

## **IV enanparq**

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo  
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

### **A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO: UMA DIREÇÃO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL.**

ST: URBANISMO SUSTENTÁVEL. HÁ UM CAMINHO BRASILEIRO?

**Will Robson COELHO**  
PROURB - FAU / UFRJ.  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO -  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
[willrobscoelho@yahoo.com.br](mailto:willrobscoelho@yahoo.com.br)

**Sônia Azevedo Le Cocq d' OLIVEIRA**  
PROURB - FAU / UFRJ.  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO -  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
[sonialecocq@gmail.com](mailto:sonialecocq@gmail.com)

# **A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO: UMA DIREÇÃO DO URBANISMO SUSTENTÁVEL.**

## **RESUMO**

O artigo contribui discutindo experiências recentes de planejamento urbano com governança participativa após a criação do Ministério das Cidades em 2003, onde destacamos o caráter inovador do processo no Brasil e recortamos para estudo duas instâncias fundamentais criadas nesta trajetória, que são as Conferências das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades. Abordamos o possível esvaziamento e alteração de protagonismos de representação social nestes processos de governança e as resoluções aprovadas por estas instâncias. Argumentamos que o conceito de urbanismo sustentável não se limita à produção e gestão de saberes técnicos, mas envolve também atores sociais que formulam e decidem suas formas de implementação. Queremos enfatizar o processo decisório recente de formatação de políticas urbanas no conceito do "urbanismo sustentável" e seu reatamento na construção de amplos fóruns de debates onde manifestam-se os conflitos e circulam as ideias que difundem experiências. Nestas instâncias de negociação se reconhecem e fortalecem as arenas heterogêneas da gestão participativa como lugar central da ação política. A expectativa de contribuição na discussão dessa sessão é debater e demonstrar as experiências de governança participativa do Ministério das Cidades como um caminho brasileiro do conceito de urbanismo sustentável, porém questionando a eficiência, eficácia e efetividade dessa ação estatal que surge depois da construção dos Marcos Legais Regulatórios e consolidados na sua criação. O trabalho discute os modelos envolvidos no planejamento decisório, demonstrando as divergências e heterogeneidade nesses processos, identificando quando possível a redução ou intensificação das desigualdades e vulnerabilidades sociais no ambiente urbano. Devemos apontar assim os desafios, impasses e possíveis acirramentos de conflitos socioeconômicos e políticos da representação participativa envolvidos nas teorias e práticas do urbanismo sustentável, como representação de uma nova utopia ou conscientização política de uma proposta de cidade ideal.

**Palavras-chave:** 1. Governança Participativa. 2. Urbanismo Sustentável. 3. Planejamento Urbano.

# **PARTICIPATORY GOVERNANCE IN URBAN PLANNING: TOWARDS SUSTAINABLE URBAN.**

## **ABSTRACT**

The article contributes discussing recent experiences of urban planning with participatory governance after the establishment of the Ministry of Cities in 2003, where we highlight the innovative nature of the process in Brazil and to study two key instances created in this way, which are the Conference of Cities and National Council of Cities. We approach the possible emptying and protagonist of social representation in these governance processes and resolutions adopted by these bodies. We argue that the concept of sustainable urban development is not limited to the production and management of technical knowledge, but also involves social actors to formulate and decide their forms of implementation. We want to emphasize the recent decision-making process of formatting urban policies on the concept of "sustainable urbanism" and its repercussion on the construction of large discussion forums where conflicts to will make to circulate ideas and diffusing experiences. These negotiating bodies will go recognize and strengthen the heterogeneous arenas of participatory management as a central place of political action. The expectation of contribution to the discussion of this session is to discuss and demonstrate participatory governance experiences of the Ministry of Cities as a Brazilian way of sustainable urban planning, but questioning the efficiency, effectiveness and the effectiveness of state action that comes after the construction of the Legal Frameworks regulatory and consolidated in its creation. The paper discusses the models involved in the decision planning, showing the differences and heterogeneity in these processes, identifying where possible reduction or intensification of social inequalities and vulnerabilities in the urban environment. We will point out the challenges, the persevering dilemmas possible of socioeconomic and political conflicts of the participatory representation involved in the theories and practices of sustainable urban development, as representative of a new utopia or political awareness of an ideal city proposal.

**Keywords:** 1. Participatory Governance. 2. Sustainable Urbanism. 3. Urban Planning.

# 1. INTRODUÇÃO – SABERES TÉCNICOS E GESTÃO.

A ideia de um “urbanismo sustentável” remete-se atualmente a um vasto campo de conhecimento que abrange desde a preocupação com a sobrevivência da vida em suas diferentes manifestações até os hábitos cotidianos de disposição de lixo. Segundo Silva e Romero (2011, p.2) “...o urbanismo sustentável é um conceito em constante ajuste e adequação às necessidades humanas, resultante de experimentos, vivências, pesquisas e interações dos fenômenos socioculturais, econômicos, ambientais, tecnológicos”. Hoje, a variedade do que se denomina cidade compreende os mais distintos e diversificados ambientes construídos, o mais amplo leque do que hoje é classificado como qualidade de vida. E esta variedade manifesta-se tanto no interior de uma mesma cidade, as diferenças intra-urbanas, quanto no contraste entre diferentes cidades, as diferenças interurbanas.

Então o conceito de urbanismo sustentável não se limita mais à produção e gestão de saberes técnicos, mas envolve também atores sociais que formulam e decidem suas formas de implementação. Seu rebatimento na construção de amplos fóruns de debates do processo decisório recente de formatação de políticas urbanas traduz-se onde manifestam-se os conflitos e circulam as ideias que difundem experiências. Esta discussão é fundamental e relevante no entendimento do planejamento sustentável no Brasil onde o saber técnico agora tem a função de traduzir-se no mundo real, quando o saber técnico é exposto em arenas integradas por diversificados atores sociais.

Há um reposicionamento do papel de arquitetos-urbanistas, ainda que se diga que muitos mostrem-se menos preparados e pareçam ter perdido o protagonismo nas ações estatais e nos processos participativos, o caso é que agora estão obrigados a transpor a fronteira da tecnocracia. É plausível supor que estas novas práticas, ocorridas em novos fóruns, possam contribuir para a identificação e construção das funções sociais de cada um dos atores envolvidos e, portanto, do seu reposicionamento profissional. É uma nova inserção dos profissionais que vai além do ensinado na sua graduação, somando-se agora a diversidade das demandas e vivências trazidas da cidade real, e não da cidade ideal, que vem de uma visão puramente tecnicista recusando assim o confortável leito no qual repousam as utopias. O que importa aqui é indicar que o saber técnico profissional ampliou-se intensamente com o avanço do conhecimento técnico e científico ao longo do séc. XIX e XX no Brasil e em outros países afetados pelo processo de industrialização e urbanização, quando problemas de saúde pública, locomoção, edificação e tantos outros se embricam nos grandes aglomerados humanos. Possuir o “saber” era, e é, fundamental no sentido de resolver ou mitigar conflitos

políticos numa sociedade cada vez mais contrastante em termos de classe social, poder decisório e capacidade de consumo da população.

A análise aqui desenvolvida apresenta conceitos e impasses envolvidos na temática, como uma nova forma de tratar as cidades, caracterizando o pensamento crítico e analítico, identificando os caminhos que traduzem processos de desenvolvimento e tomada de decisão da governança participativa do planejamento urbano, especialmente da ação estatal decorrentes dos Marcos Regulatórios recentes. A atual trajetória produz novas considerações na percepção do urbanista enquanto portador de conhecimento no qual a cidade é ambiente construído, e a urbanização precária continua caracterizando partes crescentes do tecido urbano, fenômeno que abarca cidades também dos países considerados ricos. Tal fato suscita novas perguntas na construção e gestão de cidades, identificando-se assim possibilidades e convergências na investigação dos conceitos relacionados à governança e a gestão participativa. No caso brasileiro, detecta-se a análise dos processos decisórios e a gestão participativa do planejamento urbano.

A coordenação dos diferentes campos de política urbana agora pressupõe a instauração de novos sistemas de processos urbanos, que passam a envolver também atores não governamentais, privados e semipúblicos – novas condições de governo – fazendo aparecer as “parcerias” como mecanismos de apoio em substituição a políticas preexistentes de ordenamento das cidades como processo mercadológico. Enquanto as cidades passam a competir por empresas e indústrias investidoras, praticam uma gestão estatal cada vez mais com menor controle social amplo nas decisões, estando alheia à articulação e à participação popular e atenta somente aos interesses de setores empresariais. No caso brasileiro, mesmo sendo visível a crescente participação social proporcionada pelas Conferências das Cidades, cabe ressaltar que a população brasileira ainda vem “desenvolvendo” sua cidadania, em prática só iniciada em 1988 com a Constituição Cidadã, e aprende a conviver com a sua recente democracia participativa, precisando de envolvimento, conscientização e melhoria das condições socioeconômicas para exercê-la plenamente e saber cobrar o seu papel de controle social frente a ação estatal em planejamento urbano.

O desafio do urbanismo brasileiro é criar ferramentas para deselitizar as propostas urbanísticas que tratam da relação segregadora e interessada entre espaço construído versus comunidade, assim o conhecimento técnico do projeto urbano sustentável deve associar a cultura, a história e o social às esferas de sustentabilidade socioeconômica e ambiental, olhando para a inclusão igualitária das comunidades e do cidadão, e não da negação do lugar destes na cidade. Assim, a discussão deverá identificar contrastes, contradições e

complexidades urbanas concernentes à ação estatal nos processos decisórios nas arenas heterogêneas da experiência de gestão participativa da sociedade civil organizada.

A expectativa de contribuição na discussão é a abordagem das experiências de governança participativa, possuindo como foco de discussão a experiência de criação do Ministério das Cidades, em 2003, depois da construção dos marcos legais deflagrados a partir da vigência do Estatuto da Cidade, como a construção e legitimação de fóruns nacionais permanentes de encaminhamento de políticas. Estas experiências a partir daí estão representadas no Conselho Nacional das Cidades e nas Conferências das Cidades, caracterizados como espaços episódicos de debate e negociação de diretrizes e ações da política urbana no Brasil, considerando-as um caminho brasileiro na construção do conceito de urbanismo sustentável, porém se questiona a efetividade dessas na ação estatal. O artigo se debruça sobre estas experiências sem perder de vista a aparente dicotomia entre ação política e ação técnica, onde o compromisso social se caracteriza por uma abordagem que não se apoia numa ciência ideologicamente neutra, mas, ao contrário, se acirra num contexto no qual se aprofundam as desigualdades sociais. Apresenta-se aqui os resultados e os questionamentos fazendo uma análise dos dados quantitativos disponibilizados pelo Governo Federal Brasileiro, buscando compreendê-los na formulação de uma questão: "Os tipos de participação sociais praticados até este momento são os que foram pensados e desejados para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades? "

## **2. GESTÃO PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO.**

### **2.1 O MNRU E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

Discutindo e entendendo a evolução dos processos de planejamento urbano podemos correlacioná-los aos instrumentos legais de planejamento do uso do solo urbano, vindos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e resultantes de um histórico processo de luta de participação da sociedade civil. Alguns destes instrumentos foram inseridos na Constituição Federal de 1988, e depois regulamentados no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.157, de 10 de julho de 2001).

O que o Brasil vivenciou recentemente é reflexo de um processo de planejamento de cidades que vem do período constitucional, nos anos 80, que estabeleceu um marco importante no processo de redemocratização do país, seja pelos seus resultados, seja pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classe em sua elaboração. Segundo Maricato (1997),

as bases da discussão da proposta de Reforma Urbana, haviam sido lançadas desde o Congresso do IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, já em 1963, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, percorrendo depois um longo período de debate que foi reprimido durante o Regime Militar.

É importante lembrar que discussão ressurgiu fortemente junto com as forças políticas ligadas ao campo popular que se organizaram, desde 1985, para influir no processo constituinte. Principalmente através da ação de organizações não governamentais e da Igreja Católica, foram criadas as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte, com âmbito local, regional e nacional. Quando Cardoso (1997) descreve o início dos movimentos na participação cidadã, localiza-o no final da década de 70 e o início dos anos 80 e afirma que aí começa aparecer como uma bandeira de luta, vinda da emergência dos movimentos sociais pela produção de novos campos da ação política e de novas formas de fazer política e de novos agentes políticos, fornecendo os referenciais na construção do tema na elaboração da constituição, ainda o contextualiza que campo do planejamento e da política urbana será enfatizada essa ideia, em detrimento da definição de planos e políticas nacionais e globais. (Id pag. 82). Quando o texto constitucional assim consagra a democracia participativa estabelecida no país como o princípio da democracia mista – representativa e participativa. (Id Pag.91)

*As propostas participativas e de gestão do planejamento urbano vem do Movimento Nacional da Reforma Urbana - MNRU, surgidas então neste âmbito do processo constituinte e centram-se principalmente na definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade. ”... (Cardoso, 1997, p. 93).*

Seguindo o “modelo” de plano diretor proposto pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, o processo de elaboração (Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais, dos Planos Diretores) abriu-se, em grande parte dos estados e municípios, para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento de “pactos territoriais”. As equipes das prefeituras, muitas vezes amparadas em assessorias ou consultorias, elaboraram propostas preliminares que eram submetidas então ao “crivo da participação”. Por outro lado, havia uma dificuldade nesta participação social, pois muitas vezes as discussões eram tratadas em termos excessivamente técnicos, devido ao protagonismo de atores técnico-acadêmico, de entidades de assessorias, associações profissionais e centros de pesquisa universitários, que irão tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular.

Aqui entra em discussão o papel do arquiteto que não deveria se limitar à produção e gestão de saberes técnicos, mas envolver-se entre os atores sociais que formulam e decidem suas

formas de implementação. Entendemos assim também este processo decisório recente de formatação de políticas urbanas e seu rebatimento na construção de amplos fóruns de debates, nas manifestações de conflitos e na circulação das ideias difundindo experiências levadas a esses recentes processos decisórios fortalecidos nas arenas heterogêneas da governança urbana participativa.

## 2.2 A GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA.

Algumas Leis Orgânicas ou Planos Diretores estabeleceram vários instrumentos oriundos da Constituição Federal para atender aos princípios ligados ao conceito de função social da propriedade que tinham como objetivo, fundamentalmente, a ampliação do controle social público sobre a ocupação do solo, permitindo um aumento da eficiência da ação estatal, e garantindo a destinação adequada dos investimentos em infraestrutura e serviços.

A aprovação do Estatuto da Cidade, pela Lei nº 10.157 em 10 de julho de 2001, após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional, finalmente regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição de 1988, os artigos 182 e 183, representando uma conquista. Nele foram definidas as funções sociais da propriedade e da cidade como competência da esfera municipal, dividindo esta responsabilidade juntamente com a elaboração e a implementação de Planos Diretores. Falando sobre o Estatuto, Maricato (2001, p. 6), parecia profetizar o que aconteceria atualmente, mais de uma década e meia depois de sua aprovação, naquela ocasião já afirmava que ainda seria difícil a sua aplicação, e era preciso lutar para que os instrumentos não se tornassem “letra morta”, pois diversos instrumentos foram aprovados de maneira que permitem uma interpretação dúbia para a aplicação.

A fase longa dessa batalha pela reforma urbana continua e ainda hoje precisamos estar preparados, atentos e vigiar. Com a certeza de que se foi difícil aprová-la, não menos difícil é, e ainda será por muito tempo, aplicá-la de maneira adequada nas cidades. Como se percebe também que a mesma luta e vigília é indicada por Rolnik (2001), que explanando sobre as transferências de responsabilidades do planejamento das cidades para os Planos Diretores, diz que também de fato não se verificou aplicação efetivamente da Lei em recentes anos, mesmo depois das campanhas de capacitação de técnicos e prefeituras para a revisão e elaboração de seus Planos Diretores, que deveriam definir no âmbito de cada cidade as condições de cumprimento da função social da propriedade e da própria cidade.

Falando sobre os anos 2000, Maricato (1997) faz algumas considerações importantes sobre a crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica que constituem um importante impulso para a produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil.

Pode-se interpretar esse fato como impulsor dos esforços de conceituais do novo urbanismo 'sustentável. Maricato afirmava que não faltavam pontos de apoio, e citava alguns exemplos considerados bem-sucedidos como: o orçamento participativo (Porto Alegre, Santo André); os projetos de renda mínima (Campinas, Brasília); as AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social; o avanço da participação política no Brasil, pós MNRU, pós 1988. Maricato também fez considerações sobre algumas questões do planejamento urbano, da legislação urbanística, dos instrumentos de participação social e as formas de gestão que ainda hoje servem ao estudo de eficácia da Governança Urbana Participativa, como: "O que se entende por parceria? O que se entende por participação e ou autogestão?" (Maricato, 1997, p. 126-128).

### 2.3 O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO APÓS 2003.

Após o período de crise, segue um período de ressurgimento do planejamento urbano com a criação do Ministério das Cidades, com políticas urbanas implementadas com influências decorrentes da aprovação do Estatuto da Cidade, e da luta da sociedade organizada, idealizados pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana - MNRU, que deram origem as políticas e programas implementados pela ação estatal. Para viabilizar a eficácia e eficiência dos planos, é também viabilizada a formatação de conselhos e convocação de uma rotina de conferências de cidades após a criação do novo ministério. Estas novas instâncias foram os principais canais participativos na gestão da ação estatal nos anos seguintes e fizeram parte na formulação de uma nova política e sistema nacional de produção e regulação de Cidades.

Esta seria a política nacional estruturadora das ações implementadas pelo Ministério das Cidades orientadas e respaldadas nas regulamentações e resoluções do Conselho Nacional das Cidades – ConCidades. Inicia-se aí um novo ciclo de planejamento que também incentivou e promoveu formatação de novas políticas urbanas (habitacional, de saneamento e de mobilidade) nas cidades, além de uma Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos que aconteceu juntamente com os processos das primeiras Conferências das Cidades – que ocorreram nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal – e que pretendiam discutir coletivamente as diretrizes e expectativas do crescimento urbano das cidades.

Devido aos arranjos e compromissos políticos pré e pós-eleitorais e à conjuntura socioeconômica brasileira decorrente da crise econômica mundial entre 2008 e 2009, o Governo Federal adota novas medidas de enfrentamento da crise, com estímulo a indústrias automotivas e de bens de consumo, e também passa a fortalecer e estimular o setor da construção civil aplicando recursos públicos na produção de moradias através do Programa

Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, criado em março de 2009. Essas medidas vão concorrer com as novas propostas de planejamento urbano, formuladas anteriormente e baseadas nos marcos políticos e regulatórios citados. O PMCMV desmontou a lógica formulada para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS – e do Fundo - FNHIS, de planejamento e destinação de recursos, criando política concorrente e polarizada. É verificado também que não há efetividade de mecanismos da participação e gestão do PMCMV, que ficaram muito mais na intenção inicial, talvez por isso tenha como resultados as falhas e problemas apontados por vários estudos e pesquisas recentes.

Em decorrência dessas mudanças e articulações políticas, encerra-se um ciclo de experiência com as Conferências Nacionais das Cidades e programas urbanos governamentais federais. Há um distanciamento dos objetivos e finalidades iniciais da Gestão Participativa e a Participação Social definidas na criação do Ministério das Cidades e também do período pós Constituição de 88 e do Estatuto da Cidade que poderão ser percebidos através da leitura dos dados sistematizados e apresentados nas análises na sequência das tabelas e gráficos produzidos para este estudo.

### **3. ANALISANDO DADOS E CONTEXTOS**

No estudo aqui apresentado, os dados quantitativos e demonstrativos são analisados e construídos com base na pesquisa de relatórios oficiais e nos documentos de órgãos públicos ou em publicações que já trazem alguma sistematização de dados consolidados por outras pesquisas e análises. São estes então os dados disponibilizados pelo governo federal e mais precisamente pelo Ministério das Cidades, relativos à produção e as resoluções do Conselho das Cidades e das Conferências das Cidades.

#### **3.1 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DAS CIDADES:**

No Ministério das Cidades algumas ações estatais foram construídas e consolidadas, com gestão participativa decorrentes das resoluções aprovadas nas Conferências Nacionais das Cidades e no Conselho Nacional das Cidades. Nestas instâncias criadas o Ministério das Cidades reconhece alguns atores sociais que devem compor o seu conselho e que serão eleitos por meio da realização da sua primeira conferência nacional realizada em 2003. Neles o ator social é caracterizado por um grupo de indivíduos que são identificados segundo seus papéis na sociedade e são estes setores ou segmentos que representam estas e participam em reuniões, audiências, eventos, etc. No gráfico-1, a seguir, pode-se ver a adesão em cada edição ao processo no nível municipal:

**Gráfico 1 – Números de Municípios com Adesão na Etapa Municipal.**



Fonte: MinCidades/2014 - Elaboração do autor em abril de 2016.

Nos quadros comparativos representados (tabelas 1 e 2 e gráfico 2) que se seguem podem ser vistos alguns dados sobre a temática, o número de participantes presentes em cada Conferência Nacional das Cidades.

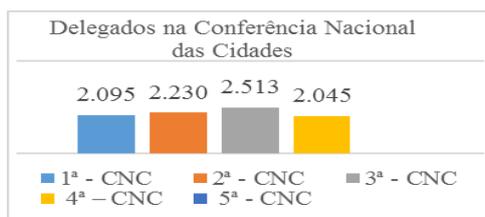
**Tabela 1 – Análise Comparativa Dados<sup>1</sup> das Conferências Nacionais das Cidades.**

Comparativo Dados das Conferências Nacionais das Cidades – CNC's. – MinCidades					
CNC's.	1ª - CNC	2ª - CNC	3ª - CNC	4ª – CNC	5ª - CNC
Datas realização	23 a 26/10/2003	30/11 a 03/12/2005	25 a 29/11/2007	19 a 23/06/2010	20 a 24/11/2013
Tema:	“Cidade para Todos”	“Reforma Urbana: Cidade para Todos”	“Desenvolve Urbano com Participação Popular e Justiça Social”	“Cidade Para Todos - Gestão Democrática, Participativa e Controle Social”	“Quem muda a cidade somos nós”
Lema:	“Construindo Política Democrática e Integrada para As Cidades”	“Construindo Uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”	“Avançando na Gestão Democrática das Cidades”	“Avanços, Dificuldades e Desafios - Política Desenvolvimento Urbano”	“Reforma Urbana já!”
Municípios Bras. Participantes	3.457/5.560 Adesão <b>62%</b>	3.120 /5.560 Adesão <b>56%</b>	3.277 /5.560 Adesão <b>58%</b>	2.248 /5.560 Adesão <b>41%</b>	2.800 /5.560 Adesão <b>50%</b>
Delegados e convidados Etapa Nacional	2.095	2.230	2.513	2.045	Sem informação no 'site'
Nº pessoas Etapa Municipal	+ de 250 mil	+ de 200 mil	243 mil	Sem informação no 'site'	240 mil

Fonte: MinCidades/2014 - Elaboração do autor em abril de 2016.

<sup>1</sup> Dados informados em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/conferencia-das-cidades.html> (agosto, 2014)

**Gráfico 2 – Número de Delegados por Edição.**



Fonte: MinCidades/2014 - Elaboração do autor em abril de 2016.

Um indício da inversão de prioridades e objetivos nas conferências realizadas, apontados pela análise preliminar dos dados pode ser verificado na tabela-2 a seguir, onde se pode ver a comparação dos resumos dos textos base e as sínteses dos documentos e de resoluções aprovados no fim de cada conferência.

**Tabela 2 – Análise comparada Conferências Nacionais das Cidades – CNC's. – MinCidades.**

CNC's	Princípios & Objetivos Texto Base da Conferência.	Resoluções aprovadas nas CNC's.
1ª - CNC 2003	Cidadania Despertada - propõe diretrizes - políticas setorial e nacional para o desenvolvimento urbano.	Estabeleceu a composição e a eleição do Conselho das Cidades (ConCidades); direcionou as políticas setoriais – Habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e planejamento e gestão do solo urbano.
2ª – CNC 2005	Formulações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU; Participação e Controle Social; A Questão Federativa; Política Urbana Regional e Metropolitana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano	Destacou o ConCidades e construção da PNDU, e a necessidade de definir diretrizes para a integração de políticas setoriais em todas as unidades da federação, em especial, em regiões metropolitanas
3ª – CNC 2007	Estratégias de mobilização de estados e municípios nos textos base e sistematização das propostas vindas das Conf. Estaduais. Validação e formatação das Conferências.	Aponta segregação sócio espacial e a falta de instrumentos de integração de políticas setoriais a antes da federação propõe construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU.
4ª – CNC 2010	Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores em todos os níveis de governo; Aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; “Relação entre os programas PAC e Minha Casa, Minha Vida - e a política de desenvolvimento urbano”.	Fundamenta Conferências e Conselhos. -ConCidades ter caráter decisório.  Avanços precisam ser regulamentados, implementados,  Integrar políticas e os entes federados para se constituir uma PNDU, tendo a meta de atendimento universal dos padrões urbanos.
5ª – CNC 2013	Estratégias para a Construção do SNDU Promoção da Reforma Urbana: (i) políticas de instrumentos da função social da propriedade; (ii) participação e controle social no SNDU; (iii) Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU); (iv) instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial.	Reconhece que as poucas competências deliberativas do ConCidades e a ausência das regras e atribuições nos níveis de governo - propõe Lei que regulamente o SNDU – propõe alterar o estatuto institucional do ConCidades, a partir da 5ª CNC, torná-lo instância participativa, com atribuições deliberativas no âmbito de um SNDU.

Fonte: MinCidades/2014 - Elaboração do autor em abril de 2016.

Na tabela-2 observa-se que, em 2010, a gestão do Ministério das Cidades direcionou a discussão da Conferência para o Programa Federal Minha Casa Minha Vida, fato que se explicita quando analisamos os princípios e objetivos discutidos no texto base encaminhado à para 4ª CNC. Já em 2013, na 5ª CNC, o MCidades fez com que o debate voltasse para a efetividade de algumas outras questões da Reforma Urbana entre elas a Participação Social devido as pressões das manifestações populares nas ruas do país. A partir de informações como estas, pode-se investigar e rastrear essas deliberações, ver como estas decisões alteraram fundos, programas, projetos alocação de recursos financeiros e distribuição no território das cidades brasileiras.

As Conferências das Cidades serão então eventos nos quais os representantes vinculados a temática urbana debatem e definem um pacto de ação, um código que deverá ser utilizado pelos diferentes atores sociais que elegem as entidades representantes de cada setor e segmento para a gestão do Conselho Nacional. Inicialmente o intervalo ou ciclo de Conferências Nacionais das Cidades se deu de 2 em 2 anos, sendo modificado a partir da 3ª edição para um intervalo trienal, e agora devido à crise econômica e política, a próxima edição foi adiada e deverá ocorrer somente em junho 2017<sup>2</sup>.

### 3.2 O CONSELHO DAS CIDADES (CONCIDADES).

A criação do Conselho das Cidades (ConCidades), em 2004, representou a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades – MinCidades - e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Em seus anos iniciais de implantação o ConCidades avançou na construção de marcos estruturantes da política urbana do país, nas áreas de: planejamento, habitação, saneamento e mobilidade.

A composição do ConCidades se dá através de processo de eleição ao final de cada edição das Conferências Nacionais das Cidades, e a representação acontece como se apresenta na tabela-3. Uma crítica posta aqui está na disparidade representativa desses delegados eleitos nos conselhos das Conferências e das Cidades, nos quais há a seguinte distribuição: de 42,3% para Poder Público; de 26,7% para Movimentos Populares; de 9,9% para

---

<sup>2</sup> Segundo o informado no site da conferencia. Dados informados em: [http://app.cidades.gov.br/6conferencia/images/arquivos/anexo\\_3\\_cronograma\\_6cnc.pdf](http://app.cidades.gov.br/6conferencia/images/arquivos/anexo_3_cronograma_6cnc.pdf) (abril, 2016).

Trabalhadores Sindicais; de 9,9 para Empresários; de 4,2 para ONGs; e de 7,0% para Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa.

**Tabela 3 – Análise da representação** estabelecida por regulamentação no ConCidades.

Nº de vagas 86 tit./ 86 sup.	
Setores/ Segmento	
1º - ONG's – Organizações Não Governamentais;	04
2º - Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa;	06
3º - Organizações de Trabalhadores;	07
4º - Empresários;	08
5º - Organizações do Movimento Popular;	23
6º - Poder Público Municipal;	12
7º - Poder Público Estadual;	09
8º - Poder Público Federal	17

Fonte: MinCidades/2014 - Elaboração do autor em abril de 2016.

Um dos questionamentos é de que os pesquisadores, urbanistas e estudiosos do planejamento urbano têm papel de representação pouco expressivos na composição das delegações o que, conseqüentemente resultaria em posições e proposições legais pouco técnicas, exemplificando bem o impasse e debate aqui já introduzido sobre o domínio do saber dos técnicos e especialistas versus o saber e vivências dos demais personagens das cidades, mas o que parece também estar em jogo é o poder de cada parte e não exatamente o saber. Quanto à representação de entidades e ao rodízio entre as edições e novos mandatos, como já observado antes, depois de garantir e chegar a uma vaga do conselho, nas bravas disputas das primeiras conferências, dificilmente há mudanças de cadeiras para outras entidades que já não estejam garantidas pela força política no processo participativo consolidado.

### 3.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL REFLETIDA NOS MARCOS LEGAIS.

Apontamos que os resultados obtidos na análise apresentada de alguma forma já questionam a eficácia da participação social no planejamento urbano brasileiro. Esses dados sinalizam especialmente as ações estatais decorrentes dos processos participativos e dos novos Marcos Regulatórios construídos e consolidados na criação do Ministério das Cidades e nas formulações e nos resultados das Conferências das Cidades que se refletem nas decisões e resoluções do Conselho das Cidades. A tabela-4 relaciona algumas leis aprovadas em decorrência das discussões ocorridas nas edições realizadas.

Pode-se exemplificar, a criação do SNHIS - O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, tendo como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a

população de baixa renda, mas que não chegou a ser totalmente implementado pela ação estatal nos anos recentes devido a política concorrente criada pelo PMCMV, conforme citado aqui. A mesma lei, também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.796, de 6 de junho de 2006, que também institui o Conselho Gestor do FNHIS. Na 4ª conferência surge a Lei nº 11.977/2009, com a qual o PMCMV vem a causar o redirecionamento das políticas, com os já verificados esvaziamentos comentados e um desgaste dos processos participativos (ver tabela-4):

**Tabela 4 – Análise Marcos Legais relacionados com as Conferências.**

<b>Conferências Nacionais das Cidades – CNC’s. – MinCidades</b>	
Leis e Ações de Planejamento Urbano, aprovadas e regulamentadas	
Relacionadas ou discutidas com cada CNC’s.	
<b>1ª - CNC 2003</b>	Lei 11.124/05 cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS),
<b>2ª – CNC 2005</b>	Lei no 11.124/2006, que dispõe sobre SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
<b>3ª – CNC 2007</b>	Lei nº 11.445/2007, estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico; Lei nº11.888/2008 – Assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social – HIS.
<b>4ª – CNC 2010</b>	Lei no 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Decreto Nº 7.217, de 21 de junho de 2010 - Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
<b>5ª – CNC 2013</b>	Decreto nº 8.243/2014 que institui a Política Nacional da Participação Social (PNPS) e define o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS). Derrubado no Congresso.

Fonte: MinCidades/2014 - Elaboração do autor em abril de 2016.

Outra dedução é que a 5º CNC, talvez como reflexo das manifestações das ruas das cidades brasileiras ocorridas em julho de 2013, focou suas discussões sobre a Reforma Urbana estimulando a elaboração e criação do decreto federal presidencial, Decreto nº 8.243/2014, de 23 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional da Participação Social (PNPS). Este decreto estabelecia objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos criados para possibilitar o compartilhamento de decisões sobre programas e políticas públicas, tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social.

A normatização/legalização da participação social nas decisões sobre “políticas públicas urbanas” esteve em discussão até o final de 2014. No momento atual de crise econômica e

política, esse tema já não circula mais nas pautas de discussão. Embora essa etapa ainda não esteja concluída e não tenha saído do 'papel', cabe ressaltar que a construção de marco legal de participação social ainda é um importante aspecto buscado para a eficácia e eficiência da governança participativa no Brasil e é uma pena que a configuração do cenário político atual não venha mais a permitir esta discussão num curto prazo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

O novo papel do urbanismo sustentável, deve ser tratado e compreendido pelos urbanistas como ferramenta norteadora de cenários de políticas e gestão das cidades, planejando ações que possam minimizar ou suprir as demandas socioeconômicas e ambientais, onde a gestão técnica e os saberes são partilhados com os demais técnicos e atores sociais presentes no espaço urbano comunitário das nossas cidades. Por isso, insiste-se neste trabalho que discutir, analisar e pensar em metodologias participativas do planejamento de cidades, é também importante na adequada qualificação do urbanista, para o que correto exercício deste profissional esteja de acordo com as expectativas da produção e qualificação das cidades, estando estes preparados para o debate com outros atores sociais. Caso contrário, os conflitos e contrastes das discussões agravarão ainda mais os problemas urbanos já existentes.

Muitos podem ser os caminhos brasileiros para a prática de um urbanismo sustentável, mas certamente a governança participativa, instituída e ainda em construção nas cidades brasileiras, é uma excelente direção. Embora pouco praticada ou mal utilizada pela ação estatal, ela poderá ser bem aproveitada assim que a sociedade se apropriar adequadamente desses espaços de participação democráticos já criados. Estes novos canais de participação devem ser fortalecidos ou redirecionados, ou mesmo os seus membros devem estar atentos para não caírem na armadilha das metodologias que lhes são impostas, e reivindicarem um verdadeiro papel democrático nas decisões, que devem ser sim pactuadas e nunca resultantes de consensos forjados pelo poder gestor.

Esperamos que até a consolidação de nossa investigação sobre o tema aqui apresentado, encontrar maiores argumentações que embasarão a justificativa e defesa de nossa posição sobre a questão "Os tipos de participação sociais praticados até este momento são os que foram pensados e desejados para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades? "

---

**Esquema conclusivo de análises e ponderações:**



Foto Manifestação – Av. Rio Branco – RJ  
Publicada em: 17/06/2013: (Facebook)

## BIBLIOGRAFIA

Cardoso, Adauto Lúcio. Artigo - *Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente*. - Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – Ano XI, N<sup>os</sup> 1 e 2 (Jan-Dez 1997) Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1997

Inesc & Polis. “*Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios*”. Texto: *Conselhos Nacionais* - Paula Pompeu Fiuza Lima - Texto da equipe Projeto/Pesquisa: Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas - Inesc e Polis – agosto de 2011. Extraído de:

<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil> em abril de 2016.

Inesc & Pólis. “*Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios*”. Texto: *Mapeamento das experiências participativas: Conferências Nacionais* - Clovis Henrique Leite de Souza; - Inesc e Polis – agosto de 2011.

Maricato, Ermínia. Artigo - *Brasil 2000: Qual Planejamento Urbano?* - Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – Ano XI, N.º 1 e 2 (Jan-Dez 1997) Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1997.

Maricato, Ermínia. “*Estatuto da Cidade*” in *Cadernos de Urbanismo*, ano 3- nº.4 –2001, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, pg. 3 a 6. Ibid., p. 6

Rolnik, Raquel. “*O Estatuto da Cidade – Novas perspectivas para a reforma urbana*”, informativo Polis-homepage, 2001, mimeo. Id.

Silva e Romero. Artigo – “O urbanismo sustentável no Brasil: a revisão de conceitos urbanos para o século XXI” (parte 01). Geovany Jessé Alexandre da Silva e Marta Adriana Bustos Romero - Vitruvius - Arqtextos ISSN 1809-6298 - 128.03 - ano 11, jan. 2011 - Extraído de: em 05/05/2016: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/11.128/372>

Fonte de dados governamentais para construção tabelas, extraídos de:

<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social> (abril, 2016).

[http://app.cidades.gov.br/6conferencia/images/arquivos/anexo\\_3\\_cronograma\\_6cnc.pdf](http://app.cidades.gov.br/6conferencia/images/arquivos/anexo_3_cronograma_6cnc.pdf) (abril, 2016)

<http://www.cidades.gov.br/index.php/conferencia-das-cidades.html> (agosto, 2014)

---