



## **A CONFERÊNCIA DAS CIDADES COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL**

Ricardo Hermany<sup>1</sup>

Daniela Arguilar Camargo<sup>2</sup>

**Resumo:** Os governos locais veem enfrentando diversos problemas frente a sua administração pública, com o aumento de problemas comuns da sociedade e a falta de soluções. O estudo reflete na importância da Conferência das Cidades, tratando-se de uma ferramenta de participação social, contribuindo para o fortalecimento municipal e laços cooperativos entre os municípios. Por meio da estratégia metodológica dedutiva e bibliográfica, realiza-se uma reflexão a cerca desse instrumento no Rio Grande do Sul, que permite a proposição de solução de enfrentamento de problemas comuns, considerando as dificuldades dos entes locais para responder demandas que são objeto dos entes estaduais, autorizando as intervenções pautadas na cooperação entre os governos locais.

**Palavras chave:** Conferências municipais. Cooperação. Gestão democrática.

**Abstract:** Local governments see facing many problems facing his government, with the increase of common problems of society and the lack of solutions. The study reflects the importance of the Cities Conference, in the case of a social participation tool, contributing to strengthening municipal and cooperative ties between the cities. Through deductive and bibliographical methodological strategy, carried out a reflection about this instrument in Rio Grande do Sul, which allows the proposition of common problems facing solution, considering the difficulties of local entities to

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa; Professor da graduação e do Programa Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC; Professor da graduação da FEMA, Santa Rosa; Advogado; E-mail: hermany@unisc.br

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social; e Pós Graduanda em Direito Tributário e em Planejamento Tributário pela Escola Superior da Magistratura Federal e Universidade do Norte do Paraná; integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. Email: danielacamargo68@gmail.com



respond to demands that are the subject of loved state authorizing interventions guided by the cooperation between local governments.

**Key Words:** Municipal conferences. Cooperation. Democratic management.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os municípios brasileiros veem passando por problemas de gestão pública, tendo em vista a dimensão de território e população, que atualmente conta com 5.570 municípios, conforme dispõe o IBGE em 2015, e esse número vem gerando desafios aos serviços prestados pelos governos locais, estaduais e nacional; nessa perspectiva, é fundamental a reflexão a cerca da gestão pública do país.

Dessa forma, a conferência das cidades se mostra como uma ferramenta de grande importância para um processo de participação social, bem como da contribuição para o fortalecimento da esfera local e da abertura de caminhos para uma cooperação entre os municípios. Levando em consideração a descentralização de responsabilidades pelos entes da Federação, trata-se de um avanço frente à administração pública, oportunizando a participação de novos atores, além do mais, deve-se trazer a tona que os limites de tais iniciativas, pois nem todos os governos locais são detentores de uma capacidade para o enfrentamento de seus problemas territoriais.

A última Conferência Estadual das Cidades realizada no Rio Grande do Sul foi em 2013, contando com 900 representantes municipais, a próxima será em 2017 e já está sendo divulgada em sites do governo estadual, com o tema da “Função social das cidades e da propriedade”, proporcionando o debate entre governo e sociedade civil. Posteriormente, no mesmo ano ocorrerá a etapa nacional em Brasília, onde a sociedade organizada, representada pelos seus delegados, irá colocar na agenda, os aspectos debatidos em âmbito estadual.

Assim, pretende-se aqui demonstrar a importância de ser potencializado esse instrumento, que permite aos governos locais, a proposição de soluções aos problemas comuns, levando em consideração a apresentação de propostas a cerca de cooperações entre municípios. Bem como, a importância da participação social para uma gestão democrática, levando em consideração os emblemas enfrentados no âmbito municipal. Nessa contextualização, está o problema de pesquisa: Diante



dos enfrentamentos nos governos locais, no que tange às políticas públicas e a necessidade de resultados e soluções para suas necessidades, a Conferência das cidades se mostra como ferramenta auxiliadora para a resolução efetiva de tais questões?

Diante da análise dos resultados das conferências estadual das cidades do Rio Grande do Sul, demonstra-se a necessidade de criação e fortalecimento da cooperação e interlocução entre municípios. O estudo parte de uma percepção a cerca dos problemas enfrentados nos governos locais, que em diversas situações exigem soluções ou resultados que não alcançam a capacidade da administração local. Emerge então a necessidade de que estas soluções sejam feitas conjuntamente, por mais de um município. A identificação desses enfrentamentos municipais ocorre por meio das conferências das cidades, por isso que esse instrumento deve ser potencializado, pois se trata de uma ferramenta democrática e participativa.

Para realizar esse estudo, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois o conteúdo da conclusão já está implicitamente no decorrer do trabalho, por meio da compreensão das conferências e da importância da participação social para uma gestão democrática; e o método de procedimento bibliográfico e documental, analisando em obras e sites do governo a importância das conferências para uma melhor solução de demandas comuns que necessitam serem objetos de políticas em âmbito local, e permitindo as intervenções elaboradas por meio de uma cooperação entre os entes locais.

## **1 CONCEITUAÇÃO E REFLEXÕES SOBRE A CONFERÊNCIA DAS CIDADES**

O Estado brasileiro, desde a metade do século XX deixa de ser um país rural e passa a ser um território urbanizado, em que cerca de 160 milhões de pessoas vivem na cidade (de acordo com o censo 2010 do IBGE), assim, esse aglomeramento de pessoas nas cidades, sem o devido planejamento urbano, ocasionou em problemas na qualidade de vida e comprometimento com a sustentabilidade futura.

De acordo com o IBGE, entre os anos de 1950 até 2000, o grau de urbanização brasileira aumentou de 30% para 80%, o que caracterizou uma grande diferenciação entre os estados e regiões, cidades e interior dessas. Da mesma



forma, nesse mesmo período, ocorreu um grande crescimento no tamanho das cidades e concentração urbana, principalmente em regiões litorâneas, regiões sul e sudeste. A concentração populacional, sem a oferta da infraestrutura, emprego e renda, levou uma grande parte da população a viver em condições precárias.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, possui como característica básica, perante a federação, de que cada um dos entes detém para si competências e atribuições exclusivas e que não podem ser usurpadas pelos demais entes. Assim, as contribuições e atribuições foram reduzidas e se tornaram preceitos constitucionais aquelas comuns entre o órgão do executivo da União, estados e municípios; e concorrentes entre os órgãos legislativos da União e estados.

Nessa estrutura de competências e atribuições, a cooperação e a coordenação entre os entes ganham grande importância, principalmente em microrregiões pouco dinâmicas e nas aglomerações urbanas, onde os problemas dependem de uma gestão compartilhada e cooperativa. Ainda, o que vem a ser definido pelas leis, não são suficientes para o enfrentamento dos desafios na construção de políticas que ofereçam respostas eficazes para as deficiências das cidades brasileiras. São desafios onde não se reconhecem os limites administrativos municipais, estaduais e federais, e que exigem um compartilhamento na gestão, bem como de ações de cooperação e coordenação entre os entes.

A conferência das cidades emerge de um contexto de participação popular, e se torna uma ferramenta para a gestão municipal democrática. Com os mais diversos enfrentamentos municipais, até decorrentes de um sistema político, limitou-se o debate sobre os problemas em âmbito local, em que o caminho do desenvolvimento e as políticas urbanas nos governos foram diferentes em momentos de investimentos e de desenvolvimento não participativo.

Assim, as conferências municipais surgem das demandas em movimentos sociais de reforma urbana, e com a finalidade de se tornarem uma ferramenta de interlocução entre a sociedade, os movimentos e os governos locais, estadual e federal, frente às políticas públicas. Criada a mais de dez anos, o marco de sua criação e legitimação está na Elaboração do Estatuto das cidades, Lei nº 10.257<sup>3</sup> de

---

<sup>3</sup> Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.



julho de 2001, assim como também pela criação do Ministério das Cidades, MP 103 – Lei nº 10.683<sup>4</sup> de 28 de maio de 2003.

No Estatuto das cidades, o artigo 43 dispõe que para ser garantida a gestão democrática da cidade, deverão ser usadas além de outros instrumentos, como debates e audiências públicas, as conferências sobre os assuntos de interesse urbano, em nível local, estadual e federal, esse é o primeiro passo para que essa ferramenta seja instituída. Ainda, a referida lei ainda destaca a criação de conselhos das cidades bem como a realização de conferências como formas de viabilização da participação social.

Quanto à criação do Ministério das Cidades, verifica-se na Lei que no artigo 27, inciso XI que a estruturação oportunizou o acesso aos direitos fundamentais por meio de ações democráticas e descentralizadas, tudo por meio da participação social. A iniciativa empurra o processo, promovendo e organizando as conferências das cidades, e fornecendo diretrizes para a realização nos outros níveis de governo. Assim, com a criação do Ministério das cidades, as realizações das primeiras conferências no ano de 2003 e as institucionalizações do conselho das cidades no ano seguinte iniciaram um processo de construção de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano.

A partir da institucionalização das conferências, as modificações na organização da gestão política e de desenvolvimento urbano municipal eram quase inexistentes, uma vez que não havia um conselho nesse âmbito. A ferramenta configurou como uma arena de decisões adotadas em ambientes democráticos em que as necessidades comuns são debatidas, e buscadas soluções para esses enfrentamentos. Atualmente, foram realizadas cinco conferências, tanto em âmbito estadual como nacional, sendo reforçada a ideia da importância de tais conferências. Entende Maricato (2007, p. 173) que nunca na história do Brasil a política municipal mereceu tanto um debate democrático como o que acontece desde a primeira conferência.

Ainda, o referido autor, Maricato (2007, 186) afirma que esse ciclo de conferências demonstra um potencial no ambiente em da esfera pública, onde se concentram diferentes atores e interesses em torno das políticas públicas,

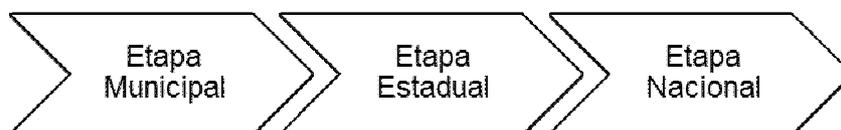
---

<sup>4</sup> Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.



possibilitando ainda, a proposição de outra política urbana nas áreas comuns, como saneamento, transporte e planejamento territorial urbano.

Funcionamento das conferências municipais:



As conferências são realizadas em etapas nos entes federados, ou seja, primeiro em âmbito municipal, onde o município coloca propostas e elege delegados para representação na segunda etapa, que acontece em âmbito estadual. De acordo com o regimento do ConCidades, deve ser realizada uma comissão preparatória em cada município, para que sejam debatidas as necessidades e projetos a serem levados para a etapa estadual.

A partir dos debates e estabelecidos os delegados para a representação municipal em âmbito estadual. Já em âmbito estadual, oportunizam-se que problemas comuns entre municípios próximos sejam postos por meio de uma cooperação, o que agiliza e facilita perante a última etapa nacional, onde os delegados escolhidos na etapa estadual levam os problemas dos municípios de seus respectivos estados, para que sejam debatidos e futuramente solucionados.

A realização do processo das conferências das cidades representa um avanço social brasileiro, pois busca por uma gestão mais democrática da política urbana, o que possibilita o debate e indicação de prioridades em todos os níveis federativos, envolvendo tanto agentes públicos como sociais, realizando assim um melhor planejamento das necessidades dos cidadãos, bem como dos projetos pertinentes ao âmbito local.

## **2 DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA FRENTE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, ficaram evidenciadas algumas mudanças na federação, como a descentralização, que possibilita o surgimento de inovações na gestão. Já a gestão democrática se mostra eficiente por meio da participação da sociedade civil, tal



participação é realizada por parte dos cidadãos, entidades representativas e segmentos sociais.

No contexto histórico brasileiro, verifica-se a contribuição da geração de lutas e movimentos sociais, que buscam o empoderamento social e local, objetivando uma moralidade na administração pública e melhor qualidade de vida. Por meio dessa luta, nos bairros e nas cidades o fortalecimento dos movimentos sociais no ano de 1970. Assim, foram combatidos concentração de poder e também ampliaram-se políticas de distribuição de recursos, sendo também importantes para a participação da população, com o intuito de destino na sociedade civil, combatendo o autoritarismo implantado em 1964.

Dessa forma, vieram a ser concretizadas, juntamente com a promulgação da Constituição de 1988, a eleição para direta para presidente, nesse contexto o Brasil passou por uma forte participação política, que movimentou os espaços de participação da sociedade. Assim, o processo de gestão democrática, em meados de 1989, foi marcado com a criação e formulação de formas de participação, como os conselhos municipais, consulta popular, audiências públicas e posteriormente as conferências municipais, garantindo acesso às políticas públicas participativas. Frente a esse marco democrático, ocorreu a contribuição para um fortalecimento da participação social, ocasionando em um controle social da gestão pública.

O controle social deve ser incentivado e efetivado mais pelo ator político para ampliar os espaços de participação na elaboração e fiscalização frente à execução de políticas públicas. Ainda a ampliação da participação deve ser provocada e motivada por meio da população evitando que a participação seja barrada pelos maus gestores.

Dessa forma, tendo em vista os enfrentamentos apresentados por gestões locais burocráticas, que afastam os cidadãos e as necessidades das comunidades, a participação na gestão, torna-a mais democrática. Assim, o exercício das funções e administração de recursos tem amplo debate frente a real necessidade social e o conteúdo das decisões que os envolvem. Esse problema não é somente visto em âmbito local como também estadual e nacional, onde se tem muitas obras inacabadas, superfaturadas, que veem a prejudicar a sociedade ao realizar com as consequências de má gestão e aplicação dos recursos públicos.

Para uma gestão democrática é fundamental a participação da sociedade, sem ela não se tem como ter essa gestão, e conforme o capítulo anterior, a



conferência das cidades, que em etapa municipal depende da participação social, demonstra-se um instrumento para uma gestão democrática.

Diante da relação entre Estado e Sociedade, a mesma deve ser estreitada, com novos paradigmas de legitimação, introduzindo uma gestão compartilhada entre essas figuras, combinando a democracia representativa e participativa. Entende Mattos (2002, p. 301), ainda sobre a participação popular e o controle social, frente à legitimidade de gestão das cidades, que as mesmas devem funcionar como um modo mais eficaz de fiscalização dos atos administrativos e legislativos municipais. Assim o controle social se mostra de grande relevância, uma vez que assegura a efetiva aplicação de formas de mudanças urbanas também trazidas pelo Estatuto da Cidade, ainda mais frente aos outros controles constitucionais.

Entende Oliveira (2002 p. 109) que quando tornamos plena a eficácia de tais meios democráticos dentro da gestão, o responsável ou gestor público instrumentaliza a participação, conjugando conforme já mencionado, as democracias participativas e representativas, trazendo uma evolução na tradição autoritária da gestão, em que são tomadas decisões dentro de gabinetes e impostas à sociedade.

A gestão democrática dentro dos governos locais exige daquele que administra, a competência decisória nas escolhas das necessidades e objetivos da sociedade. E para que sejam atendidos tais objetivos conta com a boa fé do governante na captação de questões sociais, e em mecanismos de garantia de direitos da comunidade. Esse processo é visto como uma forma de planejamento, introdução e governança de municípios submetidos ao controle e participação social, conforme Grazia (2002 p. 16). Contudo, somente será possível quando as articulações entre governo e sociedade, cumprindo com suas responsabilidades, buscam por uma qualidade de vida e maior efetivação de direitos.

Deixar por restrita a participação da sociedade em tais processos municipais é uma forma de recusar a cidadania, além de ser uma afronta aos princípios fundamentais previstos na Constituição. Assim, com a criação de mecanismos que possibilitem a cidadania frente à tomada de decisões oportuniza a racionalização de recursos e comprometimento por parte da população para com os demais. Somente assim a gestão democrática funcionará para todos e por todos, por meio da construção de um governo local digno e humano.

Contudo, conforme já salientado, a gestão democrática necessita da participação da sociedade, e esta muitas vezes não se faz presente, ou mesmo



aqueles que não são bons gestores identificam que a participação não é necessária, e para essa vertente, entendem Krech, Grutchfield e Ballachey (1975 p. 113) que o indivíduo tem a necessidade de poder, o desejo de controlar outras pessoas, e que os verdadeiros líderes precisam se libertar dessa necessidade, e é a verdadeira sociedade que tem esse verdadeiros líderes, que se desenvolve e não enfrenta crises.

Compreendem ainda os referidos autores, que o homem possui a necessidade de curiosidade, e esta podemos atrelar a participação da sociedade em algumas das formas de participação, uma vez que a curiosidade e a esperança por resultados e soluções aos seus problemas se mostram prioritários, e curiosos. Dispõe ainda que o homem com frequência se entrega ao pensamento, e busca por uma explicação para aquilo que o perturba. Entendem outras correntes, que o devido à sociedade ser patriarcal, é mais cômodo os governantes que elegemos decidirem por nós, do que a sociedade participar de questões de gestão administrativa.

Ao final, a democracia se mostra como uma metodologia em desenvolvimento cultural, conforme entende Huszar (1965 p. 14), em que coloca seu foco nas instituições sociais, jurídicas e políticas, devendo ser reinventada diariamente, e concretizada a gestão democrática, se realiza uma alavanca na democracia representativa, os elementos da participativa.

A falta de confiança nos atores políticos é uma das questões que mais levam a participação da sociedade na gestão, que não leva mais um viés cidadão, mas sim daqueles que são titulares da gestão, e a utilizam como uma forma de apropriação dela e dos seus fins, ocasionando em uma ruptura na legitimidade política. A população necessita se sentir como titular do poder e crer que seus interesses serão os únicos objetivos do governo, assim como dispõe o ideal da democracia. Assim, em qualquer sociedade que minimiza o campo político ao do Estado, em que maior parte da população são manipuladas para uma cultura de apatia política, a democracia pregada, será apenas formal.

O incentivo a participação, bem como a divulgação dos meios de participação devem ser realizadas por parte dos governos locais e também da própria sociedade, na busca por apoio e força com o intuito de mostrar as suas necessidades e buscar resultados para as mesmas. Dessa forma, as conferências das cidades se mostraram como um mecanismo de participação social que pode



trazer grandes retornos para o atendimento de demandas locais, conforme se demonstra no próximo capítulo, que tem como enfoque o estado do Rio Grande do Sul.

### **3 NOVOS CAMINHOS DA INTERLOCUÇÃO MUNICIPAL: ANÁLISE DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL**

Diante de todo o exposto, demonstrou-se o funcionamento e objetivos das confederações das cidades, bem como da importância da participação na primeira fase municipal, para debater as suas necessidades na busca por uma solução e eficácia de direitos em âmbito local. A partir disso, verificaram-se as seis conferências realizadas no estado do Rio Grande do Sul e os seus reflexos nos governos locais.

Primeiramente devem ser levados em conta, pontos mencionados na primeira conferência nacional de 2003, que na qual foram atualizados para os dados do censo de 2010 realizado pelo IBGE:

1. 84% da população brasileira moram nas cidades
2. Aproximadamente 60 milhões de pessoas não dispõe de coleta de esgoto
3. Somente 25,6% dos esgotos coletados recebem tratamento adequado
4. Aproximadamente 16 milhões de brasileiros não tem coleta de resíduos sólidos
5. Atualmente, 70% dos municípios (de 5.570), apresentam população inferior a 20.00 habitantes.

Fonte: <http://censo2010.ibge.gov.br/>

A primeira conferência das cidades, etapa estadual, ocorreu em agosto de 2003, e serviu como um espaço de debates com o intuito de consultar as demandas da população gaúcha na implementação de políticas urbanas. Destacou-se a importância das contribuições a serem geradas por essa construção coletiva da política de desenvolvimento urbano no Brasil. De acordo com Governo do estado, participaram 1,8 mil pessoas delegadas, que foram eleitas nas conferências municipais. Assim, os delegados apresentaram as principais necessidades e debateram sobre alternativas para os 356 municípios que estavam representados, realizando relatórios finais e elegendo os representantes para a etapa nacional.

As principais demandas apresentadas envolveram os problemas com habitação, saneamento, transportes, trânsito e mobilidade urbana. Ao final foram



produzidos 16 relatórios, e cada município com até 15 mil habitantes trouxe a representação por três delegados, assim aqueles municípios com maior população, puderam escolher mais delegados, um a cada acréscimo de 15 mil habitantes. Na etapa nacional, foram estabelecidos parâmetros para a política de desenvolvimento urbano, com proposta de integração das políticas de setor, princípios para a construção do direito à cidade, e do cumprimento da função social da cidade e propriedade, assim como o acesso à moradia, transporte público e acessibilidade, gestão descentralizada e democrática, participação da população na política nacional de desenvolvimento urbano, de acordo com disposto no site do ConCidades.

Na segunda conferência, etapa estadual, realizada em 2005, com o tema “a cidade é responsabilidade de todos”, foram indicadas prioridades de atuação ao ministério das cidades, bem como a realização de um balanço das deliberações ocorridas na primeira conferência; ainda a avaliação do sistema de gestão e implementação da política urbana, buscando a construção de uma esfera participativa, buscando ainda verificar os instrumentos de participação e elaboração das políticas públicas. E de todas as principais preocupações das cidades gaúchas, que foram levadas na etapa nacional, foram aprovadas apenas questões a cerca do princípio da gestão democrática, participação e controle social, estabelecendo-os como diretrizes de política de planejamento urbano, aprovando ainda a estruturação e os instrumentos da política regional e metropolitana, diante do apresentado pelo site do Governo Federal.

Na terceira conferência estadual no Rio Grande do Sul, ocorrida no ano de 2007, convocada por meio do decreto 45.003 de abril de 2007 “Convoca a 3ª conferência estadual das cidades e dá outras providências”, defenderam-se algumas propostas, como a criação de fundos de desenvolvimento urbano e conselhos das cidades, propondo ainda que tais conselhos sejam instituídos enquanto lei e se tornem uma política de estado, garantindo a manutenção independente do governo eleito. As demandas pautadas pelos municípios foram fundamentais para a construção da política nacional de desenvolvimento urbano, na etapa nacional, onde se propôs a construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano e a criação de uma política de regulação fundiária e prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.



Nessas três conferências, algumas questões obtiveram resultados, na etapa nacional, demonstra-se como exemplo a gestão democrática e planejamento urbano na tabela a baixo.

	<b>1ª conferência</b>	<b>2ª conferência</b>	<b>3ª conferência</b>
<b>Gestão democrática</b>	Aprovou a criação e constituição do Conselho das Cidades;	O Conselho das Cidades atuou para a implementação dos princípios e de diretrizes recomendados para a PNDU, estabelecidas nas conferências municipais, estaduais, do DF nacional	O Conselho das Cidades foi o protagonista da organização da Conferência, fazendo cumprir sua competência de convocar e organizar as Conferências das Cidades (Decreto nº 5.790/2006).
<b>Planejamento urbano</b>	Definiram diretrizes para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio de Planos Diretores Participativos e gestão democrática.	Propôs a capacitação do setor público e da sociedade civil para o planejamento e gestão participativa;	Dificuldades para implementação efetiva, por parte dos municípios, dos instrumentos do estatuto das Cidades associadas à falta de capacitação e articulação dos agentes locais interessados na reforma urbana;

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/> ; <http://www.mppr.mp.br/>

A quarta conferência estadual das cidades foi realizada em 2010 e teve como lema “Cidades para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social” e como tema “avanços, dificuldades e desafios na implementação de política de desenvolvimento urbano”, possuindo como finalidade a identificação dos avanços e resultados das etapas anteriores. Além de definir os problemas e dificuldades na implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, que busca a participação de todos os municípios do Estado, que enfrentam os problemas com habitação, saneamento, planejamento territorial e transporte; 162 municípios participaram do evento, diante do exposto pelo site do governo estadual.

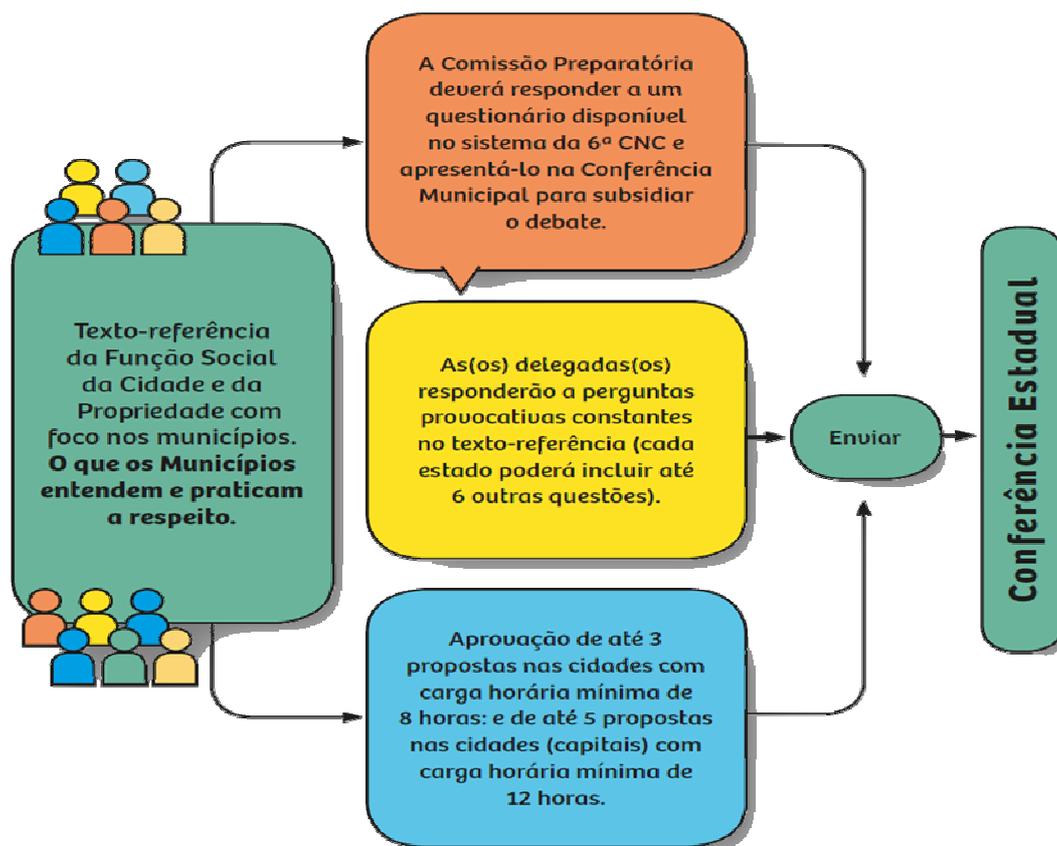
O resultado dessa conferência deve como aprovação a criação dos conselhos das cidades, de planos, de fundos e seus gestores nos níveis da federação. Tais conselhos locais serão criados por meio de audiências públicas, que vão ser promovidas pelo conselho nacional das cidades, com representação daqueles interessados.



Por conseguinte, no ano de 2013 ocorreu a 5ª conferência estadual das cidades, com o tema “quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já”. Abriu-se espaço para a realização de debates frente à reforma urbana, formulando ideias transformadas, articulando esforços e promovendo a igualdade entre os municípios. Trabalhou-se com investimentos e potencialização das políticas nacionais, sendo que foram conquistados 4 bilhões de investimentos em saneamento básico e produção habitacional, somando as conferências passadas. Das quarenta propostas apresentadas, apenas uma não obteve êxito, no que tange ao limite de 60 metros quadrados para unidades habitacionais de projetos viabilizados pelo apoio dos entes subnacionais. O relatório final apontou para estratégias de construção de um sistema nacional de desenvolvimento urbano, bem como a constituição de um roteiro voltado para a indicação de prioridades ao Ministério das Cidades na política urbana; e a indicação de prioridades de desenvolvimento urbano das cidades, bem como estados e distrito federal, buscando a identificação de ações prioritárias a serem desenvolvidas pelos governos, conforme disposto no 5º relatório da conferência das cidades no site do governo federal.

A partir disso, será desenvolvida no ano de 2017 a 6ª conferência das cidades, que tem como tema a função social das cidades e da propriedade; com os objetivos de propor uma interlocução entre autoridades e gestores dos entes da federação com os segmentos da sociedade, assim como também sensibilizar a sociedade para o estabelecimento de agendas e planos de ação para o enfrentamento dos problemas existentes nas cidades do estado; propicia ainda a participação da sociedade, considerando as diferenças de gênero, raça, etnia, orientação sexual e crença, para a formulação de proposições sobre o tema da conferência; garantindo ainda a gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano no estado, conforme o regimento da 6ª conferência encontrado no site das cidades do governo federal.

A 6ª conferência ocorrerá da seguinte maneira: primeiramente a etapa municipal, onde conforme a figura abaixo deve seguir esse roteiro, que conforme a data, os municípios já devem ter realizado as suas conferências em âmbito local, para apresentá-las em março de 2017 e posteriormente em junho de 2017.



Fonte: <http://app.cidades.gov.br/6conferencia/>

Por conseguinte, na perspectiva das conferências, a Constituição de 1988 consagra a participação social como um modo de afirmar a democracia representativa. Emergem então as instâncias de participação, que propiciam o encontro da sociedade com o governo, e aqui as conferências constituem uma oportunidade de participação, onde se permite a construção de um espaço de compartilhamento, elaboração e avaliação das políticas públicas de interesse comum.

Em contrapartida, Gurvitch (2005, p.22), justificando a construção do Direito Social Condensado, por meio da relação de interesses entre os integrantes da sociedade, demonstra que o processo de interação se encontra em diversos movimentos, e que o todo se integra para todos os membros, e se integrar nele é participar como um movimento de geração da totalidade, por meio dos princípios de unidade, sem integrar a um poder apenas unilateral. Nesse mesmo sentido, a



relação com o Estado e a sociedade é fundamental para esses processos que exigem a participação da população, assim como nas Conferências das Cidades.

Reflete-se ainda que tais conferências façam um novo modo de gestão pública, construindo essa nova relação entre estado e sociedade, sendo que as políticas públicas que são formadas a partir desse diálogo fortalecem e incentivam a participação e o controle da sociedade, ocasionando em premissas para a construção de propostas frente aos programas e projetos de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Ainda, a realização nos âmbitos dos entes federativos permite o reconhecimento das realidades e enfrentamentos locais, por parte dos órgãos superiores. Nesse contexto, surge a necessidade de valorar e potencializar tal ferramenta, pois as demandas identificadas pela sociedade podem ser mais atendidas eficazmente.

Identifica-se também a necessidade da cooperação entre municípios, com problemas comuns, pois se amplia a capacidade de atendimento junto aos governos estadual e federal. Ainda em algumas das conferências verificou-se a necessidade da melhoria na saúde, construção de hospital e pavimentação, contudo é visto que o poder público não torna viável a promoção de construção de um hospital para cada demanda, considerando aqui as questões comuns para os municípios, à busca pela cooperação deve ser estimulada, pois pode ser econômico estabelecer essa forma de parceria, uma vez que possibilita soluções que satisfaçam os demais municípios, com menos gastos e melhores resultados.

## **CONCLUSÃO**

Diante do apresentado, o processo de fortalecimento da esfera local vem por meio de um favorecimento da necessidade de surgir instrumentos de interlocução e cooperação entre os municípios, pois são estes que levam as expectativas da sociedade na resolução dos enfrentamentos locais. Abordou-se a perspectiva das conferências das cidades, contudo o tema não foi esgotado, propôs-se uma nova dimensão para a gestão democrática com o incentivo da participação da sociedade que foi observado a sua importância na realização de tais conferências.

A realização dessas conferências das cidades representa um avanço para a sociedade brasileira, uma vez que busca a gestão mais democrática da política urbana, possibilitando o debate de indicação de prioridades nos níveis da



Federação, envolvendo agentes públicos e sociais, ocasionando em um melhor planejamento das necessidades dos cidadãos, assim como também os projetos pertinentes aos governos locais.

Além disso, deixar por restrita a participação social nesses processos, resulta na recusa da cidadania, além de ser um embate aos princípios fundamentais constitucionais. Ainda, quanto a criação de mecanismos possibilitador da cidadania, frente a tomada de decisões, oportuniza a racionalização dos recursos, bem como o comprometimento da população com o bem comum.

Demonstrada a importância desse instrumento, e da necessidade de divulgação e potencialização, com a proposição de soluções aos problemas comuns, e que levando em consideração a apresentação de propostas de cooperação municipal, a importância da participação social surge novamente para uma gestão democrática. Respondendo então, ao questionamento do estudo, pois por meio dessa ferramenta, os estes superiores conheceriam os enfrentamentos dos municípios, e a partir disso, a busca por uma solução por tais problemas seria mais facilitada.

Conforme as conferências analisadas em âmbito do estado do Rio Grande do Sul, observou-se que as maiorias dos enfrentamentos das cidades foram vistos por uma parcela maior, ou seja, pelos seus municípios vizinhos, como também por parte dos entes estaduais e nacionais, proporcionando um debate e até mesmo uma cooperação, visando à busca por uma melhor solução para os seus problemas comuns. Verificou-se ainda que tais conferências sirvam para proporcionar principalmente esse debate, contudo elas requerem uma participação efetiva da população na etapa municipal, pois se não tiver participação, a realidade passada não será melhor conhecida pelos governantes, o que ocorre em municípios maiores.

Os governos locais devem primar pela ampliação das informações e debates, incentivando a interlocução e cooperação com os municípios vizinhos, pois combinados poderão promover políticas públicas mais eficientes dentro do território e para a população. Assim, essa forma de articulação passa a ser um movimento de atores envolvidos na gestão, incluindo a participação da sociedade, pois se trata de uma nova forma de governar, concentrada na mobilização dos interesses e recursos, em torno dos interesses comuns.



## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas Considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opin.Publica, Campinas, v.14, n.1, Junho 2008. BRASIL.

BRASIL. *Decreto-Lei nº de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 20 de set. 2016.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm)> Acesso em: 20 de set. 2016.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.790, de 25 de maio de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm)> Acesso em: 19 de set. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 45.003 de 12 de abril de 2007*. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=50585&hTexto=&Hid\\_IDNorma=50585](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=50585&hTexto=&Hid_IDNorma=50585)> Acesso em: 18 de set. 2016.

Conferência nacional das cidades. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/6conferencia/>> Acesso em: 17 de set. 2016

Conselho das Cidades. *Políticas Públicas com Participação Popular*. Brasília, Distrito Federal, 2006.

Governo do estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 17 de set. 2016

Governo Federal. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>> Acesso em: 20 de set. 2016.

GRAZIA, Grazia de. *Estatuto Da Cidade: Uma Longa História Com Vitórias e Derrotas*. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.

GURVITCH, Georges. *La idea de derecho social. Noción del sistema de derecho social, historia doctrinal desde el siglo XIX*. Tradução de José Luis Monereo Pérez e Antônio Márquez Prieto. Comares: Granada, 2005.

HUSZAR, George B. *Aplicações Práticas da Democracia*. Tradução de: J. L. Melo. Rio de Janeiro: Record, 1965.

KRECH, D; CRUTCHFIEL, R. S; BALLACHEY, E. L. *O indivíduo na sociedade: um manual de psicologia social*. Tradução de LEITE, Dante Moreira; LEITE, Miriam Moreira. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1975.



MATTOS, Liana Portilho. *Da Gestão Democrática da Cidade*. In: MATTOS, Liana Portilho. (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.