

## Direito à cidade, gestão e participação: uma análise da atuação dos conselhos da cidade de Teresina-PI e de Timon-MA

*Right to the city, management and participation: an analysis of the  
performance of the teresina-pi and timon-ma city councils*

Cândida Alves Araújo<sup>1</sup>

Nelson Nery Costa<sup>2</sup>

Ana Keuly Luz Bezerra<sup>3</sup>

### RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a estrutura e o funcionamento dos Conselhos da Cidade de Teresina (PI) e Timon (MA), duas das principais cidades da Rede Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (RIDE-Teresina), com o intuito de avaliar sua efetividade como instrumentos de garantia do Direito à Cidade. Utilizando uma abordagem metodológica que combinou análise qualitativa e quantitativa de documentos como leis, decretos, regimentos internos e atas de reuniões, esta pesquisa buscou compreender como os Conselhos foram estruturados e como se deu a representação e participação da sociedade civil em suas atividades. Os resultados indicam que, embora as estruturas dos Conselhos estejam alinhadas com os princípios do Direito à Cidade, sua atuação prática ainda é limitada. A participação popular nos processos decisórios é restrita, e o potencial desses órgãos como instrumentos de gestão democrática não tem sido plenamente explorado. Espera-se que este estudo contribua para o avanço das pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Cidades na região Nordeste, em particular no Piauí e Maranhão, onde há uma lacuna de estudos aprofundados sobre o tema. Os resultados obtidos podem servir como base para futuras investigações que busquem compreender melhor o papel desses conselhos na promoção da participação popular e na construção de cidades mais justas e democráticas.

**Palavras-chave:** Cidade; Conselhos Municipais; Gestão democrática; Teresina; Timon.

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UEPI). Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/4713300150816748>. E-mail: [candida.av@hotmail.com](mailto:candida.av@hotmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Lusíada de Lisboa (ULUSIADA). Professor da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/2137172132946840>. E-mail: [nerycosta@uol.com.br](mailto:nerycosta@uol.com.br).

<sup>3</sup> Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Professora do Instituto Federal do Piauí (IFPI). Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/9779727227180112>. E-mail: [analuz@ifpi.edu.br](mailto:analuz@ifpi.edu.br).

**ABSTRACT**

This research has as object of study the City Councils of the Municipality of Teresina-PI and of 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 of 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 contents, such as: 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. In addition to these factors, it is expected that this study will contribute to the strengthening of research that highlights the Municipal Councils of cities in the Northeast Region, especially Piauí and Maranhão, which have a lack of scientific depth in terms of theoretical and statistical data, when concerns the Management Councils.

Keywords: City; Municipal Councils; Democratic management; Teresina; Timon.

**Data de submissão:** 28.02.2023.

**Data de aprovação:** 11.11.2024.

**Data de publicação:** 29.05.2025

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento urbano desordenado no Brasil gerou profundas desigualdades sociais, com parte da população sendo marginalizada do acesso a serviços básicos. Essa dicotomia entre o planejamento urbano e a realidade vivida pelas periferias revela a necessidade de uma abordagem mais integrada ao desenvolvimento. A Rede Integrada de Desenvolvimento (RIDE) surge como uma proposta para superar essas fragmentações, promovendo a conexão entre diferentes setores e atores sociais, visando à construção de cidades mais justas e equitativas.

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, 2002).

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, 2002, 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, 2016).

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, que possibilitam uma 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 às 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, buscou-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 tanto, construiu-se a hipótese que segue: estruturalmente os Conselhos Municipais da Cidade (ConCidades) conseguiram respeitar as recomendações do Ministério das Cidades e das Conferências Nacionais das Cidades (CNCs) 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 nos Regimentos Internos, evidenciando uma subutilização desses instrumentos (dos Conselhos) de participação popular, devido à 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 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. Para tanto, especificamente, almejou-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.

Essa pesquisa se justifica pela necessidade de compreender 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, buscando compreender se tais conselhos cumprem com o objetivo de assegurar o Direito à Cidade, tornando as cidades democraticamente participativas e inclusivas.

O presente trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução e conclusão. Na primeira seção aborda-se a temática da criação dos Conselhos Municipais e o direito à cidade. Na segunda seção, trata-se da metodologia utilizada no estudo. Em seguida, na terceira seção discutem-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 DA CIDADE E O DIREITO À CIDADE

Dentre os debates que envolvem a temática da política urbana, 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, 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, 2002).

Os conselhos gestores têm um papel fundamental na representação da democracia participativa, uma vez que, segundo Gohn (2002, 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.

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, 1997). Dessa forma, intensifica-se no país as formas de participação dos cidadãos na criação de políticas públicas.

Antes de adentrar na discussão sobre os modelos de participação direta e como isso reflete, principalmente, na gestão democrática das cidades, faz-se necessário

explicar o conceito de participação política e cidadã. Para tanto, partiu-se do entendimento que a participação cidadã ultrapassa o próprio Estado. A participação cidadã é fundamental em uma democracia, pois permite que os cidadãos influenciem diretamente as decisões que afetam suas vidas. Essa participação se manifesta não apenas na esfera política, mas também nas questões relacionadas à economia e à vida em sociedade. No entanto, é crucial entender que a participação cidadã não deve ser confundida com a ação de grupos sociais ou comunidades. O Estado possui funções específicas, como a prestação de serviços públicos, que não podem ser delegadas aos cidadãos.

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).

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).

Assim, os conselhos participativos têm papel fundamental no planejamento de políticas públicas, e no caso dos ConCidades 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, para que haja de fato papel atuante dos ConCidades 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.

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).

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 2017).

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).

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 às suas atribuições 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 (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, 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.

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 (2002), 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 clara 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 (2002) 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 mercadoria é pensada para e por quem possui dinheiro.

### 3 METODOLOGIA

Esta seção se inicia 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.

#### 3.1. Caracterização da área de estudo

O estudo analisou a atuação dos Conselhos Municipais da Cidade de Timon-MA e Teresina-PI, que compõem a RIDE-Teresina. 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).

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.

Teresina foi criada nos primeiros anos da década de 1850. Atualmente, possui uma população estimada, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021), em 871.726 mil habitantes contempla 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 alegação de que a então capital da Província do Piauí não tinha condições de ajudar no crescimento e desenvolvimento do Piauí (Alencastre, 1857).

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).

### 3.2 Dimensões, métodos e técnicas de pesquisa

O presente estudo de natureza qualitativa e quantitativa (Goldenberg, 1997), analisa a atuação dos Conselhos das Cidades, visando verificar se sua estrutura e atuação asseguram o Direito à cidade, nos Municípios de Teresina-PI e Timon-MA.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, *a priori*, realizou-se uma revisão de literatura a partir de artigos científicos, material disponibilizado em sítios na internet e documentos oficiais que tratam do tema em questão. 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 ConCidades e, principalmente, as atas das reuniões extraordinárias e ordinárias.

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

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.

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

Assim, a análise de conteúdo se deu através dos documentos mencionados anteriormente, como leis, decretos e atas de reuniões que se fez 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 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.

#### 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

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.

#### 4.1 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. 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 ConCidade-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).

O desenho da organização do ConCidade 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.

Vale destacar que, o plenário do Conselho Municipal da Cidade de Teresina é composto por 41 (quarenta e um) membros<sup>4</sup> e seus respectivos suplentes organizados por seus segmentos. 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>5</sup> foi criado anteriormente ao ConCidade de Teresina, sua criação se deu através do Decreto nº 018,

<sup>4</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>5</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.

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 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).

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).

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

22

#### **4.2 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 no tópico anterior, a sua composição deve ter representantes do poder público e da sociedade civil. No ConCidade 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 indicados dentre titulares ou adjuntos dos órgãos e entidades federais (Teresina, 2018). Já a sociedade civil será representada por pessoas que compõem os 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 ConCidade 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 ConCidade de Teresina que não conta com a possibilidade de participantes com direito a voz e sem direito a voto.

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. Também, 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 ConCidade 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 de acordo com o Regimento Interno e o Decreto nº 20.943/2021, que nomeou os

membros titulares e suplentes para o Plenário do Conselho Municipal da Cidade de Teresina.

O primeiro ponto a se destacar é o fato de terem sido eleitos menos membros do que consta determinado no Regimento Interno do ConCidade 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.

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 representantes do poder público que mais participou de reuniões, tendo se feito presente em 6 de 7 reuniões.

24

### 4.3 Principais pautas, discussões e deliberações

Em relação aos conteúdos abordados nas etapas, foram analisadas novamente as 7 atas das reuniões ordinárias, 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 ConCidade – Teresina foram voltadas à própria organização do Conselho. Nas 5 primeiras reuniões do Conselho no ano de 2021 foram

pautadas as alterações sobre o Regimento Interno do ConCidade, ou seja, 71% das reuniões foram sobre a organização do Conselho.

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.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar a estrutura e o funcionamento dos Conselhos da Cidade de Teresina-PI e Timon-MA, a fim de avaliar sua efetividade como instrumentos de garantia do Direito à Cidade. A pesquisa, embasada em análise documental, permitiu confirmar a hipótese inicial de que, apesar de sua estruturação formal, esses conselhos não têm atuado de forma plena como espaços de participação popular na gestão urbana.

Em Teresina, a retomada das atividades do ComCidade representa um avanço, mas a análise das atas e a ausência de membros nomeados indicam uma participação ainda tímida da sociedade civil nos processos decisórios. Já em Timon, a situação é mais crítica, com a paralisação das atividades do CONCIDADE.

É fundamental destacar a importância da gestão democrática para a construção de cidades mais justas e equitativas. A participação popular nos Conselhos da Cidade é um mecanismo essencial para garantir que as políticas públicas reflitam as necessidades e demandas da população. No entanto, os resultados desta pesquisa evidenciam a necessidade de fortalecer esses espaços de participação, superando os desafios encontrados nos municípios estudados.

Para tanto, sugere-se a mobilização da sociedade civil. É preciso estimular a participação ativa nos Conselhos por meio de campanhas de conscientização e ações de fortalecimento das organizações comunitárias. Além disso, o diálogo entre os atores é

crucial: o estabelecimento de um diálogo construtivo entre o poder público, a sociedade civil e os demais envolvidos é fundamental para identificar obstáculos e encontrar soluções para o fortalecimento dos Conselhos. A transparência e o acesso à informação também são essenciais; a divulgação ampla e regular das atividades dos Conselhos, bem como o acesso facilitado a documentos e informações, garantem a participação popular e o controle social. Por fim, a capacitação dos conselheiros, através da oferta de cursos e treinamentos, pode contribuir para o fortalecimento de suas capacidades técnicas e para uma participação mais efetiva nos debates e decisões.

A presente pesquisa enfrentou algumas limitações, como a dificuldade de acesso a informações detalhadas sobre as atividades dos Conselhos. No entanto, os resultados obtidos contribuem para a compreensão da realidade dos Conselhos da Cidade nos municípios estudados e podem servir como base para futuras pesquisas.

Sugere-se que estudos futuros aprofundem a análise comparativa entre diferentes municípios, investigando o impacto de variáveis como o contexto político, a organização da sociedade civil e as características dos instrumentos de planejamento urbano na efetividade dos Conselhos da Cidade. Além disso, seria interessante analisar o papel das redes de Conselhos Municipais na promoção da troca de experiências e na construção de agendas comuns.

Em suma, os resultados desta pesquisa reforçam a importância dos Conselhos da Cidade como instrumentos de participação popular na gestão urbana. No entanto, é preciso superar os desafios existentes para garantir que esses espaços cumpram seu papel de promover a democracia e a construção de cidades mais justas e equitativas.

**REFERÊNCIAS**

ALENCASTRE, José Martins Pereira de. **Memoria chronologica, histórica e corographica da Província do Piauí**. Revista do Instituto Geográfico e Histórico Brasileiro, Rio de Janeiro, t. XX, p. 5-165, 1º trimestre de 1857.

BRAGA, Andréa Luiza Currealinho; 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. 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/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em: 14 jul. de 2020.

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 9.759, 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. **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. **Regimento interno do Conselho da Cidades.** 2006b. Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/1\\_REGIMENTOINTERNO2oVIGENTEDOCONSELHODASCIDADES.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/1_REGIMENTOINTERNO2oVIGENTEDOCONSELHODASCIDADES.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.** 8. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019. <https://www.scielo.br/j/urbe/a/pZdK3QBRbNyzHJ7XDk8HznP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2022.

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.

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.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília.; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002. p.121-192.

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).

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 Cláudia 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. Atas de reuniões ordinárias. **Conselho Municipal da Cidade**. Teresina, 2021.

TIMON. Ata de reunião extraordinária. **Conselho Municipal da Cidade**. Timon, 2017.

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.

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.