

O PAPEL DAS CONFERÊNCIAS E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DIANTE DA QUESTÃO HABITACIONAL E DE INTERESSE SOCIAL

Milena Cardoso Garbossi¹

Universidade Estadual de Londrina

E-mail: milena.garbossi@uel.br

Ideni Terezinha Antonello²

Universidade Estadual de Londrina

E-mail: antonello@uel.br

Resumo

Objetiva-se discutir sobre como as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais juntamente com a participação popular, podem dar visibilidade a questão habitacional, que revela inúmeras demandas da classe trabalhadora e de determinados grupos sociais segregados historicamente. Utilizou-se como procedimentos metodológicos levantamento bibliográfico em livros e artigos sobre a produção do espaço urbano e os seus agentes. Foram consultados documentos secundários como leis que garantem o direito à habitação e a participação dos cidadãos em reuniões públicas, assim como documentos e artigos do IPEA (2012; 2013; 2015) que tratam da criação e da importância das Conferências, bem como cartilhas que explicam a organização e dinâmica das Conferências. Verificou-se que as Conferências desempenham um papel central na promoção de políticas habitacionais mais inclusivas e justas, desempenhando papéis fundamentais na formulação de políticas habitacionais com o objetivo de reduzir a segregação de grupos excluídos. Ao integrar efetivamente a comunidade no processo de planejamento habitacional, é possível alcançar uma cidade mais inclusiva e equitativa, que coloque a população como protagonista de decisões que impactam diretamente no seu direito à cidade e qualidade de vida.

Palavras-chave: Conferências; Habitação; Participação Popular.

THE ROLE OF CONFERENCES AND POPULAR PARTICIPATION IN HOUSING AND SOCIAL INTEREST ISSUES

Abstract

The aim is to discuss how National, State and Municipal Conferences with popular participation can give visibility to the housing issue, which reveals countless demands from the working class and certain historically segregated social groups. A bibliographic survey of books and articles on the production of urban space and its agents was used as methodological procedures. Secondary documents were consulted, such as laws that guarantee the right to housing and citizen participation in public meetings, as well as documents and articles from IPEA (2012; 2013; 2015) that deal with the creation and importance of Conferences, as well as booklets that explain the organization and dynamics of Conferences. It was found that the Conferences play a central role in promoting more inclusive and fair housing policies, playing key roles in formulating housing policies with the aim of reducing the segregation of excluded groups. By effectively integrating the community into the housing planning process, it is possible to achieve a more inclusive and equitable city that puts the

¹ Licenciada em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina (PPGEO-UEL), Brasil. Bolsista CAPES.

² Professora Doutora Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina (PPGEO-UEL), UEL, Brasil. Pesquisadora CNPq - Bolsista de produtividade em Pesquisa 2.

Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n. 37, v. 1, p. 179-204, mar/2025.

ISSN: 2176-5774

population at the forefront of decisions that have a direct impact on their right to the city and quality of life.

Key words: Conferences; Housing; Popular Participation.

EL PAPEL DE LAS CONFERENCIAS Y DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR ANTE LA CUESTIÓN HABITACIONAL Y DE INTERÉS SOCIAL

Resumen

Se busca discutir cómo las Conferencias Nacionales, Estatales y Municipales con participación popular pueden dar visibilidad a la cuestión habitacional, que revela numerosas demandas de la clase trabajadora y de ciertos grupos sociales segregados históricamente. Se utilizaron como procedimientos metodológicos el levantamiento bibliográfico en libros y artículos sobre la producción del espacio urbano y sus agentes. Se consultaron documentos secundarios como leyes que garantizan el derecho a la vivienda y la participación de los ciudadanos en reuniones públicas, así como documentos y artículos del IPEA (2012; 2013; 2015) que tratan sobre la creación y la importancia de las Conferencias, además de guías que explican la organización y dinámica de las Conferencias. Se verificó que las Conferencias desempeñan un papel central en la promoción de políticas habitacionales más inclusivas y justas, desempeñando papeles fundamentales en la formulación de políticas habitacionales con el objetivo de reducir la segregación de grupos excluidos. Al integrar efectivamente a la comunidad en el proceso de planificación habitacional, es posible alcanzar una ciudad más inclusiva y equitativa, que coloque a la población como protagonista de decisiones que impactan directamente en su derecho a la ciudad y calidad de vida.

Palabras-clave: Conferencias; Vivienda; Participación Popular.

Introdução

O direito à habitação é garantido pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257/2001, reforçando que ter um local para viver de maneira digna e permanente, é direito de todas as pessoas. Porém, a segregação promovida pelo sistema capitalista, no contexto de produção e reprodução da cidade por agentes diversos, ainda faz com que a posse e a apropriação de terras sejam desiguais, em que apenas uma pequena parcela da população detentora de poder econômico, exerce domínio e controle sobre a aquisição de terras na área urbana.

Anteriormente à implementação do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano no Brasil passou por algumas fases, fases essas que não atendiam de forma direta os interesses sociais, mas sobretudo, buscavam atender as instâncias econômicas e políticas. Nesse contexto, Villaça (1999) apresenta cinco fases do planejamento, sendo: a primeira fase que

compreende os anos entre 1875 e 1930, marcada pelo “embelezamento das cidades” e higienismo, com ruas mais amplas e a população e habitações de baixa renda sendo colocadas em regiões distantes da área central; a segunda fase ocorreu entre os anos de 1930 e 1965, quando começa a se pensar na questão do “caos urbano” e na necessidade de planejar e ordenar o crescimento desordenado das cidades.

Sendo isso possível, a partir de zoneamentos, legislações voltadas para o uso e ocupação do solo e um sistema de transportes para articular bairros com o centro; já na terceira fase, ocorrida entre os anos de 1965 e 1971, os planos e documentos se tornam mais densos, complexos, e em alguns casos, fora da realidade, esbarrando em questões não voltadas para classe dominante, afetando o processo de aprovação dos projetos; a quarta fase compreende os anos entre 1971 e 1992, onde os planos deixam de lado diagnósticos técnicos muito extensos e se pautam apenas em diretrizes e objetivos gerais, simplificando o conteúdo e ocultando conflitos de interesses em relação ao espaço urbano.

Por fim, a quinta fase que se deu a partir de 1992, passando pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade em 2001, período em que o planejamento urbano passa a ser visto como um processo político, juntamente da participação social, buscando garantir justiça social, desenvolvimento econômico e preservação ambiental, para romper com as raízes deixadas pelo planejamento urbano tradicional..

Assim, com o objetivo de construir um contexto no qual a participação popular e gestão democrática sejam as maiores aliadas no planejamento e gestão urbanos, é que foram criadas as Conferências Nacionais das Cidades, com o intuito de debater e propor medidas com potencial de chegar ao patamar de políticas públicas, voltadas às demandas da população e consequente arrefecimento dos problemas urbanos, nesse caso, em específico, a questão habitacional.

Assim, as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais com a participação popular têm sido adotadas como canais com potencial de tornar visível os anseios dos grupos proprietários dos meios de produção e do solo urbano, assim como as demandas urgentes dos diferentes segmentos da classe trabalhadora, em particular dos grupos sem condições financeiras de comprar uma casa. Nesse sentido, tendo como recorte temático a importância das conferências para a questão habitacional, objetivou-se discutir sobre a contribuição das conferências para a formulação de políticas habitacionais, destacando os benefícios para o planejamento e gestão urbanos.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental, pautada no levantamento em fontes secundárias. O levantamento bibliográfico foi realizado em livros e artigos que tratavam da produção do espaço urbano e os seus agentes produtores, para entender como suas ações têm influenciado na dinâmica segregacionista e no déficit habitacional presentes nas cidades brasileiras. Foram levantadas informações sobre a importância da participação popular e gestão democrática, como forma de caminhar no sentido da emancipação social e avançar no propósito de colocar a população como protagonista de decisões voltadas para políticas públicas urbanas, em específico na área da habitação.

O levantamento em documentos englobou leis que garantem o direito à habitação e a participação dos cidadãos em reuniões públicas, assim como documentos e artigos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2012; 2013; 2015) que tratam sobre a criação e a importância das Conferências e, por fim, de cartilhas que explicam detalhadamente a organização e dinâmica das Conferências para que atendam as demandas dos grupos excluídos da habitação no mercado formal.

A redação final da pesquisa foi organizada em três tópicos, que faz parte deste artigo, de forma que o primeiro trata da questão habitacional, o segundo das Conferências e o terceiro da gestão democrática e participativa, a fim de mostrar que a questão habitacional é um problema histórico que permeia o país como um todo, mas que por meio de ações coletivas de participação e junção da sociedade civil com o poder público no espaço das Conferências é possível evidenciar as demandas que têm afligido, principalmente as populações sem condições de acessar o mercado formal de habitação, mas que ao ocupar espaços de deliberação, podem paulatinamente, transformar o cenário habitacional nacional e local.

Considerações sobre a Questão Habitacional no Brasil

A questão habitacional é, ao nosso ver, um dos princípios primordiais ao se pensar em uma cidade que atenda as demandas estruturais e sociais dos cidadãos. É nesse sentido que o Estatuto da Cidade (2001), prevê que todas as políticas urbanas devem ser pensadas para garantir cidades mais justas para que todas as pessoas, sendo elas de maior ou de menor poder aquisitivo, sejam atendidas.

De acordo com Barros, Carvalho e Montandon (2010), o Estatuto é responsável por respaldar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Ambos relacionados à

política urbana que estabelece as normas de cunho público e social que regulam o uso do solo da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Essa lei prevê como objetivos: garantir o direito à moradia, à infraestrutura, ao transporte, a serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, priorizando uma gestão democrática com participação popular, para que a cidade possa desempenhar sua função social, para que todos os habitantes do município possam fazer uso das condições básicas para uma vida digna e segura, impedindo assim, o privilégio de uma minoria social detentora de poder econômico, exercer o seu domínio na maior parte dos espaços urbanos.

A busca por habitação, é algo que sempre preocupou o ser humano, então, pode-se dizer que, esse é um aspecto fundamental, uma necessidade básica das pessoas. Por isso, perante a Lei, os direitos previstos deveriam ser uma realidade nacional. Assim,

“A casa exerce um papel primordial para a realização de várias atividades essenciais à reprodução social dos indivíduos, ao aconchego, a afetividade, a impessoalidade, a privacidade e permite ao indivíduo a sua inclusão na sociedade, portanto é imprescindível para a dignidade humana.” (Monteiro; Veras, 2017, p.8).

Porém, a questão habitacional é um grande problema a ser enfrentado. Essa não é uma questão recente, mas que ocorre desde o período que se deu início ao processo de urbanização no Brasil. “[...] o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei.” (Maricato, 2003, p.151). Não somente no Brasil, mas

Na América Latina, a desigualdade social é resultado de urna herança de cinco séculos de dominação externa que se combina, internamente, a elites com forte acento patrimonialista. As características do patrimonialismo poderiam ser sucintamente descritas como as seguintes: a) a relação de favor ou de troca é central no exercício do poder; b) a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal; c) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico. (Maricato, 2015, p.78)

De acordo com Saquet (2008), a urbanização é resultado de processos relacionados ao desenvolvimento de forças produtivas, relações de produção e da necessidade de circulação e distribuição, que determinou historicamente uma localização geográfica seletiva das forças produtivas e das instâncias sociais, sendo o espaço urbano e a cidade, um ambiente propício para atender tais demandas.

Entre os anos de 1960 e 1990 o êxodo rural se intensificou, pois o campo deixou de atender demandas voltadas para a subsistência de seus habitantes, e conforme Santos

(1993) aponta, o campo moderno (agricultura pautada na técnica) acabou por repelir os pobres e trabalhadores da agricultura capitalizada, que se viram obrigados a deslocar-se para os centros urbanos, onde o desenvolvimento da indústria se encontrava em alta, dando ao trabalhador esperanças de conseguir emprego para sobreviver. Assim, as cidades foram crescendo em população e limites territoriais para atender as altas demandas de pessoas e produção, ou seja, foram urbanizadas, e com isso, muitas dessas cidades adotaram “[...] um modelo geográfico de crescimento espreado, com um tamanho desmesurado que é causa e é efeito da especulação” (Santos, 1993, p.9).

Esse cenário, que foi potencializado pelos produtores do espaço urbano, fez com que a cidade se expandisse, encaminhando uma parcela da população pobre para as áreas mais periféricas, onde construíram habitações improvisadas, insalubres e em áreas inadequadas. Segundo Bolaffi (1982), a periferia surge e seu processo se intensifica a partir de uma distorção do papel econômico do solo urbano, que é atender a população e suas atividades públicas e privadas garantindo ocupação e densidade adequada, infraestrutura e transportes, atendendo as demandas de todos, porém, a distorção que é causada pelos produtores dominantes do espaço, leva a especulação imobiliária, áreas urbanas ociosas e elevado valor do solo urbano. Esses produtores do espaço urbano, exercem grande pressão e influência perante o planejamento e gestão urbanos.

Além das parcelas de solo que possuem dentro do espaço urbano, ficam em busca da aquisição de mais terras para obter mais lucro, e assim, adquirem terras rurais próximas ao perímetro urbano das cidades, que possuem um valor menor, forçando a expansão da cidade para essas áreas, com o objetivo de extrair valor dessa terra que agora passa a ser urbana, e conseqüentemente, passa pelo processo de valorização. Para justificar tais ações, esses produtores dizem ser necessário expandir a área urbana para construir mais moradias e atender a demanda de crescimento da cidade, contudo, as habitações de interesse social (conjuntos habitacionais) que seriam as responsáveis por amenizar tal problema são construídas em áreas restritas e com o mínimo de infraestrutura, evidenciando uma desigualdade no acesso à habitação.

Diante dessa realidade, Singer (1978), destaca que a cidade capitalista não tem lugar para os pobres, pois para que se consiga posse da propriedade privada do solo urbano, é preciso que se tenha renda monetária, mas a própria economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos, ao contrário disso, mantém um vasto exército de reserva, que

consequentemente, não possui meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço de solo urbano.

Villaça (2001), apresenta que são as camadas de alta renda que controlam, sobretudo, a produção do espaço urbano, esse controle é exercido por meio de mecanismos de natureza econômica, que envolvem o mercado imobiliário, de natureza política, envolvendo o Estado e pela ideologia. Corrêa (2011), ao discutir o espaço urbano, destaca que a produção da cidade é consequência da ação de agentes dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, em variados períodos históricos, podendo gerar conflitos entre eles ou com outros segmentos da sociedade.

Tais agentes são: proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e grupos sociais excluídos, sendo cada um deles responsável por agir e materializar formas e funções no espaço urbano. Conforme o autor, “A terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados.” (Corrêa, 2011, p.47). Dentre os agentes citados, os principais interessados em modelar o espaço urbano e controlar a distribuição habitacional, são os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado, que acabam por se apoiarem mutuamente, porém, é importante salientar a participação dos grupos sociais excluídos nessa dinâmica.

De acordo com a concepção de Corrêa (1989), os promotores imobiliários são um conjunto de agentes que realizam a transformação do capital-dinheiro em mercadoria (imóveis) e a comercialização desses imóveis para conseguir lucros acrescidos, que podem ocorrer pelo oferecimento do serviço de financiamento. Conforme a demanda por habitações de alto padrão vai sendo atendida, é que os promotores imobiliários se voltam para aquelas de interesse social, buscando para tanto o apoio do Estado, que ao criar programas habitacionais e subsídios em diferentes escalas, proporcionam o acesso à moradia para famílias sem poder aquisitivo ou com baixa renda mensal.

Assim, o proprietário fundiário ao vender a terra para o promotor imobiliário vai auferir no valor da terra, e da mesma forma, os promotores imobiliários investirão na aquisição de terras ou irão dispor de terras que já possuem para construir as moradias de alto padrão ou sociais, decisão essa que está diretamente relacionada a localização. É necessário salientar que a terra urbana é considerada como mercadoria e propriedade privada, sendo importante problematizar essa questão.

A terra urbana, como aponta Carlos (1997), não é produto do trabalho, logo, não tem valor, porém, o valor é determinado pelo trabalho que será nela realizado. Por isso, parcelas do espaço urbano que são apropriadas individualmente, tendo em vista a propriedade privada da terra, possuem valor. Esse valor está ligado ao valor de uso e de troca, e desse modo, a terra urbana enquanto parcela do espaço produzido pela sociedade se insere na dinâmica de compra e venda mediada pelo mercado, em função de sua utilidade, perspectiva de valorização e perspectiva de comercialização. A terra não pode ser reproduzida, mas, o espaço sim, mudando constantemente seus significados de acordo com os períodos históricos que se sucedem.

Nesse sentido, o “solo urbano” passa a ser definido em função das articulações com a totalidade do espaço; e seu processo de apropriação (através da terra-matéria) marcará o fato de que o que realmente está sendo apropriado é o trabalho geral da sociedade contido na totalidade do espaço geográfico: apropriar-se de um lugar construído na cidade. (Carlos, 1997, p.53)

Assim, a autora coloca que o solo urbano enquanto mercadoria, tem seu valor definido pela localização, papel e grau de inter-relação com o espaço produzido, mesmo que seja potencial e dentro de condições específicas. Por sua vez, Rodrigues (1988) apresenta que, a terra como mercadoria aumenta seu preço pelo trabalho social realizados constantemente na cidade, seja por meio da atuação do Estado, com obras de infraestrutura, equipamentos coletivos, produção habitacional, ou seja, pelos empreendimentos capitalistas. Em outras palavras, o preço da terra é determinado por aspectos de ordem natural e socioeconômica, em que o solo urbano se valoriza pela produção social da cidade, e não pela valorização em si da terra.

Já o Estado, segundo Corrêa (2011), pode ser considerado no contexto nacional como capitalista, desempenhando vários papéis para produção do espaço, e sendo arena onde se enfrentam diferentes tipos de interesses e conflitos, sendo eles: marco jurídico, propriedade fundiária, infraestrutura, mercado fundiário e produção industrial. “A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações.” (Corrêa, 1989, p.26)

O Estado também pode, de acordo com Singer (1978), agravar desníveis sociais e econômicos quando oferece os serviços urbanos apenas às parcelas já privilegiadas da população, enquanto as parcelas mais pobres estão carecendo mais, isso ocorre

principalmente, pelo fato de o Estado estar subordinado aos interesses dos promotores imobiliários. Maricato evidencia que,

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandatária de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político. (Maricato, 2003, p.157)

O clientelismo político se resume a troca de favores entre políticos e público eleitoral (geralmente das classes dominantes). Essa prática enfraquece a democracia, pois, desvia recursos públicos para interesses particulares, perpetuando desigualdades e favorecendo a corrupção. Em vez de políticas públicas estruturadas para o bem coletivo, decisões são tomadas com base em interesses dominantes e imediatos. Culminando em uma desestimulação a participação cidadã e a transparência, já que as relações clientelistas se baseiam em favores e não em um compromisso democrático legítimo. No Brasil,

[...] é possível observar um recrudescimento (ou pelo menos a manutenção) do clientelismo e da corrupção envolvendo o sistema político após os anos de ditadura e em especial após os anos 1990. Nossa hipótese é de que a perda de poder real dos parlamentos para os executivos e para as instituições comandadas pelo figurino global reforça as relações baseadas na troca, e reforça o papel da retórica e do marketing na atividade parlamentar. A hipótese explicitada aqui é que esse patrimonialismo é funcional para a globalização, e quando não o é, seus representantes são simplesmente marginalizados das decisões importantes. (Maricato, 2015, p.79)

Assim, “[...] o que mais se vê na conjuntura atual são planos sem obras e obras sem planos, seguindo interesses de articulações de capitais, proprietários de imóveis e o financiamento de campanhas eleitorais” (Maricato, 2015, p.40).

Maricato (2003) também ressalta que, no Brasil o Estado tende a proteger mais o patrimônio fundiário privado do que o público, refletindo um caráter patrimonialista. A ocupação ilegal, como favelas, é tolerada quando não ameaça o lucro imobiliário privado. Embora o crescimento urbano tenha sido acelerado e o Estado tenha enfrentado dificuldades para atender à demanda, essa tolerância está alinhada com a lógica do mercado fundiário capitalista, que é restrito, especulativo e discriminatório, concentrando os investimentos públicos.

Diante das ações desses agentes produtores do espaço urbano, motivados pela acumulação capitalista das terras urbanas e seus preços elevados, essas terras passam a ser vistas como mercadoria de grande valor, impulsionando de forma cada vez mais intensa a especulação imobiliária. “A terra se torna um equivalente do capital e se valoriza, portanto, a busca pelo lucro é primordial. A valorização da terra e da habitação acontece graças à monopolização do acesso a esse bem de extrema necessidade à sobrevivência que diante da realidade capitalista, torna-se caro e escasso” (Monteiro; Veras, 2017, p.7).

Nesse sentido, Monteiro e Veras (2017), mostram que a mercantilização da habitação e da terra urbana irá determinar os usos do solo urbano, a expansão e organização do espaço, remodelando a cidade por meio dos agentes imobiliários e do Estado, sendo essa, uma produção social excludente do espaço, onde a especulação imobiliária impera, elevando os preços das terras, que aliada a elevados custos do setor da construção civil, juros de financiamento e lucro dos incorporadores, dificulta a participação de famílias de baixa renda no mercado habitacional formal.

Inseridos nessa dinâmica dos agentes produtores do espaço urbano, encontram-se os grupos sociais excluídos. Segundo Corrêa (1989), para esses grupos a habitação é um bem de acesso seletivo e que causa exclusão, restando a essa parcela da população habitar em: cortiços, residências antigas e degradadas, casas autoconstruídas em loteamentos periféricos, conjuntos habitacionais distantes do centro e favelas. Rolnik afirma que:

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – visto que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem. (Rolnik, 2006, p.199)

Esses grupos se tornam agentes produtores do espaço a partir da produção de favelas em terrenos usualmente inadequados para os outros agentes, como estratégia para sobrevivência e resistência. “[...] esse modelo alimenta de forma permanente relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente” (Rolnik, 2006, p.200).

Diante da situação de vulnerabilidade vivenciada por tais grupos, o acesso a habitação de qualidade é sua maior reivindicação.

O acesso à habitação é uma forma de inclusão social e combate à pobreza, desde que essas habitações sejam adequadas e sejam pensadas pelo setor público e planejadores, para que atenda não só as necessidades do habitar, mas também, as demandas de infraestrutura que surgem com ele, sendo elas de transporte, acesso a serviços, equipamentos urbanos e ao lazer.

Quando o setor habitacional possui uma gestão que pensa nos problemas e demandas historicamente postas na sociedade e busca meios de amenizar essa problemática, garantindo os direitos dos cidadãos e os créditos públicos necessários para auxiliar na aquisição de habitações para proporcionar vida digna a classe popular, segundo Monteiro e Veras (2017), isso gera efeitos positivos principalmente na economia, na geração de empregos e renda para o trabalho, muitas vezes, pouco qualificado, que costuma caracterizar a população mais carente.

Medidas assim, vão possibilitando cada vez mais, a inserção das camadas populares na sociedade como cidadãos respaldados pelos seus direitos. Nesse sentido, é necessário frisar a importância e dinâmica das Conferências, como espaços de debates e participação popular, que aliadas ao planejamento e gestão urbanos, buscam evidenciar as demandas sociais e propor as melhorias necessárias para que os habitantes urbanos excluídos sejam atendidos de forma eficaz.

As Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais

As Conferências que ocorrem a nível nacional, estadual e municipal, podem envolver discussões na área da saúde, educação, assistência social, direitos humanos, cidades, dentre outras, sendo divididas entre tais categorias para que as demandas sociais sejam vistas e atendidas em suas especificidades.

As Conferências Nacionais, de acordo com Avritzer e Souza (2013), são um meio de criar uma agenda comum entre Estado e Sociedade de forma participativa, a partir da convocação do Governo Federal, contando com etapas preparatórias, e influenciando diretamente nas políticas públicas coordenadas pelo poder executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional. Alencar e Cruxen (2015), apontam que as Conferências Nacionais de Políticas Públicas são os processos participativos de maior escala

no Brasil, mobilizando atores de todo o país, incluindo etapas nos municípios e estados, para promover espaços de diálogo e plenárias, compondo um ambiente democrático e participativo perante o cenário nacional.

Nesse sentido, Avritzer (2012), coloca que as Conferências Nacionais se tornaram processo importante e abrangente da política participativa do Brasil, tendo como principal característica o seu impacto sobre o poder legislativo, impulsionando suas atividades, fortalecendo a prática participativa e deliberativa, promovendo esforços de mobilização e representação em torno de diálogos referentes a políticas públicas, para se consolidar uma democracia representativa no Brasil e priorizar a participação das minorias nesse processo.

As Conferências Nacionais surgiram, no ano de 1937, voltadas para debates sobre educação e saúde pública, com vistas a melhorar a execução dos programas governamentais. Somente com a redemocratização, estabelecida pela Constituição de 1988, é que outras pautas foram inseridas para a realização de conferências, como a assistência social e direitos da criança e do adolescente.

Até esse momento, os assuntos tratados nas determinadas conferências, ainda eram limitados perante a ampla gama de questões que envolvem a sociedade brasileira, por isso, no ano de 2003, as conferências tiveram grande impulso por parte do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, que institucionalizou outras pautas, como comunicação, cultura, cidades (envolve a habitação), esportes, juventude, política para mulheres, saúde mental, segurança alimentar e nutricional e segurança pública. Essa diversificação de conferências, foi uma forma de ampliar os debates e dinamizar a participação nas decisões voltadas para políticas públicas, podendo atender uma maior quantidade de demandas sociais eficazmente.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001, políticas sociais e urbanas passaram a ter mais visibilidade, fato este, que contribuiu para a inserção da pauta de Cidades nas Conferências Nacionais. Assim, entre os dias 23 e 26 de outubro de 2003, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, para debater e propor diretrizes que pudessem nortear e contribuir nas políticas setoriais e nacionais para o desenvolvimento urbano.

Da Conferência Nacional das Cidades, surgiu como base para discussão e propostas, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), contendo as resoluções que garantem o atendimento dos direitos da sociedade nacional e que abrem caminhos para um planejamento e gestão eficazes do território nacional, assim, as conferências são uma forma de revisar os princípios, objetivos e ações dispostos nas

resoluções da PNDU, para avaliar sua aplicação e exigir que seja colocado em prática os aspectos ainda não atendidos.

A PNDU aborda alguns aspectos voltados para a questão habitacional, sendo uma das áreas que mais necessita de respaldo por parte de políticas públicas, e visibilidade para conseguir conter as desigualdades presentes nesse contexto. Voltada para essas questões, de acordo com Brasil (2003), a PNDU tem como princípios: direito à cidade, moradia digna, função social da cidade e da propriedade, gestão democrática e controle social, inclusão social e redução das desigualdades e combate a segregação urbana; como objetivos: redução do déficit habitacional, planejamento e gestão territorial, geração de emprego trabalho e renda.

Do ponto de vista das ações propõe: participação e controle social (promover a conferência nacional das cidades antecedida por conferências estaduais, municipais e regionais, como fóruns permanentes de discussão e de proposições às políticas do ministério das cidades, com o objetivo de promover a participação cidadã, de setores produtivos, sindicatos, ONGs, OSCIPs, universidades e outros níveis de governo na formulação e definição da política urbana a nível nacional; os conselhos das cidades, nas esferas nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, deverão formular suas políticas urbanas, tendo por princípios básicos a garantia da gestão pública e do controle social, respeitando o princípio constitucional da responsabilidade dos poderes municipais na execução da política urbana).

O responsável por coordenar as conferências da cidade e a PNDU, é o Conselho das Cidades (ConCidades). O ConCidades foi criado no ano de 2004, para ser um instrumento de gestão democrática com atuação em âmbito nacional, estadual e municipal, sendo um órgão de natureza consultiva e deliberativa que se integra ao Ministério das Cidades, tendo como função estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, além de sua execução. O conselho é uma instância de negociação que permite a participação de atores sociais, como: setor produtivo, organizações sociais, OnG's, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais e órgãos governamentais, no debate em torno da política urbana, para que haja colaboração na PNDU, para que as políticas públicas sejam construídas de maneira que venha a favorecer todos os cidadãos.

Para que ocorra de forma significativa a Conferência Nacional, atendendo e abordando as demandas nacionais de forma detalhada, é necessário, que aconteçam as Conferências Estaduais e Municipais, que funcionam como fase inicial para a realização de propostas, e para isso, é necessária a intervenção do ConCidades estadual e municipal, para

que sejam promovidos encontros para debates e sejam escolhidos representantes para colaborar na participação popular e tomada de decisões.

As conferências municipais produzem demandas relacionadas a assuntos locais, o que significa a possibilidade de o participante falar de suas necessidades de forma mais próxima e direta e acompanhar de perto o desenvolvimento de ações decorrentes. No entanto, o foco principal das etapas municipais e estaduais ainda é o envio de propostas e delegados às conferências nacionais. Se todas as propostas se direcionarem somente ao encaminhamento às etapas posteriores da conferência – estaduais e nacional, perde-se uma oportunidade de diálogo entre governo local e comunidade que pode ser frutífera no sentido de aperfeiçoar os serviços públicos locais. (Alencar, Cruxen, 2015, p.28)

Antes das conferências, são realizadas Pré-Conferências na fase municipal e estadual, como forma de organizar, mobilizar e subsidiar a execução das conferências, colaborando com a elaboração de regulamento e funcionamento, e, contribuindo com debate acerca do tema, ou seja, essa fase funciona como um teste daquilo que poderá trazer bons resultados ou não, para saber como agir e como aplicar as metodologias durante as conferências.

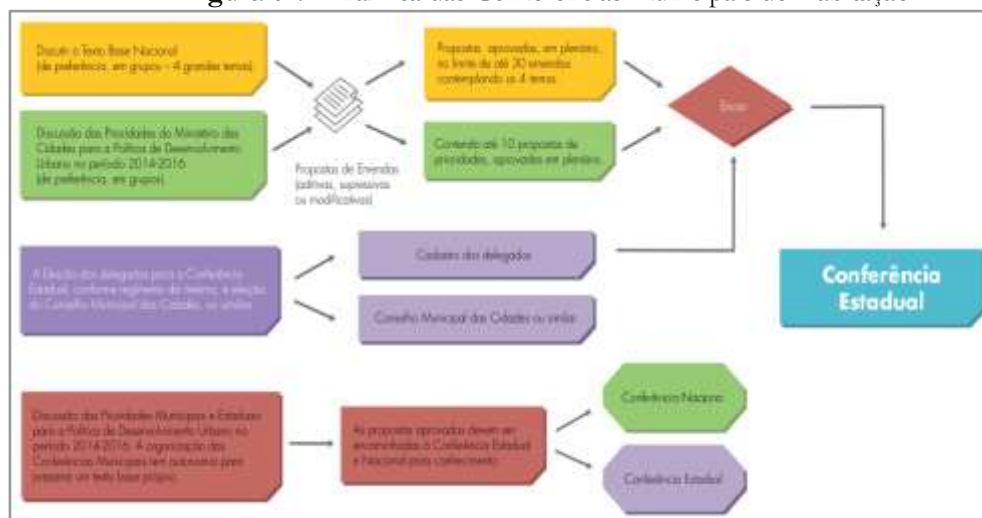
No âmbito municipal existe o Conselho Municipal da Cidades, além de ter conselhos específicos, como o Conselho Municipal de Habitação, sendo uma oportunidade de olhar para as questões que permeiam a cidade de maneira mais específica e significativa, podendo atender particularidades. “A etapa municipal das conferências permite, idealmente, a participação direta do cidadão, pois traz para o diálogo com a gestão a perspectiva mais próxima possível do cidadão usuário de serviços públicos” (Alencar; Cruxen, 2015, p.9). Nesse sentido, ocorrem as Conferências da Habitação, que são instâncias públicas de debates abertas a vários segmentos, tendo como função avaliar a execução da política habitacional do município e propor novas ações.

[...] utilizar as propostas produzidas no município na construção do planejamento municipal é uma boa alternativa para os governos fazerem uma gestão mais próxima do cidadão. O ideal é que os municípios, desde a convocação da conferência, considerem as propostas de âmbito municipal como um subsídio para o planejamento da cidade e também para avaliação dos serviços públicos. (Alencar; Cruxen, 2015, p.28)

Como participação popular em nível municipal, é esperada a presença de sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores, associações de classe, conselhos regionais profissionais, ONGs, clubes de serviços, instituições de ensino superior, diretórios acadêmicos, entidades assistenciais e religiosas, associações de moradores, representantes dos distritos rurais, integrantes de conselhos ou entidade comunitária, que poderão contribuir

com suas vivências e demandas experienciadas no território municipal. A Figura 1 mostra a dinâmica do desenvolvimento das Conferências Municipais da Habitação.

Figura 01. Dinâmica das Conferências Municipais de Habitação



Fonte: Brasil (2013, p.17)

De acordo com Brasil (2013), os quatro grandes temas contidos no Texto Base Nacional estão relacionados diretamente ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), sendo eles: políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade; participação e controle social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano; e instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial.

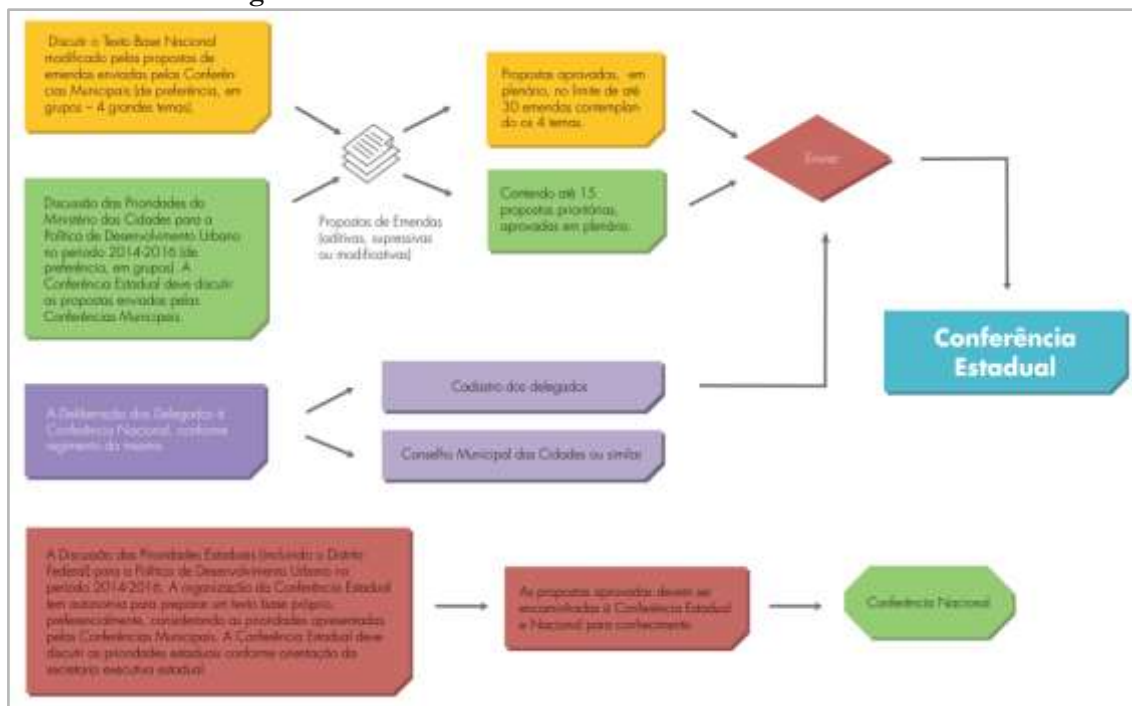
No âmbito estadual existe o Conselho das Cidades, além de ter conselhos específicos, como o Conselho Estadual de Habitação, sendo também uma forma de olhar para as questões que permeiam o Estado de maneira mais detalhada, deixando mais explícitas suas demandas.

A passagem para a etapa estadual, por sua vez, tem a virtude de promover o encontro entre delegados representantes de diversos municípios. Esses delegados trazem perspectivas próprias, ao mesmo tempo em que podem identificar aspectos presentes nos diferentes municípios e que devem ser considerados pela gestão pública estadual (Alencar; Cruxen, 2015, p.9)

Nesse contexto, ocorrem as Conferências Estaduais das Cidades (nessa fase não ocorre uma conferência específica para a questão habitacional, mas para as demandas gerais envolvendo a cidade, porém, as propostas levantadas na conferência municipal de habitação poderão ser colocadas normalmente), para promover diálogos e discussões em torno das políticas urbanas estaduais e das demandas levantadas nas conferências municipais, com o

objetivo de alcançar cidades mais justas e democráticas. Nessa fase, como participação popular, são enviados apenas os delegados e representantes nomeados pelas conferências municipais e poder executivo e legislativo municipal. A Figura 2 mostra como se estrutura a realização das Conferências Estaduais das Cidades.

Figura 02. Dinâmica das Conferências Estaduais das Cidades



Fonte: Brasil (2013, p.18)

Após a etapa estadual, chega-se à etapa final, que é a Conferência Nacional, gerida pelo Conselho das Cidades. Segundo Brasil (2013), a dinâmica dessa conferência prevê: discussão e aprovação do Texto Base Nacional (sistematização e aglutinação das propostas de emendas encaminhadas pelas conferências estaduais; elaborando um caderno contendo as propostas por eixos; realização de painéis em torno dos quatro grandes temas - políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade, participação e controle social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial.

Também, a votação em plenária das propostas de emendas; o resultado da votação irá compor o relatório final que será a Resolução.; discussão e aprovação das prioridades do ministério das cidades para a Política de Desenvolvimento Urbano (sistematização e aglutinação das propostas encaminhadas pelas conferências estaduais para a Política de Desenvolvimento Urbano; os delegados que possuem conhecimento das propostas

encaminhadas pelas conferências estaduais irão participar dos grupos de discussão; organização de grupos de discussão que deliberarão sobre as propostas que serão levadas a votação em plenária; e a plenária discutirá as propostas encaminhadas pelos grupos deliberando sobre as prioridades do ministério das cidades para a Política de Desenvolvimento Urbano.); e eleição das entidades membros do Conselho das Cidades para o próximo mandato (triênio).

É importante mencionar que a política de habitação no Brasil, a partir das conferências acontece, em grande parte das vezes, de modo descentralizado, considerando a participação em nível nacional, estadual e municipal. Entretanto, o nível municipal tende a apresentar os maiores problemas, sendo um deles, a falta de divulgação e participação dos grupos sociais populares e a indicação de agentes que possuem interesses individuais para compor os espaços de decisões.

O poder municipal pode indicar seus representantes (geralmente em busca de atender interesses pessoais) para ocupar esses espaços e deliberar a favor dos grupos dominantes. Os votos também não costumam ser paritários, o que dificulta as conquistas dos grupos excluídos. É necessário demarcar essa dinâmica que envolve um grande jogo de interesses, pois, representa um dos maiores empecilhos para que as pautas sociais cheguem a nível nacional.

A Habitação é um dos setores que se encaixa nas prioridades do ministério das cidades em relação à Política de Desenvolvimento Urbano. Segundo Brasil (2013), o ministério tem como objetivo prover o acesso à moradia digna, segurança e habitabilidade com vistas à diminuição do déficit habitacional brasileiro e para se alcançar essa meta, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), busca desenvolver ações com foco na urbanização de assentamentos já existentes e também na produção habitacional.

A SNH também propõe a elaboração e promove a implementação de programas de apoio ao setor público e entidades civis sem fins lucrativos, para buscar oferecer melhorias nas condições de habitabilidade de assentamentos precários e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda, e para isso, são desenvolvidas ações que visam prover medidas para a regularização fundiária, segurança e salubridade de populações localizadas em áreas inadequadas para morar e em situações de risco.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV - criado em 2009 pelo governo Lula, extinto em 2020 pelo governo Bolsonaro e retomado em 2023 pelo governo Lula) é um meio de promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais urbanas e

rurais, e possíveis reformas também, tendo como objetivo criar um ambiente econômico confiável e que venha estimular o desenvolvimento do mercado formal de habitação aliado aos subsídios governamentais para as famílias de baixa renda, priorizando o atendimento de mulheres chefes de família, moradores de áreas de risco e pessoas com deficiência.

Diante disso, fica evidente mais uma vez, a importância da realização das conferências desde o nível local até o nacional e a importância da inserção de atores da classe popular nas discussões, para que suas pautas fiquem visíveis e pressionem o poder público para mudanças, pois, “[...] as conferências são oportunidades para a participação direta de grupos sociais e culturais minoritários que alcançam a representação de seus interesses ao vê-los expressos em diretrizes para políticas públicas” (Avritzer; Souza, 2013, p.19).

Existem alguns parâmetros que podem indicar se as conferências serão proveitosas, que podem ser percebidos, de acordo com Alencar; Cruxen (2015), a partir da construção de propostas baseadas no diálogo entre os participantes, diálogo em grupos, a quantidade de pessoas em cada um dos grupos, se há respeito e oportunidade de se manifestar, o respeito pelo tempo de fala, todos esses aspectos irão contribuir na qualidade da conferência. Outro parâmetro importante a ser observado é,

O preparo prévio dos participantes em relação às formas de condução da conferência é muito importante, inclusive para que eles possam escolher melhor de quais atividades vão participar e como contribuir. Seria desejável promover estratégias de preparação para alinhar conhecimentos a respeito do assunto que será objeto da conferência, com informações acerca das principais políticas da área e seus resultados, da legislação já em vigor e dos projetos de lei relacionados ao tema. Importante destacar que não é suficiente apenas disponibilizar essas informações, mas disponibilizá-las de maneira simples e em linguagem acessível. (Alencar; Cruxen, 2015, p.27)

Para que haja interesse e participação significativa de cidadãos nas conferências, existem algumas condicionantes que incluem: instrução acerca do que é a conferência e dos temas que serão abordados, ser avisado com antecedência sobre quando e onde será realizada a conferência, acesso a transporte que os leve até o local e o fornecimento de alimentação, local e condições adequadas para realização das atividades. Por isso, é necessário que haja linguagem clara e objetiva na divulgação, além de pensar em toda a logística de deslocamento e oferecimento de condições adequadas para que haja efetividade na participação popular.

Para escolha da metodologia a ser utilizada nas conferências, principalmente para escuta popular, Alencar e Cruxen (2015), dizem ser necessário que haja participação ativa, transparência, diálogo, compartilhamento de poder, responsabilidade coletiva e eficácia nas

decisões. O diálogo é meio principal, pelo qual as pessoas irão se relacionar e realizar uma construção coletiva de ideias e propostas, será no compartilhamento de suas necessidades que as demandas em comum serão evidenciadas.

O diálogo entre pessoas desconhecidas pode ser um desafio, porém, as autoras colocam que, existem alguns procedimentos que podem ajudar nessa situação, sendo eles: os organizadores devem deixar claro os objetivos, fazer boas perguntas, ter um acordo coletivo, permitir que todos os participantes se expressem e prover um bom espaço físico livre de distrações e ruídos para realização da conferência. Todas essas medidas permitirão estimular o pensamento crítico, o aprendizado e a troca de saberes, unindo os participantes, que irão de maneira coletiva encaminhar propostas de melhorias para elaboração de políticas públicas urbanas que possam os favorecer.

Gestão Democrática e Participativa

A participação popular é fundamental quando se pensa numa gestão democrática e participativa, pois as vivências e demandas da própria população podem ser um meio de propor inovações e melhorias nas políticas públicas que irão reger o território. A participação popular, em um sentido amplo, pode ser entendida como [...] um processo de tomada de decisão aberto à cidadania, envolvendo temas que, direta ou indiretamente, afetam a vida de grupos e indivíduos no uso e apropriação de um determinado território urbano [...] (Pozzobon, 2008, p. 20).

Souza (2001), argumenta que a ideia de que especialistas devem decidir no lugar da maioria é uma falácia, pois isso aumenta o risco de corrupção e erros de avaliação. Quando poucos tomam decisões sem considerar a opinião da maioria, há desperdício de recursos e comprometimento da credibilidade das instituições. Além disso, a participação cidadã torna as pessoas mais responsáveis pelos resultados das decisões, incentivando maior fiscalização e cuidado com as políticas adotadas. Nesse sentido,

Muitas pessoas, por comodismo, e apesar de uma usual desconfiança em relação à chamada “classe política”, podem achar ser mais fácil entregar o poder de decidir sobre assuntos que afetam a sua vida a políticos profissionais e especialistas, sem fazer idéia do quão funcional esse comportamento é para o sistema de dominação que, de um modo ou de outro, as prejudica ou pode prejudicá-las, ao tolher sua liberdade. (Souza, 2001, p.335)

Assim, o autor ressalta que, a participação popular pode proporcionar melhores chances de um exercício mais pleno da cidadania, gerando uma maior e melhor integração

da sociedade. Por isso, desde o processo de planejamento urbano, a participação popular deve ser agregada, com intuito de trazer argumentos que venham basear as decisões a serem tomadas durante a gestão, ou seja, colocar em prática aquilo que foi planejado, permitindo a união entre gestores e sociedade para promover uma cidade mais justa e mobilizada perante as questões que a envolvem.

Antonello (2017) acrescenta que, aliar gestão e sociedade implica em novas formas de governo, mais transparentes e democráticas, permitindo o empoderamento de comunidades locais no processo decisório voltado para políticas públicas, indo além de uma democracia representativa, mas abrindo caminhos para a consolidação de uma democracia participativa, com vistas a alcançar emancipação social por parte da população.

O Estatuto da Cidade delinea regras gerais para a participação popular em processos de planejamento e gestão do espaço urbano. O Capítulo I, Diretrizes Gerais, instituiu: “A 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” (Brasil, 2001, p. 1).

Nesse sentido, Alencar e Cruxen (2015), apontam o termo “democracia participativa”, que acontece a partir da formalização de espaços onde sejam permitidas discussões públicas aliadas ao poder de decisão, permitindo que os cidadãos participem livremente e igualmente de audiências, reuniões, sessões, plenárias, conferências, etc. exercendo seu poder e direito de argumentação em favor das demandas presentes em seus contextos de vivência. Essa ideia de democracia participativa, de acordo com as autoras, possui três princípios:

O primeiro é o princípio da inclusão deliberativa ou pluralismo, que considera os cidadãos como iguais, independente de condição social, política, econômica, cultural e religiosa. O segundo, o princípio do bem comum, considera a possibilidade de que reuniões públicas de cidadãos possam definir as prioridades sociais. Por fim, o terceiro é o princípio da participação, segundo o qual deve haver chances iguais de atuação política, seja para fins de eleição, voto, expressão ou associação. Isso pressupõe a criação de mecanismos de decisão coletiva que facilitem a interação qualificada entre os cidadãos. (Alencar; Cruxen, 2015, p.8)

Existem diversas formas de conceber a participação popular, no sentido de democratizar as decisões públicas, por isso, é necessário destacar o conceito de Instituições Participativas, que segundo Avritzer (2008), são formas diferenciadas de incorporar cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

Essa participação nas decisões ocorre de três formas, sendo elas: a forma institucional de participação ocorre de baixo para cima, onde o Estado apenas tem a iniciativa de implantação de determinada política ou lei, ficando livre a entrada de qualquer cidadão no processo participativo, tendo eles papel central nas decisões; a partilha do poder, sendo o espaço em que atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente.

A ratificação pública, em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados apenas para presenciar a reunião pública e assinar o documento derivado dela. Além disso, existem também, três variáveis para diferenciar esses arranjos participativos, que são: “[...] iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (Avritzer, 2008, p.46).

Considerando tais instituições participativas e suas particularidades, é possível afirmar que as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais das Cidades têm como característica a participação que ocorre de baixo para cima, pois os participantes possuem o poder de propor e deliberar sobre as demandas voltadas para questões urbanas, incluindo os problemas habitacionais e seus déficits.

[...] as conferências nacionais têm fortes elementos deliberativos expressos pelo fato de a maior parte dos participantes afirmar que há um forte debate de ideias no qual a concepção dos representantes do governo não prevalece. Esse é um elemento muito importante das conferências porque mostra que elas são de fato um encontro entre governo e sociedade civil para definir elementos bastante amplos da agenda de uma determinada política pública. (Avritzer, 2012, p.22)

De acordo com Antonello (2017), o poder de deliberação por parte dos atores sociais, proporciona a possibilidade de tomarem decisões que vão interferir na gestão pública voltada à produção do espaço urbano, então, a participação deliberativa pode apresentar resultados que serão expressos na vida cotidiana da população, de forma individual e coletiva, sendo essa, uma alternativa denominada contra hegemônica, pois, será contrária ao sistema que mantém a população explorada e invisibilizada.

A instituição das Conferências, foi uma maneira de reunir milhares de pessoas em todo país, seja no âmbito local até o nacional, pessoas essas, que poderiam nunca ter participado antes de uma reunião pública, por isso, segundo Alencar e Cruxen (2015), é necessário repensar os formatos de reuniões que possam reproduzir uma cultura política autoritária, para buscar alternativas que venham permitir que cada vez mais vozes sejam ouvidas e de forma qualificada.

Esses, são espaços abertos para pessoas de diversas origens e grupos sociais, servindo como um espaço de aprendizado coletivo de uma cultura política inclusiva, e para que a participação popular continue se consolidando como uma prática democrática essencial para o planejamento e gestão. Além disso, as Conferências, “[...] são mecanismos basilares para garantir a gestão democrática da cidade, porque asseguram ao cidadão o princípio constitucional do direito à informação e à participação. Assim sendo, essas consultas devem ser promovidas e amplamente divulgadas pelo poder público.” (Antonello, 2017, p.137), para que a participação popular continue se consolidando como uma prática democrática essencial para o planejamento e gestão urbanos.

Em relação ao grau de envolvimento do público com reuniões públicas, e neste caso, com as Conferências, a participação está diretamente ligada,

[...] a escala, pois o envolvimento do cidadão decresce à medida que se afasta do nível local para o regional e nacional. Assim sendo, quanto maior for o espaço que o projeto de intervenção no território abrange, mais tênue será o grau de envolvimento. Portanto, a escala local permite um processo decisório que incumbe a população de maior poder na elaboração e aplicação de um projeto no território. (Antonello, 2017, p.138)

A participação popular a nível municipal, pode então, ser considerada a etapa mais eficaz relacionada a efetividade de uma escuta qualificada por parte do poder público, pois, “[...] as conferências municipais produzem demandas relacionadas a assuntos locais, o que significa a possibilidade de o participante falar de suas necessidades de forma mais próxima e direta e acompanhar de perto o desenvolvimento de ações decorrentes.” (Alencar; Cruxen, 2015, p. 28). Quando as propostas e delegados são enviados para as Conferências Nacionais, é perdido o diálogo entre governo local e comunidade, que se configura como a oportunidade mais significativa para buscar aperfeiçoar os serviços públicos locais e as demandas sociais. Além disso, em nível nacional, por conta das sistematizações, as propostas municipais acabam sendo descartadas, por isso,

[...] utilizar as propostas produzidas no município na construção do planejamento municipal é uma boa alternativa para os governos fazerem uma gestão mais próxima do cidadão. O ideal é que os municípios, desde a convocação da conferência, considerem as propostas de âmbito municipal como um subsídio para o planejamento da cidade e também para avaliação dos serviços públicos. (Alencar; Cruxen, 2015, p.28)

O processo participativo das conferências deveria ocorrer da maneira como foi exposto acima, porém, existem determinados problemas que impedem uma participação popular efetiva, como aponta Villaça (2005). O autor considera que a participação popular

no Brasil é uma ilusão, alegando que o avanço no debate público de leis importantes é restrito a uma parcela pequena da população, estando longe de ser considerado democrático.

Ele ressalta que, a participação popular deveria ser considerada a partir das atuações e as pressões exercidas por diferentes setores da sociedade sobre os governantes. O autor ressalta a falta de interesse da maioria da população marginalizada, em contraste com a participação bastante ativa de uma minoria organizada, competente e informada da população, destacando a dificuldade de divulgação das audiências públicas e de se apresentarem informações detalhadas, sugerindo resultados para a superação de problemas apresentados, fatos estes que impedem um aumento do interesse pelas questões de planejamento urbano.

Assim sendo, é importante salientar que as Conferências são um importante meio de promover a participação popular nas decisões de políticas públicas voltadas para suas demandas habitacionais, como tratado durante o artigo. É preciso pensar, que a atuação da sociedade civil no planejamento e gestão do território urbano, irá proporcionar condições para que as pessoas exerçam e participem de uma democracia participativa e contra-hegemônica, que é contra interesses voltados unicamente para o Estado aliado dos promotores imobiliários, que buscam concentrar todos os equipamentos e infraestruturas urbanas para seus empreendimentos - garantindo emancipação social e respaldo de direitos dos cidadãos para atuar em prol das demandas de seu local de vivência.

Considerações finais

Buscou-se analisar a importância das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais como meios para participação popular, tornando visível as inúmeras demandas que promovem à tempos a exclusão e segregação de determinados grupos sociais, a chamada questão habitacional, e incentivando a tomada de decisões por parte da população, principalmente dos grupos minoritários e excluídos, na elaboração de políticas públicas voltadas para as demandas sociais e habitacionais que os permeia.

As Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais desempenham um papel central na promoção de políticas habitacionais mais inclusivas e justas, contribuindo para a construção de uma sociedade mais igualitária, desempenhando papéis fundamentais na formulação de políticas habitacionais com o objetivo de reduzir a segregação e exclusão de grupos minoritários.

As conferências permitem aos representantes da sociedade civil serem protagonistas na formulação de políticas habitacionais, levando em consideração suas diversas realidades e necessidades sociais. Quando se fala em segregação habitacional, as conferências podem contribuir para o combate à discriminação e à exclusão social, promovendo diretrizes que visam a equidade e a justiça social. Além disso, participar das conferências oferece oportunidades de capacitação e empoderamento para membros de grupos minoritários, fortalecendo sua capacidade de influenciar as decisões políticas que afetam diretamente suas comunidades.

A gestão democrática e participativa nas conferências é essencial para garantir um ambiente inclusivo, transparente e eficiente. Para isso, é necessário garantir a representação de diversos segmentos da sociedade, incluindo grupos minoritários, além de promover a igualdade de oportunidades para que todos os participantes se sintam capacitados a contribuir. A garantia de espaços seguros, alimentação adequada e a disponibilidade de meios de transporte são fatores que afetam diretamente na participação popular, pois somente com essas garantias é que os participantes poderão se sentir mais confortáveis para expressar suas opiniões, contribuindo para que mudanças sejam exigidas para atender suas necessidades.

É importante que a tomada de decisão seja coletiva, como votações ou consensos, para garantir que as decisões reflitam as visões e necessidades do grupo como um todo, mas de forma que seja assegurado que todos os participantes tenham oportunidade de contribuir para as decisões. Somente assim, é possível criar um ambiente propício para a gestão democrática e participativa nas conferências, promovendo a inclusão, a diversidade de perspectivas e a eficácia na formulação de políticas habitacionais.

A atuação participativa no planejamento e gestão urbanos, especificamente em relação à questão habitacional, pode ter impactos significativos que abordam diretamente as necessidades da comunidade. A participação ativa da comunidade permite a identificação direta das necessidades habitacionais específicas, podendo propor soluções mais adequadas e personalizadas para diferentes grupos dentro da população.

A comunidade pode contribuir para o aprimoramento de programas de moradia social, oferecendo sua visão sobre a eficácia e a adequação desses programas às necessidades locais, além de exigirem que programas sociais de financiamento se adequem a sua realidade econômica, garantindo que os interesses da comunidade sejam considerados nas decisões sobre desenvolvimento habitacional. A comunidade envolvida no planejamento habitacional

pode e deve monitorar ativamente a implementação de políticas, garantindo que as soluções propostas sejam efetivamente executadas e ajustadas conforme surjam demandas.

As conferências são um instrumento importante para buscar atender demandas e promover a participação popular, todavia, são constantemente disputadas pelas ações clientelistas. Por isso, é necessário driblar tais interesses, pois, a disputa pela habitação (terra) é acentuada. Um exemplo disso, são as revisões de Plano Diretor, em que a maior parte dos participantes se resume a grupos dominantes e não especialistas, que costumam pautar somente seus interesses e convocam o mínimo possível da sociedade civil para a participação.

Portanto, ao integrar efetivamente a comunidade no processo de planejamento habitacional, os impactos positivos podem ser observados não apenas nas soluções específicas para a questão habitacional, mas também na promoção de uma cidade mais inclusiva e equitativa, que coloque a população como protagonista de decisões que impactam diretamente seu direito à cidade e sua qualidade de vida.

Referências

- ALENCAR, J.; CRUXEN, I. Organização de Conferências Nacionais: desafios e novas possibilidades de diálogo. Brasília, **Nota Técnica IPEA**, nº14, 2015. 30 p.
- ANTONELLO, I. T. Perspectivas dos Instrumentos Democráticos de Planejamento e Gestão do Território Urbano: as formas de participação da sociedade. **Revista Ra'e Ga**, Curitiba, v.42, p.133 - 148, 2017.
- AVRITZER, L. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol.14, nº1, 2008, p.43-64.
- AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro, **Texto para Discussão IPEA**, 1739, 2012. 26 p.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. de. **Conferências Nacionais - atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013. 305 p.
- BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T.. O Estatuto da Cidade Comentado, Lei Nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.) **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p.91-118.
- BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia; OLIVEIRA, Francisco de. (orgs.) **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2ª edição. 1982. p.37-70.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1.
- BRASIL. Conferência das Cidades - Resoluções I. Brasília: Ministério das Cidades, 2003. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/conferencias/1_cnc_-_resolucoes.pdf. Acesso em: 14/12/2023.
- Caernoenno de Geografia, resuante rruene, n. 21, v. 1, p. 112-204, mar/2022.*
- ISSN: 2176-5774**

- BRASIL. Cartilha da 5ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: https://www.secid.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/conferencia_cidades/Cartilha_Minist_Cidades.pdf. Acesso em: 14/12/2023.
- CARLOS, A. F. A. **A Cidade**. 3 ed. São Paulo: Contexto, 1997.
- CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática. 1989. 94 p.
- CORRÊA, R. L. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B.. **A Produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Editora Contexto. 2011. p.41-51.
- MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, p. 151-166, 2003.
- MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. 1.ed., São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.
- MONTEIRO, A. R.; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A Questão Habitacional no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v.16, e16015, p.1-13, 2017.
- POZZOBON, R. M. **Participação e planejamento urbano: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre**. 2008. 297 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- RODRIGUES, A. M. **Na Procura do Lugar o Encontro da Identidade**, um estudo do processo de ocupação de terras – Osasco. São Paulo, 1988, 417p. – Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1988.
- ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Cadernos IPEA: Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, v. 12, p. 199-210, 2006.
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora HUCITEC. 1993. 157 p.
- SAQUET, Marcos Aurelio; SILVA, Sueli Santos da. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **Geo UERJ** - Ano 10, v.2, n.18, 2008. p. 24-42. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/1389/1179>. Acesso em: 14/12/2023.
- SINGER, P. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, Erminia; OLIVEIRA, Francisco de. (orgs.) **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2ª edição. 1982. p.21-36.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. 6 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558p.
- VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. 94 p.
- VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel FAPESP, 2ª edição. 2001. 376 p.
- VILLAÇA, F. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, p.169-243, 1999.

Recebido em: setembro de 2024

Aceito em: abril de 2025