



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP  
*Campus Universitário "Ministro Petrônio Portella" – Bairro Ininga*  
*Telefone: (86) 3237-2169; E-mail: ppgp@ufpi.edu.br*  
*CEP 64049-550 – Teresina-PI*



CÂNDIDA ALVES ARAÚJO

**DIREITO À CIDADE, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO:**  
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DA CIDADE DE TERESINA-PI E  
DE TIMON-MA

TERESINA

2023

CÂNDIDA ALVES ARAÚJO

**DIREITO À CIDADE, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO:**  
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DA CIDADE DE TERESINA-PI E  
DE TIMON-MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Dr. Nelson Nery Costa

Coorientadora: Dra. Ana Keuly Luz Bezerra

TERESINA

2023

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Divisão de Representação da Informação

A663d

Araújo, Cândida Alves.

Direito à cidade, gestão e participação : uma análise da atuação dos conselhos da cidade de Teresina-PI e Timon-MA / Cândida Alves Araújo. -- 2023.

64 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2023.

“Orientador: Dr. Nelson Nery Costa”.

“Coorientadora: Dra. Ana Keuly Luz Bezerra”.

1. Conselhos Municipais. 2. Gestão Democrática. 3. Cidades.  
4. Ride-Teresina. I. Costa, Nelson Nery. II. Bezerra, Ana Keuly Luz.  
III. Título.

CDD 351

CÂNDIDA ALVES ARAÚJO

**DIREITO À CIDADE, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO  
DOS CONSELHOS DA CIDADE DE TERESINA-PI E DE TIMON-MA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Dr. Nelson Nery Costa

Coorientadora: Dra. Ana Keuly Luz Bezerra

Aprovada em 20 de março de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Nelson Nery Costa (UFPI)

Orientador



Documento assinado digitalmente

ANA KEULY LUZ BEZERRA

Data: 27/04/2023 08:15:28-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Ana Keuly Luz Bezerra

Coorientadora



Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Adriana Castelo Branco de Siqueira (UFPI)

Examinadora Interna



Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Bruna Stéfanni Soares de Araujo (UESPI)

Examinadora Externa à Instituição

*Dedico a todos que finalizaram suas pesquisas nesse período de pandemia.*

## AGRADECIMENTOS

Desde quando comecei a pôr meus pensamentos em palavras sinto um enorme abismo, muitas vezes intransponível, que sempre gerou sofrimento. Não conseguir expressar o que penso sempre me gerou ansiedade, mas entendia ser corriqueiro ou até mesmo normal, e não fazer algo que na minha cabeça todos normalmente conseguiriam me gerava mais dor e sofrimento.

Aprender a respeitar e conhecer seus limites é uma tarefa árdua e constante, mas aos poucos você consegue entender que a sua régua é somente sua e seu parâmetro não pode ser as conquistas alheias, e foi nesse processo que vivi esses 30 meses.

Ainda na Universidade em minha graduação sonhei com o mestrado, sonhava com a academia, em dar aula, sempre entendi que o conhecimento é libertador e não deve estar trancafiado, deve ser livre e repassado, mas esse sonho da academia se desfez, ao menos no momento.

Termo esse sonho lembrando de uma frase que li uma vez, na qual dizia "a escrita é dolorosa e solitária". Dolorosa foi sem sombra de dúvidas, mas solitária a minha não foi, tive no decorrer do processo várias mãos que foram estendidas a mim, outras me ampararam em momentos mais difíceis ainda, secaram minhas lágrimas, me levaram para tentar descansar a mente. Nesse momento agradeço a quem me acompanhou nesse processo.

E não poderia começar diferente agradecendo aos meus pais, Isabel e Júnior, que ainda hoje são minha maior base e inspiração, que me dão o suporte diário para continuar.

Agradeço às minhas irmãs, Carol, Luiza, Mariza que aguentaram meus pequenos e grandes estresses, que não foram poucos; e ao meu irmão Kassio.

Aos meus Pets, Bolinha, Lupita, Latifa, Bigode, Vitorino, Filó, Natalina, Juminha e Nina que acalmam e fazem rir meu coração com a bagunça que fazem pela casa, que o simples olhar deles transborda afeto necessário para os dias difíceis.

As minhas amigas irmãs, Lilian e Denise, por sempre estarem comigo e pelo apoio que sempre me deram.

Aos meus amigos, Breno, Laynne, Helaine, Lara, Danielle, Iara, Gludson, Maria Rita, Virgínia, Michelle, Ramony, Kaylanne, por me acompanharem nessa jornada, me sustentarem quando eu já não aguentava, pelos momentos de leveza, que apesar de cada vez mais raros se tornaram fundamental nessa jornada.

Aos meus colegas dessa jornada que se tornaram amigos, Samara, Gionanna, Laércio, Victor, Helinne, Aryadynna, Antônio Luiz, Paulo Henrique e todos os meus outros colegas da 7ª turma do PPGP. No final vamos sim conseguir!

Agradeço aos professores que me ajudaram nesse processo, ao meu orientador Nelson Nery, a minha coorientadora Ana Keuly, as professoras da minha banca, professora Lucineide e professora Adriana.

Agradeço a professora Maria Sueli Rodrigues de Sousa (*in mermoriam*) pelos ensinamentos e pelo acolhimento cercado de amor e coletividade. Pensar na professora Sueli é como pensar em uma árvore frondosa e imensa, tamanho era sua dedicação ao coletivo e amparo a todos que lhe procuravam, tive a honra de poder aprender com ela.

Agradeço aos meus companheiros e amigos do CAF-Coletivo Antônia Flor, por me permitirem fazer parte dessa construção tão importante na luta pelos Direitos Humanos.

Agradeço às minhas amigas e professoras da UESPI, Natasha e Bruna pelas conversas e pelo auxílio neste período de construção.

Agradeço à Clarissa Araújo pela ajuda e pelas conversas com troca de experiências e por não soltar minha mão nesse momento.

Agradeço à minha equipe de trabalho, ao meu chefe Ermano, e meus colegas Emanuel, Paloma, Lara, Marília, Juliana e Marcus, pela compreensão e pela força nesse momento.

E por fim, agradeço, também, a todas as pessoas que lutam por uma cidade mais justa e sustentável, pelo direito à moradia digna, pelo direito ao transporte público de qualidade, pelo direito de serem cidadãos ativos na construção de suas cidades.

*Pedimos, por favor, não achem natural o que muito se repete!*  
(B. Brecht, *A exceção e a regra*).

[...]  
*A cidade não para, a cidade só cresce*  
*O de cima sobre e o de baixo desce*  
[...]  
(Canção de Chico Science e Nação Zumbi, *A cidade*)

[.] *se decisões de política urbana nos trouxeram até aqui, guinadas em outras direções são sempre possíveis.*  
(R. Rolnik, *São Paulo: o planejamento da desigualdade*).

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo os Conselhos da Cidade do Município de Teresina-PI e do Município de Timon-MA, que se tratam das duas maiores cidades da Rede Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (RIDE-Teresina). Assim, objetiva-se com este trabalho analisar a estrutura e atuação dos Conselhos da Cidade do Município de Teresina-PI e do Município de Timon-MA, como instrumentos que buscam assegurar o Direito à Cidade. O estudo foi realizado através de uma abordagem qualitativa e quantitativa; além disso, utilizou-se o método de análise de conteúdo. A partir da pesquisa foi possível analisar conteúdos, como: leis, decretos, regimentos e atas de reuniões ordinárias e extraordinárias e outros arquivos que serviram como suporte para compreender como foram estruturados os Conselhos e como se deu a representação e participação dentro dos referidos Conselhos. Os resultados da pesquisa indicam que as estruturas dos Conselhos da Cidade foram pensadas e executadas para irem ao encontro do Direito à Cidade. No entanto, na prática não existe um aproveitamento do potencial dos Conselhos na gestão democrática das cidades objeto de estudo, e que ainda existe um longo caminho para que essa participação popular seja realmente efetiva. Além desses fatores, espera-se que este estudo contribua para o fortalecimento de pesquisas que destacam os Conselhos municipais das cidades da Região Nordeste, em especial o Piauí e Maranhão, que apresentam uma carência de aprofundamento científico em termos de dados teóricos e estatísticos, quando diz respeito aos Conselhos gestores.

**Palavras-chave:** Cidades. Conselhos Municipais. Gestão Democrática. Ride-Teresina.

## ABSTRACT

This research has as its object of study the City Councils of the Municipality of Teresina-PI and the Municipality of Timon-MA, which are the two largest cities of the Integrated Development Network of Greater Teresina (RIDE-Teresina). Thus, the objective of this work is to analyze the structure and performance of the City Councils of the Municipality of Teresina-PI and the Municipality of Timon-MA, as instruments that seek to ensure the Right to the City. The study was carried out through a qualitative and quantitative approach; In addition, the content analysis method was used. From the research it was possible to analyze: laws, decrees, regulations and minutes of ordinary and extraordinary meetings and other files that served as support to understand how the Councils were structured and how representation and participation within the referred Councils took place. The research results indicate that the structures of the City Councils were designed and implemented to meet the Right to the City. However, in practice there is no use of the potential of the Councils in the democratic management of the cities under study, and that there is still a long way to go for this popular participation to be really effective. Furthermore, it is expected that this study will contribute to the strengthening of research that highlights the Municipal Councils of cities in the Northeast Region of Brazil, especially Piauí and Maranhão, which have a lack of scientific depth in terms of theoretical and statistical data, when concerns the Management Councils.

**Keywords:** Cities. City Councils. Democratic management. Ride-Teresina.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 — Linha do tempo do Concidades 2003 a 2023  | 23 |
| Figura 2 — Construção abandonada   | 33 |
| Figura 3 — Mapa da RIDE da Grande Teresina   | 36 |
| Figura 4 — Organograma da estrutura e composição do Conselho Municipal da Cidade de Teresina | 44 |
| Figura 5 — Composição do plenário do Conselho Municipal da cidade de Teresina                | 45 |
| Figura 6 — Organograma do CONCIDADE/TIMON  | 47 |
| Figura 7 — Composição do plenário do CONCIDADE/TIMON   | 48 |
| <br>   |    |
| Quadro 1 — Avanços e dificuldades das CNCs na temática "Gestão democrática"                  | 20 |
| Quadro 2 — Documentos analisados dos Conselhos da Cidade de Teresina e Timon                 | 39 |
| <br>   |    |
| Tabela 1 — Representação do ComCidade de Teresina  | 50 |
| <br>   |    |
| Gráfico 1— Participação nas reuniões do ComCidade de Teresina em 2021                        | 51 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|            |  |
|------------|--|
| CNCs       | Conferências Nacionais das Cidades                     |
| ComCidade  | Conselhos Municipais da Cidade                         |
| ConCidades | Conselho Nacional das Cidades                          |
| FNHIS      | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social        |
| IBGE       | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística        |
| IPHAN      | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| IPTU       | Imposto sobre propriedade territorial urbana           |
| MTST       | Movimento dos Trabalhadores Sem Teto                   |
| PDGT       | Plano de Desenvolvimento da Rida da Grande Teresina    |
| PNDU       | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano            |
| RE         | Região Metropolitana                                   |
| Reurb      | Regularização fundiária urbana                         |
| Reurb-S    | Regularização fundiária de interesse social            |
| RIDE       | Redes Integradas de Desenvolvimento                    |
| SEMPPLAN   | Secretaria Municipal de Planejamento                   |
| SNDU       | Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano             |
| SNHIS      | Sistema Nacional de Habitação de Interesse             |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b>   | <b>12</b> |
| <b>2 CONSELHOS MUNICIPAIS DAS CIDADES COMO INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO</b> | <b>15</b> |
| 2.1 Gestão democrática e participativa  | 15        |
| 2.2 Conselhos das cidades e processos de planejamento municipal                                     | 20        |
| <b>3 DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO</b>   | <b>26</b> |
| 3.1 Cidade, para quem?, e a cidade como mercadoria  | 27        |
| 3.2. Cidade legal x Cidade ilegal: o mito das cidades planejadas no Brasil                          | 30        |
| <b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>  | <b>35</b> |
| 4.1. Caracterização da área de estudo   | 35        |
| 4.2 Dimensões, métodos e técnicas de pesquisa   | 38        |
| <b>5 OS CONSELHOS DAS CIDADES DE TERESINA E TIMON PROMOVEM O DIREITO À CIDADE? COMO?</b>            | <b>42</b> |
| 5.1 Histórico dos Conselhos da Cidade de Teresina e Timon   | 42        |
| 5.2 Representação e participação: quem participa dos conselhos, e o que/quem representam            | 48        |
| 5.3 Principais pautas, discussões e deliberações  | 52        |
| <b>6 CONCLUSÃO</b>  | <b>54</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b>  | <b>57</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, historicamente, a expansão das cidades, sem um efetivo planejamento, tem ocasionado uma série de problemas sociais; como consequência, uma parte da população é excluída do acesso a serviços públicos básicos (MARICATO, 2009). A dicotomia entre o real e o ideal, o planejado e o esquecido é a principal faceta das cidades brasileiras, logo, a desigualdade é a marca maior dessas cidades.

Na dinâmica de ocupação do território das cidades há uma evidente divisão entre a parte legal e as áreas ilegais (cidade legal e ilegal). A cidade legal é a planejada, a que é vista pelo poder público, logo a que concentra a maior quantidade de equipamentos públicos; a cidade ilegal, por sua vez, é a cidade posta à margem da gestão pública, pois não possui infraestrutura mínima e nasce no berço da irregularidade fundiária (MARICATO, 2009).

No contexto nacional, com o intuito de mudar essa realidade e pelas pressões dos movimentos sociais urbanos da década de 1980 é implantado na Constituição Federal de 1988 um capítulo sobre a política urbana (artigos 182 e 183), destacando a atuação dos Municípios na aplicação das políticas de desenvolvimento das cidades. A Constituição Federal traz como instrumentos dessa política de desenvolvimento o Plano Diretor Municipal, exigido para as cidades com mais de 20 mil habitantes, assim como outras medidas de regularização dos solos que foram mais tarde detalhadas no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.25/2001 (GONÇALVES, 2009).

A participação dos cidadãos na sociedade é uma das principais características de uma democracia, em especial, na democracia participativa existe esse caráter de exigência da participação do cidadão (GOHN, 2016). Dessa forma, a democracia deve ser construída no interior das cidades a partir da participação ativa de seus cidadãos.

Nesse sentido, surgem os conselhos populares, que “foram inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2016, p.5). Além disso, possuem importante papel no planejamento de políticas públicas específicas para a área ao qual se propõem a debater.

Outro avanço importante nesta temática, foi a criação, em 2000, do Ministério das Cidades, como órgão responsável pela formulação e condução da política de desenvolvimento urbano no Brasil; e nesse cenário surge o Conselho das Cidades, como

instrumento para assegurar o desenvolvimento e o acompanhamento da política urbana no país (VILLELA, 2015).

Dando continuidade a instrumentalização da política urbana e ao planejamento de políticas públicas da área a partir de instrumentos de participação cidadã, começam a se multiplicar no país os Conselhos Municipais da Cidade, criados a partir dos debates que ocorreram nas Conferências Nacionais da Cidade, com o objetivo de fortalecer a política urbana do país. Esses Conselhos se tratam de estruturas inseridas na esfera pública e que integram os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo (GOHN, 2016), cujo objetivo é auxiliar na implementação de políticas públicas voltadas para o Direito à Cidade, planejamento e desenvolvimento urbano.

Estudos anteriores realizados sobre o Conselho Municipal da Cidade de São Paulo e de Curitiba mostraram que são inovações entre a comunicação da sociedade civil e a administração pública municipal, demonstrando a importância da gestão democrática participativa dentro das cidades brasileiras. Além do mais, os referidos estudos mostraram a característica complexa e multifacetada desses instrumentos de participação direta (LIMA-SILVA; ABREU; LEBLANC, 2020; BRAGA; PESSALI, 2018).

Contudo, ainda é escassa a literatura sobre os Conselhos Municipais das Cidades Nordestinas, em particular cidades pertencentes à Regiões Integradas de Desenvolvimento. Vale destacar que a Região Nordeste possui duas Rides que abarcam a região da grande Teresina e a região de Juazeiro-BA/Petrolina-PE. A Ride da Grande Teresina foi criada para desempenhar um importante papel no desenvolvimento regional da área abrangida, levando em consideração suas características e particularidades. A escolha das duas maiores cidades em termos populacionais pertencentes a Ride partiu da necessidade de entender como ocorre a participação da população na construção de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Diante do exposto, busca-se com essa pesquisa responder ao seguinte problema: a estrutura e a atuação dos Conselhos Municipais da Cidade de Teresina e de Timon têm assegurado o Direito à Cidade?

Para responder esse problema, construiu-se a hipótese que segue: estruturalmente os ComCidades conseguiram respeitar as recomendações do Ministério das Cidades, das CNCs e do ConCidades no sentido de possuírem princípios, objetivos e diretrizes que buscam alcançar cidades planejadas, organizadas e sustentáveis, ou seja, assegurar o Direito à Cidade. No entanto, do ponto de vista prático esse alcance ficou apenas nos Decretos de criação e os Regimentos Internos, houve na verdade uma subutilização desses

instrumentos (dos Conselhos) de participação popular, devido a ausência de proposições e deliberações concretas no sentido de contribuir para a política de desenvolvimento urbano dos municípios. Além do mais, esses conselhos não são utilizados dentro dos programas e planos de desenvolvimentos realizados pela Ride-Teresina e nem fazem parte de sua estrutura.

Nesse sentido, considerando a problemática e a hipótese central, o objetivo geral desta pesquisa é analisar a estrutura e atuação dos Conselhos da Cidade do Município de Teresina-PI e do Município de Timon-MA, como instrumentos que buscam assegurar o Direito à Cidade. Para tanto, especificamente, almeja-se: descrever o histórico de criação dos Conselhos da Cidade de Teresina e Timon, além da estrutura, princípios e atribuições dos Conselhos; examinar a participação e a representatividade nos Conselhos de Teresina e Timon; analisar as atas das reuniões dos Conselhos, buscando identificar as principais pautas, discussões, deliberações e encaminhamentos.

Dessa forma, essa pesquisa se justifica pela necessidade de compreender como se dá a dinâmica dos Conselhos Municipais da Cidade de Teresina e Timon, por serem as duas maiores cidades da Rede Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, e se tais conselhos cumprem com o objetivo de assegurar o Direito à Cidade, tornando tais cidades democraticamente participativas e inclusivas.

O presente trabalho está estruturado em três seções, além da introdução e conclusão. Na introdução, apresenta-se a problemática, a hipótese e os objetivos da pesquisa. Já na primeira seção aborda-se a temática da gestão democrática e participativa, os debates ocorridos nas Conferências Nacionais da Cidade que resultaram na criação dos Conselhos Municipais da Cidade. Na segunda seção trata-se sobre o Direito à Cidade, explanando a situação atual das cidades brasileiras com a demonstração de proximidades e distanciamentos com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Na terceira seção é feita a caracterização da área de estudo, elencada as dimensões, métodos e técnicas de pesquisa.

Já na quarta seção, discute-se os resultados da pesquisa, por meio do histórico de criação dos Conselhos Municipais da Cidade dos dois municípios, além da análise da documentação, disponibilizadas pelos órgãos, na qual estão vinculados os Conselhos, demonstrando como se dá a representação e participação dentro desses conselhos; e por fim explicita-se a conclusão da presente pesquisa.

## **2 CONSELHOS MUNICIPAIS DAS CIDADES COMO INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO**

Dentre os debates que envolvem a temática da política urbana das cidades, um que se destaca é a tentativa de colocar os cidadãos como sujeitos ativos do processo de participação na construção das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das cidades. A construção da cidade a partir do ideário de coletividade, ou até mesmo da democracia participativa, foi uma construção que se deu por meio da história de enfrentamento de problemas reais da sociedade, o que resultou em experiências de ampliação do sentido da democracia (TEIXEIRA, A., 2020).

Dentre os instrumentos de democracia participativa mais utilizados na gestão municipal estão os conselhos. Essas instâncias possibilitam que o cidadão participe efetivamente da tomada de decisão, além disso foram criadas com o intuito de ensinar o cidadão sobre as relações da democracia participativa e a importância do controle da gestão pública pela sociedade (GOHN, 2016).

Com base nesse contexto, construiu-se esta seção em dois tópicos. No primeiro tópico aborda-se a análise da democracia participativa e a atuação dos conselhos como forma de participação direta dos cidadãos na gestão pública. No segundo tópico apresenta-se os Conselhos da Cidade e a sua contribuição para o planejamento urbano.

### **2.1 Gestão democrática e participativa**

Os conselhos gestores têm um papel fundamental na representação da democracia participativa, uma vez que, segundo Gohn (2016, p.5), eles se constituem como “instrumentos de expressão, representação e participação da população”, vinculados ao Poder Executivo, possuem ainda a responsabilidade de auxiliar na formulação de políticas públicas.

Contudo, ainda que os conselhos gestores tenham alguma semelhança com os conselhos comunitários, eles possuem diferenças significativas. Para Gohn (2016), os conselhos comunitários, populares ou de fóruns civis não-governamentais não possuíam assento no Poder Público e eram compostos, exclusivamente, por representantes da sociedade civil. Conforme a referida autora, os conselhos gestores, por sua vez, aperfeiçoam os modelos de conselhos anteriores porque aprimoram a participação popular e a estendem para a formulação de políticas públicas da área de sua atuação, portanto, são

dotados de potencial de transformação política. Em resumo, os conselhos gestores se configuram como instrumentos importantes de condução da população ao campo das tomadas de decisões políticas.

Vale destacar que as legislações atinentes ao tema colocam os conselhos como atores do processo de gestão descentralizada e participativa e são tratados como novos atores deliberativos e paritários. No entanto, estes, muitas vezes são taxados apenas como órgãos consultivos, colocando suas ações no campo da opinião e aconselhamento; além disso, em alguns municípios, os conselhos não passam de meros instrumentos nas mãos dos gestores e das elites locais (GOHN, 2016).

A atuação dos conselhos, como forma de gestão mais próxima aos cidadãos, está amparada na concepção do Estado federativo, que descentraliza a função dos entes e confere autonomia aos governos locais para que tracem seus planos de políticas públicas e sociais (ARRETCHE, 2004). Assim, os conselhos gestores têm papel fundamental no auxílio à gestão democrática das cidades, porém, devido a incapacidade do Estado em gerir todas as demandas da sociedade e a complexidade envolvendo as questões sociais, surgiu a necessidade de implementar novas alternativas para resolução de problemas sociais por meio da gestão participativa.

Entre 1990 e início dos anos 2000, surge no Brasil um “boom” de modelos de participação cidadã nas gestões das demandas coletivas. Nesse período são formadas as ligações entre os movimentos sociais com os espaços públicos em todos os níveis — local, regional, nacional e internacional (TEIXEIRA, E., 1997). Dessa forma, se intensifica no país as formas de participação dos cidadãos na criação de políticas públicas, mas antes de adentrar nos modelos de participação direta e como isso reflete na gestão democrática, principalmente na gestão democrática das cidades, se faz necessário explicar o conceito de participação política e cidadã.

A participação política se distingue do conceito de participação cidadã. A participação política se refere à participação em reuniões de partidos, comícios, participação em associações, em protestos, marchas, sendo assim, “são formas diferenciadas de expressão e ação coletiva que podem ter ou não conteúdo político, dependendo dos objetivos e do contexto em que se realizam” (TEIXEIRA, E., 1997, p. 183). É nesse contexto que se percebe a complexidade da participação, e que ela não pode se restringir tão somente a um único ato eleitoral, como o voto, por exemplo, que é episódico e individual; assim, a participação perpassa a ideia do individual e se atrela, principalmente, à ideia do coletivo.

A participação cidadã, por sua vez, trata-se de um processo complexo que envolve o Estado, a sociedade civil e o mercado, de tal maneira que além de usar os mecanismos existentes, também articula com novos mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social, e possui o intuito de aperfeiçoar o sistema de representação (TEIXEIRA, E., 1997).

Portanto, depreende-se que a participação cidadã ultrapassa o próprio Estado. A ideia do cidadão está inserida tanto nas decisões pertinentes ao Estado, quanto ao mercado e as próprias dinâmicas da sociedade civil. Além do mais, a participação cidadã não se confunde com a participação social e comunitária, visto que a participação cidadã não faz as vezes de Estado e não desempenha as funções próprias do Estado como prestação de serviços.

Outro ponto importante na gestão democrática e participativa diz respeito à tomada de decisão. Nesse sentido, é fundamental saber quem e como são essas decisões são tomadas dentro do Estado, “ou seja, refere-se ao sujeito e ao processo decisório” (TEIXEIRA, E., 1997, p. 195). Dentre esses sujeitos, estão os cidadãos que participam dos mecanismos de participação direta que permitem sua expressão e deliberação, o que os teóricos conceituam como "democracia participativa".

Para os teóricos da democracia participativa, o que se destaca na formação da vontade e da opinião é o papel ativo do cidadão, pois ele “aprende a tolerar a diversidade, a desenvolver a virtude cívica, a temperar o fundamentalismo e o egoísmo” (TEIXEIRA, E., 1997, p. 197). A crítica que se tece em relação às formas de representação existentes na democracia participativa é o fato das mesmas não levarem em consideração a complexidade da sociedade, na qual a dinâmica é completamente diferente das decisões tomadas, por exemplo, dentro de uma fábrica, ou de uma empresa, ou escola.

Dessa forma, a democracia participativa tem como um dos objetivos suprir as deficiências e superar os obstáculos, porém, “à participação nas decisões que se tornam cada vez mais complexas, envolvendo multiplicidade de interesses, incertezas, custos, garantindo conquistas institucionais e políticas já alcançadas” (TEIXEIRA, E., 1997, p. 198). Assim, no sistema da democracia participativa o processo de tomada de decisões enfrenta as problemáticas da consulta direta à população, principalmente em relação às questões a serem debatidas pelos cidadãos e a definição das formas de articulação dos diversos grupos presentes nos segmentos da sociedade.

A importância da democracia participativa direta se reflete no contexto das sociedades plurais, nas quais os instrumentos de participação direta, dentre eles ressalta-se

o objeto desta pesquisa os "conselhos municipais", se tornam essenciais para que o povo “descubra o que de fato quer não enquanto indivíduos ou grupos isolados, mas enquanto coletividade [...], e para que o Estado saiba qual é a vontade do povo” (CONSANI, 2016, p. 89).

No entanto, a efetividade da participação direta também perpassa pela ideia da difusão do conhecimento e das informações, para que o cidadão consiga compreender a dimensão dos problemas tratados no âmbito dos debates, bem como a relação com outros problemas, e como se dão as técnicas utilizadas para melhor aproveitamento da participação de cada cidadão, ou seja, para que haja viabilização da participação no processo de tomada de decisão se faz necessário a instrução da população para que entenda a dimensão de sua participação (TEIXEIRA, E., 1997).

Com esse intuito de efetivar a participação direta da sociedade na gestão das demandas públicas, na Constituição Federal de 1988 foram inseridos mecanismos de fortalecimento do poder local, bem como a criação de instituições participativas e de debates públicos, acatando as reivindicações das lutas encabeçadas pelos movimentos sociais por maior participação nas tomadas de decisões (TONELLA, 2013).

Além disso, foi incluída na Constituição Federal o capítulo sobre a política urbana e nesse contexto surge um novo modelo de gestão da cidade. Nesse sentido, para Tonella (2013, p. 31) “a nova orientação constitucional aponta para o abandono da ideia de planejamento urbano e substitui-a pela concepção de gestão”. Assim, foi nesse contexto de valorização dos poderes locais, que as gestões municipais ganharam instrumentos amparados em mecanismos jurídicos para tentar amenizar ou solucionar os problemas enfrentados pelos moradores das cidades.

Outro fortalecimento importante para a política urbana se deu no âmbito da criação do Ministério das Cidades, em 2003. Na primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), o Ministério das Cidades passou a compor o executivo federal, e representou um avanço na política de integração nacional no desenvolvimento urbano. Além disso, com o intuito de aprimorar os debates a nível de políticas urbanas foram realizadas, até 2012, as Conferências Nacionais das Cidades (CNCs), cujo “objetivo era debater com a sociedade civil e governos locais os processos de formulação e implementação das políticas do setor urbano” (MELLO FILHO, 2020, p.1).

Os debates realizados a nível de CNCs foram importantes para a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que tinham como objetivo garantir a função social da cidade, o enfrentamento das desigualdades urbanas e o papel do

poder público no enfrentamento dessas desigualdades, colocando a garantia do acesso à cidade digna para todos os seus habitantes (MELLO FILHO, 2020).

Dessa forma, na 1ª CNC, intitulada “Cidade para todos: construindo uma Política democrática e integrada para as cidades”, que teve como missão a garantia do direito à cidade, promovendo a universalização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna, à água potável e ao meio ambiente saudável e assegurar o trânsito e a mobilidade urbana com segurança, por meio da gestão participativa e trouxe uma série de princípios norteadores da política urbana como universalidade, equidade, sustentabilidade, integridade e gestão pública (BRASIL, 2003)<sup>1</sup>.

Vale ressaltar que a gestão democrática e o controle social da cidade também são princípios norteadores da política urbana, sendo assim, o poder público deve garantir mecanismos de gestão descentralizada, acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, implementação e avaliação da política urbana. No entanto, o debate sobre a participação e o controle social não ficaram restritos apenas à 1ª CNC, tais temas também foram debatidos ao longo das cinco CNCs.

Em 2010, foi realizada a 4ª CNC que teve como lema “Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social” e como tema “Avanços, dificuldades e desafios na implementação da Política de Desenvolvimento Urbano”, com o intuito de avançar com os debates realizados nas conferências anteriores colocou dentre as propostas prioritárias: a criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual e municipal, e no Distrito Federal (MELLO FILHO, 2020).

Diante do exposto, iniciou-se assim os desafios para a criação dos conselhos municipais pelo país, e ficou demonstrado a reduzida e lenta implementação de tais conselhos, além da própria fragilidade na implementação de instrumentos de participação democrática e controle social, como observa-se no quadro abaixo.

---

<sup>1</sup> Na 1ª CNC, realizada em 2003, foi divulgado o texto-base com o objetivo de estimular debates e contribuições na construção da política de desenvolvimento urbano do país, onde constava em sua segunda parte os princípios, diretrizes, objetivos e ações responsáveis por guiar a PNDU, dentre os princípios está o princípio da gestão democrática e controle social, na qual preceitua que “devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada, acesso à informação e ao controle social nos processos de formulação, implementação e avaliação da política urbana” (BRASIL, 2003, p. 5).

**Quadro 1 — Avanços e dificuldades das CNCs na temática "Gestão democrática"**

| CNCS   | AVANÇOS DAS CONFERÊNCIAS   | DIFICULDADES PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS RESOLUÇÕES DAS CONFERÊNCIAS  |
|--------|--|--|
| 1ª CNC | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovou a criação e constituição do ConCidades;</li> <li>• Aprovou a sistemática de realização de Conferências municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional.</li> <li>• Aprovou os princípios e diretrizes da PNDU.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzida e lenta implementação dos ConCidades em Estados e Municípios.</li> <li>• Fragilidade na implementação de instrumentos de participação democrática e controle social.</li> <li>• Limitada discussão e implementação da PNDU.</li> </ul> |
| 2ª CNC | O ConCidades atuou para implementação dos princípios e diretrizes recomendados para a PNDU, estabelecidas nas conferências municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de integração das ações das políticas de habitação, transporte e mobilidade, saneamento e planejamento urbano.</li> <li>• Caráter não deliberativo do ConCidades.</li> </ul>  |
| 3ª CNC | O ConCidades foi o protagonista da organização da Conferência, fazendo cumprir sua competência de convocar e organizar as Conferências das Cidades (Decreto nº. 5.790/2006).   |  |

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2009a).

Dessa forma, o quadro acima demonstra de forma resumida os acontecimentos das três primeiras CNCs, e as dificuldades encontradas para a implementação das determinações obtidas a partir das deliberações que ocorreram nas Conferências. Demonstrando, assim, que houve um grande percurso até começarem as implantações dos Conselhos Municipais da Cidade no país.

## 2.2 Conselhos das cidades e processos de planejamento municipal

Conforme demonstrado no tópico anterior, a partir de 2010 começaram a ser implantados os Conselhos Municipais da Cidade (ComCidades), ou “similares”; tais conselhos são orientados a tomarem como base a estrutura geral do Conselho da Cidades em âmbito nacional, que possui como base o Decreto nº 5.790/2006 (BRASIL, 2006a), bem como o regimento interno do ConCidades (BRASIL, 2006b).

Dessa forma, o intuito de criar uma rede de ComCidades é garantir a estruturação mínima para a constituição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), que tem como objetivo dentre outros “articular as instâncias de participação social das cidades entre as três esferas de governo” (BRASIL, p. 1, 2009b<sup>2</sup>).

Com o fito de manter a conexão dos conselhos municipais com o conselho nacional, o ConCidades orientou que os municípios devem ficar atentos: a) a estrutura da composição dos membros do conselho, respeitando os segmentos e a proporcionalidade definida pelas CNCs, constante no Regimento Interno do Conselho das Cidades; b) os princípios, as diretrizes e as atribuições, também definidas pelo Conselho das Cidades em âmbito nacional e as Conferências Nacionais; c) a perspectiva integrada das políticas setoriais de desenvolvimento urbano, dentre as quais se podem destacar a habitação, o saneamento, o transporte e mobilidade urbana e o planejamento do solo urbano (BRASIL, 2009b<sup>2</sup>).

Outro ponto interessante que foi sistematizado a nível de orientação aos municípios para poder dar início a criação dos ComCidades, foi para que fizessem um levantamento de todos os conselhos existentes em seu território relativos à política urbana, como por exemplo, habitação, desenvolvimento urbano, saneamento básico, além disso, o Conselho Nacional deixou a cargo dos municípios a definição da nomenclatura do Conselho, desde que escolhessem entre Conselho Municipal da Cidade ou Conselho de Desenvolvimento Urbano. Assim, o ponto principal é que todas as temáticas da questão urbana sejam tratadas no ComCidades (BRASIL, 2009b<sup>2</sup>).

Acrescenta-se ainda que foi colocado como orientação na criação dos ComCidades, que a participação da sociedade não fosse apenas pró-forma, ou seja, um mero cumprimento burocrático por parte do governo local, mas que deve acontecer de fato a participação e o consenso de todos os segmentos da sociedade e também do poder público local. Assim, esse entendimento se reflete no princípio da gestão democrática, já que busca assegurar um processo participativo (BRASIL, 2009b<sup>2</sup>).

Assim, com o intuito de efetivar esse processo participativo, principalmente, na criação dos ComCidades, os municípios foram orientados a realizarem a convocação de audiências públicas ou outros instrumentos de mobilização social, com os segmentos sociais interessados no assunto para iniciar as discussões. Também, foi sugerido aos

---

<sup>2</sup> A data provável foi adotada por esta autora com base na análise do conteúdo do documento. Este recurso é uma alternativa para documentos não datados, conforme a Norma Brasileira (NBR) 6023/2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2018).

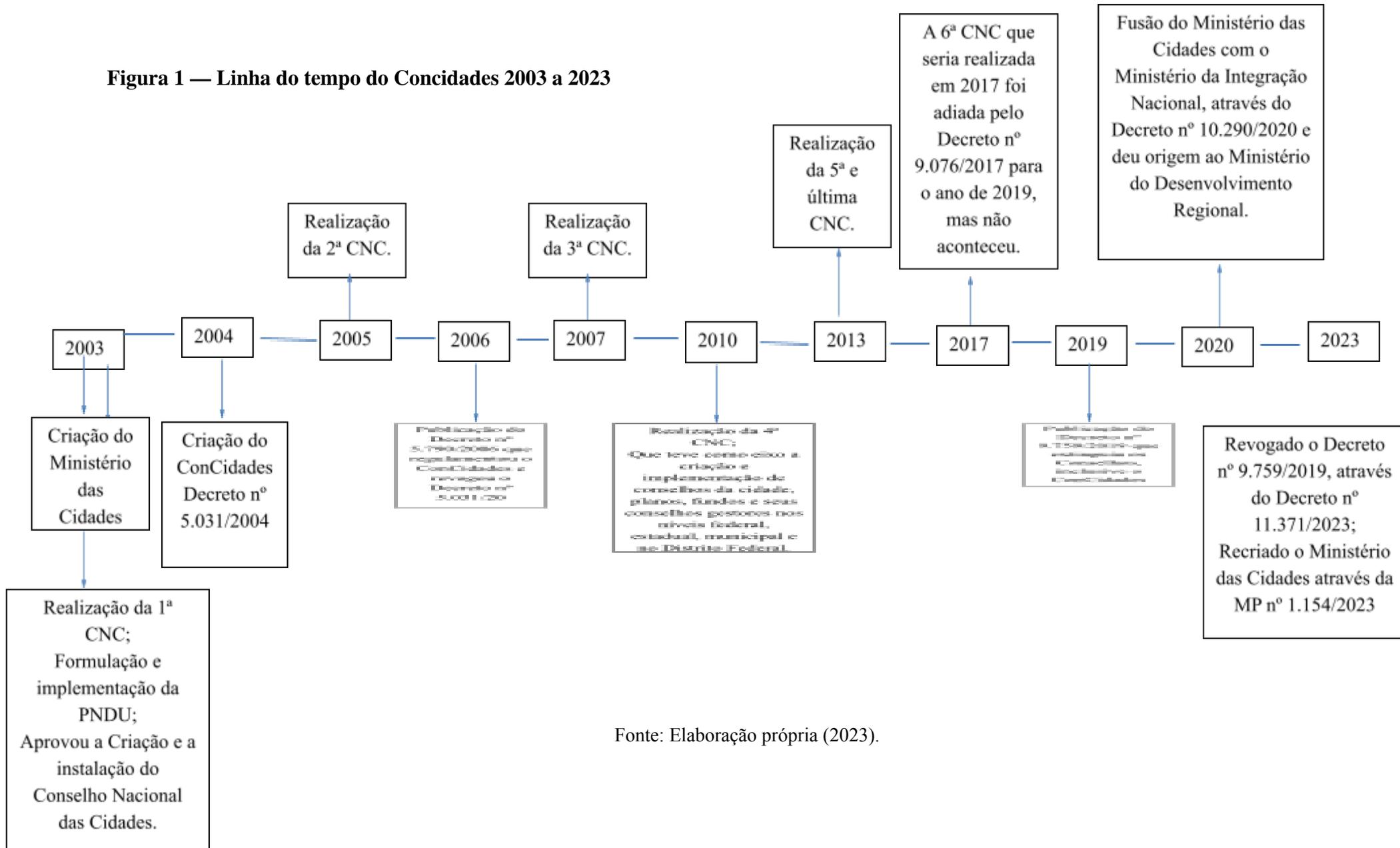
municípios que dispusessem de uma rede de contatos com outros conselhos municipais e estaduais para a troca de experiências para “obter informações acerca de sua organização, periodicidade de reuniões, estrutura, formas de mobilização da sociedade para efetivar as discussões, dentre outros, até mesmo para a elaboração do Regimento Interno do Conselho Municipal”. (BRASIL, p.2, 2009b?).

Para entender como devem atuar na gestão democrática das cidades se faz necessário entender a estrutura geral do ConCidades, regulamentado pelo Decreto nº 5.790/2006. Usado como parâmetro pelos municípios, o ConCidades é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem como finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2006a).

O ConCidades foi criado em 2004 por meio do Decreto nº 5.031/2004, no entanto com a derrocada da política federal de desenvolvimento urbano, em 2017, no governo do ex-presidente Michel Temer, começaram a serem enfraquecidos os instrumentos de participação popular, o que desencadeou, em 2019, na extinção de todos os Conselhos, através do Decreto nº 9.759/2019, assinado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro (BRASIL, 2004; BRASIL, 2019a).

Em 2023, com eleição do atual presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, dentre seus primeiros atos foi a assinatura e publicação do Decreto nº 11.371/2023 (BRASIL, 2023a) que revogou o Decreto nº 9.759/2019, e da Medida Provisória nº 1.154/2023 (BRASIL, 2023b), que recriou o Ministério das Cidades, que havia sido extinto em 2020 com a fusão do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Nacional, que à época ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Figura 1 — Linha do tempo do Concidades 2003 a 2023



Fonte: Elaboração própria (2023).

Interessante observar que o Decreto nº 5.790/2006, que regulamentou o ConCidades traz uma composição diversa e plural, destacando-se como membros: a) 12 representantes do Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal; b) 23 representantes de entidades dos movimentos populares; c) 06 representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e 04 representantes de organizações não-governamentais (BRASIL, 2006a).

O ConCidades também é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da PNDU e compete ao ConCidades dentre outras atribuições “estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável” (BRASIL, 2006a, p.2).

Frise-se que o ConCidades funcionará a partir de Comitês Técnicos que são eles: habitação; saneamento ambiental; trânsito, transporte e mobilidade urbana; e planejamento e gestão do solo urbano, e a própria composição de tais comitês deve-se observar uma representação diversa e plural. O que se depreende a partir dessa explanação da estrutura e composição do ConCidades é que ele é todo pensado para buscar uma gestão democrática e participativa dos diversos setores da sociedade no debate das questões urbanas no país. Dessa forma, se espera que os municípios reproduzam essa mesma sistemática de integração da sociedade em seus ComCidades para que haja um debate sério e profundo de desenvolvimento urbano.

Portanto, é necessário garantir aos participantes do processo democrático clareza quanto ao processo da qual estão participando, além de garantir o engajamento dos participantes, isso se torna fundamental nos municípios dada as características das populações, que muitas vezes não compreendem o que é um Conselho Municipal, e essa população é que precisa se transmutar de atores políticos nesses processos deliberativos (FREITAS; BUENO, 2018).

O planejamento urbano municipal tem um histórico de priorização de interesses individuais “e não atendimento de demandas coletivas”, o que caracteriza ao longo dos anos perfis de cidades brasileiras excludentes, com a privatização de espaços da cidade (MARRA, 2020). No entanto, com a intensificação das lutas urbanas na década de 1980, principalmente pelo direito à moradia, existe uma mudança na forma de pensar e sistematizar as legislações, para uma ideal de gestão democrática buscando uma maior participação dos habitantes das cidades.

Assim, os conselhos participativos têm papel fundamental no planejamento de políticas públicas, e no caso dos ComCidades esse papel é essencial no planejamento urbano, pois deve pensar junto a sociedade civil e as políticas públicas voltadas para o bem estar da cidade. No entanto, que para que haja de fato papel atuante dos ComCidades nos processos de planejamento urbano é necessário que os Conselhos Municipais estejam equipados com estrutura e mecanismos que permitam a participação de todas as “vozes” da cidade.

### 3 DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

A cidade é o ente federativo mais próximo dos cidadãos, pois as cidades são consideradas centros urbanos, isto é, a delimitação do perímetro urbano dos municípios; logo, um município pode ter várias cidades, organizadas em distritos, por exemplo. Contudo, neste trabalho, adotou-se a cidade (ou distrito sede) como sinônimo de município.

A ideia das cidades perpassa a própria ideia da coletividade, “na cidade nunca se está só, mesmo que o próximo ser humano esteja para além da parede do apartamento vizinho ou num veículo de trânsito” (ROLNIK, 2004, p. 19). Portanto, faz-se necessário uma gestão da vida coletiva, pois residir em uma cidade exige pensar coletivamente, e dessa ideia de organização da coletividade é que se aflora o poder urbano, ou seja, o poder público responsável pela organização político-administrativo das cidades (ROLNIK, 2004).

Dessa forma, o território das cidades é organizado pelo poder público, de forma que, para Rolnik (2004) a ideia de habitante significa justamente ser habitante de uma cidade e participar de sua vida pública, ainda que, como diz a própria autora, essa participação se resume apenas a seguir regras e regulamentos.

Essa ideia de coletividade se traduz no próprio conceito de Direito à Cidade como um “um direito coletivo que se apresenta como o direito de reivindicar a cidade através de uma apropriação — coletiva — do processo de urbanização, em oposição à perspectiva individualista que predomina na lógica neoliberal hegemônica” (LEVY; MARINO, 2020, p.49). Entretanto, é necessário que essa concepção de coletividade passe pela ideia de participação, tanto dos excluídos como dos oprimidos, na formulação das políticas urbanas, “quanto o estabelecimento de formas de autogestão, onde se organizam para desafiar as exclusões do poder público ou suprir as lacunas e ausências deste” (ZUZARTE, 2020, p. 173).

Nessa perspectiva, construiu-se esta seção em três tópicos. No primeiro, contextualiza-se os Municípios no sistema federativo brasileiro, bem como o protagonismo que adotaram posterior à promulgação da Constituição de 1988. No segundo, apresenta-se a segregação das cidades entre cidades legais e cidades ilegais. No terceiro e último tópico, analisa-se a cidade enquanto mercadoria e para quem serve o seu planejamento.

### 3.1 Cidade, para quem?, e a cidade como mercadoria

A falta de autonomia e a conseqüente falta de recursos financeiros dos municípios desencadeou, em 1983, na criação da Frente Municipal Nacional que reuniu 3 mil prefeitos e vereadores para realizar uma marcha em Brasília, requerendo a distribuição dos recursos para os Municípios e o aumento da autonomia dos governos locais (COSTA, L., 1999).

No contexto nacional, com o intuito de mudar essa realidade e pelas pressões dos movimentos sociais urbanos da década de 1980 é implantado na Constituição Federal de 1988 um capítulo sobre a política urbana (artigos 182 e 183), destacando a atuação dos Municípios na aplicação das políticas de desenvolvimentos das cidades. No entanto, é somente com a Constituição Federal de 1988 que eles ganham mais autonomia na condução da política urbana; a própria Carta Magna preceitua que a República Federativa do Brasil é formada pela União dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal traz como instrumentos dessa política de desenvolvimento o Plano Diretor Municipal, exigido para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, assim como outras medidas de regularização dos solos que foram mais tarde detalhadas no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (GONÇALVES, 2009).

Interessante observar, que somente em 2001 houve a regulamentação da política urbana trazida na Constituição Federal, através do Estatuto da Cidade; essa demora impediu o próprio desenvolvimento da política urbana no país. Além do mais, a complementação dos dispositivos constitucionais ocorreu também em 2005 com a lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor (Lei nº 11.124/2005). Vale acrescentar que em 2017 foi editada a nova Lei de Regularização Fundiária — (Lei nº 13.465/2017), que traçou as coordenadas para os programas de regularização fundiária urbana (Reurb) e regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), em caso de necessidade de regularização fundiária social sobre bem público (BRASIL, 2005; BRASIL 2017b).

Ainda dentro da política de organização das áreas urbanas do país, o Estatuto da Cidade, traz em seu artigo 4º dentre outros instrumentos da política urbana, as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas. Nesse sentido, as Regiões Metropolitanas (RE) conforme definição adotada pelo IBGE, se tratam de aglomerações urbanas resultantes do agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes pertencentes à mesma unidade da

federação criadas por meio de lei complementar estadual visando promover a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (IBGE, 2023).

Estas surgem, conforme Cavalcante (2020) também, com o intuito de organizar o planejamento dos municípios limítrofes, as Redes Integradas de Desenvolvimento (RIDE), que se trata de aglomerações urbanas do tipo das RE, formadas por municípios limítrofes pertencentes a mais de uma unidade da federação. No Brasil existem atualmente três RIDEs, são elas: a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF); a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (RIDE-Teresina); e a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA (RIDE Petrolina-Juazeiro).

Mediante o exposto, observou-se que toda a sistematização legal descrita acima foi levando cada vez mais o protagonismo para os Municípios como responsáveis pela gestão da política urbana nos seus territórios. No entanto, a centralidade conferida à gestão municipal muitas vezes foi deixada somente no papel, fazendo com que os Municípios não dessem a devida importância ao seu papel na formulação e na construção da política urbana municipal

Mesmo assim, os Municípios passaram a desempenhar um importante papel no processo de desenvolvimento local. Para Senhoras (2012), o desenvolvimento tem como objetivo a execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas de um território, com o intuito de criar condições sociais, políticas e econômicas para um desenvolvimento genuinamente local.

A própria ideia da competência expressa do Município, segundo Costa, N. (2019), é que de fato os municípios devem estar voltados para interesses locais, devendo inclusive prevalecer sobre as competências federais e estaduais, e que o “interesse municipal deve ter um grau maior, como ocorre quanto à definição do estacionamento nas vias públicas ou ao estabelecimento de cemitérios” (COSTA, N., 2019, p. 89), ou seja, a organização e o desenvolvimento urbano, o pensar a cidade deve ter como protagonistas além dos cidadãos o próprio Município.

Entretanto, essa importância conferida aos municípios/cidades pela Constituição Federal não foi encarada da forma devida pelo planejamento urbano modernista, “que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista” (MARICATO, 2009, p. 123), e que no Brasil refletiu a ideia de crescimento que transformaram as cidade em polos de exclusão e modernização incompleta.

A ideia do planejamento urbano no Brasil nasce a partir da necessidade que as elites locais tinham de embelezar as cidades, ou seja, essa era a principal ideia de modernização. Maricato (2009), afirma que foi durante o regime militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no país. É na década de 1980, que surge uma quantidade maior de planos diretores; entretanto a maior partes destes planos foi elaborada por especialistas que não conheciam a realidade das cidades brasileiras, e foi exatamente nesse período que houve um crescimento na produção acadêmica sobre o planejamento urbano do Brasil (MARICATO, 2009).

Nesse sentido, o planejamento urbano idealizado na década de 1980 era um planejamento excludente, pensado apenas para uma parcela da sociedade que possuía condições de usufruir a cidade em sua amplitude, e mesmo assim o poder público voltava sua infraestrutura para essa população.

No entanto, essa ideia de planejamento que exclui vai de encontro com a ideia da cidade como integradora e a cidade como agente de transformação, preceitos oriundos do Direito à Cidade (KLEIN, 2020). Apesar de existir pensamentos que buscam encontrar mecanismos para diminuir as disparidades das cidades, a realidade continua a mesma, visto que, “o planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...” (MARICATO, 2009, p.125) e nesse passo a própria cidadania também é restrita.

O Direito à Cidade surge para contrapor as injustiças sociais presentes nas cidades planejadas a partir da ideia de exclusão, ou usando o termo calculado por Rolnik (2022, p.23), “planejamento da desigualdade”. E quando se fala em Direito à Cidade a primeira coisa que se imagina é o morar, a primeira luta encabeçada pelos movimentos sociais das cidades se deu no âmbito da informalidade fundiária e da ausência de moradia digna

Segundo Maricato (2009), uma das principais ideias entre os neoplanejadores urbanos reside na concepção de que a cidade é uma mercadoria a ser vendida. Mas, a autora também deixa claro a complexidade que é uma cidade para querer ser vendida sem olhar a quem quer comprar, ou poderia até dizer a complexidade na exclusão daqueles que não a podem comprar.

A ideia da cidade como mercadoria parte do contexto da necessidade de vender a cidade para aquelas pessoas que têm dinheiro, assim, existe uma exclusão que é transmutada pela necessidade do capital externo. Maricato (2009) explica que existe uma abertura para o mercado externo, que é no fundo seletiva, ao passo que a cidade para esse mercado não pode ser vendida para visitantes e usuários em geral, sendo assim excluídos

por exemplo, as pessoas empobrecidas e imigrantes de países pobres. Nesse sentido, a cidade como é mercadoria é pensada para e por quem possui dinheiro.

No Brasil, o consumo da mercadoria *habitação* se deu fora do mercado “mercado pelas relações capitalistas de produção”, ou seja, voltada para os detentores do capital, os que possuem condições de comprar as mercadorias, dessa forma, a maior parte da população brasileira foi excluída durante décadas do direito de morar, resultante de “um processo de urbanização que segrega e exclui”. (MARICATO, 2009, p. 155). Além disso, a referida autora destaca que “a escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário como signo de distinção” (MARICATO, 2009, p. 159).

Portanto, depreende-se que a cidade com aval muitas vezes da própria gestão pública permanece voltada aos poucos que possuem condições de pagar por espaços urbanos melhores.

### **3.2. Cidade legal x Cidade ilegal: o mito das cidades planejadas no Brasil**

Entre as décadas de 1980 e 1990 ocorreu o *boom* do crescimento das cidades brasileiras, porém estas foram consideradas por Maricato (2009, p.140) como cidades "fora da lei", ou "fora de qualquer planejamento" , ou seja, as metrópoles brasileiras abrigavam em seu interior territórios que poderiam ser classificados como *não cidades*, e que essas se tratavam de periferias externas, com acesso restrito ou com total ausência de equipamentos urbanos básicos, como transporte público, energia elétrica e saneamento básico.

Dessa forma, a ideia/necessidade de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas não alcançou as regiões marginalizadas das cidades. Maricato (2009) dá como exemplo a proposta de Plano Diretor apresentada pela gestão de Maluf (1993-1996) e posteriormente pela gestão Pitta (1997) para a cidade de São Paulo que ignorou a cidade ilegal, ou seja, um projeto que não levou em consideração metade dos moradores da cidade São Paulo, já que viviam em favelas, loteamentos ilegais e cortiços.

O conceito de cidade legal e cidade ilegal parte do histórico de irregularidade fundiária presente no país; visto que, a ausência de planejamento estrutural das cidades brasileiras levou a uma exclusão intencional de parte da população que habita nossas cidades. Maricato (2009, p. 122), conceitua a cidade ilegal como aquela que existe fora da

ordem e do planejamento, “para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias”.

Em oposição a esse conceito decorrente da exclusão urbanística, representada pela irregularidade dos solos urbanos, existe o conceito da cidade legal, isto é, "cidade mercadoria". Esse termo remete ao que se denomina de “cidade oficial”, aquela que é planejada, é a cidade que existe aos olhos do legislador e que se sustenta na especulação imobiliária (MARICATO, 2009). É na cidade legal que a lei arbitrária é prontamente aplicada, a qual impede a ocupação<sup>3</sup> de terras urbanas, em outras palavras, nas áreas mais ricas e desenvolvidas da cidade, a ocupação de terras públicas não é tolerada. Ao passo que na cidade ilegal a ocupação de terras tem sido tolerada, e esclarece que se não houvesse esse permissivo a população pobre ficaria sem alternativa nenhuma, “teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos” (MARICATO, 2009, p. 161).

A expulsão da população empobrecida com aval do Estado para locais em que o capital não tem interesse é bem visto; quer dizer, esse espaço, que não interessa ao mercado, pode ser ocupado, desde que não “invada” áreas comerciais e nobres.

O que na verdade ocorre no país é uma construção de duas cidades pelo Estado: a cidade legal e a ilegal. O próprio Estado este permite que as populações mais empobrecidas se concentrem em áreas sem nenhum ou quase nenhum equipamento público, assim permite-se que essa população ocupe áreas que não interessam ao mercado imobiliário.

Enquanto, que a lei por muitas vezes injusta é severamente aplicada na cidade legal, porque são áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, é a zona onde a cidade é pensada, onde o Estado pensa o planejamento, onde existem equipamentos públicos, a cidade ilegal tem o permissivo do Estado de continuar crescendo desordenadamente. Em termos práticos, a exclusão da população mais empobrecida para a cidade ilegal se dá pela necessidade da cidade legal estar inteiramente voltada para o mercado imobiliário.

Um ponto interessante que Maricato (2009) aborda, também, como a própria aplicação das leis tributárias é feita de forma a incentivar a segregação dentro da cidade, e quando suas previsões estão em diminuir essa separação entre cidade legal e cidade ilegal,

---

<sup>3</sup> Os movimentos sociais, inclusive o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) rejeitam a expressão “invasão”, uma vez que afirmam que “se morar é um direito, ocupar é um dever” (MTST, 2018, n.p.). Dessa forma, adota-se o termo “ocupação”, para designar a ocupação de imóveis vazios (de propriedade pública ou privada), por falta de alternativa de quem ocupa, e principalmente imóveis usados apenas para fins de especulação imobiliária.

essas leis não são aplicadas, um exemplo clássico disso, é o próprio Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU)<sup>4</sup> que foi pensado na forma progressivo no tempo para a realização da justiça urbana, mas que de fato nunca foi aplicado, muito fácil verificar nas cidades brasileiras, sejam elas grandes, médias ou pequenas, terrenos que não cumprem a função social da propriedade e mesmo assim continuam sem nenhuma das sanções impostas pela lei, servindo apenas para a especulação imobiliária.

Dessa forma, Carmona e Bomtempo (2020, p. 2068) demonstram que a especulação imobiliária é responsável pela marginalização da população de baixa renda, e que “a favelização tende a triplicar até 2050, se nada for feito para reverter esse quadro”, ou seja, a efetivação de leis que tem o escopo de diminuir o empobrecimento maior da população brasileira. Assim, o IPTU progressivo pode ser importante instrumento de política urbana na efetivação do Direito à Cidade, principalmente “em prol do acesso à moradia, ao transporte e ao saneamento básico” (CARMONA; BOMTEMPO, 2020, p. 2079).

Um exemplo da situação descrita acima é a realidade atual do Centro de Teresina-PI. A capital do Piauí foi edificada às margens do Rio Parnaíba, a partir do seu marco zero que ficou centrado na praça da Bandeira (Praça Marechal Deodoro), as construções se deram na forma quadrante. Ocorre que com a expansão da cidade, o centro foi sendo esvaziado e suas casas e prédios estão à mercê do tempo.

Assim, os prédios no centro de Teresina-PI servem majoritariamente a especulação imobiliária, o que poderia ser evitado com a aplicação do IPTU progressivo, para que tais imóveis cumprissem sua função social. Em caso de reiterado descumprimento, uma alternativa é a desapropriação para fins de moradia social, de forma a trazer a população de baixa renda para ocupar os espaços centrais da cidade, o que resultaria em qualidade da vida de quem mora nas periferias da cidade em situação de total desassistência dos poderes públicos.

Além do mais, outro ponto interessante em que o IPTU progressivo poderia ser utilizado em Teresina seria para proteger seu patrimônio histórico e arquitetônico, uma vez que como dito anteriormente os imóveis deixados a mercê do tempo para servirem a

---

<sup>4</sup> A Constituição Federal em seu artigo 182, §4º estabelece que é “facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: i) parcelamento ou edificação compulsórios; ii) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; iii) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL, 1988, n.p).

especulação imobiliária agride de sobremaneira, a preservação da história da Capital contada através de suas construções. Portanto, ter uma política urbana de proteção do patrimônio histórico e arquitetônico e fazer com que ele seja destinado a programas públicos de moradia social vai ao encontro dos princípios do Direito à Cidade, transformando a cidade em um espaço mais justo e acolhedor.

**Figura 2 — Construção abandonada**



Fonte: Lopes (2022).

Assim, o aumento da exclusão nas cidades brasileiras perpetua no país a confirmação do Direito como sistema de opressão. “A relação entre terra e poder se mantém estreita. A lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios” (MARICATO, 2009, p. 162). Os que têm dominam o mercado e os interesses, e os que não tem não conseguem ser ouvidos, com essas vozes

caladas, as cidades brasileiras continuam a perpetuar a segregação econômica, social e espacial.

A separação da cidade gera consequências territoriais, como os problemas ambientais decorrentes da ocupação das áreas de preservação permanente, ou áreas de risco pela população excluída do mercado imobiliário, e o aumento da violência nas áreas marcadas pela pobreza, principalmente nas grandes cidades (MARICATO, 2009).

Um exemplo da primeira consequência foram as tragédias enfrentadas pela população da cidade de Petrópolis no estado do Rio de Janeiro e a cidade de Recife, capital do estado de Pernambuco, em 2022, que ao todo geraram mais de 400 (quatrocentas) mortes. As populações empobrecidas são obrigadas a ocupar áreas sem condições mínimas de moradia digna, e estão sujeitas a perderem o pouco que tem ou a própria vida, pela ausência de planejamento urbano. Chuvas e deslizamentos de áreas de encostas são previsíveis, o que nos faz pensar que o Estado assina sentenças de morte daqueles que ocupam as cidades ilegais (CARDIM *et al.*, 2022).

Em relação ao crescimento da violência nas áreas mais empobrecidas, destaca-se o aumento de crimes violentos no estado do Piauí, que foi o 3º maior crescimento no país em 2021, segundo o “Monitor da Violência” Tal resultado se deu, principalmente, em decorrência das brigas entre facções nas áreas mais pobres do estado” (PARLAMENTO PIAUÍ, 2022), que são áreas completamente desassistidas pelo poder público, e principalmente crianças e jovens ficam a mercê de facções criminosas, e muitas vezes amparados no mínimo necessário à subsistência por tais facções do que pelo próprio Estado.

Aqui não se diz que não têm degradação ambiental ou mesmo violências na áreas “nobres” da cidade, mas apenas que a cidade legal é mais visível ao poder público, ela concentra os esforços dos gestores públicos em levar qualidade de vida aos cidadãos, o problema é na seletividade de tais cidadãos, um grupo que pode pagar pelos melhores espaços da cidade. Maricato (2009) afirma que a mudança desse modelo passa pela necessidade de fomentar uma consciência social nas camadas mais populares, fazer a cidade real pensar a importância que a participação popular tem na construção da cidade.

Seria o caso em que a autora Maricato (2009) retrata que sem a participação social qualquer planejamento não terá nenhum efeito, isto é, a ideia de que os cidadãos serão verdadeiramente sujeitos ativos no processo de planejamento urbano e não mero objetos.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção inicia-se com a caracterização da área de estudo, em seguida, descreve-se o objeto da pesquisa, logo depois informa como serão demonstradas as dimensões, métodos e técnicas de pesquisa.

### 4.1. Caracterização da área de estudo

O estudo propõe analisar a atuação dos Conselhos Municipais da Cidade de Timon-MA e Teresina-PI, que compõem a RIDE-Teresina. Essa Região foi instituída através da Lei Complementar Federal nº 112/2001 e é constituída pelos municípios de Altos, Beditinos, Coivaras, Currealinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União, no Estado do Piauí; e pelo município de Timon, no Estado do Maranhão. A partir da criação da referida Região foi instituído o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, o qual tem como objetivo, articular e harmonizar as ações administrativas da União e dos Estados do Piauí e do Maranhão (BRASIL, 2001).

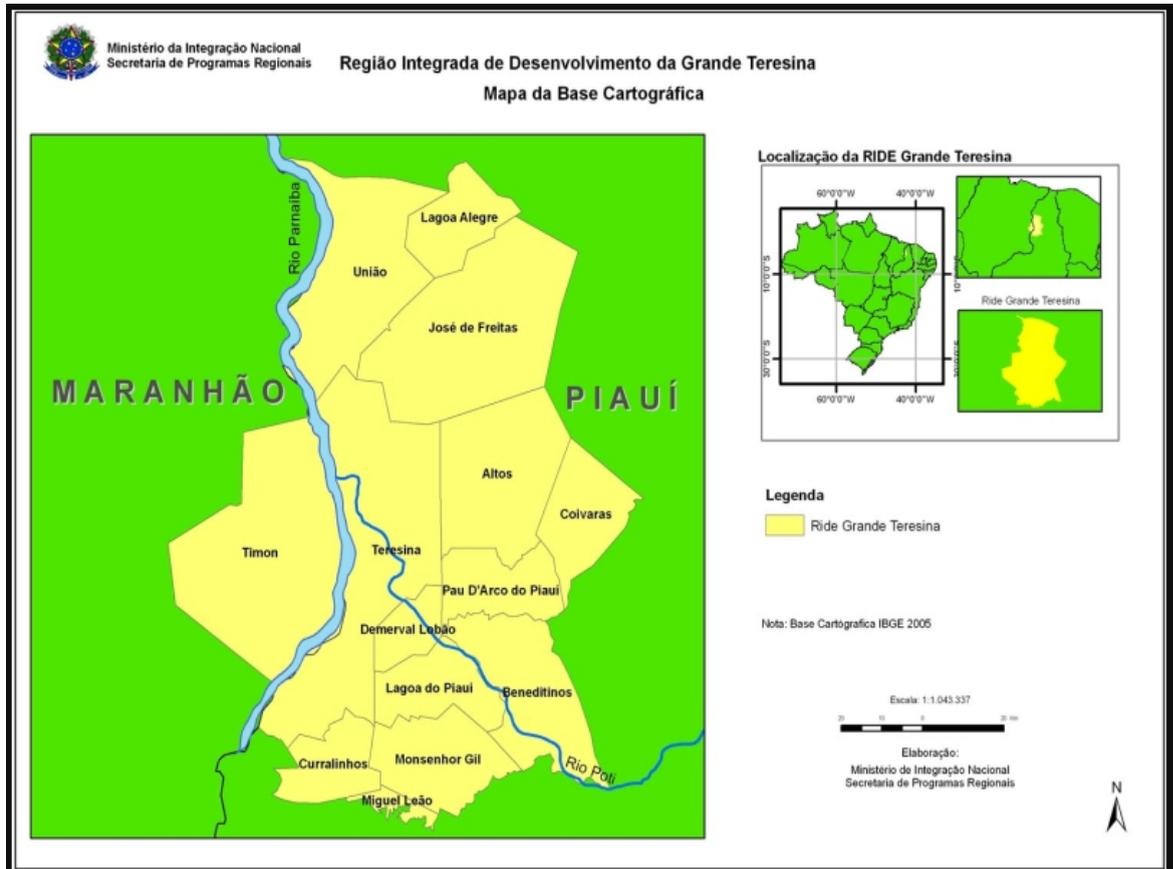
Conforme consta no Decreto nº 10.129/2019, são considerados como interesse da RIDE da Grande Teresina os serviços públicos comuns aos estados do Piauí e do Maranhão e aos Municípios que a compõem, relacionados dentre outras com as seguintes áreas: infraestrutura econômica e urbana, desenvolvimento urbano integrado e sustentável, saneamento básico, uso, parcelamento e ocupação do solo, transporte e sistema viário, proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental, educação e cultura, habitação popular, combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, bem como serviços de telecomunicação e de modernização tecnológica das cidades (BRASIL, 2019b).

O Decreto nº 10.129/2019 traz ainda como instrumentos de planejamento da RIDE da Grande Teresina, o Plano de Desenvolvimento da Ride da Grande Teresina (PDGT), elaborado de acordo com o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, e o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, elaborado de acordo com o PDGT (BRASIL, 2019b).

Como demonstrado na Figura 3, a RIDE-Teresina abrange 13 municípios do Piauí e uma cidade do Maranhão, e tem como os dois maiores municípios, Teresina, capital do estado do Piauí, e Timon, quarto município mais populoso do estado do Maranhão (IBGE,

2021). As cidades possuem como limite natural o Rio Parnaíba, são consideradas irmãs que possuem problemas parecidos em suas áreas, principalmente em relação ao planejamento estrutural de ambas as cidades.

**Figura 3 — Mapa da RIDE da Grande Teresina**



Fonte: Brasil (2014).

Teresina foi criada nos primeiros anos da década de 1850 e atualmente possui uma população estimada, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021), em 871.726 mil habitantes possuindo uma área territorial de 1.391,293 km<sup>2</sup>. A necessidade de criação da capital do Piauí se deu em decorrência de embates políticos sobre o crescimento da província do Piauí, tendo em vista que a época criava-se um movimento de negar a capital Oeiras, sob a alegação de que a então capital da Província do Piauí não tinha condições de ajudar no crescimento e desenvolvimento do Piauí:

Essas representações atuavam como testemunhos, nos quais se argumentavam sobre os inconvenientes de uma Província marcada por distâncias consideráveis somado às dificuldades de transportes para escoamento das riquezas e a localização da capital situada distante dos grandes rios (GANDARA, 2011).

Assim, na época da mudança da capital da província do Piauí o próprio presidente Antônio Saraiva se incumbiu de tal missão, e iniciou os preparativos para a tão aguardada mudança, Teresina foi vista como importante papel tanto de unificar o território da Província, como de melhorar o desenvolvimento do Piauí, já que se encontrava às margens de dois Rios - Rio Parnaíba e Rio Poty, a época navegáveis e além do mais, estava próximo a cidade de Parnaíba, cidade do litoral do estado do Piauí, que disputou também o status de Capital; no entanto, a estratégia da capital mais ao interior foi melhor absorvida pelos políticos da época (GANDARA, 2011).

Dessa forma, através da Resolução nº 315/1852, a transferência da capital é autorizada e a nova Vila do Poti passa-se a se chamar Teresina, em homenagem à Imperatriz Teresa Cristina, esposa de Dom Pedro II, e logo é elevada à categoria de Cidade começando seu processo de acelerar a construção da capital, ganhando seus principais prédios e as primeiras residências das famílias abastadas (GANDARA, 2011)

Teresina, foi planejada e pensada para ser a capital do Piauí, no entanto foi uma cidade pensada ainda no século XIX, o desenho da cidade levava em consideração a existência da sociedade da época, e como a maioria dos planejamentos das cidades do país, não levou em consideração os diferentes perfis socioeconômicos da população.

Apesar de planejada, Teresina demora a apresentar sinais urbanos, “até a primeira década do século XX, tinha aquele aspecto bem característico das cidades coloniais” era pouco habitada e possuía ruas estreitas, e era comum a presença de animais soltos pelas ruas, e a sujeira acumulada (NASCIMENTO, 2002, p.120). Segundo o referido autor, a cidade de Teresina possuía em 1940 uma população de 67.641 habitantes, dos quais 34.695 vivem nas zonas urbanas e suburbanas. Dessa forma, a cidade não possuía uma divisão clara entre o campo e a cidade, e como crescimento da cidade os serviços públicos de água e energia não conseguiam suprir a demanda do crescimento da cidade, tendo em vista que os serviços já eram anteriormente precários.

Teresina, com o passar dos anos tenta acompanhar a ideia de crescimento e planejamento urbano existente no país nas décadas de 1970 e 1980, porém uma parcela significativa de sua população foi excluída de equipamentos públicos importantes, como saneamento básico, moradia, espaços de lazer dentre outros.

Já do outro lado do Rio existe o município de Timon, localizado no estado do Maranhão, à margem do Rio Parnaíba, divisa com o estado do Piauí, fica a 426 km da capital São Luís; e segundo dados de 2021 do IBGE possui uma área total de 1.763,220

km<sup>2</sup>, com uma população estimada de 171.317 habitantes, e uma densidade demográfica de 89,18 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2021).

O povoamento do Município tem início no século XVIII, com a fixação das primeiras fazendas na região, e ao longo dos anos passa de um simples povoado com o nome de São José do Parnaíba, passando a se tornar definitivamente Vila em 1890. A região surgiu como cidade em 1924 com o nome de Flores e em 1943 por exigência do IBGE, seu nome foi alterado para Timon, através do Decreto-Lei nº 820/1943, sob a época da gestão de Dr. Paulo Ramos no Maranhão (SANTOS, 2007).

É na década de 1960 que a região começa a ganhar contornos de cidade, o município apresentava sérios problemas de falta de infraestrutura básica para uma área urbana, como água encanada e sistema de energia elétrica. Nesse mesmo período, no Brasil inicia-se o fenômeno conhecido como êxodo rural, contribuindo para o crescimento populacional das cidades de um modo geral. No Brasil, “como consequência do processo de industrialização e modernização da agricultura no Brasil a partir da década de 1960, a população brasileira deixou de ser predominantemente rural no período de 1960-1970” (GIRARDI, 2008, p.156).

Em 1960 ocorreu os primeiros sinais de especulação do solo timonense, ainda na década de 1950 começam a surgir os primeiros loteamentos na cidade, em um processo de interiorização da cidade, surge, então, a concessão dos primeiros títulos de aforamento mediante o pagamento do foro ao município de Timon (SANTOS, 2007). Contudo, para o citado autor, passados 20 anos, a Timon ainda enfrentava na década de 1980 sérios problemas em sua infraestrutura, no entanto a cidade não deixa de crescer, nesse período fica visível na cidade a sua dependência com a capital do Piauí, se confirmando pela permanência da ausência de atendimentos hospitalares, escolas e dentre outras necessidades básicas de sua população.

## **4.2 Dimensões, métodos e técnicas de pesquisa**

Neste trabalho, de natureza qualitativa e quantitativa (GOLDENBERG, 1997), analisa-se a atuação dos Conselhos da Cidades visando verificar a estrutura e atuação dos Conselhos da Cidade do Município de Teresina-PI e do Município de Timon-MA, como instrumentos que buscam assegurar o Direito à Cidade.

Para o seu desenvolvimento desta pesquisa, *a priori*, realizou-se uma revisão de literatura a partir de livros sobre o tema, artigos científicos, material disponibilizado em

sítios na internet e documentos oficiais. Além disso, procedeu-se à pesquisa documental, com o intuito de se obter um aprofundado conhecimento sobre o problema abordado, referente a leis e decretos que criaram e regulamentaram os ComCidades e principalmente as atas das reuniões extraordinárias e ordinárias. Nesse sentido foram analisados os seguintes documentos descritos no quadro abaixo:

**Quadro 2 — Documentos analisados dos Conselhos da Cidade de Teresina e Timon**

| DOCUMENTOS                      | CONSELHOS DA CIDADE |       |
|---------------------------------|---------------------|-------|
|                                 | TERESINA            | TIMON |
| Decretos/Leis de criação        | X                   | X     |
| Regimentos internos             | X                   | X     |
| Decretos de nomeação de membros | X                   |       |
| Atas ordinárias                 | X                   |       |
| Atas extraordinárias            |                     | X     |

Fonte: Elaboração própria (2023).

Do Conselho da Cidade de Teresina foram analisados a Lei de criação, o regimento interno, o Decreto de nomeação dos conselheiros e mais 7 atas de reuniões ordinárias que ocorreram em 2021, descritas abaixo:

- ComCidade de Teresina:
  - a) Lei nº 5.277, de 05 de julho de 2018, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Teresina e dá outras providências;
  - b) Lei nº 5.555, de 17 de janeiro de 2020, que altera os dispositivos da Lei nº 5.277/2018;
  - c) Regimento interno do Conselho Municipal de Teresina;
  - d) Decreto nº 20.943, de 05 de maio de 2021, que nomeou os membros do Conselho Municipal de Teresina para o mandato de 2021 a 2023;
  - e) Ata da 1ª reunião ordinária de 2021 do Conselho Municipal de Teresina, realizada em 12 de agosto de 2021;
  - f) Ata da 2ª reunião ordinária de 2021 do Conselho Municipal de Teresina, realizada em 26 de agosto de 2021;
  - g) Ata da 3ª reunião ordinária de 2021 do Conselho Municipal de Teresina, realizada em 09 de setembro de 2021;

- h) Ata da 4ª reunião ordinária de 2021 do Conselho Municipal de Teresina, realizada em 23 de setembro de 2021;
- i) Ata da 5ª reunião ordinária de 2021 do Conselho Municipal de Teresina, realizada em 04 de novembro de 2021;
- j) Ata da 6ª reunião ordinária de 2021 do Conselho Municipal de Teresina, realizada em 11 de novembro de 2021;
- k) Ata da 7ª reunião ordinária de 2021 do Conselho Municipal de Teresina, realizada em 11 de novembro de 2021.

Já do Conselho Municipal da Cidade de Timon foram analisados o Decreto de criação do Conselho, o regimento interno, e uma ata extraordinária, descritas abaixo:

- a) Decreto nº 018, de 03 de março de 2018, que instituiu o conselho o Conselho da Cidade de Timon e dá outras providências;
- b) Regimento interno do Conselho Municipal de Timon;
- c) Ata da reunião extraordinária do Conselho Municipal da Cidade Timon, realizada em 01 de fevereiro de 2017.

A análise só foi feita dos documentos descritos acima, tendo em vista a dificuldade ao acesso das documentações, principalmente, as atas dos conselhos objeto do estudo, o que de encontro com os princípios dos dois conselhos de obrigatoriedade de publicar todos os seus atos, um dos pilares, inclusive, da gestão democrática participativa.

Em continuidade, informa-se que as unidades de análise são o Conselho da Cidade do Município de Teresina-PI e o Conselho da Cidade do Município de Timon-MA, em função de serem as duas maiores cidades que compõem a Rede Integrada da Grande Teresina.

Os Conselhos Municipais consistem em um dos principais instrumentos de democracia participativa e são responsáveis por auxiliar a formulação de políticas públicas. No caso específico deste estudo, os Conselhos da Cidade são responsáveis pelo auxílio e acompanhamento da formulação de políticas públicas voltados para o Direito à Cidade, bem como o planejamento do desenvolvimento urbano.

O Conselho da Cidade de Teresina foi criado através da Lei nº 5.277/2018, e segundo o art. 1º da referida Lei se trata de um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN), e tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Rural (TERESINA, 2018).

Por sua vez, o Conselho da Cidade de Timon foi criado através do Decreto nº 018/2015, que também se trata de um órgão colegiado, de natureza permanente, de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, sendo componente da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, constituindo-se parte integrante da gestão urbana do Município e do Sistema Nacional de Política Urbana (TIMON, 2015).

A pesquisa será feita a partir da análise de documentos legais, com o propósito de entender toda a formação e participação dos Conselhos da Cidade das duas cidades, bem como entender a instrumentalização e efetividade dos dois Conselhos e como eles podem influenciar na formulação de políticas públicas de desenvolvimento urbano dentro da RIDE-Grande Teresina.

A análise dos referidos documentos, foi dividida da seguinte forma:

- investigação da presença nos dois ComCidades, nesse caso foram verificadas a lista de presença nas reuniões ordinárias extraordinárias dos dois conselhos;
- a análise da voz nos dois ComCidades, feita em quatro momentos: primeiro momento apresentação inicial de um determinado tema para apreciação da demanda, segundo momento é a materialização das discussões feitas dentro do conselho, e o terceiro momento é o encaminhamento de proposta sobre o tema, e o quarto e último momento é a tomada de decisão.

Nesse sentido, no presente estudo foram utilizados os mesmos critérios de análise do estudo feito por Braga e Pessali (2018) no Conselho da Cidade de Curitiba. De forma que, no presente estudo foi feita a relação entre os dois Conselhos da Cidade do Município de Timon-MA e Teresina-PI. Além disso, utilizou-se a análise de conteúdo, que segundo Bardin (2010), se trata de um conjunto de técnicas que busca analisar as comunicações. Nesse sentido, tem como características, dentre outras, buscar o verdadeiro significado da mensagem.

Assim, a análise de conteúdo se dará através dos documentos mencionados anteriormente, como leis, decretos e atas de reuniões que se dará da seguinte forma:

- pré-exploração do material (leis, decretos e atas de reuniões): primeiro foi realizada toda a organização e avaliação do material, e considerando apenas os que respondem ao problema da pesquisa, além disso, foi feita uma leitura flutuante (primeiro contato com os documentos da coleta de dados); segundo, formou-se todo o acervo completo de informações sobre o tema; e por fim formulou-se as hipóteses do conteúdo;

- exploração do material: nessa etapa realizou-se a codificação de parte da unidade de registro para demonstrar o que de fato seria analisado pelo pesquisador;
- categorização e subcategorização: nessa etapa classificou-se os elementos constitutivos de um conjunto de diferenciação, sendo as unidades de registro transformadas em categorias;
- tratamento e interpretação: nessa fase foi feita a interpretação para compreender o material produzido na coleta de dados.

## **5 OS CONSELHOS DAS CIDADES DE TERESINA E TIMON PROMOVEM O DIREITO À CIDADE? COMO?**

Os Conselhos da Cidade de Teresina e Timon podem ser considerados importantes instrumentos de participação popular na gestão municipal, pois permitem a representação e a participação dos diversos setores da sociedade na elaboração, discussão e acompanhamento das políticas públicas locais. Esses conselhos são formados por representantes de diversos segmentos da sociedade, tais como organizações comunitárias, sindicatos, associações de moradores, ONGs, entre outros.

No entanto, é importante que esses conselhos sejam efetivamente ouvidos e levados em consideração pelos gestores públicos, de modo a garantir que as decisões tomadas atendam aos interesses de todos. Além disso, é fundamental que a participação popular não se restrinja apenas aos conselhos, mas que haja canais permanentes de diálogo e participação entre a população e o poder público, para que as demandas e necessidades da sociedade sejam efetivamente ouvidas e atendidas.

Nesse sentido na presente seção apresenta-se o histórico dos Conselhos da Cidade de Teresina e Timon, como se dá a representação e a participação dos membros dentro dos Conselhos a partir da análise das presenças nas atas das reuniões, por fim, foi analisado as pautas, discussões e deliberações presentes nas atas de reuniões dos Conselhos.

### **5.1 Histórico dos Conselhos da Cidade de Teresina e Timon**

Os Conselhos da Cidade de Teresina e Timon foram criados em anos distintos e possuem algumas particularidades próprias. Para fins de organização, primeiro será abordado o Conselho da Cidade de Teresina e depois sobre o Conselho da Cidade de Timon.

De acordo com o Decreto nº 5.277 de 05 de julho de 2018, que instituiu o Conselho da Cidade de Teresina e seu Regimento Interno, o ComCidade-Teresina é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva e faz parte da estrutura da Secretaria de Planejamento e Coordenação e visa estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Rural e avaliar suas execuções (TERESINA, 2018).

Na Seção II do Decreto em questão são abordadas as competências do ComCidade de Teresina, dentre elas destaca-se que compete ao ComCidade-Teresina: a) propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Municipal de Desenvolvimento

Urbano e Rural; b) acompanhar e avaliar a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural, em especial os planos, programas e projetos relativos à política de gestão do solo urbano e rural, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano e rural, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; c) emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano e rural; d) estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede municipal de órgãos colegiados, visando fortalecer o desenvolvimento urbano e rural sustentável; e e) dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões (TERESINA, 2018).

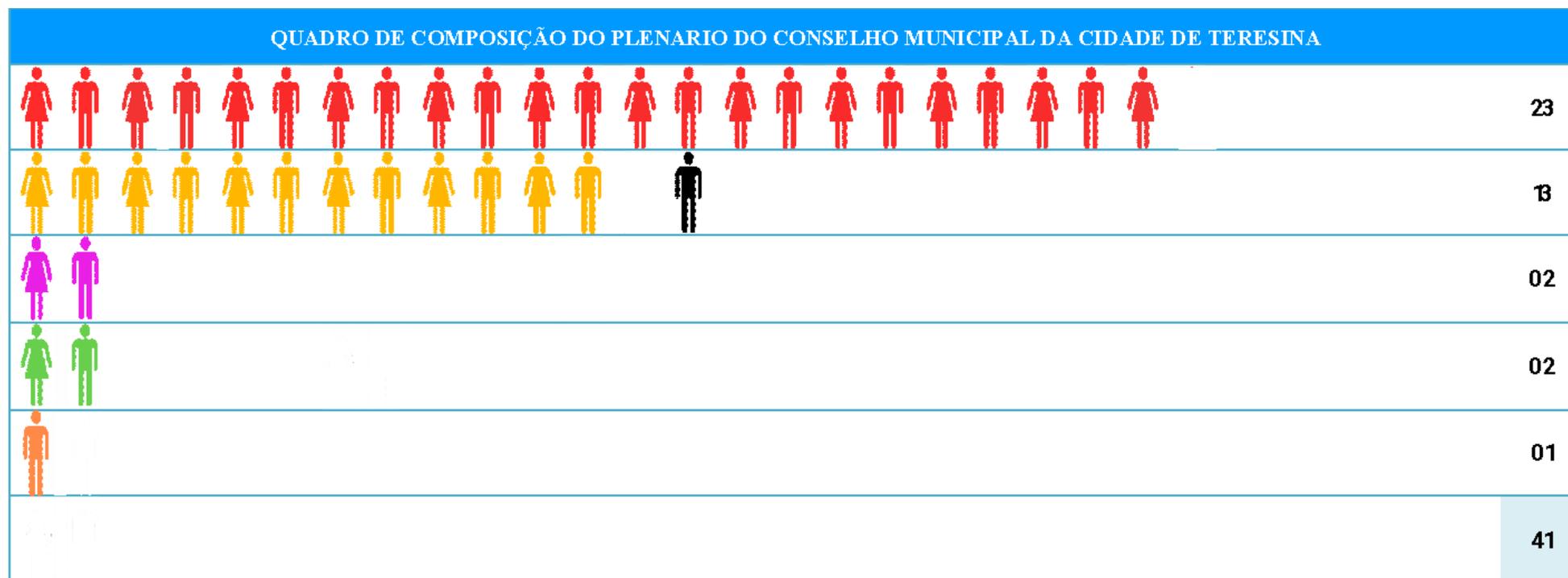
A primeira crítica que se faz em relação às atribuições do ComCidade de Teresina é o seu não cumprimento. Ao tentar realizar a pesquisa encontrou-se vários obstáculos na obtenção da documentação referente ao Conselho, principalmente em relação às suas atas que informam seus trabalhos e decisões realizadas, demonstrando dessa forma, o descumprimento do inciso XV do art. 3º do Decreto nº 5.277/2018 que traz a obrigatoriedade da publicidade dos atos do ComCidade.

Outro ponto importante que está elencado no Decreto de criação do ComCidade de Teresina são os princípios norteadores do seu programa de ação, que são eles: “a participação popular, a igualdade e justiça social, a função social da cidade, a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável” (TERESINA, 2018, p.2). O que se pode de antemão detectar é que os referidos princípios estão em consonância com o Direito à Cidade que buscam atingimento de uma cidade plena, organizada e sustentável, possível de ser usufruída por todos.

Além do mais, o Decreto esclarece que o princípio da participação popular será exercido de forma a assegurar a participação dos diversos setores da sociedade, bem como a oportunidade de expressar suas opiniões e participar dos processos decisórios, garantindo sua representatividade, diversidade e pluralidade (TERESINA, 2018). Tal princípio busca garantir de fato a participação popular, para que participem não apenas como ouvintes e sim como vozes ativas na tomada de decisão, e a ideia de ter diversidade e pluralidade é de representar a cidade em sua integralidade para que todos efetivamente participem.

O desenho da organização do ComCidade de Teresina é formado pelo plenário, presidência, secretaria executiva, câmaras técnicas e grupos de trabalho, os seus membros, conforme consta no parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 5.277/2018, exercerão função de interesse público sem remuneração.

**Figura 4 — Organograma da estrutura e composição do Conselho Municipal da Cidade de Teresina**

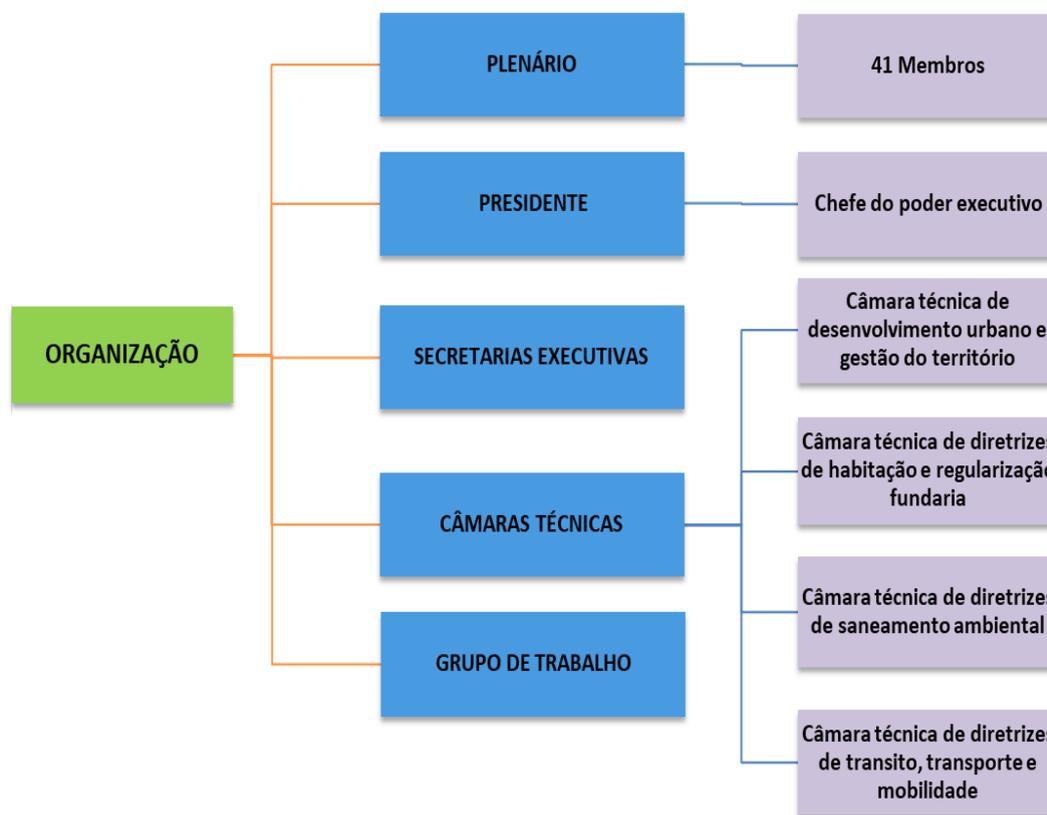


● Membros da Sociedade Civil Organizada  
 ● Membros do Poder Público Municipal  
 ● Membros do Poder Público Estadual  
 ● Membros do Poder Público Federal  
 ● Membros da Câmara Municipal  
● Chefe do Executivo Municipal

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Teresina (2021).

Vale destacar que, o plenário do Conselho Municipal da Cidade de Teresina é composto por 41 (quarenta e um) membros<sup>5</sup> e seus respectivos suplentes organizados por seus segmentos dispostos da forma esplanada abaixo:

**Figura 5 — Composição do plenário do Conselho Municipal da cidade de Teresina**



Fonte: Elaboração própria (2023), a partir do Regimento Interno do ComCidade de Teresina.

Essas são as características básicas do desenho institucional do ComCidade de Teresina, agora analisa-se como se dá a estruturação do Conselho Municipal da Cidade de Timon-MA.

O Conselho da Cidade do Município de Timon-MA-CONCIDADE/TIMON<sup>6</sup> foi criado anteriormente ao ComCidade de Teresina, sua criação se deu através do Decreto nº 018, de 03 de março de 2015, que dispõe que o CONCIDADE/TIMON é um órgão colegiado, de natureza permanente e tem caráter consultivo, deliberativo e propositivo, e

<sup>5</sup> O Decreto nº 5.277/2018 alterado pelo Decreto nº 5.555/2020 estabelece o número de 40 (quarenta) membros. No entanto, o Regimento Interno do Conselho, publicado no Diário Oficial do Município nº 3.165/2021, preceitua que o Plenário do ComCidade de Teresina é composto por 41 (41) membros.

<sup>6</sup> O artigo primeiro do Decreto nº 018/2015 abrevia o nome do Conselho Municipal da Cidade de Timon-MA como CONCIDADE/TIMON e será utilizado no presente trabalho tal termo.

possui representantes do poder público e da sociedade civil, e integra a composição da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, sendo parte integrante da gestão urbana do município e do Sistema Nacional de Política Urbana (TIMON, 2015).

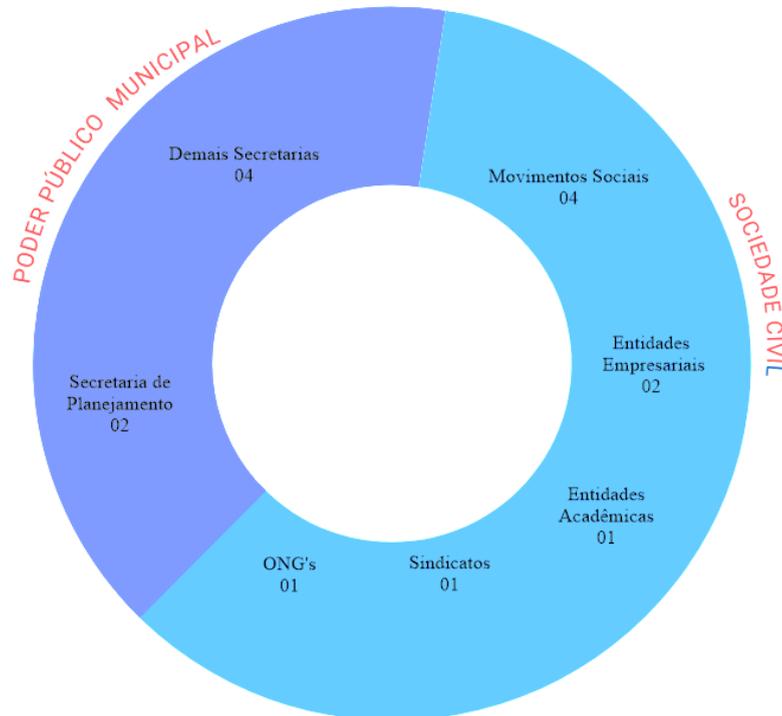
O CONCIDADE/TIMON tem por finalidade acompanhar, estudar, analisar, propor e aprovar as diretrizes para o desenvolvimento urbano com o intuito de promover, compatibilizar e integrar o planejamento e as ações de gestão do solo urbano, habitação, saúde, educação, saneamento ambiental, mobilidade e acessibilidade (TIMON, 2015).

As competências do CONCIDADE/TIMON são semelhantes às competências do ComCidade de Teresina, a saber: a) apreciar e propor diretrizes para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano e ambiental do município; b) emitir orientações e recomendações referentes à aplicação da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e demais leis e atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano municipal; c) promover mecanismos de cooperação entre governos da União, Estado, municípios vizinhos, região e sociedade, na formulação e execução da política municipal e regional de desenvolvimento urbano; d) tornar efetiva a participação da sociedade civil nas diversas etapas do planejamento e gestão urbanos; e) criar instrumentos mecanismos de integração e mecanismos das políticas de desenvolvimento urbano; e f) dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões (TIMON, 2015).

O Decreto nº 018/2015 elencando, também, os princípios fundamentais e orientadores do programa de ações do CONCIDADE/TIMON que são a participação popular, a igualdade e justiça social, a função social da cidade, a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável (TIMON, 2015).

Assim como ComCidade de Teresina, o CONCIDADE/TIMON informa que o princípio da participação popular será pautado pela integração de diversos setores da sociedade, bem como a oportunidade de expressar suas opiniões e participar dos processos decisórios, garantido sua representatividade, diversidade e pluralidade (TIMON, 2015).

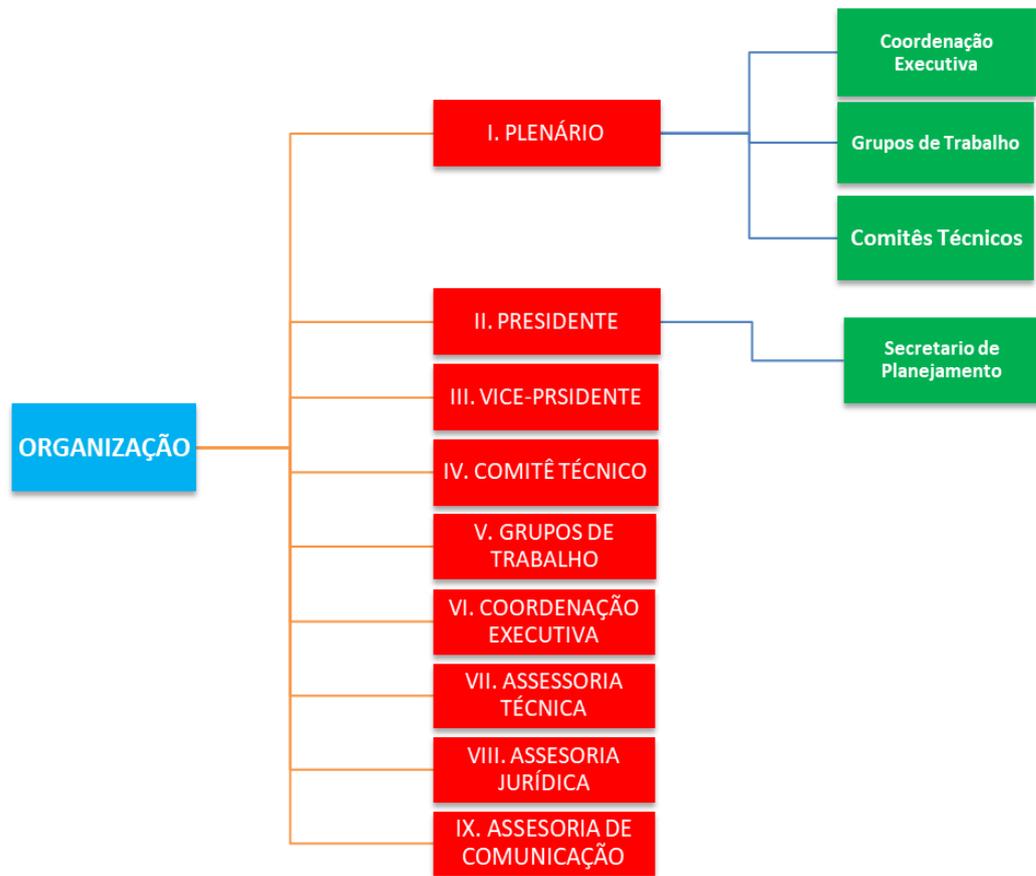
Consta ainda no Decreto que criou o CONCIDADE/TIMON, no art. 5º, o seu desenho institucional que, também, muito se assemelha a organização do Conselho Municipal de Teresina, sendo composta a sua estrutura pelo plenário, a presidência, coordenação executiva, câmaras setoriais e grupos de trabalho, e a função do membro do CONCIDADE/TIMON será de interesse público e não será remunerada (TIMON, 2015).

**Figura 6 — Organograma do CONCIDADE/TIMON**

Fonte: Elaboração própria (2023), a partir de pesquisa documental.

A estruturação do plenário do CONCIDADE/TIMON será organizada obedecendo o critério ao critério de 40% (quarenta por cento) de representação do Poder Público Municipal e 60% (sessenta por cento) de representantes da sociedade civil organizada, conforme demonstrado abaixo:

**Figura 7 — Composição do plenário do CONCIDADE/TIMON**



Fonte: Elaboração própria (2023), a partir de pesquisa documental.

## **5.2 Representação e participação: quem participa dos conselhos, e o que/quem representam**

A forma como se dá a representação dos Conselhos objetos de estudo demonstram o cumprimento da atribuição de um conselho plural e diverso, conforme demonstrado acima a representação deve ter representantes do poder público e da sociedade civil. No ComCidade de Teresina a representação do poder executivo municipal se dá por nomeação do chefe do poder executivo, dentre os titulares ou adjuntos dos órgãos e entidades municipais, os representantes do legislativo municipal serão indicados pela Câmara Municipal e os representantes do poder executivo federal e estadual serão sindicatos dentre titulares ou adjuntos dos órgãos e entidades federais (TERESINA, 2018).

Já os representantes da sociedade civil serão compostos por movimentos sociais, trabalhadores, empresários, entidades profissionais, entidades profissionais, entidades acadêmicas e de pesquisa e organizações não governamentais (TERESINA, 2018).

No CONCIDADE/TIMON a representação do poder público e da sociedade civil se dá de forma semelhante ao ComCidade de Teresina, contendo seis representantes do poder público, sendo eles secretários municipais e representante da Câmara Municipal de Timon todos nomeados pelo prefeito municipal, e a representação da sociedade civil será composta por nove membros, divididos entre representantes dos movimentos sociais e populares, de entidades empresariais, entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, e representantes de organizações não governamentais (TIMON, 2015).

Outro ponto interessante abordado no Regimento Interno do CONCIDADE/TIMON é composição também de convidados, que possuem direito a voz, no entanto, não possuem direito a voto, e são representantes de quatro órgãos, quais sejam: a) Poder Judiciário; b) Ministério Público do Estado do Maranhão; c) Defensoria Pública do Estado do Maranhão e d) representantes das gerências regionais do estado do Maranhão. Um diferencial em relação ao ComCidade de Teresina que não conta com a possibilidade de participantes com direito a voz e sem direito a voto.

No intuito de dimensionar a representação e a participação nos dois Conselhos Municipais verificou-se a lista de presença das atas das reuniões que foram fornecidas pelas Secretarias de Planejamento dos Municípios de Teresina e Timon.

O município de Timon, através da sua secretaria de planejamento em resposta ao ofício datado de 04 de abril de 2022, forneceu apenas a Ata da Reunião Extraordinária do Conselho Municipal da Cidade, realizada às 11h30min do dia 01 de fevereiro de 2017, na qual foi informado o nome de todos os membros nomeados foi feito um breve relato sobre o Plano de Mobilidade Urbana do Município e sobre a Lei de Regulação do solo, porém sem aprofundar o debate.

Já para dimensionar as presenças no ComCidade de Teresina, verificou-se a lista de presença das reuniões ordinárias do ano de 2021. Assim, foram analisadas as atas de 7 reuniões ordinárias, de forma que foram identificados os representantes presentes na reunião (Tabela 1) de acordo com o Regimento Interno e o Decreto nº 20.943/2021 (TERESINA, 2021a), que nomeou os membros titulares e suplentes para o Plenário do Conselho Municipal da Cidade de Teresina.

**Tabela 1 — Representação do ComCidade de Teresina**

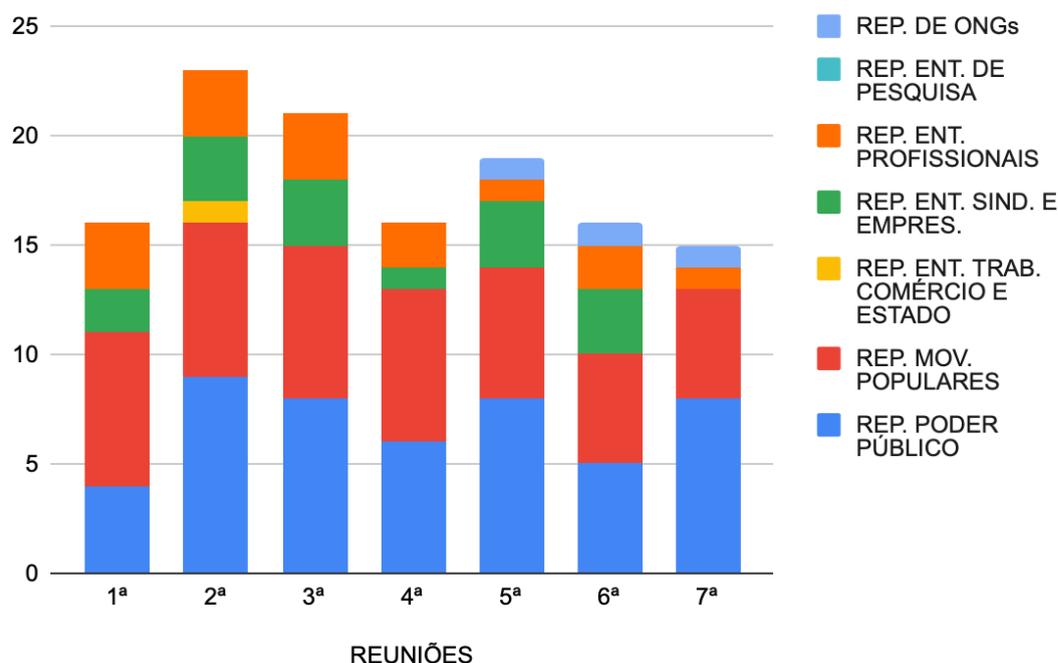
| REPRESENTAÇÃO                        | PRESENÇA<br>PREVISTA NO<br>REGIMENTO | QUANT. MEMBROS NOMEADOS EM 2021 |           |
|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|-----------|
|                                      |                                      | TITULARES                       | SUPLENTE  |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>41</b>                            | <b>33</b>                       | <b>33</b> |
| REP. PODER PÚBLICO                   | 18                                   | 16                              | 16        |
| REP. MOV. POPULARES                  | 10                                   | 9                               | 9         |
| REP. ENT. TRAB. COMÉRCIO<br>E ESTADO | 3                                    | 1                               | 1         |
| REP. ENT. SIND. E EMPRES             | 3                                    | 3                               | 3         |
| REP. ENT. PROFISSIONAIS              | 3                                    | 3                               | 3         |
| REP. ENT. DE PESQUISA                | 3                                    | 0                               | 0         |
| REP. DE ONGs                         | 1                                    | 1                               | 1         |

Fonte: Elaboração própria (2023), a partir de pesquisa documental.

O primeiro ponto a se destacar é o fato de terem sido eleitos menos membros do que consta determinado no Regimento Interno do ComCidade de Teresina. Assim, em 2021, para o mandato de 2021-2023, foram nomeados 16 representantes do Poder Público mais 17 representantes da sociedade civil, no entanto, de acordo com o Regimento Interno deveriam ser nomeados 18 representantes do poder público e 23 representantes da sociedade civil.

Além do mais com relação à participação quem mais se fez presente nas reuniões do Conselho foram os representantes do poder público e dos movimentos populares, conforme demonstrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1— Participação nas reuniões do ComCidade de Teresina em 2021**



Fonte: Elaboração própria (2023), a partir de pesquisa documental.

Acrescenta-se que, levando em consideração que das 10 cadeiras destinadas aos movimentos populares, 9 foram ocupadas por nomeação de representantes, e nas 4 primeiras reuniões foi constatada a presença de 7 membros, ou seja, mais de 77% de presença nas primeiras reuniões seguidas de mais 60% nas demais.

Em relação aos representantes do poder público nunca houve mais de 60% de participação dos membros nomeados, chamando atenção para a SEMPLAN que sempre se fez presente, vale ressaltar que o Conselho é estrutura integrante da referida secretaria e o representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) foi um dos representante do poder público que mais participou de reuniões, tendo se feito presente em 6 de 7 reuniões.

Pelo desenho regimental dentre os representantes da sociedade civil deveriam ser nomeados 03 (três) representantes de entidades de ensino superior, acadêmicas e de pesquisa e três suplentes, entretanto, pelo decreto de nomeação dos membros de 2021, não houve a nomeação de nenhum membro representantes de ensino superior, acadêmicas e de pesquisa. Dessa forma, observa-se que não foi cumprindo o próprio Regimento Interno e não foi dado importância a destinação de cadeiras para a academia, indo de encontro inclusive com as próprias atribuições do ComCidade que determina “promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos

alcançados pelos programas e projetos desenvolvimento pelo município de Teresina (TERESINA, 2018)”.

Pelo Regimento Interno do Conselho também deveriam ser nomeados 03 (três) representantes de entidades sindicais de trabalhadores e três suplentes, no entanto, foi nomeado apenas um membro desse grupo de representantes, sendo ele representante da Federação dos Trabalhadores no Comércio e Serviço no Estado do Piauí, contudo, tal se fez presente em apenas uma reunião.

Foi possível também identificar que os representantes das entidades empresariais e profissionais se fizeram presente em quase todas as reuniões, exceto pela 7ª e última reunião onde não houve nenhuma presença de representantes de entidades empresariais. Em relação ao representante da organização não governamental foi observada a presença do representante em três das sete reuniões.

### **5.3 Principais pautas, discussões e deliberações**

Em relação aos conteúdos abordados nas etapas foi analisado novamente as 7 atas das reuniões extraordinárias levando em consideração as pautas abordadas em suas relatorias. Destacando assim as prioridades que foram encontradas nas reuniões do ano de 2021.

A maior incidência nas pautas do ComCidade-Teresina foi voltada à própria organização do Conselho, nas 5 primeiras reuniões do Conselho no ano de 2021 foram pautadas as alterações sobre o Regimento Interno do ComCidade, ou seja, 71% das reuniões foram sobre a organização do Conselho.

As duas últimas atas das reuniões realizadas em 2021, entrou em debate mais conteúdos, no entanto, conteúdos ainda relacionados a organização do Conselho, dentre eles foi abordado a dificuldade de locomoção dos membros para as reuniões, a possibilidade de distribuição de vales-transportes, e foi observada na reunião a obrigatoriedade da gestão democrática de facilitar a participação dos conselheiros.

Ainda, dentro da sexta reunião foi ressaltado o compromisso e as responsabilidades das entidades e membros do Conselho quanto aos procedimentos e horários acertados e sobre a necessidade de advertência aos membros ausentes.

Segundo o art. 9º do Regimento Interno do ComCidade de Teresina a entidade que, injustificadamente, deixar de enviar representante a três reuniões consecutivas, ou cinco alternadas o ano, será notificada para confirmar seu interesse em participar do Conselho e

regularizar sua apresentação até a convocação da reunião seguinte. Consta, ainda, no Regimento Interno que na ausência de resposta da entidade, ou se houver comunicação da falta de interesse em permanecer no Conselho, ou se após regularização de representação continuar sem comparecer às reuniões do Conselho, o assunto integrará a pauta de reunião subsequente e o plenário deliberará sobre a sua substituição (TERESINA, 2021).

Outro tema que foi debatido na sexta reunião, ainda no que diz respeito à organização do Conselho, foi solicitado informação sobre a existência e características de algum orçamento específico para o Conselho. Já na sétima reunião foi tratado sobre as câmaras técnicas e a necessidade de capacitação dos conselheiros para exercerem de forma eficaz as relatorias das câmaras.

Dessa forma, como as atas de reunião de 2021 são as primeiras reuniões após a nomeação dos novos conselheiros de fato espera-se que nesse período inicial a principal pauta das reuniões seja a organização do próprio Conselho, até mesmo pela necessidade de reestruturação após o período mais crítico da pandemia de Covid-19, e para conhecimento de como funciona o próprio ComCidade pelos conselheiros.

Assim, apesar de não ser o ideal, mas se torna compreensível, nesse primeiro ano após a nomeação dos conselheiros, a ausência de debates sobre temas como: planejamento urbano, grandes projetos, habitação, mobilidade urbana, vale ressaltar que Teresina enfrenta uma de suas piores crises no transporte público da história, e mesmo assim não houve nenhum debate sobre a situação o transporte público em Teresina<sup>7</sup>.

Ao analisar as atas que foram disponibilizadas pelos dois Conselhos objeto de estudo, não foi detectada nenhuma deliberação, demonstrando, dessa forma, ausência de aproximações e distanciamentos com a política de desenvolvimento urbano.

---

<sup>7</sup> Em outubro de 2021, o prefeito de Teresina, através do Decreto nº 21.640, de 28 de outubro de 2021, declarou Estado de Calamidade Pública na prestação do Serviço de Transporte Público coletivo (TERESINA, 2021b). Mas, apesar do estado de calamidade só ter sido decretado em 2021, a crise no transporte público se estende desde 2017 com a diminuição do número de usuários do transporte público, e o transporte público oferecido é de péssima qualidade (RUSVELL, 2023).

## 6 CONCLUSÃO

O objetivo geral neste estudo foi analisar a estrutura e atuação dos Conselhos da Cidade do Município de Teresina-PI e do Município de Timon-MA, como instrumentos que buscam assegurar o Direito à Cidade. Deste modo, com base na metodologia proposta, amparada em pesquisa documental, foi possível constatar a confirmação da hipótese apresentada.

Dessa forma, conclui-se que, apesar de os Conselhos Municipais da Cidade de Teresina e Timon terem sido estruturados de acordo com as recomendações de órgãos governamentais e terem princípios e diretrizes que buscam garantir o Direito à Cidade, na prática eles não têm sido efetivamente utilizados como instrumentos de participação popular na política de desenvolvimento urbano dos municípios.

Nesse sentido, percebe-se, a partir da análise das atas disponibilizadas, uma subutilização dos referidos Conselhos devido à falta de deliberações concretas, o que sugere que os Conselhos não estão efetivamente engajados em desenvolver políticas e planos para as cidades de Teresina e Timon. Além disso, com base na análise das atas e das legislações referentes à criação e organização dos dois conselhos, verificou-se que eles não fazem referência aos programas e planos de desenvolvimento da Ride-Teresina, o que indica uma falta de integração e coordenação entre os Conselhos e a Ride-Teresina.

Salienta-se ainda que, ao descrever o histórico de criação dos Conselhos das Cidades de Teresina e Timon, constatou-se que a estrutura dos dois Conselhos seguiu as recomendações do Conselho Nacional da Cidade, isto é, possuem princípios e atribuições que bem cumpridos, indicando que servem para garantir cidades que promovam o Direito à Cidade.

No entanto, a própria ausência de disponibilidade de documentação das reuniões demonstra um esvaziamento dos conselhos municipais, ou seja, uma subutilização desses órgãos de gestão democrática. Acrescenta-se ainda que, pela análise das documentações que foram fornecidas pelos dois Conselhos, percebe-se uma falta de planejamento institucional dos municípios de Teresina e Timon, que compõem uma Região Integrada de Desenvolvimento.

Vale lembrar que as cidades são organismos vivos, logo, sua construção precisa ser constante, de forma que envolva a participação ativa dos cidadãos, por isso a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação direta. Entretanto, esse fortalecimento não foi detectado na atuação dos Conselhos Municipais da Cidade de Teresina e de Timon, na

verdade verifica-se um esvaziamento. Em relação ao CONCIDADE/TIMON, esse esvaziamento se percebe pela ausência de atividades, uma vez que só foi disponibilizada uma única ata que data de 2017. No Conselho de Teresina, muito embora tenham ocorrido mais atividades que o Conselho de Timon, que foram 7 atividades, sendo consideradas como atividades a reuniões ordinárias ocorridas no ano de 2021, foi ainda muito aquém do que se espera de uma atuação de um Conselho da Cidade.

No que tange à participação e representatividade nos Conselhos de Teresina e Timon percebe-se ausência de participação direta dos cidadãos, e desinteresse por parte do poder público de mudar essa realidade. No que se refere ao ComCidade de Teresina, observa-se um exaurimento tanto no aspecto da própria nomeação dos membros que foi inferior ao determinado no Regimento Interno do Conselho, quanto a ausência dos membros nas reuniões que ocorrem em 2021. Conforme demonstrado neste trabalho, o regimento interno do ComCidade de Teresina elenca a existência de 41 membros, no entanto, de acordo com o Decreto nº 20.043/2021, para o mandato de 2021/2023 foram nomeados apenas 33 conselheiros, e desses apenas cerca de 70% a 45% participaram das reuniões ordinárias realizadas em 2021. Já em Timon, levando-se em consideração que foi disponibilizada apenas uma atividade, que se tratou da ata de reunião extraordinária ocorrida em 2017, não foi analisada dentro dessa atividade e representação, uma vez que apenas foi feita posse dos membros eleitos à época.

Além do mais, constata-se uma falta de continuidade nas atividades que devem ser desenvolvidas dentro dos conselhos objetos do estudo. Essa falta de continuidade foi percebida pelos seguintes fatores: enfraquecimento da PNDU, que teve início em 2017 e intensificou-se de 2019 a 2022 em decorrência da extinção do Conselho Nacional das Cidades, que ocorreu em 2019 e do Ministério das Cidades em 2020; como também a referida política foi enfraquecida pelos impactos advindos da suspensão das atividades presenciais em decorrência da pandemia de Covid-19. Importante destacar que, o ComCidade de Teresina retornou suas atividades em 2021 de forma híbrida (online e presencial), conforme documentação que foi disponibilizada pela Secretaria de Planejamento do Município de Teresina, mas o CONCIDADE/TIMON não retornou suas atividades, percebeu-se dessa forma um esvaziamento total do Conselho Municipal da Cidade de Timon.

Já em relação à análise das principais pautas, discussões, deliberações e encaminhamentos, verificou-se a ausência de debates que envolvem a política de desenvolvimento urbano. Assim, as reuniões ocorridas em 2021 no ComCidade de

Teresina tiveram como principal pauta a própria organização do Conselho, não houve debates acerca de outros temas, como por exemplo os debatidos nos Conselhos de Curitiba e São Paulo: planejamento urbano, grandes projetos, habitação, mobilidade urbana. Como também, não ocorreram deliberações no Conselho de Teresina. Já em Timon, não houve debate algum, tendo em vista que não ocorreram reuniões ordinárias.

É importante destacar que a gestão democrática é um princípio fundamental da administração pública, e sua efetividade deve ser garantida independentemente de eventuais mudanças políticas e contextos externos. A retomada das atividades do ComCidade de Teresina é um bom sinal, ainda que o município esteja distante de reconhecer a importância da gestão democrática e de fato se comprometer em fortalecer a participação popular, pela ausência de discussão nas atas e ausência dos membros nomeados.

No caso do CONCIDADE/TIMON a situação é mais crítica, por isso sugere-se, que os gestores públicos locais estimulem a sociedade civil e trabalhem juntos para identificar os obstáculos e encontrar soluções para retomar as atividades do Conselho. Isso pode envolver mecanismos efetivos de mobilização da sociedade civil para pressionar o poder público a retomar as atividades do Conselho e o diálogo entre as partes envolvidas para identificar as melhores estratégias para fortalecer a participação popular na gestão municipal.

Por fim, esse estudo enfrentou obstáculos que limitaram o aprofundamento do tema exposto, dentre eles o principal foi a falta de publicidade dos atos e atividades realizadas pelos dois Conselhos. Por outro lado, espera-se que os resultados encontrados a partir deste trabalho sirvam como embasamento para estudos futuros que busquem compreender o papel dos Conselhos Municipais de Cidades pertencentes a uma Rede Integrada de Desenvolvimento na participação direta da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas voltadas a garantir o Direito à Cidade.

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 6023:2018**: informação e documentação - referências - elaboração. 2 ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 2, p.17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvVP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRAGA, Andréa Luiza Currelino; PESSALI, Huáscar Fialho. Política urbana e participação: presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, São Paulo. v. 20, n. 3, p. 522-537, set./dez. 2018.

BRASIL. **1ª Conferência Nacional das Cidades - texto base**.

Brasília: Ministério das Cidades, 2003. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/texto\\_base\\_1\\_conferencia\\_cidades.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/texto_base_1_conferencia_cidades.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **4ª Conferência Nacional das Cidades - texto base**. Brasília: Ministério das Cidades, set. 2009a. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades\\_IV/texto\\_base\\_4\\_conferencia\\_cidades.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_IV/texto_base_4_conferencia_cidades.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **5ª Conferência Nacional das Cidades: quem muda a cidade somos nós, reforma já**. Texto Base. Paraná, 2013.

[https://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/conferencia\\_cidades/Metodologia\\_power\\_point.pdf](https://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/conferencia_cidades/Metodologia_power_point.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].

BRASIL. **Decreto nº 5.031, de 02 de abril de 2004**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm). Acesso em 07 jan. de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm). Acesso em: 07 jan. 2023. 2006a.

BRASIL. **Decreto nº 9.076, de 07 de julho de 2017**. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm). Acesso em: 07 jan. de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 07 jan. de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.129, de 25 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e sobre o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10129.htm). Acesso em: 07 jan. de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10290.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10290.htm). Acesso em 07 jan. de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.371, de 01 de janeiro de 2023**. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm#art1). Acesso em: 07 jan. de 2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Mapa da RIDE da Grande Teresina**. Escala Indeterminável. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp112.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp112.htm). Acesso em: 14 jul. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm). Acesso em: 14 jul. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 14 jul. de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº1.154, de 1º de janeiro de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm). Acesso em 07 jan. de 2023.

BRASIL. **Orientações para a criação dos Conselhos da Cidade nos municípios**. 2009b?. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/115941/#:~:text=Como%20orienta%C3%A7%C3%A3o%2C%20sugere%2Dse%20formar,o%20Regimento%20Interno%20do%20ConCidades>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **Regimento interno do Conselho da Cidades**. 2006b. Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/1\\_REGIMENTOINTERNO20VIGENTEDOCONSELHODASCIDADES.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/1_REGIMENTOINTERNO20VIGENTEDOCONSELHODASCIDADES.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

CARDIM, Maria Eduarda *et al.* Tragédia em Petrópolis se repete devido à falta de solução de problemas antigos. **Correio Braziliense**, Brasília, 20 fev. 2022, 06:00. Disponível em <https://www.correio braziliense.com.br/brasil/2022/02/4986827-tragedia-em-petropolis-se-repete-devido-a-falta-de-solucao-de-problemas-antigos.html>. Acesso em 04 de jul. de 2022.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. O Direito à Cidade, a especulação imobiliária e o IPTU progressivo no tempo. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 4., p. 2067-2089, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50752/36062>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento: em busca de uma delimitação conceitual**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr. 2020. (Texto para Discussão, nº 273).

CONSANI, Cristina Foroni. A democracia deliberativa habermasiana e o déficit de representatividade. **Dois pontos**., Curitiba, São Carlos, v. 13, n. 2, p.83-97, out. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/doispontos/article/view/43115/28897>. Acesso em: 20 dez. 2022.

COSTA, Luís César Amad. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1999.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de; BUENO, Laura Machado de Melo. Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 2, p. 304-321, maio/ago., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/pZdK3QBRbNyzHJ7XDk8HznP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2022.

GANDARA. Gercinair Silvério. Teresina: a capital sonhada do Brasil oitocentista. **História**, São Paulo, v. 30, n.1, p.90-113, jan./jun. 2011. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/his/a/M6gfmTQqhnjCsvdHqJ4rdPp/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2023.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Proposição teórico-metodológica de uma cartografia crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. 2008. 156 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos MetrÓpole**, n.7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257/6867>. Acesso em: 15 jan. 2023.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23 n. 66, p. 238-250, 2009. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421/12141>. Acesso em: 09 jul. de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. 2023. Disponível em: <https://cutt.ly/4edKDzu>. Acesso em: 15 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Socioeconômicos de Timon**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/timon.html>. Acesso em: 15 jan. 2023.

KLEIN, Alejandro. La Ciudad como posibilitadora de inclusión y como facilitadora de expulsión. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 851-878, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/40363/33529>. Acesso em: 10 dez. 2022.

LEVY, Wilson; MARINO, Cintia de Castro. A dimensão territorial do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1. p. 37-59, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/51428/36758>. Acesso em: 10 dez. 2022.

LIMA-SILVA, Fernanda; ABREU, Kate; LEBLANC. Participação consultiva no Brasil: o caso do Conselho da Cidade de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 321-339, mar./abr. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81254/77595>. Acesso em: 10 dez. 2022.

LOPES, Izabela. Sem manutenção, estruturas de prédios apresentam riscos para a população. **Portal o Dia**, Teresina, 29 dez. 2022, 08:26. Disponível em: <https://portalodia.com/noticias/teresina/sem-manutencao,-estruturas-de-predios-apresentam-riscos-para-a-populacao-396286.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MARRA, Natalia Cardoso. Municipalismo e a privatização da gestão urbana: um estudo da

Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Sociedade e Estado**, v. 35, n. 2, p.359-380, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/67w8Qwsp7YgRYCg7SLGR4kF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2022.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otilia.; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p.121-192.

MELLO FILHO, Cleber Lago do Valle. **Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): contextualização e diretrizes gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: IPEA, 2020. Nota técnica. 79 p.

NASCIMENTO, Francisco Alcides do. **A cidade sob o fogo: modernização e violência policial em Teresina (1937-1945)**. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2002. 299 p.

PARLAMENTO PIAUÍ. Guerra entre facções coloca o Piauí como o 3º maior crescimento de mortes violentas. **Parlamento Piauí**, Teresina, 21 fev. 2022, 10:00. Disponível em <https://parlamentopiaui.com.br/blogs/paulo-oliveira-pincel/guerra-entre-faccoes-coloca-o-piaui-como-o-3-ordm-maior-crescimento-de-mortes-violentas-194536.html>. Acesso em: 04 de jul. de 2022.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, 2022. ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção primeiros passos).

RUSVELL, Luan. "Teresina tem o pior transporte público do Brasil. E podemos provar". **Mobilize Brasil**, Teresina, 27 jan. 2023. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/13494/teresina-tem-o-pior-transporte-publico-do-brasil-e-podemos-provar.html#:~:text=E%20podemos%20provar%22,-Prefeitura%20promete%20tarifa&text=Em%20crise%20desde%202020%20e,forma%20de%20remunerar%20as%20concessionárias>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SANTOS, Raimundo Nonato Lima dos. **Timon: uma flor de cajazeira — do povoamento à vila**. Timon: [s. n], 2007.

SENHORAS, Eloi Martins. Caminhos bifurcados do desenvolvimento local: as boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR)**, v. 3, n. 2, p. 3-26, 2012.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 01-15, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/g33X5sJ7nkKKNVbjMxmn8ms/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2022.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador. n. 26/27, p. 179-209. jan./dez.1997. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18669/12043>. Acesso em: 20 dez. 2022.

TERESINA. **Decreto nº 5.277 de 05 de julho de 2018**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal da Cidade de Teresina e dá outras providências. Teresina: Câmara Municipal, [2018]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pi/t/teresina/lei-ordinaria/2018/528/5277/lei-ordinaria-n-5277-2018-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-da-cidade-de-teresina-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 jan. 2023.

TERESINA. Decreto nº 20.943, de 5 de maio de 2021. Nomeia os membros do Conselho Municipal da Cidade de Teresina, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Teresina**: Poder Executivo, Teresina, ano 2021, n. 3014, p. 1, 6 Maio. 2021a.

TERESINA. Decreto nº 21.640, de 28 de outubro de 2021. Declara Estado de Calamidade Pública na prestação do Serviço de Transporte Coletivo Urbano no Município de Teresina, na forma que especifica. **Diário Oficial do Município de Teresina**: Poder Executivo, Teresina, ano 2021, n. 3138, p. 1, 28 out. 2021. 2021b.

TIMON. Decreto nº 018 de 03 de março de 2015. Altera e dá nova redação ao Decreto nº 058, que instituiu o Conselho da Cidade de Timon e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Timon-MA**: ano 2, n. 0500, p. 1, 5 mar. 2015.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx8CJ/?lang=pt>. Acesso em: 01 dez. 2022.

VILLELA, Lamounier Erthal *et al.* A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 14. jul. 2016. Edição especial.

ZUZARTE, André. Cidades-Santuário e o Direito à Cidade: Repensando pertencimento a partir das cidades. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana — REMHU**, Brasília, v. 28, n. 58, p. 167-182, abr. 2020. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/1297>. Acesso em: 12 jan. 2023.