

# O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA DE SÃO PAULO.

***Arlete Nunes da Silva***

Assistente Social, Faculdade Paulista de  
Serviço Social de São Paulo.  
dearnortearlete@gmail.com

**Orientadora:** Me. Antonia Conceição dos Santos

**RESUMO:** Os espaços de participação social institucionalizados pela Constituição Federal de 1988 inauguram no cenário brasileiro espaços privilegiados de exercício da cidadania e democratização da gestão de políticas públicas. A efetivação da política urbana na perspectiva do direito à cidade por sua vez se depara com um acúmulo histórico de exclusão e desigualdades que consideramos oportuna a reflexão a cerca dos desafios da participação e controle social da política de desenvolvimento urbano, sobretudo do Conselho Municipal de Política Urbana de São Paulo.

***Palavras-Chave:*** *Direito à cidade, Controle Social, Política Urbana, Conselho Municipal.*

**ABSTRACT:** The spaces of social participation institutionalized by the Federal Constitution of 1988 inaugurate in the Brazilian scenario privileged spaces of exercise of citizenship and democratization of the management of public policies. The implementation of urban policy in the perspective of the right to the city in turn is faced with a historical accumulation of exclusion and inequalities that we consider timely the reflection about the challenges of participation and social control of urban development policy, especially the Municipal Policy Council Urban of São Paulo.

***Keywords:*** *Right to the city, Social Control, Urban Policy, Municipal Council.*

## 1. INTRODUÇÃO

De tradição política e administrativa centralizadora e autoritária, herança do período ditatorial brasileiro, a democracia recente inaugurada pela Constituição Federal de 1988 coloca em destaque a participação dos cidadãos na gestão da coisa pública, criando mecanismos de controle dessas políticas que convergirão na efetivação de direitos até então negados à sociedade brasileira.

A descentralização ou a transferência da gestão das políticas públicas para as instâncias estaduais e municipais, aproximando as ações do poder público do chão do território onde as necessidades se revelam em profundas desigualdades sociais, busca consolidar a democracia por meio do fortalecimento das comunidades locais no processo de tomada de decisão dessas políticas.

Esse processo de tomada de decisões sobre o fazer público a partir de um processo democrático e de participação pela sua natureza, envolve diversos atores cujas ações se caracterizarão pela explicitação de conflitos de interesses, alianças, negociações e construção de consensos e dissensos que darão o tom na construção de agendas públicas que em última instância se traduzirão em ações políticas que representarão os interesses da coletividade.

O processo de descentralização das políticas públicas trás em seu bojo a institucionalização da participação, inserindo novos atores sociais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas através dos conselhos municipais, que se configuram nessa nova relação Estado-Sociedade como espaço de diálogo e formulação de políticas públicas, possibilitando a sociedade civil a construção e definição da agenda pública.

As arenas de disputas das políticas públicas estão traduzidas no cotidiano da sociedade, sobretudo no cotidiano dos mais pobres na busca pela efetivação do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, exigindo a criação de espaços de mediação de interesses e conflitos entre os mais diversos atores da sociedade.

A permanente busca pela garantia de que todo cidadão possa usufruir da estrutura e dos espaços públicos com igualdade na utilização da cidade é o desafio que se descortina à política de desenvolvimento urbano. Neste sentido, este trabalho se propõe a refletir sobre os desafios da participação e controle social enquanto agente motor na efetivação do direito à cidade.

## **2. DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA SOB A ÓTICA DO DIREITO À CIDADE**

Pensar a cidade e a apropriação dos espaços urbanos perpassam pela percepção de como a cidade se organiza espacialmente. Essa forma de organização espacial relevam as contradições, as dificuldades e os antagonismos existentes na sociedade.

As cidades expressam nos seus territórios o antagonismo entre o valor “mercadoria” e o valor “vida” do espaço, aqui representado pela casa, pela praça, pelo espaço de lazer – espaço de reprodução da vida cotidiana. Essa combinação entre mercadoria e vida, segundo Ribeiro & Junior, resulta na combinação de dois mecanismos que são complementares entre si:

[...] a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade (em especial a moradia e o solo urbano) como mercadoria (ou seja, a livre mercantilização) e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano (o que permitiu não somente as ocupações ilegais das favelas e loteamentos irregulares, mas também as formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites).

Os autores continuam dizendo que esses mecanismos que são complementares permitiram a aliança entre as forças que comandaram o projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil: (I) o capital internacional; (II) as frações locais da burguesia mercantil inseridas no complexo conformado pelo tripé ligado à produção imobiliária, as obras públicas e à concessão de serviços públicos; e (III) o Estado. (RIBEIRO & JUNIOR, 2011).

Diversos autores concordam (Ferreira, 2005; Maricato, 2000; Villaça 1999 e Rolnik,1994) que é o Estado o principal ator, se não o condutor do processo de mercantilização das cidades, seja protegendo os interesses de

acumulação urbana pela produção e reprodução da cidade – Estado esse que tem o monopólio do uso legítimo da força<sup>1</sup> e que se apropria do investimento social coletivo feito por todos para o benefício de alguns -, seja por ser o agente motor de obras urbanas vultosas que potencializam a acumulação do capital e o uso privilegiado do espaço urbano por poucos, ou, ainda, pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano. “Omissão que, além de servir à mercantilização da cidade, teve papel fundamental na transformação do território para receber a massa de trabalhadores expropriada do campo”. (RIBEIRO & JUNIOR, 2011, p. 11).

Este cenário se reproduz na formação das cidades brasileiras seja pela cultura patrimonialista que permeia a relação do Estado e seus cidadãos, seja pela defesa da predominância da propriedade como valor central privilegiando uma minoria dominante, ou ainda pelo conflito permanente entre o que é público e o que é privado demarcando a relação patrimonialista de gerir a cidade. Exemplo desta prática foram os investimentos em mobilidade que ocorreram em São Paulo enquanto política pública que, no entanto, favoreceu a mobilidade de carros em detrimento a mobilidade dos seus cidadãos como um todo<sup>2</sup>.

NAKANO (2009, p.54), ao discutir o legado da urbanização desigual e excludente das cidades brasileiras afirma que “as cidades brasileiras expõem legados históricos que constituem dívidas sócio-territoriais acumuladas durante séculos de urbanização segundo padrões desiguais do ponto de vista social, excludente do ponto de vista territorial e predatório do ponto de vista ambiental”.

A construção de novos paradigmas sobre a apropriação e uso do território, resultado das lutas iniciadas pelos movimentos sociais, exigiu que o poder público promulgasse um novo ordenamento jurídico que garantisse as mínimas condições de vida que possibilitassem a inclusão social e territorial de todos os cidadãos.

A organização da cidade, função precípua da Política Urbana é tratada na Constituição Federal de 1988 como política pública que deve se

---

<sup>1</sup> Usamos aqui uma definição clássica de Estado trazida por Max Weber atribuindo o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território, da coerção.

<sup>2</sup> Fazemos referência as Pontes Estaiadas implantadas nas marginais Tietê (sentido Norte e Leste) e Pinheiros em São Paulo.

concretizar nas ações do poder público com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Cf. Artigo 182 da Constituição Federal Brasileira).

A regulamentação dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal se deram 13 anos depois com a publicação da Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade e se traduz como um marco no desafio de superar as desigualdades urbanas presentes nas grandes cidades, num esforço de desvelar a distância existente entre os ricos e pobres e superar as desigualdades sociais que se materializam na apropriação desigual dos espaços das cidades.

O Estatuto da Cidade inaugura amplos instrumentos de gestão democrática da cidade, promovendo a participação da sociedade no processo de planejamento, regulação, intervenção e mediação na produção do espaço urbano; espaço este que se conforma como resultado dos diversos conflitos de interesses de diferentes atores sociais que fazem uso da cidade.

O Artigo 2º da referida Lei afirma que a política urbana deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e para isso deverá garantir uma

“gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, inciso II, artigo 2).

E diz ainda que compete aos gestores das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos propiciarem a participação da população de baixa renda nas decisões sobre a regularização do uso e ocupação do território e destinação dos investimentos públicos, incluindo de forma

[...] obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, artigo 45).

E é o Plano Diretor, principal instrumento criado pelo Estatuto da Cidade que possibilita que cada pedaço do território municipal cumpra a sua função social e enfrente os problemas urbanos, sobretudo as desigualdades sociais presentes nas grandes cidades.

Para viabilizar o cumprimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes o Brasil, no que tange ao arcabouço jurídico criado pelo Estatuto da Cidade, viabilizou uma série de instrumentos tributários, urbanísticos, administrativos e jurídicos que em sua essência buscam garantir a democratização do uso do espaço urbano.

No entanto, possibilitar o direito à cidade perpassa pela história de ocupação desordenada dos espaços urbanos caracterizada pela omissão do Estado no seu papel planejador do crescimento urbano que produziram desigualdades profundas na apropriação dos espaços da cidade, impondo desafios para a participação popular como instrumento condutor da efetivação do direito à cidade.

### **3. O PAPEL DO CONSELHO NA CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

O novo desenho institucional implementado no país pós Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo formato na gestão das políticas públicas, colocando a descentralização e a participação social como eixos centrais na condução da administração pública brasileira.

A participação da sociedade na gestão pública posiciona no cenário político a questão do controle social sobre as políticas públicas e nomeia os conselhos municipais como mecanismo de expressão dos interesses da sociedade em toda a sua pluralidade (GOHN, 2011).

Esta pluralidade se traduz nos mais diversos interesses que permeiam as relações sociais, tensionando e esgarçando os tecidos sociais na luta pela apropriação do espaço da cidade.

Para RAICHELIS (2000, p. 42) controle social significa “acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política” e que permitem a “[...] participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados”.

Para SERAFIM & TEIXEIRA (2008) o Controle Social se traduz como uma

[...] uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal.

A institucionalização da participação social trazida pelos novos marcos democráticos brasileiros possibilitou à sociedade participar da vida do Estado através dos Conselhos de Políticas Públicas, que se configuram como espaço privilegiado de exercício da cidadania.

Para MACIEL (2010: p,12),

Os Conselhos são espaços privilegiados para o exercício político, uma vez que representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil.

Neste sentido, a participação social na gestão das cidades pode representar um espaço potencialmente fértil na superação das diferenças sócio-territoriais marcadas pela forma de ocupação excludente e desigual do espaço urbano. A possibilidade de interferir e definir uma agenda para as políticas de desenvolvimento urbano que tenha como eixo central a inclusão social e territorial do espaço urbano é urgente para a efetivação do direito à cidade.

Na cidade de São Paulo, uma das instâncias de participação direta da população nas fases do processo de gestão democrática da política urbana da cidade é assegurada através do Conselho Municipal de Política Urbana a quem compete:

I - acompanhar a execução da Política de Desenvolvimento Urbano do Município veiculada por intermédio do Plano Diretor Estratégico;

II - debater e apresentar sugestões à proposta de alteração do Plano Diretor Estratégico;

III - debater e elaborar propostas de projetos de lei de interesse urbanístico e regulamentações decorrentes desta lei;

IV - apreciar relatório emitido pelo Executivo com a indicação das ações prioritárias previstas no PDE e especialmente

indicadas para execução no exercício do ano seguinte, identificando os programas passíveis de serem financiados pelo FUNDURB e indicando a necessidade de fontes complementares;

V - encaminhar ao Executivo ao final de cada gestão, para subsidiar a elaboração do Programa de Metas do próximo Governo, memorial sugerindo prioridades no tocante à implantação do Plano Diretor Estratégico;

VI - debater as diretrizes para áreas públicas municipais;

VII - acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados pelo FUNDURB;

VIII - acompanhar a prestação de contas do FUNDURB;

IX - promover a articulação entre os conselhos setoriais, em especial dos Conselhos de Habitação (CMH), Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI), Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES), Trânsito e Transportes (CMTT), Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental (CONPRESP), Planejamento e Orçamentos Participativos (CPOP), além dos Conselhos Participativos Municipais;

X - encaminhar propostas e ações voltadas para o desenvolvimento urbano;

XI - encaminhar propostas aos Órgãos Municipais e Conselhos Gestores dos Fundos Públicos Municipais com o objetivo de estimular a implementação das ações prioritárias contidas nesta lei por meio da integração territorial dos investimentos setoriais;

XII - debater e apresentar sugestões às propostas de Área de Intervenção Urbana e Operação Urbana;

XIII - debater e apresentar sugestões às Parcerias Público-Privadas quando diretamente relacionadas com os instrumentos referentes à implementação do Plano Diretor Estratégico;

XIV - aprovar relatório anual e debater plano de trabalho para o ano subsequente de implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, elaborado pelo Executivo;

XV - apreciar, para envio ao Executivo, os Planos de Bairro, desde que tenham sido aprovados no respectivo Conselho Participativo Municipal; (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei 16.050/2014, Artigo 329).

É garantido na forma da lei, o debate e a articulação entre os diversos atores envolvidos no desenvolvimento urbano da cidade, como estratégia para o avanço na superação da lógica de desigualdades sócio espaciais.

Todo o arcabouço jurídico trazido pela Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, são instrumentos suficientes para a superação das fortes desigualdades sócio territoriais? Uma cidade com forte lastro de crescimento desordenado e com profundas marcas de exclusão e apropriação desigual dos espaços urbanos, conseguiria superar a sua história e enfim concretizar o ideário do uso e ocupação da cidade de forma igualitária por todos?

Os mecanismos de controle social existentes são suficientes para a efetivação do direito à cidade?

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como vimos tentando demonstrar ao longo do texto, o direito à cidade mobiliza interesses muitas vezes opostos e excludentes, colocando em cheque a capacidade de encontrar consensos que superem a correlação de forças entre os interesses das classes dominantes e as classes populares.

Não obstante os esforços do Legislador em garantir instrumentos jurídicos que indiquem a possibilidade de apropriação igualitária do espaço urbano, a cidade sob a ótica do capital se traduz em cidade-mercadoria, e como tal, acessível a quem pagar mais.

As sucessivas ações políticas e econômicas “promovidas pelo Estado, por diferentes segmentos do capital (industrial, financeiro, imobiliário, comercial) e a pela própria população, expressam as disparidades existentes na sociedade contemporânea, ou seja, na sociedade do capital.” (Caderno de Formação Direito à Cidade).

A correlação de forças existentes no conjunto da sociedade se mostra mais perversa à medida que o capital transforma tudo em mercadoria e o consumo, o turismo, a indústria cultural e etc., se tornam aspectos principais da política urbana (HARVEY, 2008), negando o sentido de responsabilidade pública e de obrigação social da política de desenvolvimento urbano.

Concordamos com Rolnik (2002) que recomenda que faz-se necessário abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e controle do território urbano como forma de construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, Andréa Luiza Currallinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial e Sustentável. Matinhos, PR: v.1, n.2, p. 3-22, jul./dez. 2015. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/45033/27415>. Acesso em 28/07/2017.

BRASIL, Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRAVO, Maria Ines Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A Relação Estado/Sociedade e o Controle Social: Fundamentos para o debate. In: Revista Serviço Social e Sociedade: Assistência Social Políticas e Direitos, nº77, São Paulo, SP Cortez: 2004

FERREIRA, José Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica. Questões da nossa época, v. 32. – 4 ed. - São Paulo: Cortez: 2011

HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Versão cotejada com a publicada na New Left Review, nº 53, 2008. Disponível em

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/avid-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/avid-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em 18/07/2017.

- LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5ª ed. 3ª reimp. São Paulo: Centauro, 2011.
- MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades, v. 1, n. 1, 2010.
- MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. 2.ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- MARICATO, Erminia; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. et al. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.
- NAKANO, Kazuo. O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: Koga, Dirce; Ganev, Eliane; Fávero, Eunice. (org). Cidades e Questões Sociais. São Paulo: Terracota, 2009.
- RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. – 2.ed.rev. São Paulo: Cortez, 2000.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cidade-Mercadoria: a mixofobia no Paraíso Tropical. Qual o lugar dos pobres no urbano brasileiro. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetroles.ufrrj.br/download/artigo\\_boletim\\_001.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.ufrrj.br/download/artigo_boletim_001.pdf)>. Acesso em 17/07/2017.
- ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 72 p. 53-61, 2002.
- ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Orgs.). Globalização, fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patricia Ramos. (org). Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais.

Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011. il. - (Caderno didático).

SÃO PAULO, Lei Municipal nº 16.050/2014 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

SERAFIM, Lizandra; TEIXEIRA, Ana Claudia C. “Controle Social das políticas Públicas”. Boletim Repente nº 29. Instituto Polis. São Paulo: Agosto/08.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba.; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999.

ZANIRATO, Silvia Helena. (org.). Participação Política: atores e demandas. Programa de pós-graduação em Mudança Social e Participação Política da USP. São Paulo: Annablume, 2015.