ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA HABITACIONAL: UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM MARINGÁ-PR

Autores:
Rubia Maiara Silva Marcon - Universidade Estadual de Maringá - rumarcon.arq@gmail.com
Beatriz Fleury e Silva - Universidade Estadual de Maringá - bfsilva@uem.br

Resumo:

A Constituição Federal descentralizou o governo e legitimou a participação da sociedade na gestão pública, instituindo os conselhos municipais como instrumentos democráticos que permitem a integração entre governo e sociedade. Neste contexto, buscando compreender o papel da instância participativa dos conselhos municipais e como estes qualificam as políticas públicas é que se situa o objetivo deste trabalho, o qual buscou examinar o papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) de Maringá-PR, instituído pela lei 632/06 enquanto espaço de gestão democrática tendo como foco a política habitacional através de decisões demandadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09) no município. Para tanto se fez uso de uma abordagem qualitativa investigativa por meio da leitura das atas das reuniões do referido Conselho entre os anos de 2009 e 2016. Como resultado tem-se que ainda existe limitações do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial em se apresentar enquanto plena instância de gestão participativa na direção de qualificar a política habitacional no município.

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA HABITACIONAL

Uma avaliação a partir do Programa Minha Casa Minha Vida em Maringá-PR

INTRODUÇÃO

Em uma sociedade democrática tem-se como figura principal as formas de organização sociais, como sindicatos e movimentos (CHAUÍ, 2005). Ela institui direitos gerais e universais válidos para todos e/ou reconhecidos por todos. Privilégios e carências, traduzidos em desigualdades de ordem econômica, social ou política, vão na contramão do princípio de igualdade. Para Oliveira (2005), o capitalismo ameaça à democracia brasileira ao destituir o Estado, arruinar a relação das classes e, através do dissenso, extinguir a capacidade de construção de consensos.

Chauí (2005) também apresenta obstáculos à cidadania e à democracia. Segundo a autora, a democracia é estruturada em relações sociais hierárquicas de mando e obediência amparadas por instituições sociais que alimentam, frequentemente, a subalternação das classes populares, naturalizando, desta forma, desigualdades econômicas e sociais. Do mesmo modo, as relações políticas, também hierárquicas ou verticais, se desenvolvem mediante o favor e o clientelismo. Um obstáculo legal refere-se ao fato de que as leis não definem direitos e deveres dos cidadãos, mas sim, conservam privilégios e exercem repressão. Ademais, são feitas para serem transgredidas e representam os privilégios das oligarquias. A sociedade brasileira também impede conflitos e contradições sociais, econômicas e políticas, consideradas perigosas e violentas e ainda promove a alienação social e política ao veicular informações selecionadas nos meios de comunicação de massa, bloqueando a circulação de informações de forma pública.

Assim, desde a década de 1990 presenciamos no país o aumento da participação institucionalizada e a consequente modificação dos padrões de desenvolvimento e implementação das políticas públicas. A presença das instâncias de participação na gestão pública municipal é uma conquista social e demonstra o avanço dos governantes em direção à construção de um governo democrático (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007).

Com o novo cenário democrático instaurado após a implementação da Constituição Federal de 1988, os conselhos municipais tornam-se espaços institucionais da governança

democrática dos municípios. Instituições participativas permanentes, os conselhos gestores são compostos por representantes do Estado e da sociedade (composição que favorece a tomada de decisões mais justas) e incidem sobre as políticas públicas, produzindo decisões que podem virar lei.

Presentes em grande parte dos municípios, os conselhos cresceram quantitativamente durante os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), em diversas áreas políticas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). A institucionalização dos conselhos permitiu que a cidadania fosse construída desde baixo por meio de processos participativos. Detentores do poder de veto sobre decisões governamentais, estes conselhos exigem do poder público a transparência das suas ações e a qualificação dos representantes da sociedade civil. As autoras também argumentam que o bom desempenho dos conselhos depende do resultado das suas disputas internas e do seu entorno. Cabe lembrar que estas instituições dependem dos governos e tendem a burocratizar os processos participativos. Porém, devem ser capazes de contestar consensos dominantes em vista da consolidação dos direitos coletivos.

Os atores sociais dos conselhos possuem competências justapostas: encaminham demandas sociais e deliberam sobre elas; exercem e são objeto de controle; controlam e executam as políticas. Essa característica deve ser bem trabalhada para não incorrer em privilégios e privatismos que atendam interesses particulares. Uma representação legítima e com qualidade dos atores sociais nos conselhos e seu fortalecimento requerem o incentivo na participação dos cidadãos e da sociedade civil.

Em especial as políticas de planejamento urbano situam-se no Brasil, entre o dever estatal para com a população e a conduta do mercado imobiliário sujeita aos agentes privados (SILVA; VICENTIN, 2017). Desta forma, os conselhos municipais de planejamento urbano quando efetivamente implementados, se constituem ambientes de interação entre o poder público e a sociedade oportunizando propiciar a tomada de decisões de forma consensual, bem como melhorar de maneira eficaz e efetiva o desenvolvimento das políticas públicas urbanas locais. Se atuarem de forma correta, podem interceptar as práticas clientelistas; estabelecer, mediante diálogo, a troca entre o poder público e a sociedade; e tornar pública a política.

Neste contexto, buscando compreender o papel da instância participativa dos conselhos municipais e até que ponto e de que forma estes qualificam as políticas públicas é que se situa o objetivo deste trabalho, o qual buscou examinar o papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) de Maringá-PR, instituído pela lei 632/06 enquanto espaço de gestão democrática tendo como foco a política habitacional, através de decisões demandadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09) no município. Para tanto se fez uso de uma abordagem qualitativa investigativa por meio da leitura das atas das reuniões do referido Conselho entre os anos de 2009 e 2016.

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO NO BRASIL: examinando sua efetividade

Os primeiros movimentos sindicais e operários que interferiram nas políticas públicas datam a partir de 1910. Todavia, Cymbalista (2000) coloca que a gênese da participação popular foi o período da ditadura militar, mediante a emergência de novos movimentos sociais com reivindicações referentes à qualidade de vida. No final da década de 1970 estes movimentos estavam fortalecidos e constituíam-se como porta-vozes dos interesses das camadas populares. Durante a formulação da Constituição Federal eles foram importantes para a inclusão de instrumentos democráticos e participativas para a política urbana, como plebiscitos e conselhos gestores.

Os municípios brasileiros foram dotados de mais competências a partir da descentralização governamental imposta pela Constituição Federal. Desde então, foi atribuído ao poder público municipal a promoção da melhora na qualidade de vida e bem-estar dos seus habitantes mediante o atendimento das demandas sociais por meio do planejamento público (SOUSA; LIMA; KHAN, 2015). Este planejamento deve ser usado para ordenar seu território, estabelecer programas sociais, bem como providenciar equipamentos e serviços públicos. Ademais, instituiu a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes, instrumento norteador do desenvolvimento e expansão urbanos.

A Constituição também legitimou a participação da sociedade na gestão pública mediante o estabelecimento dos conselhos municipais, fundados fortemente no decorrer dos anos de 1990 (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO 2004). Os conselhos passaram a ser obrigatórios nos três níveis do governo e sua existência era fundamental para que estados e municípios recebessem recursos federais.

A base para a institucionalização dos conselhos e efetivação do que havia sido preconizado pela Constituição Federal teve início no ano 2000 como Projeto Moradia, uma iniciativa do Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, que foi elaborado para solucionar a questão habitacional brasileira, associando a temática social com o desenvolvimento econômico e a criação de empregos (BONDUKI, 2009).O Projeto preconizava, dentre outras medidas: criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), formado pelos governos federal, estaduais e municipais e coordenados por um novo ministério; política habitacional e urbana gerida de forma democrática a partir da criação de conselhos nacional, estaduais e municipais de habitação; instituição do Fundo Nacional de Habitação (FNH); e uso de variados recursos não onerosos e retornáveis, proporcionando financiamento habitacional via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para as camadas médias e concentração dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para a baixa renda (BONDUKI, 2009).

Em 2001, o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição sobre política urbana, elevando a importância da efetivação do planejamento urbano, além de ter reforçado a figura dos conselhos de planejamento urbano. O Estatuto incorporou instrumentos debatidos há anos com a sociedade civil que priorizam a função

social da cidade e da propriedade.É caracterizado por possuir uma orientação na qual os instrumentos, intervenções e regulamentos no direito de propriedade do solo urbano visam o bem coletivo e social.Intentando uma gestão democrática da cidade, o Estatuto determina ainda o uso de instrumentos de órgãos colegiados nos três níveis de governo, além da promoção de debates e audiências públicas com participação popular. Para tanto, o texto prevê a criação de conselhos municipais de política urbana e apresenta as situações municipais em que o plano diretor deve ser desenvolvido.

No mesmo ano a Medida Provisória nº 2.220 criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Resoluções deste conselho constituíram e estruturaram os conselhos municipais de política urbana (SILVA; VICENTIN, 2017).

Quanto aos mecanismos de participação popular na gestão da política habitacional, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, os municípios passaram a ser privilegiados como agentes promotores principais da habitação de interesse social, contando com a participação popular para o desenvolvimento dessa política. Ademais, a vitória de Lula para a presidência em 2002 levou a expectativas quanto à política habitacional referente as concepções levantadas pelos movimentos sociais no campo do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), possibilitando um maior envolvimento das lideranças populares e sindicais no desenvolvimento da política habitacional.

Na gestão de Lula foi dada maior centralidade à habitação na agenda governamental a partir do ano seguinte com a criação do Ministério das Cidades e a instituição das Conferências e dos Conselhos Nacionais das Cidades, confirmando novos tempos para as cidades brasileiras (MARICATO, 2011; CARDOSO, 2017). Organizado em quatro secretarias (Habitação; Saneamento; Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos), este Ministério desenvolveu um processo cuidadoso na elaboração política de um sistema urbano e de habitação de interesse social integrando as políticas urbanas. Produto de uma ação social progressista, o Ministério das Cidades foi composto por uma equipe técnica vinculada ao FNRU e que já haviam participado de experiências administrativas locais em governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

Ainda em 2003 o Ministério das Cidades convocou a Primeira Conferência Nacional das Cidades, que contou com a participação de aproximadamente 2.500 delegados selecionados mediante assembléias municipais, regionais e estaduais. Nesta instância foram aprovadas as concepções gerais da política urbana e proposta a elaboração e composição do Conselho Nacional das Cidades que, instalado no ano seguinte, contou com a participação de muitos atores militantes em questões urbanas (BONDUKI, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Um ano após, em 2004, foi aprovada a nova Política Nacional de Habitação (PNH) tendo como premissas a idéia de que a habitação deva estar integrada ao contexto urbano; o cumprimento da função social da terra e de sua necessária regulamentação; e a precisão da participação coletiva e cidadã nos processos decisórios. Em 2005, aprova-se a lei nº 11.124/05 que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), baseado na repartição das atribuições nos três níveis governamentais, tendo os municípios grande atribuição na efetivação da política de habitação, e o Fundo Nacional de Habitação de

Interesse Social (FNHIS) que, institucionalizado como um fundo orçamentário, intentava ampliar a quantidade de recursos para combater a escassez habitacional.

À vista disso, houve a intenção de desenvolver um sistema globalizado de financiamento habitacional, que estenderia a atuação do mercado e proveria subsídios para os municípios desenvolverem políticas para a população de baixa renda, com produção de novas unidades e urbanização de assentamentos precários. Para ter acesso aos recursos do FNHIS seria necessário que estados e municípios criassem fundos e conselhos gestores próprios, bem como elaborassem Planos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (PEHIS e PLHIS) de modo a estabelecer as diretivas e prioridades locais quanto à habitação, bem como a proposição de estratégias para alcançá-las (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; AMORE, 2015). O fundo deveria ser administrado pelo conselho gestor e este deveria contar com a participação popular, de modo a constituir instrumentos capacitados a enfrentar o déficit habitacional. Intentava-se, assim, fortalecer as instâncias municipais e estaduais para a inserção de políticas habitacionais em que os fundos seriam um mecanismo para levantar recursos próprios. Os conselhos, por sua vez, propiciariam a participação social no que tange a destinação e o uso dos recursos angariados.

> Apesar de existirem outros canais de participação popular como fóruns e orçamento participativo, os conselhos municipais são os instrumentos mais comuns na esfera local, atuando como instrumentos de democratização da gestão. [...] Eles são um importante instrumento de gestão, pois permitem a integração entre instâncias, especialmente no que diz respeito ao estreitamento das relações entre governo municipal e sociedade civil, assumindo dessa forma um protagonismo no cumprimento da agenda de direitos humanos, na articulação, controle, fiscalização e operacionalização das políticas públicas da temática (SOUSA; LIMA; KHAN, 2015, p. 992).

Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) entendem os conselhos municipais como a maior expressão de governança democrática no plano local. Eles são canais de participação e representação social na coordenação de determinadas políticas públicas. Obrigatórios em alguns setores, os conselhos municipais se diferenciam pelo poder de decisão, pelas normas de representação social e por sua dinâmica, estrutura e funcionamento. Para os autores, os conselhos municipais são importantes na gestão das políticas sociais por constituírem-se em canais de interação entre o poder público e a sociedade.

> Enquanto esferas de interação governo-sociedade, os conselhos estão fundados em quatro princípios: (i) a representatividade das instituições do Poder Executivo (democracia representativa); (ii) o compromisso político do governo com as esferas públicas, do qual depende o cumprimento das decisões tomadas em seu interior; (iii) a organização da sociedade em associações civis (representação semi direta), já que os conselhos são espaços de representação dos interesses dos setores sociais que estão organizados e; (iv) a representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, de forma que as posições assumidas pelos

> conselheiros dessas entidades expressem, de fato, os interesses sociais existentes em dado contexto social (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO 2004, p. 25).

Antes do Estatuto das Cidades, a criação de conselhos municipais de Planejamento Urbano no Brasil era escassa. Segundo Silva e Vicentin (2017), até o ano 2000 o país apresentava apenas 142 conselhos, número praticamente irrisório considerando-se um total de 5.565 municípios brasileiros, como pode ser visto na Tabela 1 e no Gráfico 1. Nos primeiros anos pós implementação do Estatuto das Cidades, o estabelecimento destes conselhos municipais apresentou aumento considerável. De 2001 a 2006 foram criados 456 conselhos, passando de 2,6% para 10,7% o número de municípios brasileiros possuidores de conselhos municipais de planejamento urbano.

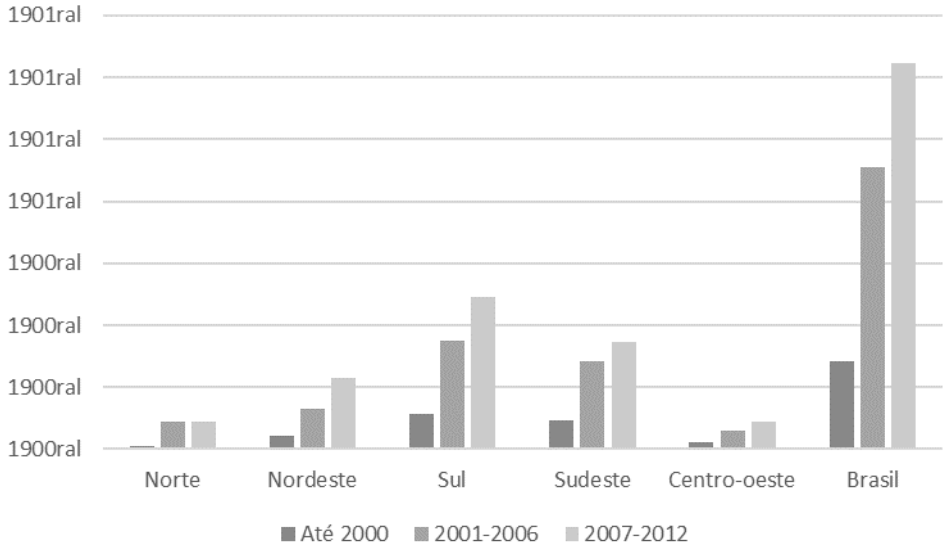
No último período analisado pelos autores, de 2007 a 2012, também houve crescimento representativo no número de conselhos fundados. Podemos inferir este aumento ao fim do prazo dado pelo Estatuto das Cidades para que os municípios elaborassem seus planos diretores, tendo, muitos deles, extrapolado essa data limite.Durante estes anos foram instituídos mais 624 conselhos, totalizando, em 2012, 1.222 Conselhos Municipais de Planejamento Urbano no país, o que corresponde a 22,1% dos municípios brasileiros. Em termos regionais, a região sul possui o maior número de municípios com conselhos criados, ao passo que a região centro-oeste detém os menores números.

Tabela 1: Número absoluto de Conselhos Municipais de Planejamento Urbano em três períodos: até anos 2000, de 2001 a 2006 e de 2007 a 2012

Região	Até 2000	2001-2006	2007-2012	**Total**
Norte	5	44	45	**94**
Nordeste	21	65	114	**200**
Sul	57	176	246	**479**
Sudeste	47	141	174	**362**
Centro-oeste	12	30	45	**87**
Brasil	**142**	**456**	**624**	**1.222**

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Silva e Vicentin (2017).

Gráfico 1: Evolução no número de Conselhos Municipais de Planejamento Urbano em três períodos: até anos 2000, de 2001 a2006 e de 2007 a 2012



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Silva e Vicentin (2017).

Caracterizando estes 1.222 conselhos, Silva e Vicentin (2017) apresentam que 88% deles são paritários (possuem participação igualitária do poder público e da sociedade civil), 80% são consultivos, 73% deles são deliberativos, 30% são normativos e 42% dos conselhos são fiscalizadores (ver Tabela 2). Os autores destacam ainda que apenas 72% dos conselhos criados até 2012 realizaram reuniões no último ano, estando, portanto, ativos segundo os critérios da pesquisa.

Tabela 2: Número de municípios com Conselhos Municipais de Planejamento Urbano e características destes até 2012

Região	**Total**	**Paritário**	**Consultivo**	**Deliberativo**	**Normativo**	**Fiscalizador**	**Ativo**
Norte	**94**	83	66	71	28	44	59
Nordeste	**200**	194	160	163	98	114	138
Sul	**479**	420	398	350	136	190	379
Sudeste	**362**	306	289	251	81	127	255
Centro-oeste	**87**	76	69	66	22	37	57
Brasil	**1.222**	**1.079**	**982**	**901**	**365**	**512**	**888**
%	100	88	80	73	30	42	72

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Silva e Vicentin (2017).

A implantação dos conselhos municipais de planejamento urbano no país não apresenta exercício efetivo visto a diversidade econômica, social, política e administrativa da esfera local, além de depender também da existência e interesse de organizações sociais

capacitadas em representar os interesses sociais (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Verifica-se, portanto, que, desde a Constituição Federal de 1988, a legislação brasileira busca implementar a função social da cidade mediante a priorização da participação de instâncias da sociedade na elaboração da política urbana nos níveis federal, estaduais e municipais. Todavia, a baixa aderência dos municípios na implantação dos conselhos revela o desinteresse dos governos municipais em incrementar mecanismos de participação popular nas suas políticas habitacionais e em democratizar a gestão dessas políticas.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DE MARINGÁ: um olhar para os primeiros anos de atuação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial

O município de Maringá embora com apenas 71 anos de existência, já contou com três planos diretores promulgados, o primeiro em 1968 (lei 621/68), o segundo em 1991 (lei 01/91) e o atual Plano Diretor, instituído em 2006 (lei 632/06). Fundamentado nas determinações do Estatuto da Cidade, o atual Plano Diretor do município tem como princípios a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática e a sustentabilidade.

A lei 632/06 em seu art.5º estabelece que um dos objetivos do cumprimento da função social da cidade é a gestão democrática participativa, descentralizada e transparente, sendo uma das ações para garantir sua efetividade. No art. 11 é definido que a gestão democrática se dá na atuação de instâncias de participação dos cidadãos nos processos de planejamento, tomada de decisão e controle das ações públicas por meio de espaços institucionalizados.

A lei 632/06 em seu art. 15 trata como um de seus objetivos o cumprimento da função social da cidade e das propriedades urbana e rural; promoção da inclusão social e garantia a gestão democrática e em seu art. 23, apresenta como uma de suas estratégias a definição de uma política municipal de habitação para baixa renda destinando áreas para habitação de interesse social e criando mecanismos de financiamento e combate à exclusão socioterritorial.

O art. 173 da referida Lei apresenta que o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) faz parte da criação do Sistema de Planejamento e Gestão Municipal, órgão consultivo e deliberativo em matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais. O CMPGT é formado por 16 membros titulares e suplentes, sendo: 7 representantes da Prefeitura do Município de Maringá - 3 representantes do Órgão de Pesquisa, Planejamento e Gestão Territorial, 4 representantes do Poder Executivo Municipal das áreas relacionadas ao Desenvolvimento Urbano, ao Sistema Viário e

Transporte Público, Meio Ambiente e à Habitação; 1 representante do Poder Legislativo Municipal e8 representantes da sociedade civil - 2 membros de Conselhos Municipais distintos, 2 representantes das assembléias de Planejamento e Gestão Territorial; 2 representantes de entidades de Ensino Superior de áreas afins e 2 representantes das organizações da sociedade civil não contempladas nas alíneas anteriores .

Ainda participam como convidados do Conselho um representante de cada município conturbado à Maringá - Sarandi e Paiçandu - e um representante de organismos intermunicipais e/ou metropolitanos, todos com direito apenas a voz.

O CMPGT foi instalado em 2007 sob algumas manifestações contrárias à sua implementação por parte do legislativo, incomodado com a nova rotina de submissão de seus projetos à avaliação daquele Conselho. Da sua inauguração até 2016, as decisões estiveram sob a regência de duas gestões consecutivas de prefeito e secretários de planejamento urbano afinados com o mercado imobiliário, revelando muitas decisões em favor de interesses privados e colocando em dúvida a real efetividade do Conselho como novo espaço de gestão democrática e participativa no município. Seu caráter deliberativo, restrito apenas a letra da lei, constituiu para que houvesse também um enfraquecimento das ações do CMPGT (SILVA, 2016).

> O atendimento ao interesse do mercado de produção privada da cidade escancara que os espaços democráticos, como os conselhos, as audiências e as conferências que deveriam garantir atendimento às necessidades e aos interesses de todo o coletivo urbano, se constituem, de fato, em artifícios para o exercício unilateral do planejamento urbano, onde não tem sido observado nenhum tipo de dialogo institucionalizado com a população. (RODRIGUES; CORDOVIL, 2014, p. 9).

Apresenta-se a seguir duas importantes alterações na lei do Plano Diretor (em 2009 e em 2011) em que o interesse do mercado imobiliário prevaleceu referendado pelo CMPGT não só através da sua aprovação, mas através da realização de audiências e conferências municipais organizadas por uma comissão do CMPGT, as quais foram mal instruídas e direcionadas para que a votação fosse favorável aos proponentes, realizando-as em dias e horários comerciais, dificultando ampla participação da sociedade.

A primeira alteração a expor ocorreu em 2009 quando o legislativo encaminhou ao Conselho uma proposta de alteração do macrozoneamento do município em que a Macrozona de Contenção (área cujo lote mínimo era de dois mil metros quadrados com objetivo conter a expansão urbana e proteger os mananciais) passaria a ser denominada Macrozona de Ocupação Imediata reduzindo os lotes mínimos para 400 metros quadrados. Sob o argumento de ampliar o número de terrenos viáveis para novos loteamentos na cidade e assim controlar a alta dos preços e oportunizar terra para habitação popular, o CMPGT foi favorável e, após audiência pública e a aprovação da lei nº 799/10, foram colocados na prateleira do mercado 22 milhões de metros quadrados para uso residencial e industrial.

Embora esta mudança tenha vindo acompanhada de uma contrapartida de doação de 7% da área total do empreendimento a título de justa distribuição da valorização decorrente da transformação ora proposta, a ser efetivada na incorporação ao patrimônio público dos respectivos lotes, e destes 3% destinados para Habitação de Interesse Social (HIS), no mesmo ano, sob pressão do mercado imobiliário e aprovação mais uma vez do CMPGT, esta lei foi revogada através da lei nº 835/10 reduzindo a contrapartida de doação ao patrimônio público de 7% para 3% da área total do empreendimento e suprimindo a doação de 3% para HIS sob a argumentação de onerar os empreendimentos desejosos de se aprovar naquela Macrozona.

O segunda alteração diz respeito à criação dos Eixos Residenciais (ER) aprovados pelo CMPGT em 2011 e legitimados em Conferência Municipal, sob a lei 888/11. Estes eixos permitem a edificação de empreendimentos residenciais multifamiliares apenas em alguns trechos de vias (alguns apenas uma quadra), sem critérios claros para sua elegibilidade, os quais posteriormente receberam em sua maioria, empreendimentos do MCMV faixa 2 e 3 (SILVA, 2016) e se configuraram em novas frentes imobiliárias. Rodrigues e Cordovil (2014) colocam que a criação dos eixos residenciais foi uma decisão arbitrária e não planejada, sem reconhecimento da realidade urbanística local e demonstrando o descaso do poder público com os pequenos proprietários de terra e o atendimento aos interesses do mercado imobiliário.

Com o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial inserido em uma rotina que mais azeitava o mercado imobiliário, os poderes administrativo e legislativo entenderam que poderia encontrar no CMPGT não um impeditivo e sim um espaço para legitimar suas ações e assim, dar mais força aos desejos privados. Será analisado a seguir como o CMPGT conduziu a gestão democrática da política habitacional em Maringá de 2009 a 2016, a partir de demandas do Programa Minha Casa Minha Vida (lei 11.977/09) no município.

CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE MARINGÁ: limites e avanços da gestão democrática da política habitacional

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) teve por objetivo condicionar o mercado imobiliário no atendimento à população com renda de zero a dez salários mínimos. Desta forma o Programa buscou aquecer o mercado imobiliário com novas unidades habitacionais e impactar a economia pelos efeitos multiplicadores da construção civil (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017). Destaca-se a seguir algumas decisões do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial do município de Maringá frente á algumas demandas do PMCMV.

Em março de 2009 o CMPGT debateu sobre o funcionamento do PMCMV no município de Maringá, cujo objetivo era atender famílias com renda de zero a seis salários

mínimos. Os lotes sugeridos para tornarem-se ZEIS foram apresentados ao Conselho e passaram por audiências públicas. Vale lembrar que instituídas pela lei nº 565/05, em Maringá as primeiras ZEIS foram criadas para implantação de empreendimentos habitacionais de iniciativa municipal para a população de baixa renda. Ressalta-se, entretanto, que não existe no município a delimitação prévia de áreas para ZEIS, dando espaço para que os loteadores solicitem a transformação de qualquer área em ZEIS, mesmo na impossibilidade devido ao custo da terra, de se implantar no local algum empreendimento para família com renda entre zero e três salários mínimos, o que tem levado à produção de empreendimentos majoritariamente para a faixa de renda de três a seis salários mínimos (SILVA; SILVA, 2015).

Neste contexto, se destaca a ata nº 137 de 26 de abril de 2010 quando sugerido por um dos conselheiros que fossem revistos os limites de renda para a criação de ZEIS, pois julgava a faixa até seis salários mínimos muito elevada. Em defesa da manutenção da faixa salarial outro conselheiro afirmou ser a realidade de Maringá diferente de outros municípios por ter uma "qualidade de vida acima da média" e que famílias de renda mensal inferior a três salários mínimos, seriam em menor número. Este pensamento que reflete o discurso que se perpetua tanto na sociedade local bem como na administração pública, aliado à justificativa do alto valor do solo urbano, tem sido utilizado como pretexto do mercado imobiliário para focar na produção de empreendimentos do PMCMV para as faixas 2 e 3.

Nas atas do CMPGT também foi possível perceber a aproximação entre empreendedores imobiliários com conselheiros ou membros da administração pública, no momento em que solicitações chegaram ao Conselho através de um de seus membros ou mesmo diretamente pelo Diretor de Habitação ou pelo Secretário de Habitação de Interesse Social (SEHABIS). Destacamos um pedido feito pelo Secretário de Habitação em nome de três empresas, observado na ata nº 160 do dia 14 de setembro de 2010, referente à alteração de empreendimentos, antes destinados às famílias com renda entre zero e três salários mínimos, para passarem a atender famílias com renda até seis salários mínimos. A justificativa do pedido foi a inviabilidade de custos para a construção de empreendimentos com valores à época de até 45 mil reais por unidade, sendo aprovado pelo Conselho.

Neste mesmo sentido, observou-se na ata nº 270, de 24 de abril de 2013, um pedido da SEHABIS de alteração de um lote classificado na lei 890/11 como destinado à população de baixa renda (zero a três salários mínimos), para atendimento à população inscrita no PMCMV com renda de três a seis salários mínimos, todavia, permanecendo o lote como ZEIS. A justificativa do pedido também deveu-se à inviabilidade de custos para a construção de unidades habitacionais para a faixa de renda até três salários mínimos.

Esta mesma ata apresenta uma série de pedidos solicitando certidão de viabilidade para fins de loteamento (primeiro passo para aprovação de um loteamento no município) na Macrozona Rural em áreas contíguas ao perímetro urbano. Esta solicitação foi pautada no art. 7º da lei nº 799/10 que permite instalar loteamento nesta Macrozona se em terreno contíguo ao perímetro urbano do Município e ainda, objeto em parte de projeto de Habitação de Interesse Social gravada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), sendo automaticamente considerado como urbano, embora se mantenha fora do perímetro. Entre 2013 e 2016 foram mais de vinte pedidos desse tipo (atas de nº 270, 275, 278, 281, 285, 288,

292, 297, 298, 301, 303, 308, 309, 315, 326, 339, 343, 346, 354, 355 e 358), todos aprovados pelo CMPGT, desde que os empreendimentos apresentassem Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e que o loteador doasse ao município no mínimo 10% da área total do empreendimento para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, fundo este criado em 2006 através da lei 7.356/06 e gerido pelo CMPGT de 2008 a 2017, ano em que foi reinstalado o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação .

O Conselho ressaltou ser favorável à viabilidade dos loteamentos e não a alteração do perímetro urbano, como se fosse possível a primeira não implicar diretamente em mudança na segunda, uma vez que seriam contíguos ao perímetro urbano.

Por fim destaca-se medidas compensatórias questionáveis no mínimo pelo seu real caráter compensador, que o CMPGT aplicou sobre empreendimentos habitacionais do PMCMV faixa 2, quais sejam: destinar dois salários mínimos por apartamento para o FMH (ata nº 108, de 14 de setembro de 2009), plantio de 378 árvores no Parque do Japão (ata nº 213, de 16 de novembro de 2011) e implantação de projeto de drenagem de águas pluviais e plantio de mudas ao redor do lote (ata nº 221, de 18 de janeiro de 2012).

CONSIDERAÇÕES

Examinando o caso de Maringá, tem-se que a atuação democrática no planejamento urbano ainda é pouco efetiva no país e o poder público local não se coloca no caminho de instituir estas práticas e em implementar a efetiva função social da propriedade urbana. Desta forma, é possível perceber um distanciamento entre a legislação e as ações de planejamento urbano que cada vez mais resultam em desigualdades e segregação socioespacial.

Em Maringá, apesar da aprovação de marcos urbanísticos, perpetua a lógica da mercantilização do solo no desenvolvimento urbano. Como resultado tem-se que ainda existe limitações do conselho municipal de planejamento do município em se apresentar enquanto plena instância de gestão participativa na direção de qualificar a política habitacional no município. As implicações da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades desta forma, não conseguiram romper totalmente com os desejos do mercado imobiliário e a hegemonia do capital privado presentes no município. As experiências apresentadas refletem a influência das esferas privadas sobre o poder público e o desvirtuamento das instâncias jurídicas, caracterizando um urbanismo imobiliário.

Para que estes espaços não se tornem ainda mais burocráticos, pondo fim aos processos participativos, devem contar com a presença de instâncias sociais que reforcem as disputas políticas Deve-se insistir que a função deliberativa dos conselhos inicia-se no reconhecimento dessas instâncias como instituições democráticas e na sua capacidade de atuar como interpelador das normativas vigentes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n.109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

AMORE, Caio Santo. "Minha Casa Minha Vida" para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha casa… e a cidade?* Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2015. p. 11-27.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*. n. 82, p. 8-14. maio-jun. 2009.

BRASIL. *Lei nº 10.257/2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasil, 10 jul. 2001.

_____. *Lei nº 11.124/2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Congresso Nacional. Brasil, 16 jun. 2005.

_____. *Lei nº 11.977/2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasil, 07 jul. 2009.

_____. *Medida Provisórianº 2.220/2001*. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outas providencias. Congresso Nacional. Brasil, 04 set. 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Direito à cidade e o direito à moradia: do fim do BNH ao governo Lula. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; et al (Org.). *Políticas públicas e direito à cidade*: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2017. p. 95-101.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2013. p. 17-65.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. Introdução. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (Org.). *22 anos de política habitacional no Brasil*: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2017. p. 15-48.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. p. 23-30. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. 128 p.

CYMBALISTA, Renato (Ed.). *Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano*. São Paulo: Pólis, 2000. 56 p.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. *O impasse da política urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. 219 p.

MARINGÁ. *Lei Complementar nº 01/1991*. Institui o Plano Diretor Integrado de Desenvolvimento, estabelece diretrizes para as ações de planejamento do Município de Maringá e dá outras providências. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 27 dez. 1991.

_____. *Lei Complementar nº 565/2005*. Cria Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Município de Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 08 set. 2005.

_____. *Lei Complementar nº 632/2006*. Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 06 out. 2006.

_____. *Lei Complementar nº 799/2010*. Altera a Lei Complementar nº 632/2006, que criou o Plano Diretor do Município de Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 12 jan. 2010.

_____. *Lei Complementar nº 835/2010*. Altera a redação da Lei Complementar nº 632/2006, que criou o Plano Diretor do Município de Maringá. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 23ago. 2010.

_____. *Lei Complementar nº 888/2011*. Substitui a Lei Complementar nº 331/1999, que dispõe sobre Uso e Ocupação do Solo no Município de Maringá e dá outras providências. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 26 jul. 2011.

_____. *Lei Complementar nº 890/2011*. Transforma em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – o Lote 37/333/37-B/2-C, da Gleba Patrimônio Maringá, e o Lote 232-B, da Gleba Pinguim, e autoriza o Município de Maringá a doar as referidas áreas de terras ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 16 ago. 2011.

_____. *Lei Ordinária nº 621/1968*. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá e fixa suas Diretrizes Básicas. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 09 out. 1968.

_____. *Lei Ordinária nº 7.356/2006*. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, institui o Conselho Gestor e dá outras providências. Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná. Maringá, PR, 21dez. 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. O capital contra a democracia. p. 13-21. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. 128 p.

RODRIGUES, Ana Lúcia; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. O protagonismo do mercado imobiliário na produção do espaço urbano do polo da região metropolitana de Maringá, PR. *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona, 2014. 17 p.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; Azevedo, Sergio de (Orgs.). *Governança democrática e poder local*: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. 288 p.

SILVA, Beatriz Fleury e. Urbanismo imobiliário em ação: o caso do município de Maringá-Paraná. In: *7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável* – PLURIS, Maceió, 2016.

SILVA, Beatriz Fleury e; SILVA, Ricardo Dias. A produção de moradia entre 2000 e 2013 e o impacto na organização socioespacial do aglomerado metropolitano Sarandi-Maringá-Paiçandu. In RODRIGUES, Ana Lúcia (Ed.). *Maringá*: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2015. p. 268-306.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan Carlos. Planejamento urbano e o Estatuto das Cidades: a institucionalização dos conselhos municipais de política urbana no Brasil. Revista Capital Científico – Eletrônica. v.15, n.2, abr./jun. 2017.

SOUSA, Magda Cristina de; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; KHAN, Ahmad Saeed. Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos. *Revista de Administração Pública*. v.49, n.4, p. 985-1.009, jul./ago. 2015.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O papel do CMH na política de habitação em São Paulo. In: CYMBALISTA, Renato et al. *Habitação*: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. 120 p.