o que torna bastante precário empreender uma gestão participativa. Além do mais, as práticas participativas resultam, em curto prazo, no aumento substancial das demandas por serviços de infra - estrutura urbana. Tal aumento esbarra na capacidade limitada de atendimento da municipalidade” (FONTES, at al 1996, p.106).

Um outro aspecto a ser considerado, diz respeito à motivação dos cidadãos que ainda detêm uma cultura política avessa à participação, fruto de um longo período de ditadura militar e um governo essencialmente centralizador, dificultando dessa forma o processo participativo.

Não menos importante, é o modelo de participação política que é implantado, muitas vezes, pela via da informalidade, isto é, não previsto institucionalmente, não permitindo, dessa forma, que a gestão participativa e democrática tenha estabilidade e não venha a sofrer descontinuidade.¹⁸

Ainda fazendo referência às reações otimistas ou positivas em torno da temática em pauta, Conh coloca que tanto podem está os progressistas, que a defendem pela possibilidade de criação de novos espaços institucionais com poder deliberativo, ampliando as oportunidades de acesso ao poder, como também setores liberais. Estes defendem-na pela possibilidade de concretizar a racionalidade econômica, a eficiência das políticas sociais. A primeira perspectiva valoriza o aspecto político de descentralização, e a segunda, a dimensão econômica (CONH,1994 apud VIEIRA e OLIVEIRA, 1995).

É necessário pontuar que passadas quase duas décadas das experiências descentralizantes, a discussão em torno da temática toma um contorno menos apologético. Já existem vozes dissonantes que quebram consensos produzidos das últimas décadas. Agora, “os constrangimentos e vicissitudes da descentralização são postos em discussão, e os efeitos perversos das reformas passam a ser apontados” (MELO, 1997, p. 111).

Existe um forte debate em torno do tema, como bem observa Melo, de um lado estão aqueles que entendem o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo como um processo virtuoso que não só robustece a democracia, como também produz uma maior eficiência alocativa no sistema de governo. A competição entre unidades federadas é vista como geradora de inovações no sistema público. Do outro lado estão aqueles para quem os estados e municípios são *loci* de clientelismo e ineficiência, e sua autonomia representa fonte importante de ingovernabilidade. Argumentam ainda, que a irresponsabilidade fiscal nesses níveis compromete os esforços de estabilização do governo central. Nessa

¹⁸ Estamos fazendo referência a experiências como o Projeto Prefeitura nos Bairros (Recife, PE) que não era previsto institucionalmente, dependendo desta forma da vontade política do Prefeito para sua continuidade.

perspectiva, a guerra fiscal entre estados e municípios expressaria a perda de rumo e ausência de coordenação quanto à estratégia nacional de desenvolvimento (Idem, 1997).

Apesar da maioria dos estudos sobre a temática em pauta enfatizar as virtudes da descentralização, muitos trabalhos atualmente têm se preocupado em pontuar os malefícios e limites das estratégias descentralizantes.

O conjunto da literatura que tem apontado os efeitos maléficos da descentralização tem atingido países tanto do primeiro mundo quanto do terceiro mundo. Um destes aspectos diz respeito, principalmente no Brasil, à disputa entre municípios e estados por investimentos industriais em detrimento dos investimentos sociais, dando lugar aos benefícios fiscais e isenções tributárias. Isto, por sua vez, recai fortemente na deterioração da qualidade dos serviços sociais prestados à parcela mais pobre da população.

Por último, cabe enfatizar que o movimento de descentralização presente no mundo, e mais precisamente no Brasil e na América Latina, se constitui em uma força importante. Porém, este processo hoje, é encarado e discutido de forma mais cautelosa, e tem se constituído, principalmente no Brasil, num processo de aprendizagem social num país onde a democracia ainda necessita ser concretizada.

2.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR/CONSELHO DE GESTÃO

Nos últimos anos, temos assistido ao aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira com a ampliação dos espaços de participação popular na discussão das políticas públicas a serem implementadas pelo Estado.

Esse processo, fruto das lutas populares que levaram à redemocratização do País, foi se institucionalizando ao longo da década de 90, através de canais como os conselhos de gestão; os dispositivos constitucionais do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

Estes instrumentos hoje estão plenamente incorporados ao arcabouço legal do País, dos Estados e dos municípios, em maior ou menor grau, de acordo com a realidade político-administrativa de cada local.

Concomitantemente, o processo de democratização do País, de consolidação de suas instituições e a redefinição do papel do Estado levou ao fortalecimento da importância do papel do planejamento como ferramenta de gestão da coisa pública. Neste aspecto, ganhou destaque o enfrentamento da discussão sobre a elaboração e implementação dos orçamentos públicos.

A conjugação destes fatores, anteriormente aqui referidos, levou ao surgimento de experiências exitosas, por todo o País, de participação popular nas discussões dos orçamentos públicos, com especial relevo para o chamado “orçamento participativo”. Já são referências históricas as experiências do orçamento participativo de Porto Alegre e Belo Horizonte, só para ficar em dois casos, dentre os mais de 103 casos já catalogados¹⁹ de municípios que aplicam esta política de participação popular na discussão do orçamento.

O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)²⁰ e do Estatuto da Cidade – EC (Lei 10.257/01) só veio reforçar a vontade da sociedade, quando estabelecem a participação popular como

¹⁹ RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA de Grazia. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000, Fórum de Participação Popular – Editora Vozes, 2003.

²⁰ A LRF estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para Responsabilidade do Administrador Público e para Gestão Fiscal.

necessidade legal no debate para elaboração, execução e avaliação das peças orçamentárias.

A Constituição de 1988 foi um passo importante no campo institucional para criação de um novo regime político. Apontou para a instituição de canais de participação popular, que emergiram como inovação institucional ou como arranjos institucionais inéditos. Novos direitos aparecem, cria-se, a partir de então, uma democracia participativa em que novos atores sociais passam a participar e tornar suas reivindicações pautadas na noção de direitos.

O processo de elaboração da Constituição de 88 contou com a mobilização da sociedade civil quando da elaboração das emendas constitucionais que propunham a inclusão de mecanismos de participação popular, permitindo à sociedade civil participar na gestão e no controle das atividades públicas. Instaurase, pois, com a confirmação na Constituição de tais mecanismos, uma nova cultura política de participação popular.

Segundo Avritzer, o Brasil dos anos 1990 viu o florescimento de uma nova forma de participação, “a participação como controle social, nas experiências de diversos tipos de conselhos. Essa forma de participação, entre outras, tem, quase todas elas, sua origem no processo constituinte e na legislação complementar que ele gerou, em particular a Lei 8.142 de 1990, também conhecida como Lei do SUS, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 7 de dezembro de 1993” (AVRITZER, 2003, p.12).

Entretanto, é preciso aqui explicitar o conceito de participação que aqui significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

A participação também pode ser entendida como um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto de controle social e político. Teixeira coloca que,

“o controle social do Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas seus centros periféricos, mas sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico. Hoje principalmente, com a globalização da economia e o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre os recursos naturais e as relações sociais, o controle social deve estender-se para o sistema econômico, submetido cada vez mais às leis de mercado, apesar de algumas limitações legais existentes, facilmente burladas pelo poder dos *lobbies* e pela influência política dos seus agentes” (TEIXEIRA, 2001, p. 39).

Um outro aspecto a ser evidenciado no caso destes novos espaços públicos é que eles podem se constituir como espaços de controle social do Estado, visando a maior transparência e publicização de ações no campo das políticas públicas.

Neste sentido, a base social para que se exercite a participação e por sua vez o controle social é a sociedade e tendo como alvos o Estado, o mercado e a própria sociedade como um todo.

O conceito de sociedade civil nesta última década teve um reflorescimento e os esforços têm sido grandes para delimitá-lo,

“indo de definições abrangentes (em algumas versões, residuais) que incluem tudo o que não é o Estado ou o mercado, até concepções que restringem a noção a formas de vida associativa organizadas voltadas para a expressão de interesse da sociedade - , a maioria inclui os movimentos sociais entre seus componentes centrais e vitais. Ademais, analistas e ativistas, tanto conservadores como progressistas, tendem a louvar o potencial democratizador da sociedade civil em escala local, nacional, regional e global” (ALVAREZ, *et al.* 2000, p. 39).

Alguns autores²¹ chamam a atenção e fazem ressalvas importantes para o tema da sociedade civil. Eles destacam que a sociedade civil não é uma família ou uma “aldeia global” homogênea e feliz, mas um terreno de luta, minado às vezes por relações de poderes não democráticas e pelos problemas constantes de racismos, hetero/sexismo, destruição ambiental e outras formas de exclusão “e ainda colocam uma advertência quanto ao” aplauso ingênuo às virtudes da sociedade civil em suas manifestações locais, nacionais, regionais ou globais. (...) a sociedade civil é um terreno minado por relações desiguais de poder em que alguns atores podem obter maior acesso ao poder, bem como acesso diferenciado a recursos materiais, culturais e políticos “(ALVAREZ, idem, p.39-40)”.

Na busca de uma nova institucionalidade, de um novo papel para sociedade civil, atribui-se a esta novas responsabilidades, que é o caso dos conselhos de gestão, criados em todas esferas do governo, como instâncias de interlocução e de proposição, e também, formalmente instância deliberativa e de gestão.

Nesse novo contexto, “a sociedade organizada em associações e movimentos deixou de ser algo marginal ou alternativo, perdem seu potencial exclusivamente contestador para ganhar um caráter legalista, ordenador e participante das novas regras estabelecidas para o convívio social. Entramos numa nova era de fazer política” (GOHN, 1991).

Essa nova era de que fala Gohn tem seu marco nos anos 90, e parece que o desafio maior está em que essa nova forma de fazer política ultrapasse o limite da simples reivindicação para uma participação mais qualificada nestes novos espaços.

Em uma sociedade tão complexa como a brasileira o surgimento de milhares de Conselhos Gestores e deliberativos no âmbito das políticas públicas pode, se não bem ocupado, tornar-se um instrumento de efeitos perversos, comprometendo não

²¹ Vê Slater, Alvarez, Lins Ribeiro, Schild.

só a eficácia administrativa, como o próprio processo democrático que se deseja fortalecer, desaguando no próprio descrédito destes instrumentos.

“A questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança²² democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas” (CARNEIRO, 2002, p.278).

Ainda que possa parecer prematuro, uma vez que essa experiência de participação da sociedade civil nos canais institucionais é relativamente nova, doze anos, pode-se considerar que houve avanços, principalmente se levarmos em conta a história de autoritarismo da sociedade brasileira. Porém, e considerando-se particularmente o caso da Paraíba, atrevemo-nos a afirmar que essa participação ainda não deu um salto de qualidade na questão da democracia participativa e também não apontou objetivamente para melhorar a qualidade de vida dos setores socialmente mais frágeis da sociedade paraibana.

Nas últimas décadas a luta tem se dado pela construção dos espaços públicos de negociação e pela participação popular nesses espaços. Hoje, as reivindicações ocorrem no patamar do reconhecimento dos direitos sociais e para exigir do Estado a garantia desses direitos. E isso tem exigido dos atores sociais envolvidos no processo uma participação mais propositiva nestes espaços públicos.

Portanto, a qualificação da participação popular em nível local necessita que seja exercitada de forma ampla, isto é, que esta aconteça do planejamento à gestão

²² A noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis. (HAMEL, 1999 apud GONH 2003, p.39).

de bens e serviços, e exige dos sujeitos esta capacidade para propor, influenciar e formular políticas públicas.

Segundo Gohn, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação popular. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões. Com os conselhos gera-se uma nova institucionalidade pública (GOHN, 2003, p.83-85).

Capítulo III

Um olhar sobre a pesquisa

3. Falando da pesquisa contando a história

Estimulada pela participação enquanto assistente social, na época representando o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Arquidiocese da Paraíba - CDDH (hoje Fundação de Defesa dos Direitos Humanos - Margarida Maria Alves - FDDH/MMA), no processo de elaboração e discussão do PD e posteriormente, após sua aprovação em 1992, coordenando o Núcleo de Moradia e Solo Urbano da FDDH, surgiu o interesse de estudar como está se processando a participação da sociedade civil no CDU e quais os efeitos oriundos da atuação deste conselho na melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda de João Pessoa.

O nosso interesse pela temática se deu pelo fato do PD de João Pessoa possuir algumas características importantes e fundamentais para melhorar a qualidade de vida da população, principalmente de baixa renda, pois prevê e regulamenta a preservação do Centro Histórico, através de uma série de mecanismos de intervenção na circulação de automóveis, no incentivo à economia local, à cultura, ao lazer e ao turismo. Regulamenta a preservação ambiental das áreas estuárias e litorâneas através de mecanismos proibitivos e reguladores da ocupação do solo urbano. Outro aspecto interessante previsto pelo PD é o instrumento da operação urbana, isto é, o conjunto integrado de intervenções e medidas a serem coordenados pelo Poder Público com a participação da iniciativa privada, a chamada parceria. Este instrumento é particularmente importante no que se refere à instalação de infra-estrutura em áreas ainda pouco assistidas.

Um outro aspecto importante refere-se às favelas, para as quais o plano prevê benefícios, como urbanização e regularização fundiária através da especificação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

Para que esses instrumentos (operação urbana, ZEIS e outros dispositivos) possam de fato ser implementados, é necessário que se legitime o CDU, um conselho paritário que envolve membros da sociedade civil e do governo. Entendemos que este Conselho é fundamental para que o sistema de planejamento atue democraticamente a serviço da cidade e da população.

Para conhecer como o CDU de João Pessoa vem contribuindo para a mudança na qualidade de vida na cidade, propusemos a realização de uma pesquisa. A metodologia da pesquisa foi pautada numa abordagem qualitativa por entendemos ser esta de fundamental importância no processo investigativo.

Para Minayo (1997) “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”, (Minayo, 1997 p. 21/22).

Essa pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso e apresenta resultados válidos só para o caso em foco. De acordo com Triviños (1987, p.111) “Aqui está o grande valor do estudo de caso: fornecer o conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada que os resultados atingidos possam permitir e formular hipóteses para o encaminhamento de outras pesquisas”. Já na opinião de Eco (1996, p.08), “fazer uma tese significa, pois, aprender a pôr ordem nas próprias idéias e ordenar os dados: é uma experiência de trabalho metódico; quer dizer, construir um” objeto “que, como princípio, possa também servir aos outros. Assim,

não importa tanto o tema da tese quanto a experiência de trabalho que ela comporta”.

A pesquisa seguiu alguns procedimentos considerados básicos para o bom andamento e para a obtenção de resultados satisfatórios que acreditamos possam levar à compreensão das questões levantadas, quais sejam:

- 1) Seleção e leitura de atas e documentos do Conselho de Desenvolvimento Urbano referente ao período de 1995 a 2001;
- 2) Estudo do PD e da Lei Orgânica do município de João Pessoa;
- 3) Entrevista não estruturada²³, com os conselheiros representantes da sociedade civil e os dirigentes das entidades por eles representadas²⁴;
- 4) Análise²⁵ dos dados coletados através das entrevistas e da leitura das atas e de documentos (regimento interno, normas eleitorais, petição ao Ministério Público, abaixo assinado, pedido de informações);
- 5) Pesquisa nos arquivos da Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Margarida Maria Alves que fazia a secretaria executiva do Fórum Estadual de Reforma Urbana e também era suplente da Associação dos Amigos da Natureza (APAN) no CDU. A Fundação possuía vários documentos de algumas fases do CDU e do acompanhamento do Fórum ao CDU.

Entrevistamos onze conselheiros, representantes da sociedade civil, no CDU, no período investigado dentro do qual houve uma eleição, sendo seis entidades da

²³ De acordo com Minayo (1997) “Em geral, as entrevistas podem ser estruturadas e não estruturadas, correspondendo ao fato de serem mais ou menos dirigidas. Assim, torna-se possível trabalhar com entrevista aberta ou não estruturada, onde o informante aborda livremente o tema proposto; bem como as estruturadas que pressupõem perguntas previamente formuladas”.

²⁴ Nas entrevistas tivemos o interesse de investigar as seguintes questões: a representação/representatividade, participação, confronto entre os segmentos, articulações, relação conselheiro/entidade proposições apresentadas.

²⁵ Entendemos análise num sentido mais amplo, abrangendo também a interpretação destes, como diz Minayo (...) acreditamos que a análise e a interpretação estão contidas no mesmo movimento: o de olhar atentamente para os dados da pesquisa”.

sociedade civil substituídas. Dos seis novos conselheiros, somente dois aceitaram ser entrevistados (COBI e Sindicato dos Vendedores Ambulantes)²⁶.

Outro dado, também coletado, diz respeito às entrevistas com os membros das entidades as quais os conselheiros pertencem. Dos onze entrevistados conseguimos que cinco representantes das suas entidades respondessem à entrevista. Entrevistamos também três pessoas que integram os movimentos sociais urbanos em João Pessoa e que também participaram das discussões durante a elaboração do PD.

O período investigado foi de 1991 a 2001 por ser este período marcado pela elaboração e a aprovação do PD, criação do CDU e eleição/renovação dos mandatos do mesmo.

Utilizaram-se as informações relativas à composição dos mandatos e ao processo de criação e constituição do CDU; foram examinadas as atas das plenárias na tentativa de conhecer a dinâmica, o funcionamento e o comportamento da participação da sociedade civil; foram analisadas as respostas das entrevistas realizadas que dão uma idéia da representação/representatividade e da relação conselheiro/entidade e também de algumas lideranças do movimento popular que participaram das audiências públicas na época da elaboração do PD. Os resultados,

²⁶ **Composição da sociedade civil na primeira gestão:** (3) **três representantes de associações comunitárias e entidades populares:** Associação dos Amigos da Natureza (APAN); União Paraibana das Associações Comunitárias (UPAC); Federação Paraibana das Associações Comunitárias (FEPAC). (3) **três representantes dos sindicatos patronais:** Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de João Pessoa (SINTUR); Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCOM); Sindicato de Empresas de Jornalismo de Radiodifusão e Televisão do estado da Paraíba (Rádio e TV). (3) **três representantes de conselhos profissionais e sindicato de trabalhadores:** Sindicato dos Trabalhadores na Indústria e do Imobiliário de João Pessoa (SINTRICOM) que foi posteriormente substituído pelo Sindicato dos Trabalhadores do Município de João Pessoa (SINTRAM); Sindicato dos Engenheiros da Paraíba (SENGE); Instituto dos Arquitetos do Brasil/Pb (IAB). **E da segunda gestão:** (3) **três representantes de Associações Comunitárias e Entidades Populares:** Associação dos Moradores do Conjunto Funcionários IV; Clube de Engenharia da Paraíba (CEP); Comunidade Operária do Bairro das Indústrias (COBI). (3) **três representantes de Conselhos, Entidades Profissionais e Sindicatos de Trabalhadores:** Centro das Indústrias do Estado da Paraíba (CIEP); Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado da Paraíba (CREA); Sindicato dos Engenheiros do Estado da Paraíba – (SENGE). (3) **três representantes de Sindicatos Patronais:** Sindicato do Comércio de Vendedores Ambulantes, Feirantes, Sacoleiros, Quiosqueiros, Fiteiros e Barraqueiros de João Pessoa; Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON); Sindicato de Empresas Jornalísticas de Radiodifusão e Televisão do Estado da Paraíba.

embora não conclusivos, permitem uma compreensão mais qualificada dos processos, da dinâmica que envolve o conselho e o papel da sociedade civil no debate e na condução de políticas públicas mais comprometidas com os empobrecidos da cidade de João Pessoa.

3.1. Questões teóricas/conceituais para análise sobre os conselhos

A Constituição de 88, através do processo de descentralização, possibilitou condições institucionais e políticas para a criação e implementação de conselho de gestão nas três esferas de governo. Apesar da qualidade desse processo novas configurações sociais emergiram e assim novas institucionalidades foram construídas, recolocando em novas bases as relações entre o Estado e a sociedade.

A década seguinte se ocupou e se caracterizou por uma movimentação muito intensa em torno dessa nova institucionalidade, com essa nova forma de pensar e desenvolver as políticas públicas e também a discussão do controle social destas políticas passa ser pautada.

“Os conselhos gestores são arranjos institucionais inovadores, dentre outros motivos, por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas. As regras de composição dos conselhos visam justamente cumprir essa expectativa. Contudo, esse procedimento não é capaz de assegurar que esses setores ocupem de forma eficaz esse espaço e neles realizem os seus interesses. O grande desafio presente nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita a influências endógenas como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais pré-existentes (BOHMAN, apud TATAGIBA, 2002 p. 71-72).

Embora estejamos longe de vislumbrar saídas para esse dilema, “os estudos têm apontado caminhos interessantes ou, no mínimo, têm construído leituras/interpretações promissoras sobre a questão” (Tatagiba, 2002, p.71).

Concomitantemente, o discurso da participação é colocado, porém, agora em novas bases, lança novas exigências como uma participação mais qualificada, propositiva, que busca articular democratização do processo com eficácia dos resultados.

“Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade” (Idem, 2002).

De certa forma, esperava-se que a sociedade civil exercesse de modo mais contundente esse processo de fiscalização e controle, uma vez que estando, “em tese”, mais próxima do Estado poderia imprimir uma relação mais democrática na escolha e definição de prioridades no caso da alocação de recursos públicos.

Esses mecanismos de participação teriam também o poder de inibir ou coibir as possíveis “negociações clientelísticas” que circulam ao redor do poder estatal no trato com as políticas públicas, além de acreditar-se no potencial de que essa participação produzisse um efeito direto naqueles que participam, atuando dessa forma, como fator preponderante na formação e promoção da cidadania.

O objetivo destes canais é antes de tudo, abrir espaços mais longos para uma população participante. Mas, a mera abertura de espaços de participação não é suficiente. Estes espaços freqüentemente têm apresentado dificuldades no tocante a

constituição (processo de criação), composição, representatividade, legitimidade e por último o seu papel (natureza).

No que se refere à constituição ou criação dos conselhos, o que se tem percebido em muitos casos é que são formados por exigências para repasses de verbas do nível federal para os níveis subnacionais.

Quanto à composição, em algumas áreas, como por exemplo, a saúde, é definida por lei federal como paritária. No caso do CDU, que é alvo do nosso estudo, sua composição é paritária em termos de representação de órgãos governamentais e entidades da sociedade. Como bem alerta Teixeira: “essa paridade pode tornar-se ilusória, na medida em que entre as entidades da sociedade estão incluídas, além das patronais, algumas que dependem de subvenção governamental e dificilmente tomarão posição independente” (TEIXEIRA, 1996,p. 16-17).

O que fica, o que é discutível em determinados procedimentos de representantes da sociedade civil é compreender elementos de defesa que eles trazem à tona ou posições que eles se colocam com relações as demandas apresentadas pelo poder público que realmente ficam fora do nosso entendimento no sentido de que eles fogem um pouco a defesa da qualidade de vida, do direito à cidadania, do direito a participação democrática no destino da cidade em que se vive. (Fala da conselheira do IAB)

Levando em consideração o exposto, levantamos como ponto de partida da nossa investigação as seguintes indagações: os interesses e necessidades da população de baixa renda do município de João Pessoa estão representados satisfatoriamente no interior do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)? A participação da sociedade civil no espaço do CDU tem efetivamente contribuído na proposição de políticas e serviços sociais capazes de incidirem sobre as condições de vida da população de baixa renda de João Pessoa? Essa inserção tem significado uma melhoria na qualidade de vida para estes segmentos?

Tomando em consideração as indagações, levantamos alguns questionamentos que nortearam nosso processo investigativo:

A frágil representatividade e legitimidade da representação da sociedade civil no CDU são evidenciadas e agravadas pelo:

1. Estilo autocrático na definição desta representatividade;

2. Inexistência de fóruns mais amplos e democráticos, no âmbito da sociedade civil, para levantamento e discussão com os segmentos representados, das proposições a serem apresentadas nas instâncias do CDU. O que, além de significar uma maior legitimidade da representação da sociedade civil e suas proposições, concorreria contra o perigo sempre remanescente, em nossa cultura política, de cooptação ou absorção pelo Estado e seus representantes nos organismos da representação social.

3. Incipiente cultura participativa tanto das lideranças representativas da sociedade civil, como do Poder Público Municipal, e também de expressivo contingente dos segmentos sociais resultando num sentimento de indiferença, desconfiança e comodismo, quanto a qualquer iniciativa que implique maior responsabilidade com os interesses do seu bairro, de sua cidade.

Aliado a estas questões soma-se que a definição da arquitetura formal da representação paritária no CDU, tem implicações políticas claramente desfavoráveis aos segmentos sociais mais desassistidos no município de João Pessoa.

Convém enfatizar, que nosso interesse é compreender como tem se comportado os representantes da sociedade civil, quando estão em pauta as

discussões e aprovações de temas de interesse da população, principalmente de baixa renda de João Pessoa, no interior do CDU.

3.2. O CDU – Criação, Natureza, Composição e Atribuições

As décadas de 80 e 90 contaram com mudanças nas legislações urbanas. Influenciado pela nova Constituição e respaldado pela pressão dos movimentos sociais por democratização, o país assiste a um novo momento da vida urbana, pois é quando acontecem as mudanças no plano político - institucional, impulsionando assim a elaboração das Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas e os Planos Diretores.

Para Mattos o PD é a chave mestra do município para a consecução da política urbana, da ordenação do território e do direcionamento dos empreendimentos e atividades de impacto local. Neste sentido, suas normas devem trazer as metas e as diretrizes centrais da política urbana local, de maneira particularizada, atendendo, contudo, às diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade (Mattos, 2003, p.104).

O PD constitui-se num importante instrumento no processo de planejamento municipal. É um dispositivo legal, obrigatório para todo município com mais de 20 mil habitantes. É uma lei que trata de questões fundamentais na vida do povo do município, da democratização da cidade, do acesso aos bens e serviços de uso coletivo: saúde, educação, energia, saneamento básico, solo urbano e rural, transporte coletivo, enfim o desenvolvimento do município.

A Cidade de João Pessoa participa da nova etapa da vida pública brasileira. Em 1992 elabora e aprova seu Plano Diretor (PD) calcado na melhoria da qualidade de vida para sua população, gestão urbana participativa e democrática, com vistas ao pleno exercício da Cidadania.

O processo de discussão e elaboração do PD contou com a participação de vários segmentos sociais organizados, como: sindicatos, ONG's, movimentos populares, entidades ligadas à igreja e ao poder público.

Esse processo participativo da sociedade civil acima referido se processou acreditando-se, que é no espaço do município que se travam importantes lutas no sentido de democratização da vida política e social. É nesse espaço que se desenvolvem as experiências concretas de participação e a interação entre ONG's, movimentos sociais e o poder local.

Os vários encontros para elaboração do PD apontaram e foi posteriormente aprovado pela Câmara dos Vereadores, o princípio de que, para se ter um PD realmente democrático era necessário inserir no mesmo, canais onde a sociedade civil tivesse participação direta na gestão dos serviços e atividades públicas relativas à gestão urbana, que viabilizassem o controle social pelos cidadãos sobre o que é público.

Durante o processo de discussão e elaboração do PD, a participação da sociedade civil não se deu de forma tranqüila e unitária²⁷, principalmente se consideramos o espaço urbano como arena onde se confrontam interesses diferenciados em luta para apropriação de benefícios, não só em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, como também em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida (Ribeiro e Júnior, 1993). Porém o

²⁷ Nas audiências públicas realizadas durante o processo de discussão existiu um embate entre o movimento popular, ong's, entidades sindicais de trabalhadores e entidades profissionais e o bloco dos empresários, parte de alguns órgãos da prefeitura municipal, principalmente aqueles ligados a indústria da construção civil, a respeito da inclusão da participação popular de forma que possibilitasse uma gestão democrática para a cidade e alguns instrumentos urbanísticos, principalmente a outorga onerosa e as ZEIS.

resultado do “embate” foi um PD que se pretende moderno, democrático, que garante a participação da sociedade através de seu Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), Conselhos Comunitários.

Eu participei da discussão do PD junto com inúmeras entidades de João Pessoa, foi um momento riquíssimo de debates sobre a cidade. Nós conseguimos forçar com muita garra esta participação, porque a prefeitura estava com um documento pronto, mas as pessoas que estavam a frente da elaboração, eram pessoas comprometidas com a questão. Participei desse PD e consegui-se nele, avanços muito importantes como a questão da outorga onerosa que se estivesse sendo aplicada, porque infelizmente a prefeitura não está aplicando, ela poderia ter recursos para aplicar nas zonas de preservação ambiental e nas ZEIS. O PD é muito avançado para a cidade, para o nordeste que a gente conhece e como são as práticas de nepotismo, práticas de oligarquias dominantes, essas oligarquias disseminadas nos três poderes. O embate foi muito duro neste campo, mas apesar disso o PD foi uma enorme conquista.(Fala da representante da APAN).

O que nos chama atenção é que, durante o período de elaboração do PD (1991), aconteceram mobilizações dos movimentos sociais urbanos, da sociedade civil, no sentido de colocar na legislação (PD) reivindicações destes setores. Existiu uma mobilização, uma participação nas audiências públicas de discussão do PD. Algumas destas reivindicações foram garantidas como a outorga onerosa, participação popular através dos conselhos, zonas especiais de interesse social – ZEIS e as zonas de preservação ambiental²⁸.

²⁸ Outorga onerosa - consiste na possibilidade de o Município estabelecer relação entre a área edificável e a área do terreno, a partir da autorização para construir passaria a ser concedida de forma onerosa. Por exemplo: a relação 1 possibilita construir 1 vez a área do terreno, a relação 2, permite construir 2 vezes a área do terreno, e assim por diante. Sendo assim, o proprietário poderá construir para além da relação estabelecida, porém, pagando ao poder público este direito concedido, com valor proporcional ao custo do terreno. Zonas Especiais são porções do território do Município com destinação específica e normas próprias de parcelamento, uso e ocupação do solo. ZEIS – são áreas destinadas primordialmente à produção, manutenção e à recuperação de habitação de interesse social e compreendem terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas onde haja interesse público em promover urbanização. (Plano Diretor da cidade de João Pessoa; Cartilha Estatuto da Cidade CEF, IBAM, Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – Presidência da República).

Fizemos encaminhamentos de propostas de como deveria ser o PD, fizemos palestras nas comunidades, nos bairros e que ele (PD) deveria funcionar através de núcleos da prefeitura com representação das associações comunitárias. Na verdade a prefeitura é que deveria divulgar o PD e ele é bom. O problema é que está engavetado porque a prefeitura não tem interesse que PD e o CDU funcionem. (Fala do presidente da APAN).

Nós participamos das discussões, das propostas, inclusive naquilo que diz respeito a aprovação ou não. Na elaboração em si, estivemos presentes.(Fala do presidente do SINTRAM).

Eu participei das audiências públicas e a gente levou determinados questionamentos, encaminhamentos que foram feitos, aprovados e inseridos no PD. Esse PD foi feito em várias audiências com a comunidade organizada.(Fala da Conselheira da APAN).

É a partir desta nova realidade que é criado o Conselho de Desenvolvimento Urbano da cidade de João Pessoa (CDU) e esta pesquisa é fruto da investigação sobre a problemática que envolve estes tipos de canais institucionais de participação.

O CDU foi criado pela Lei Municipal nº 7.899, de 20 de setembro de 1995 e em 19/12/95 toma posse os conselheiros eleitos para primeira gestão do CDU, (dez/1995 a dez/1999).

Em 15 de fevereiro de 1996 aprova seu regimento interno através do Decreto nº 2.970.

O CDU, como já explicitado, está previsto na Lei Orgânica do município de João Pessoa, nos artigos 158 e 159, que trata da política urbana, e no Plano Diretor. O CDU é composto por dezoito membros, sendo nove da sociedade civil e nove representantes do Município e de órgãos de outras esferas de governo, com mandato de quatro anos, podendo ser reconduzido por mais um período, com funções consultivas e deliberativas.

É um órgão colegiado de assessoramento superior e de funcionamento permanente, que tem ao seu encargo a formulação da proposta de desenvolvimento urbano do Município, visando a geração de uma política de promoção do bem-estar e ordenamento das diferentes funções do espaço urbano municipal. (Regimento Interno do CDU)

Apesar da importância do CDU para os destinos da cidade, o mesmo só foi regulamentado em 1995 através da Lei Municipal n° 7.899, isto sem que ocorresse pressão da sociedade para que o mesmo fosse regulamentado²⁹.

Desde sua regulamentação o CDU reunia-se mensalmente, mas na gestão municipal (1997-2000),³⁰ o mesmo não cumpriu o que está regimentalmente aprovado, ou seja, reunir-se ordinariamente uma vez ao mês, e extraordinariamente, quando houvesse matéria urgente a ser examinada, mediante convocação do Presidente ou ainda, através de requerimento subscrito pela maioria dos conselheiros. O CDU ficou sem funcionar todo o ano de 1997 só retomando suas atividades no ano seguinte.

Em 1996, com a eleição do novo prefeito que foi empossado em janeiro de 97, mudou a estrutura das secretarias afetando dessa forma a composição do CDU no tocante a parte governamental. Inclusive, este é um argumento utilizado pelo executivo para o não funcionamento do Conselho por todo ano de 97.

²⁹ Vê atribuições do CDU neste Capítulo.

³⁰ A gestão municipal não coincide com a eleição para o CDU. Portanto a primeira gestão foi eleita em 95 na gestão do então Prefeito Chico Franca. Em 96 é eleito para sua primeira gestão o Prefeito Cícero Lucena, assumindo em janeiro de 1997 e em 2000 Cícero é reeleito. Noutras palavras, o CDU realiza eleições numa gestão municipal e no ano seguinte elege-se um novo prefeito.

Nesse período o Fórum Estadual de Reforma Urbana³¹ através de suas entidades e dos vereadores Júlio Rafael e Ricardo Coutinho do PT, entraram com uma representação junto ao Ministério Público requerendo a imediata reabertura do CDU.

Uma outra iniciativa do Fórum foi a coleta de assinaturas através de um abaixo assinado pela reabertura do CDU, que foi entregue em audiência, ao Prefeito Cícero Lucena em 01/09/97.

Em 21/11/97 alguns conselheiros da sociedade civil (2) inconformados com a desativação do CDU entraram com um requerimento na secretaria de planejamento, solicitando uma exposição de motivos que havia levado a desativação do referido Conselho e obtiveram como resposta uma certidão assinada pelo então secretário do planejamento que dizia "... o referido Conselho está parado aguardando tão somente, a aprovação do projeto de Lei, enviado ao Poder Legislativo Municipal, atinente a composição dos titulares e suplentes, representantes do Poder Executivo Municipal, expedição de portarias e publicações das mesmas, para então, convocar o aludido Conselho". Porém, ficou constatado que a lei que alterava a composição do CDU foi sancionada em 31/10/1997 pelo Sr. Prefeito Cícero Lucena e publicada no semanário Oficial de 03 a 09 de dezembro do citado ano. Tratava-se da lei nº 8.300 de 31/10/1997 sobre a mudança na composição.

O não funcionamento do CDU durante todo o ano de 1997 significou que o Poder Público tomou iniciativas, aprovando projetos para a cidade, algumas vezes via Câmara Municipal onde tinha maioria parlamentar, à revelia do PD e do CDU, e a sociedade civil, os movimentos sociais urbanos não tiveram capacidade para alterar esse processo, embora seja lei, contrariando também todo processo de mobilização, participação e proposição, quando da elaboração do PD, em 1991.

³¹ O Fórum Estadual de Reforma Urbana foi criado em setembro de 1996, porém só veio funcionar plenamente a partir de julho de 1997, quando foram rearticuladas as entidades que faziam parte do mesmo, no período da sua criação. O Fórum reúne-se mensalmente.

Evitar que a cidade de João Pessoa venha a ter problemas urbanos acentuados, como: crescimento desordenado, ocupações e construções irregulares, especulação imobiliária, degradação ambiental, requer o cumprimento do PD e para que isto ocorra é fundamental que o CDU funcione na sua plenitude, para que o poder público municipal atue, democraticamente, no planejamento da cidade.

Os membros do CDU representantes da sociedade civil, bem como os representantes das entidades das quais faziam parte, indagados sobre o não funcionamento do Conselho, a maioria desconhecia o fato que havia levado a este não funcionamento e também desconheciam qualquer manifestação em tomo dessa discussão. Alguns entrevistados expressaram esta preocupação:

Não há outra razão a não ser temor, inclusive temor por parte do poder público em relação a confrontar sua política de gestão urbana com a sociedade civil. No momento em que esta gestão tomou posse e após nove meses sem abrir o CDU eu publiquei um artigo no jornal tratando do fechamento do CDU e pedindo com urgência o retorno às suas atividades e existe uma dificuldade muito grande aqui na nossa realidade estadual e municipal de lidar com o controle social, com o exercício do controle social, nós não temos tradição nisso e estamos aos poucos construindo essa referência aqui. Eu acho que não passa de temor, o poder público não sabia exatamente, desconhecia mesmo o que significava a atuação de um Conselho de Desenvolvimento Urbano e querendo usar de uma prática extremamente arcaica tentou burlar a lei, mais houve uma luta intensa para retomada do CDU.(Fala da conselheira do IAB).

Para retornar na gestão de Cícero Lucena as entidades se reuniram e mesmo pela demanda de processo na prefeitura de João Pessoa, fosse necessário a continuidade do início dos trabalhos do CDU. Ele não tinha alternativa a não ser retomar as atividade .(Fala do conselheiro SINTRAM)

Eu não consegui detectar e estabelecer, recolher assim provas provadas, provas bastante claras para que eu pudesse realmente estabelecer uma opinião, e até uma crítica, e até dizer, estabelecer um julgamento do porque determinados emperros, determinadas situações que levavam o CDU a não evoluir como a expectativa alimentada a não funcionar. (...) e eu não consegui detectar realmente aqueles que por ventura agiram, tomaram determinadas posições no sentido de não deixar o CDU se desenvolver como deveria ter sido, não caminhasse como deveria ter caminhado, só eles e Deus sabem os motivos reais.(Fala do conselheiro do SENGE).

3.3. Compete ao CDU:

- Manifestar-se sobre as políticas, diretrizes e estratégias de zoneamento, produção, ocupação e uso do solo da cidade de João Pessoa;
- Pronunciar-se sobre propostas e iniciativas voltadas ou que repercutam no desenvolvimento do Município, originárias do setor público ou privado, notadamente as que exerçam impacto sobre o espaço urbano;
- Propor dispositivos e instrumentos de fiscalização e controle das normas de ocupação do solo;
- Opinar, com vistas à elaboração de proposições legislativas, sobre a ocupação de glebas na área rural, destinadas a loteamentos ou parcelamento do solo;
- Apreciar os planos, programas e projetos que dizem respeito ao sistema de circulação e de transporte desenvolvidos pelos órgãos competentes;
- Definir as políticas de desenvolvimento urbano da cidade de João Pessoa, nos processos referentes à atualização, revisão, elaboração, controle, acompanhamento e avaliação do plano diretor (PD) da cidade de João Pessoa;
- Assegurar, de forma permanente, a participação da sociedade civil na gestão urbana;
- Aprovar previamente os projetos relativos à construção de habitação de interesse social em área edificada superior àquela permitida pelo índice único³² previsto no PD da cidade de João Pessoa;
- Manifestar-se sobre atos do Poder executivo Municipal que se refiram à criação de novas áreas Especiais e à promoção de modificações nos

³² Índice de aproveitamento é a relação entre a área edificada e a área da gleba ou do lote.

perímetros das Zonas Adensáveis e Não adensáveis³³, assim como nas zonas já existentes;

- Aprovar, obedecidas as prescrições da Lei Complementar nº 3/92³⁴, os empreendimentos de impacto³⁵, com base nos pareceres emitidos pela secretaria do meio ambiente e a classificação procedida pela secretaria de planejamento e coordenação (Regimento Interno do CDU).

O CDU conta com a seguinte estrutura orgânica:

- Plenário;
- Presidência;
- Secretaria geral;
- Comissões especiais.

³³ Zonas adensáveis são aquelas onde a disponibilidade de infra-estrutura básica, a rede viária e o meio ambiente permitem a intensificação do uso e ocupação do solo e na qual o índice de aproveitamento único poderá ser ultrapassado até o limite de 4,0, e nos termos da lei. . Não adensável é aquela área onde há carência de infra-estrutura básica, da rede viária e o meio ambiente restringem a intensificação do uso e ocupação do solo e na qual o limite máximo de construção e o índice de aproveitamento único (Plano Diretor da Cidade de João Pessoa).

³⁴ Esta Lei refere-se ao plano diretor.

³⁵ Empreendimentos de impacto são aqueles, públicos ou privados, que quando implantados, venham a sobrecarregar a infra-estrutura básica, a rede viária e de transporte ou que provoquem danos ao meio ambiente natural ou construído(Idem).

3.4.Os limites e desafios da participação e da representação/representatividade

3.4.1.Participação e representação

Um primeiro conjunto de questões que merecem ser evidenciadas para análise dos conselhos, em especial o CDU, diz respeito à dimensão da representação e da participação.

A idéia da representação está fundada justamente na fragilidade ou inexistência da relação entre representante e representado, isto é, entre os cidadãos e seus representantes. “O que acontece na verdade é uma degradação da representação, uma simples delegação de poder. Uma representação, no sentido preciso do termo, só pode funcionar plenamente se houver conteúdos a representar. O que supõe uma presença ativa dos cidadãos que dão um mandato a seus representantes debatendo o seu conteúdo e avaliando seus resultados, podendo modificar seus termos” (Bava,2002 p.93).

A este respeito situamos também a questão da representatividade e legitimidade da participação popular. Gohn (2003, p.91) assinala: “Um ponto considerado relevante em relação à representatividade é o de que um representante que atua em um conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu”. Entretanto, na realidade, a escolha da representação nos canais de participação muitas vezes é indicação de prefeitos no que toca a esfera municipal, e, do lado da sociedade civil, a indicação muitas vezes é feita pelo presidente da associação, indicação da diretoria da entidade e raramente este representante é escolhido por assembléia, como mostra a fala a seguir:

Bom o SENGE ele evidentemente não estabeleceu assim um critério, eu diria com muita formalização, não estabeleceu, por exemplo, do ponto de vista de um processo eleitoral. Como eu fazia parte, realmente, da diretoria há época em que o sindicato foi convocado para participar das eleições que indicariam os titulares e os suplentes e, devido a minha participação também na diretoria do sindicato e, em sendo também, coincidentemente funcionário municipal de João Pessoa, contratado como engenheiro e já com experiência mais ou menos longa, com mais de trinta anos de serviço. Como já vinha com alguma atuação nessa área mais próxima de legislação urbanística porque já tinha sido gerente de infra - estrutura no núcleo administrativo de Mangabeira³⁶, me indicaram. Certamente entenderam que eu seria a pessoa com alguma compatibilidade com o assunto e tal, e deram essa deferência honrosa para mim e estou representando a entidade. (Fala do conselheiro do SENGE).

Esta representação muitas vezes não expressa os interesses do segmento social representado, nem existe o “*feed-back*” com estes segmentos para a discussão, reflexão e reivindicações dos seus interesses. No âmbito dos movimentos populares conhecem-se as dificuldades para que estes cheguem até o poder público. Acreditamos que os canais de participação poderão constituir-se em espaços onde esses interesses sejam viabilizados. Para que isto ocorra vai depender da composição, da representação e articulação entre os atores sociais que compõem a representação da sociedade civil.

Nós temos a tendência a considerar que a sociedade está hierarquizada em relações de mando e obediência, favor e clientela. Ninguém se relaciona com o outro de igual para igual; sempre um superior ao outro. O uso da expressão “doutor” é típico disso. E, no caso da política, nós não trabalhamos com a idéia da representação. O político que está no posto não é pensado como nosso representante, que tem de nos prestar contas, mas alguém que detém o poder para nos fazer um favor. Estabelece-se automaticamente uma relação pessoal de clientela, e o político com o indivíduo uma relação pessoal de tutela. É a impossibilidade da cidadania. Então, a possibilidade de uma política verdadeiramente democrática no Brasil passa por uma reformulação da sociedade brasileira: pelo reconhecimento da diferença; pela diminuição, no limite do possível, da desigualdade; pela aceitação do princípio liberal da igualdade perante a lei, e portanto, da justiça como um pólo igualitário e da compreensão de que o poder

³⁶ Mangabeira é um grande conjunto habitacional da cidade de João Pessoa.

político é o exercício de uma soberania social, e não de um poder que se separa da sociedade para controlá-la (Chauí, 2003).

Reforçando o exposto uma das entrevistadas, representante do IAB, coloca:

O retorno à minha entidade é praticamente o retorno a diretoria da entidade, nós temos feito essa troca de idéias com a diretoria da entidade porque infelizmente a nossa atuação não tem conseguido mobilizar um maior número de sócios da entidade para discutir essas questões. É um problema que é mais contemporâneo, diz respeito de certo modo à questão tratada pelos filósofos da descessão social, do desinteresse em relação ao que é coletivo, ao que é público, que eu acho que é uma expressão somente disso, esse desinteresse essa apatia generalizada pelo o que é público, porque não há uma compreensão embasada de que o público é de todo mundo e de que nós somos um pouco donos, responsáveis pela coisa pública. Essa caracterização do que é público e do que é privado na sociedade contemporânea é que tem promovido esse desencanto, essa desmobilização generalizada. (Fala da conselheira do IAB).

Os canais de participação poderão vir a ser espaços de fortalecimento da sociedade civil e controle social do Estado como poderão ser um caminho de articulação e interlocução entre os diferentes atores sociais. Entretanto, vai exigir dos atores envolvidos uma maior qualificação da participação. Por parte do Estado necessitará entre outros atos, o rompimento com o padrão dominante de formulação e gestão de políticas públicas para o atendimento de demandas e necessidades coletivas, que até então, está marcado pelo clientelismo, fazendo com que estas políticas se convertam muito mais em uma forma de reprodução das máquinas clientelistas do que em um mecanismo efetivo de geração de equilíbrio social.

Eu acho que as representações da Sociedade Civil têm apresentado muito pouco. Tem havido uma pequeníssima demanda oriunda da sociedade civil em relação as propostas de trabalho, até mesmo supondo assim pedidos de vistas em relação a opiniões formadas, isso praticamente não tem havido e eu tenho visto o conjunto da atuação do CDU de uma maneira muito morna e isso diz respeito sobretudo à atuação da sociedade civil dentro do CDU.(Conselheira do IAB).

Para reafirmar o exposto, Vera Telles afirma que, nas experiências de “participação e interlocução pública que têm sido implementadas ao longo desses últimos anos, não estão ausentes ambivalências derivadas de lealdades políticas locais, resistências às práticas de negociação, persistência de mecanismos clientelistas tradicionais, além de dificuldades de integrar grupos sociais menos organizados e com pouca experiência reivindicativa” (TELES, 1994,p.226).

Estas questões foram abordadas a partir da leitura das atas que deram elementos para análise, não só da frequência da participação dos conselheiros da sociedade civil, que é a parte analisada nesta pesquisa, mas das intervenções, pareceres sobre processos sob sua responsabilidade, e também com base nas entrevistas realizadas com estes conselheiros.

Como resultado das entrevistas, tem-se que a escolha dos conselheiros representantes da sociedade civil³⁷ acontece sempre de forma autônoma, sem a interferência direta do poder público. Os representantes são eleitos ou indicados pelas entidades e na maioria das vezes, são pessoas que têm um certo acúmulo com a temática do urbano ou não têm acúmulo nenhum, ou são diretores da entidade, dependendo da entidade. “Entretanto, não basta constatar o caráter aparentemente democrático do processo de escolha dos representantes. Cabe analisar, de fato, a qualidade da participação” (CARNEIRO, 2002, p.283). As falas a seguir traduzem o acima colocado:

Houve um processo de eleição, se bem com um pequeníssimo número de votantes, na ocasião foram apresentadas algumas indicações e o nosso nome veio a ser eleito, porque foi um processo de votação secreto e já faz tanto tempo que eu não me recordo dos detalhes. Critérios houve sim com certeza, havia uma discussão

³⁷ Os membros do CDU representantes da sociedade civil são indicados pelas entidades, escolhidos mediante assembléia por cada segmento de acordo com os estatutos de cada uma. Cada entidade da sociedade civil, legalmente constituída, regularmente inscrita para concorrer a uma vaga no CDU, terá direito a um voto na escolha dos conselheiros do CDU. As assembléias serão convocadas através de editais públicos, expedidos pela secretaria de planejamento, até 3 (três) meses antes do término do mandato dos Conselheiros. O mandato dos conselheiros será de quatro anos. (Normas eleitorais, 99).

acerca dos critérios, mas eu não saberia agora te dizer de memória quais eram os pontos discutidos.(Fala da conselheira do IAB).

O critério de presidente da entidade.(Fala do conselheiro da COBI).

A minha indicação na época foi minha mesmo, eu não posso negar porque eu tinha vontade mesmo de participar. Já que a federação estava totalmente sem diretores, eu dirigia a entidade só, não tinha nem como apelar. Eu como responsável que sou e gosto do movimento, eu me indiquei para participar do conselho. (FALA DO CONSELHEIRO DA FEPA C).

Outros depoimentos também dão conta da ausência de uma interlocução entre conselheiros e entidades: as pautas do conselho nem sempre são discutidas com a entidade, dessa forma a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a influir nas discussões e conseqüentemente, nas deliberações, levando os conselheiros, muitas vezes a emitir opiniões próprias a respeito de determinada temática, muito mais por seu acúmulo pessoal.

Nós temos uma reunião por semana na nossa entidade. Se a pauta chega no momento em que nós temos reunião da entidade, a pauta é apreciada lá e a gente trata disso para que isso se desenvolva numa nova demanda ou não. Caso contrário irregularmente o IAB no nosso caso específico tem acompanhado os procedimentos posteriores às reuniões, de preparação de comissões especiais, de trabalhos desenvolvidos por pareceres que nós temos dado em determinados processos de análise, que são em seguidas as reuniões quando são distribuídos os trabalhos, seja para uma comissão especial, seja para um parecer, uma opinião de um dos conselheiros. Nós já tivemos algum desse tipo e nós sempre levamos para discutir com IAB a posição que nós estamos tomando e fazemos a troca de identidade entre o trabalho que nós desenvolvemos e a representação que de fato nós temos. (Fala da conselheira do IAB).

(...) Conseguimos, mas isso é raro.(Fala do conselheiro da COBI).

(...) evidentemente que eu, particularmente, tenho sempre estado em contato com a presidência do sindicato, tratando de assuntos da pauta para que a diretoria tenha

algum conhecimento prévio dos assuntos que estão sendo tratados. Depois que os assuntos são tratados, eu também costumo prestar contas de como está realmente a minha atuação mesmo porque eu não sou representante de mim mesmo, sou representante da entidade como um todo, tenho que espelhar ou refletir de algum modo o que a entidade no seu conjunto compreende e entende pelas problemáticas que a cidade comporta, e que são evidentemente tratadas no CDU. Como eu tenho já uma participação, vivência longa no sindicato e isso já facilita também eu ter uma noção, uma convicção clara de como realmente os companheiros pensam a respeito dos problemas de João Pessoa mesmo porque muito deles são tratados em assembléia no sindicato, são discutidos nas diretorias, e eu como modéstia a parte tenho um certo conhecimento de como a entidade vê, sente, opina, como tem participado, tem estado sempre junto da entidade ao longo de algumas gestões, então isso de certa forma tem facilitado não apenas o meu trabalho junto ao CDU como representante da entidade, com esse feedback, esse retorno até não tenho nem muita preocupação comigo em prestar contas assim, literalmente. (Fala do conselheiro do SENGE).

Infelizmente hoje na FEPAC a gente não tem reuniões de diretoria com frequência, reuniões com representantes, com entidades filiadas a Federação para discutir estas questões. (Fala do conselheiro da FEPAC).

Levando em consideração o alerta feito por Teixeira, nessa nova relação da sociedade civil com o Estado há, evidentemente, o risco de um novo clientelismo, da troca de favores. Essa forma de fazer política ainda persiste tanto entre os que ocupam o poder do Estado quanto no âmbito das lideranças dos movimentos populares.

Existe muita discordância na Sociedade civil. Por exemplo, nós somos representantes de classe nunca estamos unânimes, porque há entidades, eu não quero citar nomes, que têm certo vínculo com o governo. No nosso caso, no caso da APAN, no caso do IAB, no caso do SENGE, do SINTRAM, sempre há aquele que a gente consegue não desmanchar o que está feito, mas pelo menos fazer uma oposição é uma coisa concreta em benefício da cidade. (Fala da conselheira do SINTRAM).

Um outro dado considerado importante diz respeito à participação, ou seja, à frequência as reuniões e à própria participação nas reuniões, apresentando propostas, encarregando-se de processos, dando parecer. Estes dados podem

revelar o grau de comprometimento, bem como a prioridade dada às discussões travadas no interior do conselho.

O conjunto diferenciado de organizações, entidades, associações, que compõem o segmento da sociedade civil, é de se registrar. Grupos de interesse econômicos, associações corporativas, entidades filantrópicas, ONG's e federações de moradores apresentam objetivos, projetos e necessidades diferenciadas. Como compatibilizar essa pluralidade? (...) À igualdade ou paridade numérica junto aos conselhos não segue necessariamente uma igualdade de representação, não apenas em função do maior ' poder de fogo' do poder público(...) mas também pelas dificuldades advindas do próprio campo da 'sociedade civil' (Tatagiba, 2002).

Teoricamente a composição é interessante, é uma representação paritária ou seja, meio a meio entre a sociedade civil e o poder público, embora a gente tenha tido agora, com a retomada dos trabalhos pela gestão atual, a introdução de uma nova representação do poder público que não constava do projeto inicial, que é a representação do gabinete civil do prefeito. A prefeitura, sobretudo o poder público, ele já se encontra por demais representado dentro do CDU e nós, de certo modo, brigamos um pouco para que essa representação não vingasse. Contudo a gente não foi feliz nessa empreitada. Do ponto de vista prático, de como tem se dado a atuação da representação da sociedade civil eu acho que ela ainda morna e que as demandas são muito poucas, os problemas apresentados pela sociedade civil, a demanda de trabalhos na pauta dessas reuniões do CDU vem muito mais da ordem do dia da secretaria do planejamento, da secretaria, da secretaria de desenvolvimento urbano, do poder público, do que propriamente da iniciativa da sociedade civil. Isso é uma coisa lamentável. Seria bom que houvesse mais estímulo a participação dessas representações que estão sendo feitas. (Fala da conselheira do IAB).

Acho que a composição da sociedade civil deveria ser ampliada. A maioria da representação está a cargo do poder público, o que tem dificultado até mesmo o quórum das reuniões. Na representação atual há uma tendência enorme de concordância com os temas discutidos. (Fala do conselheiro da UPA C).

Quanto aos assuntos tratados nas plenárias do CDU é importante ressaltar que, no período pesquisado não foi apresentado nenhum projeto, proposta ou requerimento que beneficiasse a população de baixa renda. Todas as proposituras discutidas, analisadas pelo CDU diziam respeito a grandes empreendimentos. Esta ausência de discussão sobre planos, projetos voltados para a população pobre não

recebeu nenhuma interferência ou reclamação dos representantes destes setores, não só dos conselheiros do segmento, como também das entidades das quais fazem parte, nem do restante da sociedade civil, as falas que virão nas páginas seguintes darão a dimensão do aqui colocado.

Das atas analisadas 1995, 1996, 1998, 1999, 2000 e 2001 os assuntos tratados foram: Elaboração e discussão do regimento interno; Construção do Centro Hípico da Paraíba que ficou em discussão todo o ano de 98; construção irregular do Colégio PHD (sem alvará), construído em área nobre da cidade e que ficou em discussão nos anos de 96, 98, 99; Canal do Bessa, revisão do PD; construção do Hiper Bompreço; código de obras e urbanismo; construção de postos de gasolina; regularização de quatro grandes loteamentos; Supermercado Pague Menos; empreendimento empresarial em Tambaú; ampliação do estacionamento do shopping Manaíra; abertura do calçadão da Rua Duque de Caxias – Centro; construção de um grande hospital de propriedade da UNIMED.

O Regimento Interno do CDU permite a criação de Comissões Especiais, com o objetivo de analisar, estudar, opinar e revisar matérias e elaborar atos para ser submetidos ao Pleno do Conselho.

Em 2001 foram criadas duas Comissões Especiais que estão analisando o "Estatuto da Cidade" Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001 que, por sua vez, remete a revisão do Plano Diretor da Cidade. A outra Comissão é responsável pelo acompanhamento da revisão da Lei Orgânica do Município de João Pessoa, junto a Câmara Municipal³⁸.

³⁸ Resolução nº 3/CDU-GP, de 30/07/2001 dispõe sobre a criação de comissão especial para atuar nos estudos sobre o Estatuto da Cidade e designa os seguintes conselheiros: radiodifusão e CREA (sociedade civil) e Caixa Econômica Federal – CEF e SEINFRA (poder público) e a Resolução nº4/CDU-GP, de 27 /08/2001, dispõe sobre a criação de comissão especial /discussões da Lei Orgânica do Município de João Pessoa e designa os seguintes conselheiros: SINDUSCON, SENGE (sociedade civil) e Gabinete do prefeito e SEFIN (poder público) para fazerem parte da comissão. Outros assuntos foram objetos de processos nos anos anteriores: Hiperbompreço, Centro Hípico, Hotel na Beira-mar e construção do PHD.

Em todos os anos pesquisados, só no ano de 1998 foi pautada uma discussão a respeito de terrenos públicos ocupados por pequenos comerciantes e famílias de baixa renda, em três reuniões. Porém, a discussão foi por conta do geoprocessamento da cidade.

Eu não noto não que haja assim uma visível demanda de defesa em relação aos interesses da sociedade de baixa renda daquele segmento de classe baixa. Não dá para notar, não. Visivelmente o que nós procuramos fazer a defesa dos nossos trabalhos e me parece um pouco que é a linha seguida pela APAN, também é de defender o interesse social de um ponto de vista genérico, aquilo que interessa a todas as classes sociais e não somente a uma delas. (Fala da conselheira do IAB).

Tanto da APAN quanto do IAB, que é a questão da promoção de melhoria de vida urbana. O nosso interesse não é restrito a um segmento social, é um segmento profissional mas que tem por sua via, interesse no ponto de vista mais cultural com relação a melhoria da qualidade de vida nas cidades do Brasil, e o nosso interesse específico é a cidade de João Pessoa no caso do CDU. (IDEM).

(...) realmente não chegou a essa etapa, na minha visão não. Eu até entendo que o CDU deveria ter uma participação ou evoluir para um envolvimento mais macro da cidade, e inclusive ter uma participação bastante presente no que diz respeito à questão mais ampla que a própria política urbana. Política urbana no sentido, na concepção que seja uma totalidade, quer dizer, ver a cidade como um todo contemplando todas essas particularidades, inclusive das representações exercerem as demandas das populações mais carentes da cidade, com todas as implicações. (IDEM).

De forma alguma, os interesses da população de baixa renda nunca são discutidos, ou quando são colocados por um ou outro membro da sociedade civil, não são levados em conta, tudo sempre em nome do “desenvolvimento”. Isso, se dá porque a representatividade desse setor é ínfima. (Fala do conselheiro da COBI).

(...) é porque nós temos percebido que a representação popular que está lá dentro, que nós reportamos como uma das grandes conquistas da sociedade civil organizada, está com seus representantes dentro de um conselho dessa estirpe, mas essa representação tem deixado muito a desejar, uma parte dessa representação não está funcionando, não está com objetivos sérios e nós poderíamos inclusive citar uma delas que é a FEPAC, e tem se posicionado permanentemente contra as discussões que as entidades como a APAN e o IAB e a própria SUDEMA que tem um representante muito comprometido com as nossas discussões (Fala do conselheiro do SINTRAM).

Nas reuniões do período investigado, os representantes da sociedade civil estiveram presentes. A maior frequência/presença foi de 8 conselheiros e a menor de 3 conselheiros. Dos conselheiros, os que mais se pronunciaram e receberam processos para serem analisados foram os do segmento dos sindicatos patronais e do segmento de conselhos; entidades profissionais e sindicatos de trabalhadores.

Em todas as reuniões, os conselheiros se pronunciaram de uma a cinco vezes por reunião. Os que menos se pronunciaram foram os do segmento de associações comunitárias, com exceção para os representantes das entidades populares (neste segmento estão as ONG's).

3.5. CDU: espaço de representação paritária e negociação de interesses.

A discussão em torno da questão da representação paritária no interior dos Conselhos é uma temática bastante delicada e tem gerado uma série de questionamentos acerca dessa exigência.

A discussão acerca desse debate é fruto da atuação dos,

“movimentos organizados da sociedade civil terem exercido uma forte influência no processo constituinte, resultando dessa influência tanto a criação dos conselhos quanto à definição de alguns princípios que deveriam ser observados quando da implementação desses espaços. Um desses princípios diz respeito à obrigatoriedade da paridade na composição dos conselhos. Ou seja, compreendeu-se que, nos conselhos, Estados e sociedade deveriam ter igual número de membros, excetuando -se os da Saúde. A paridade, como dito anteriormente, foi considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório” (Tatagiba, 2002)

Partindo desse pressuposto, verificamos que esta igualdade pode ser, às vezes, apenas do ponto de vista numérico, na prática ela é praticamente inviabilizada, pois alguns representantes da sociedade civil enfrentam uma série de dificuldades para o exercício dessa representação.

(...) num conselho em que há dezoito membros e se nós somos seis, e esses seis não estão conosco.... e ainda tem outro representante de entidade civil que é o representante das empresas de rádio e TV, que é o dono da TV Tambaú e outro dono de empresa da construção civil.(Fala do conselheiro do SINTRAM).

O CDU enfrenta estas dificuldades com relação a vários fatores: a pouca qualificação dos conselheiros do segmento popular; a pluralidade dos segmentos da sociedade civil; a relação conselheiro/entidade, não existência de um *feed-back*.

As dificuldades maiores são no sentido de que as decisões do CDU sejam levadas ao conhecimento da sociedade civil, as entidades. Parece que as decisões ficam restritas no âmbito do CDU, quando muito chegam as entidades e a algumas parcelas do poder municipal. A sua divulgação maior seria importante, porque a medida que essa divulgação fosse acontecendo, a própria sociedade civil veria a importância do trabalho e certamente participando mais e trazendo mais demandas. Essa comunicação melhoraria o CDU, a sua ação e com certeza, influenciaria na qualidade de vida de toda população pessoense. (Fala do conselheiro do sindicato de radiodifusão).

No meu caso tenho tido pouco contato com minha base. (Fala do conselheiro da FEPAC).

As minhas dificuldades são do ponto de vista técnico que não entendo muito, se não entendo não voto. Mas já quando é do ponto de vista social eu dou minha opinião e voto.(Fala do conselheiro da UPAC).

Desta forma, parece correto supor “que a obrigatoriedade legal da paridade como princípio de equivalência entre Estado e sociedade nos conselhos, embora absolutamente fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real: esta envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior dos conselhos. A paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do ‘outro’, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas” (Tatagiba, 2002).

Eu acho que a composição poderia ser melhor. Essa composição poderia ser mais ampla. Deveria diminuir o espaço da Prefeitura, porque a prefeitura e os órgãos do poder público entra com nove cargos, eles poderiam diminuir para seis.(...) O que ocorre é que as entidades que representam o governo elas tendem a aprovar o que é delas, mesmo que venham a ferir interesses de terceiros que é a minoria. Eu acho que se diminuísse os representantes dos órgãos públicos e chamassem mais a sociedade, melhoraria muito. (Fala do conselheiro do SINTRAM).

Na minha opinião deveria ter uma abertura maior para o segmento da sociedade civil. Eu acho que deveria se estender um pouco o número de participantes, porque ele fica muito mais democrático. É neste aspecto que sou favorável.(Fala do conselheiro da COBI).

Segundo Gohn (2003), as questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a ser melhor definidas nos conselhos gestores, de uma forma geral. Os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. Alguns analistas têm sugerido que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes municipais e para que fiquem desacoplados dos períodos dos mandatos eleitorais.

Ainda com relação à paridade, Gohn coloca que ela “não é uma questão apenas numérica, mas de condições de igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc” (Idem,2003).

Na análise do CDU, um fator que merece ser destacado e que parece influenciar na questão da paridade e da representatividade, diz respeito às exigências para candidatar-se a um assento no Conselho. Estas exigências indicavam a possibilidade de exclusão de certas entidades de participarem.

Na renovação dos mandatos (1999/2003) várias entidades da sociedade civil, inclusive os que já faziam parte da gestão, não puderam concorrer devido ao rol de exigências, tais como: ter sede, foro e atuação no município de João Pessoa; estatutos e suas alterações; ata da última eleição da diretoria; termo de posse da diretoria; certidões negativas: municipal, estadual e federal, INSS, FGTS e CNPJ devidamente atualizados.

E foi o que ocorreu com a APAN e o IAB que não conseguiram preencher o rol de exigências, embora estas entidades, representantes da sociedade civil, tivessem as melhores participações no CDU.

Estas exigências fizeram com o CDU lançasse vários editais, pois as entidades, principalmente dos segmentos populares e de trabalhadores, não preencheram os requisitos. Desta forma era lançado um novo edital. (Normas Eleitorais/99).

Por último, é necessário pontuar que as experiências de participação através dos conselhos têm se constituído em momentos de aprendizado democrático na construção de uma nova cultura política que aponte para uma nova institucionalidade com ênfase na democratização das relações sociais e políticas no Brasil.

4. Considerações Finais

O Brasil chega ao novo milênio como um país essencialmente urbano, isto é, com a maioria da sua população vivendo nas cidades. As cidades são localidades com grandes riquezas e uma diversidade cultural, econômica, política ambiental.

No entanto, as cidades estão longe de oferecer condições e oportunidades equitativas a sua população. A realidade demonstra que a maioria de seus habitantes encontra-se limitados ou privados das ofertas de bens, serviços e oportunidades no sentido de proverem a suas mínimas necessidades.

O processo acelerado de urbanização trouxe problemas como: violência, degradação ambiental, ocupação irregular do solo urbano, desemprego, falta de moradias ou moradias precárias, entre outros aspectos. Este processo também teve fortes rebatimentos na qualidade de vida da maioria da população brasileira.

Concomitantemente, o país vivenciou também um momento bastante significativo na sua história política que foi toda a movimentação em torno do processo constituinte na década de 80 que culminou com a aprovação da CF/88.

A CF/88 trouxe mudanças no seu arcabouço jurídico / político / social e institucional que apontaram para tempos melhores para o país.

Por outro lado, as mudanças ocorridas na Constituição Federal influenciaram também os estados e municípios na elaboração das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

A cidade de João Pessoa vivenciou os dois processos acima referidos, ou seja, teve um crescimento acelerado nos últimos vinte anos e elaborou sua Lei Orgânica com referências voltadas para a democratização, participação popular e políticas públicas eqüitativas . Colocou no capítulo da política urbana a elaboração do PD e que este também contemplasse a participação popular.

A cidade se transformou e transformou a vida particularmente dos mais pobres, num quase caos urbano: sem moradia, sem infra – estrutura, sem transporte, sem saúde, sem educação e sem lazer. A cidade se apresenta bela, porém para poucos privilegiados que residem do seu lado legal.

O CDU é fruto dessa exigência e tem como principal missão gerir a política urbana do município. Segundo a secretaria de planejamento o Conselho é um meio de comunicação entre a sociedade civil e a administração pública no que concerne ao exercício de uma gestão participativa do município.

O PD bem como o CDU são os instrumentos que poderiam servir para a concretização de uma cidade para todos, ou pelo direito à cidade, entendido como a democratização do acesso à habitação, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte, ao lazer, ao trabalho, à informação, ao meio ambiente sustentável.

Foi na busca e na construção do direito à cidade que algumas entidades da sociedade civil, comprometidas com o ideal de uma cidade para todos, participaram da elaboração da Lei Orgânica, PD e ocuparam assento no CDU.

No entanto, a análise dos dados da pesquisa apontou aspectos que parecem influenciar decisivamente para não concretização desse ideal.

Um dos primeiros aspectos diz respeito à limitação ou à baixa capacidade do CDU em propor e aprovar uma política urbana para o município. A análise das

discussões pautadas ao longo do processo investigativo aponta que o CDU tem se limitado a autorizar, e poucas vezes vetar, projetos de construção de grande e médio porte, desprezando ou deixando de lado as suas principais funções e atribuições.

Um outro aspecto a ser considerado diz respeito a distância entre os representantes e representados, dos desejos, interesses, reivindicações, que nem sempre são considerados ou mesmo traduzidos em ações concretas que levem a melhoria da qualidade de vida, principalmente dos empobrecidos, potencialmente, os sem direitos a terem direito à cidade. A sociedade civil ali representada não consegue fazer do Conselho um canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade. Além disso, se percebe a ausência quase total dos movimentos sociais urbanos da cidade, como atores importantes na retaguarda dos representantes deste segmento, e a falta de capacidade de exercerem influência sobre o poder público para aprovação de temáticas de interesse do conjunto desses atores, fortalecendo dessa forma a dimensão associativa da cidadania.

O fato é que o grau de indução e permeabilidade do poder público municipal às demandas e aos canais de deliberação existentes à efetiva atuação dos conselhos depende de outros fatores, como a efervescência da vida associativa e participativa local (CARNEIRO, 2002, p.290).

Um dado considerado importante, diz respeito à dificuldade de como se articular forças sociais tão diferentes como as existentes no CDU, onde estão colocados segmentos ligados ao capital, aos que produzem, aos que constroem e edificam a cidade do ponto de vista estritamente capitalista, daqueles que querem ainda ter direito à cidade e ainda aqueles que têm um compromisso, um desejo, uma esperança de contribuir com uma cidade moderna, porém justa e igual para todos. E dentro deste universo ainda estão os que são influenciados, para não dizer cooptados, pelos grupos sociais dos “superincluídos”³⁹ ou pelo poder público.

³⁹ Expressão utilizada por Avritzer e Santos(2002).

Apesar dessas limitações os conselhos gestores, incluindo aí o CDU, representam um avanço considerável na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos. A inclusão da sociedade civil na participação destes espaços significa também uma conquista dos setores democráticos.

Passados 14 anos da aprovação da Constituição de 1998, ainda existem muitos obstáculos para a consolidação dos canais de participação popular, entre estes: dificuldades de realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e compromisso de atores sociais considerados importantes, tanto aqueles ligados a sociedade civil quanto ao poder público, e criar formas de controle e deliberação efetivos, o que proporcionaria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa do conselho pudesse garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas públicas.

Por último, e levando em consideração a experiência recente (8 anos) do CDU no panorama político/participativo no âmbito da política urbana do município de João Pessoa, entendemos e acreditamos ser essa uma das explicações para implementação na sua concretude, além dos apontados ao longo da análise dos dados da pesquisa, que justificam ainda sua incipiente atuação para uma gestão democrática para a cidade de João Pessoa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS⁴⁰

AFFONSO, Rui. **A crise da federação no Brasil**. São Paulo: Ensaio FEE, 15(2), 1993.

_____. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil**. In: **O novo município: economia e política local**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: vol. 10, nº3, jul/set, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de E. Andrade. **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997, 248p.

ALVAREZ, E. Sônia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais Latinos-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000, p. 35-48.

AVRITZER, Leonardo. **Governo Lula e o desafio da participação**. Revista Teoria e Debate, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 54, p 10 –15, jun/jul/ago 2003.

⁴⁰ A bibliografia compreende a literatura que foi citada na dissertação e, também, a que foi apenas consultada.

BAVA, Sílvia Caccia. **Participação, representação e novas formas de diálogo público.** In: BAVA, Sílvia Caccia, PAULICS, Veronika & SPINK, Peter (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Pólis / Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV - EAESP, 2002. p. 75-103.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 36, Editora FGV, p. 277-292, mar.-abr. 2002.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado.** Lua Nova, São Paulo, n.º 44, CEDEC, p. 5-26, 1998.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** in: Dagnino, evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-45.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Perspectiva, 1996, p. 01-27.(Estudos 85).

FELICÍSSIMO, José Roberto. **A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva.** São Paulo em perspectiva, São Paulo, vol. 8, n.º 2, Fundação SEADE, abril/jun 1994.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido: Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado.** Rio de Janeiro: Insight, 1995. 254p.

_____. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis, Vozes, 1997.

FONTES, Breno Augusto Souto-Maior et al. **Gestão local no Nordeste do Brasil: A busca de novos paradigmas**. In: FISCHER, Tânia (ORG). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996. p. 101-122.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. 120p.

_____. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991. 190p.

JOÃO PESSOA (Município). Prefeitura Municipal. Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU. **Normas Eleitorais 1999**. Estabelece as normas e procedimentos para escolha dos representantes da Sociedade Civil que compõem o CDU, com base nas leis nºs 7.899/95 e 8.475/98, que regulamentam as atividades deste Conselho.

_____. Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU. **Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU**. A Resolução nº 1/95 – CDU dispõe sobre o Regimento Interno do CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CDU, criado pela Lei Municipal nº 7.899, de 20 de setembro de 1995 estabelecendo as normas para funcionamento do CDU.

_____. **Plano Diretor da Cidade de João Pessoa**. 1994. Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992, atualizada e consolidada até a Lei Complementar nº 4, de 30 de abril de 1993.

KOWARICK, Lúcio. **Investigação urbana e sociedade**. In: REIS, Elisa et al (org.). **Pluralismo, Estado, Espaço social e Pesquisa**. São Paulo: HUCITEC, 1995. p. 45-57.

LIMA, Adelaide Motta, et al. **O esgotamento da capacidade de financiamento do SFH: Uma interpretação à luz da evolução das fontes de recursos**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza: ETENE, vol. 25, nº 2, p. 279-295, abr-jun 1994.

LAVIERI, João Roberto et al. **Evolução da estrutura recente de João Pessoa – 1960/1986**. João Pessoa: UFPB/NIDHIR, 1992.

LAVIERI, Maria Beatriz et al. **A Questão Urbana na Paraíba**. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 1999. (Coleção História temática da Paraíba, v.3,).

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.

MARTINS, Carlos Estevão. **O circuito do poder**. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MATTOS, Portilho Liana. **A efetividade da função social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2003. 117p.

MELO, Marcus André. **Crise federativa, Guerra fiscal e “hobesiano municipal”: Efeitos perversos da descentralização?**. In: GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos Aurélio (Org.). **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bagaço, 1997. p. 111-141.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 7ª ed., 1997. 80p.

MORA, Luís de La. **A aferição e o aperfeiçoamento da eficiência no exercício dos papéis dos novos atores sociais na gestão descentralizada das políticas públicas**. Recife: [s.n.], 1995. Xerocado.

MOTTA, Athayde. Os dilemas da participação popular. In: **ONG's e poder local**. Recife: Etapas, 1993.

NUNES, Edson. **Organizações populares, ONG's e poder local**. Recife: Etapas, 1993.

PINTO, Víctor Carvalho. **Desenvolvimento urbano ou reforma urbana?** [s.l.]: ANSUR, mar/1993.

RABAY, Glória. **Organização de moradores e institucionalização – concessão, conquistas e conflitos**. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

REVISTA PRIMEIRA LEITURA. Entrevista com Marilena Chauí: **“Se não mudar, Lula pra quê?”**. São Paulo: Editora 1ª Leitura, edição nº 17, ano 2, julho de 2003, p. 18-30.

RIBEIRO, Ana Clara Torres & GRAZIA de Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Fórum Nacional de Participação Popular / Editora Vozes, 2003. 118p.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz & JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Desigualdades e Exclusão**. Revista Teoria e Debate, São Paulo: [s.n.], nº 20, p. 61-65, fev-mar 1994.

SANTOS, Boaventura Souza & AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura Souza (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.39-82.

SAULE JÚNIOR, Nelson & RODRIGUEZ, Maria Helena. **O Direito à moradia**. In: LIMA JR, Jayme Benvenuto & ZETTERSTRÖM, Lena. **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 109-166.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro**. In: JÚNIOR, Nelson Saule (Coord.). **Direito à Cidade: Trilhas Legais para o Direito às Cidades Sustentáveis**. São Paulo: Polis-Max Limonad, 1999. p. 61-126.

SILVA, Ademir Alves. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992. 135p.

SILVA, Alessandra Ximenes. **Representação, participação e defesa de interesses no processo de descentralização da gestão da política de saúde - A questão do conselho municipal de saúde de Recife**. Dissertação de mestrado. Recife: UFPE, 1997.

SILVA, Gustavo Tavares. **Democracia representativa e “gestão participativa”**. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio G. (Org.). **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bagaço, 1997. p. 75-141.

SILVA, Paulo R. Guimarães. **Qualidade de vida no meio urbano; aspectos conceituais e metodológicos numa aproximação da problemática ambiental.** In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.** Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 197-207.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. **Histórias inéditas da educação popular; do sistema Paulo Freire aos IPMS da ditadura.** João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB; 1999.

STEIN, Rosa Helena. **Descentralização e assistência social.** In: **O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalização do direito.** Cadernos ABONG, São Paulo: ILDEFES, n.º 20, Série Especial, Out 1997.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In: Dagnino, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos sociais e conselhos.** In: **A participação popular nos conselhos de gestão.** Cadernos ABONG, São Paulo: ILDEFES, n.º 15, p. 7 – 20, julho 1996.

_____. **O Local e o Global: Limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez, 2001. 223p.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania: Precariedade e condições de vida.** In: MARTINS, Heloísa de Souza & RAMALHO, José Ricardo (Org.). **Terceirização, diversidade e negociação no mundo do trabalho.** São Paulo: Hucitec, 1994, p. 85-111.

_____. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos.** In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: Política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

_____. **Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania.** São Paulo em perspectivas, São Paulo, vol. 8, n.º 2, abril-junho 1994a.

TOBAR, Frederico. **O conceito de descentralização: usos e abusos.** Planejamento e políticas públicas. Brasília: [s.n.], n.º 5, 1991.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987. p. 116-162.

VIEIRA, Ana Cristina de S. et al. **Relatório final de pesquisa: Gestão popular e direito à saúde.** Recife: UFPE-CNPq, 1995.

ANEXOS

ANEXO 1

A Composição do CDU é a seguinte (atual gestão):

1. Poder Público Municipal com 6 (seis) representantes:

- Secretário Municipal de Planejamento - SEPLAN;
- Secretário Municipal de Finanças - SEFIN;
- Secretário Municipal de Administração - SEAD;
- Secretário Municipal Chefe do Gabinete Civil;
- Secretário Municipal de Infra-Estrutura - SEINFRA;
- Secretário Municipal de Desenvolvimento e Controle Urbano - SEDURB.

2. Poder Público Estadual com 2 (dois) representantes:

- Secretaria Estadual da Infra-Estrutura-SEINFRA;
- Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA.

3. Poder Público Federal com 1(um) representante.

- Caixa Econômica Federal - CEF.

4. Sociedade Civil

4.1. Associações Comunitárias e Entidades Populares com 3(três) representantes

- Associação dos Moradores do Conjunto Funcionários IV;

- Clube de Engenharia da Paraíba - CEP;
- Comunidade Operária do Bairro das Indústrias, COBI.

4.2. Conselhos, Entidades Profissionais e Sindicatos de Trabalhadores com (3) três representantes

- Centro das Indústrias do Estado da Paraíba – CIEP;
- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado da Paraíba - CREA;
- Sindicato dos Engenheiros do Estado da Paraíba - SENGE.

4.3. Sindicatos Patronais com ((3) três representantes]

- Sindicato do Comércio de Vendedores Ambulantes, Feirantes, Sacoleiros, Quiosqueiros, Fiteiros e Barraqueiros de João Pessoa;
- Sindicato da Indústria da Construção Civil - SINDUSCON;
- Sindicato de Empresas Jornalísticas de Radiodifusão e Televisão do Estado da Paraíba.

Composição do CDU – (Primeira Gestão)

1. Poder Público Municipal com 6 (seis) representantes

- Secretaria de Planejamento
- Secretaria de Finanças – SEFIN
- Secretaria de Administração – SEAD
- Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDMA
- Secretaria da Infra Estrutura –SEINFRA
- Casa Civil do Prefeito

2. Poder Público Estadual com 2 (dois) representantes

- Secretaria da Infra - Estrutura do Estado
- Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA

3. Poder Público Federal com 1(um) representante

- Caixa Econômica Federal – CEF

4. Sociedade civil**4.1. Associações comunitárias e entidades populares: com (3) três representantes**

- Associação dos Amigos da Natureza (APAN);
- União Paraibana das Associações Comunitárias (UPAC);
- Federação Paraibana das Associações Comunitárias (FEPAC).

4.2. Sindicatos patronais: com (3) três representantes

- Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de João Pessoa (SINTUR);
- Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCOM);
- Sindicato de Empresas de Jornalismo de Radiodifusão e Televisão do Estado da Paraíba (Rádio e TV).

4.3. Conselhos profissionais e sindicato de trabalhadores: com (3) três representantes

- Sindicato dos Trabalhadores na Indústria e do Imobiliário de João Pessoa (SINTRICOM), que foi posteriormente substituído pelo Sindicato dos Trabalhadores do Município de João Pessoa (SINTRAM);
- Sindicato dos Engenheiros da Paraíba (SENGE);
- Instituto dos Arquitetos do Brasil/Pb (IAB).

ANEXO 2

ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Entrevista com membros das entidades / movimentos que têm representação no CDU.

1. Como sua entidade / segmento social se organiza?
2. Sua entidade tem participado de mobilizações com outros segmentos sociais por melhorias para a cidade?
3. Sua entidade tem levado propostas para discussão no CDU que de alguma forma levem em conta os interesses da população de baixa renda?
4. Quais foram as proposições?
5. Foram aprovadas?
6. Sua entidade tem conhecimento como é construída a pauta de reunião do CDU? Costuma discutir a pauta com antecedência? Em caso negativo, por quê?
7. Quando no CDU são apresentadas proposições que beneficiam a população de baixa renda como sua entidade se posiciona?
8. Qual o interesse de sua entidade participar do CDU?
9. Como sua entidade foi escolhida para participar do CDU? Essa escolha obedeceu algum critério? Quais?
10. A escolha do representante da sua entidade no CDU obedeceu algum critério? Quais? Por quê?
11. Qual a forma de pressão / mobilização utilizada por sua entidade / segmento social para vê seus interesses sendo discutidos e encaminhados no CDU?
12. Diante do não funcionamento do CDU qual foi a posição da sua entidade? Participou de alguma mobilização pela volta do funcionamento do CDU?
13. Sua entidade considera importante o espaço do CDU como forma de relacionamento entre o Estado / sociedade? Por quê?
14. Sua entidade participou da elaboração do PD? Como foi a participação da sua entidade? Apresentou propostas? Foram aceitas?
15. Sua entidade costuma cobrar no conselho que seja colocado em discussão benefícios para população de baixa renda que já estão contempladas no PD?.

ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS CDU.

1. Quantas gestões já tiveram o CDU? Você participou de todas elas? Lembra da composição da sociedade civil em todas elas?
2. Sua escolha para representar sua entidade no CDU obedeceu a algum critério? Quais foram os critérios, caso existiram?
3. Você conhece como é construída a pauta de reunião do CDU? Costuma discutir a pauta da reunião do CDU com sua entidade?
4. Você considera o CDU um espaço de participação popular importante para conquistar uma melhor qualidade de vida para população? Por quê?
5. O que você acha da composição da sociedade civil no CDU? Existe discordância entre os representantes da sociedade civil ou concordam com tudo?
6. Você acha que os interesses da população de baixa renda estão representados / contemplados no interior do CDU?
7. O que você, enquanto conselheiro, tem feito / fez pela volta do funcionamento do CDU? Você tem alguma opinião porque o CDU não está funcionando/ ou ficou sem funcionar?
8. Você conhece o Fórum Estadual de Reforma Urbana? O que você acha desse espaço? Considera importante? Por quê?
9. Você acredita que iniciativas implementadas pelo Fórum Estadual de Reforma Urbana contribuíram para a volta do funcionamento do CDU?
10. Você leva reivindicações / proposições só do seu segmento social para as reuniões do CDU, ou existe algum espaço onde a sociedade civil discute e leva algumas reivindicações conjuntamente para o CDU?
11. Caso a resposta seja positiva, você acredita que essa prática muda alguma coisa no CDU?
12. Quais as principais dificuldades encontradas na sua representação enquanto conselheiro?
13. Costuma trazer de volta para sua entidade as discussões e decisões ocorridas no âmbito do CDU?
14. Existe uma articulação entre os representantes da sociedade civil? Como ela acontece?
15. Como você vê a participação das outras entidades no CDU?
16. Você participa de outros conselhos? Quais? Por quê?
17. Este conselho é diferente do CDU? Em que? Por quê?
18. Você participou da elaboração do PD? Que entidade você representava?
19. O que foi aprovado no PD no que diz respeito aos interesses da população de baixa renda você costuma cobrar no CDU? Caso a resposta seja negativa? Por quê?

ENTIDADES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E DA SOCIEDADE CIVIL QUE NÃO PARTICIPARAM DA ELABORAÇÃO DO PD E NÃO ESTÃO FAZENDO PARTE DO CDU.

1. Como sua entidade está organizada?
2. Porquê sua entidade não participou da elaboração do PD e nem está participando do CDU?
3. Você conhece a atuação do CDU? Que acha da composição da sociedade civil no CDU? Acha que os interesses da sua entidade/segmento social estão representados no CDU?
4. Você acha que os interesses da população de baixa renda estão sendo contemplados/representados no CDU? De que forma?
5. Você considera o CDU um espaço importante de participação popular? Por quê?
6. Você participa de outros conselhos? Quais?
7. Quais as formas de mobilizações/pressões sua entidade/segmento social utilizam para vê seus interesses contemplados?
8. Sua entidade/segmento social tomou conhecimento do não funcionamento do CDU? Participou de alguma mobilização pela volta do funcionamento do CDU?
9. Você conhece o Fórum Estadual de Reforma Urbana? Participa deste espaço?
10. Considera o Fórum um espaço importante de participação?
11. Você acha que a atuação do Fórum contribuiu para reabertura do CDU? Como? Por quê?
12. O que você acha do atual nível de mobilização dos movimentos sociais urbanos no Brasil e em João Pessoa? Comparando com o passado (dec.80) você acha que estes movimentos estão em crise? Por quê?