

35º Encontro Anual da ANPOCS  
Caxambu – Minas Gerais  
GT4 - Controles democráticos e legitimidade.

**Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços  
e limites do Conselho Nacional das Cidades**

Rafaelle Monteiro de Castro (IPPUR/UFRJ)  
Regina Fátima Cordeiro Fonseca Ferreira (IPPUR/UFRJ)  
Orlando Alves dos Santos Junior (IPPUR/UFRJ)  
Adauto Lucio Cardoso (IPPUR/UFRJ)

## **Introdução**

Os conselhos setoriais se inserem dentro do conjunto de transformações em curso que marcam a progressiva reforma nas instituições de governo no Brasil. Tal reforma é marcada pela reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre governo e sociedade, através de canais e mecanismos de participação social, principalmente em torno dos conselhos setoriais. São essas novas formas de interação entre governo e sociedade que permitem identificar no Brasil, pelo menos do ponto de vista formal e institucional, a emergência de novos padrões de governo baseados em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, 2004).

Esse processo não é circunscrito às fronteiras nacionais, mas envolve um debate internacional acerca dos novos padrões de gestão, que tem reflexo nas mudanças nas instituições de governo (FACHIN e CHANLAT, 1998). No centro dessa reflexão crítica está, portanto, a questão da democracia.

No Brasil, a participação da sociedade na gestão e controle de diversas políticas sociais através de conselhos de gestão, vai ser incorporada e regulamentada a partir da década de 1990, no contexto marcado pelo processo de descentralização e pelo ambiente participacionista da Constituição de 1988. A descentralização das políticas sociais, durante a década de 90, avançou mais em algumas políticas – saúde, educação e assistência social – do que em outras – saneamento ambiental e habitação, da mesma forma que a criação de espaços de participação social (ARRETCHE, 2000).

Apesar dos avanços ocorridos a partir desse período na abertura de espaços de participação social, pode-se dizer que a partir do início do governo Lula (2003), assistimos a uma intensificação desse processo, configurando a base para a construção

de um novo modelo de gestão participativa, baseada na mobilização de conferências e na institucionalização de conselhos de políticas setoriais.

Essas mudanças apontam para a construção de novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, para além das instituições clássicas da democracia liberal, na perspectiva daquilo que a literatura vem denominando como governança democrática. Refere-se aqui à criação de arranjos institucionais – tais como os conselhos e as conferências – de coordenação da relação entre o governo e a sociedade baseados na participação direta de representantes das organizações da sociedade nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. As diferenças no grau e na forma de incorporação dessas arenas e canais pelas diferentes esferas de governo poderiam ser explicadas por vários fatores, envolvendo os padrões de cultura cívica e de conflito social, e os níveis de comprometimento dos governos com a instituição e mobilização de esferas públicas (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, *op. cit.*). Nesse sentido, pode-se dizer que esses diferentes arranjos institucionais de governança democrática possibilitam a constituição de esferas públicas de gestão de conflitos e construção de consensos em torno da política urbana, na perspectiva da reversão das enormes desigualdades que marcam as cidades brasileiras, avançando na universalização dos direitos de cidadania.

A partir de 2003, podemos perceber mudanças significativas nos arranjos de gestão em torno da política de desenvolvimento urbano, já que os conselhos envolvendo políticas urbanas eram inexistentes em grande parte dos municípios e não havia nenhum conselho de âmbito nacional ligado a esta temática. A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana. No entanto, resta saber, em que medida esse processo efetivamente altera os processos de tomada de decisões vinculados às instituições democráticas liberais clássicas (em especial, o poder executivo e o legislativo).

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo a discussão em torno da capacidade decisória do Conselho Nacional das Cidades - ConCidades, tomando como foco a análise das resoluções tomadas no seu âmbito e a efetividade das mesmas no sentido da sua transformação em políticas públicas implementadas pelo governo federal, avaliando em que medida estas contribuem para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano e de um sistema de participação e controle social.

O Conselho das Cidades, segundo o decreto presidencial que o criou (decreto nº 5.031 de abril de 2004, posteriormente reformulado pelo decreto nº 5.790 de maio de 2006) é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, criado em 2003. Desde sua fundação, essa instância é conformada pelos seguintes segmentos sociais: movimentos sociais; Organizações Não-Governamentais - ONGs; entidades sindicais e trabalhadores; entidades acadêmicas e profissionais; entidades profissionais; e o Poder Público Federal, Estadual e Municipal. É sua função encaminhar as deliberações das Conferências e atuar nas políticas urbanas federais, sendo a composição dos seus integrantes renovada no momento das Conferências das Cidades, que ocorrem, desde a terceira conferência, a cada três anos. Em 2011, o ConCidades completou sete anos de funcionamento e encerrou sua terceira gestão.

O Monitoramento das Resoluções do Conselho Nacional das Cidades – ConCidades teve por objetivo analisar em que medida as deliberações homologadas nesse espaço institucional foram implementadas e efetivadas. Entende-se aqui como decisões do ConCidades as resoluções formalizadas como recomendadas, administrativas e normativas e que foram publicadas no Diário Oficial da União. Busca-se, desta forma, avaliar a capacidade decisória dessa instância participativa de gestão das políticas urbanas.

Para tanto, foram levantadas todas as resoluções deliberadas e disponibilizadas pelo Conselho Nacional das Cidades, organizadas em torno de cada gestão, eleitas durante

as Conferências Nacionais das Cidades, tendo a primeira gestão iniciada no dia 15 de abril de 2004, a segunda no dia 07 de junho de 2006 e a terceira no dia 08 de julho de 2008. A sistematização e análise apresentadas nesta pesquisa se referem as informações levantadas entre 2007 e 2011 e teve como fonte a secretaria executiva do Conselho, complementada pela consulta a representantes dos segmentos da sociedade organizada integrantes do Conselho das Cidades.

Para a realização da análise, classificou-se as resoluções homologadas pelo ConCidades em cinco temáticas, à saber: (i) Sistema de Participação e Dinâmica de Funcionamento do Conselho das Cidades; (ii) Política de Desenvolvimento Urbano e Regularização Fundiária; (iii) Habitação; (iv) Saneamento Ambiental; (v) Trânsito, Transporte e Mobilidade. Excetuando o sistema de participação e dinâmica de funcionamento do Conselho, a escolha das demais temáticas foi influenciada pela forma de organização do próprio Conselho das Cidades e do Ministério das Cidades, que possuem, respectivamente, quatro comitês técnicos e quatro secretarias nacionais em torno de cada uma dessas temáticas. Além disso, cabe ressaltar que entende-se aqui como decisões do ConCidades, as resoluções formalizadas como recomendadas (resoluções relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e entidades da sociedade civil), administrativas (resoluções concernentes aos atos administrativos necessários à gestão do ConCidade) e normativas (resoluções reservadas à regulamentação e normatização dos atos do ConCidades) e que foram publicadas no Diário Oficial da União.

Para cada gestão produziu-se uma sistematização das resoluções obedecendo os seguintes critérios: (i) assunto/tema da resolução; (ii) data e número da aprovação; (iii) período entre a deliberação da resolução pelo ConCidades e a sua publicação no Diário Oficial da União; (iv) comitê técnico que encaminhou a resolução; (v) o órgão responsável pela implementação da resolução (MCidades; Outro Ministério ou órgão);(vi) síntese das Deliberações; (vii) Descrição/ situação da resoluções, incluindo informações sobre o órgão responsável pela efetividades da resoluções e os resultados desta.

Para análise do grau de implementação dessas políticas considerou-se: o grau de efetividade da mesma (efetivada, parcialmente efetivada ou sem efetividade); e (iii) o número de resoluções por gestão do conselho das cidades. Considerou-se como “resoluções efetivadas” aquelas que produziram resultados concretos em termos do seu conteúdo, ou seja, não considerou-se como suficiente o encaminhamento formal da decisão tomada. Por exemplo, se uma resolução determinava que o Ministério das Cidades se posicionasse buscando alguma alteração na política econômica, não bastava o encaminhamento de um documento deste para os órgãos competentes (Ministério da Fazenda, entre outros), mas a mudança concreta desejada. Foram classificadas como “resoluções parcialmente efetivadas” aquelas que obtiveram resultados parciais, ou que ainda estavam em implementação, tomando-se o mesmo critério em termos do seu conteúdo. Por fim, foram consideradas como “resoluções sem efetividade” aquelas sem resultados concretos em termos do seu conteúdo.

Além disso, buscou-se realizar uma análise qualitativa tomando-se como referência a natureza das deliberações tomadas em relação ao seu conteúdo, a partir da seguinte classificação: (i) Discussão e formulação de políticas, programas e ações; (ii) Normatização de políticas, programas e ações; (iii) Alocação de recursos e política econômica; (v) Participação e Controle Social; (vi) Estudos, debates e pesquisas.

Nesse artigo, o foco da análise está centrado na comparação do grau de efetividade entre as três gestões do Conselho das Cidades e na identificação dos principais temas que marcaram sua agenda em cada período, bem como de alguns temas que, apesar da sua importância estratégica, não foram objeto de deliberações nesse espaço.

A análise empreendida indica avanços e limites no funcionamento desse canal de participação, o que permite afirmar que o incipiente modelo de governança democrática instituído é atravessado de incertas quanto ao seu futuro, entre a reprodução dos antigos processos decisórios, marcados por velhas práticas clientelistas e novas práticas empreendedoras, e a construção de uma nova dinâmica de participação, fundado na gramática política do universalismo de procedimentos

(NUNES, 1997), expresso no ideário da reforma urbana e do direito à cidade (SANTOS JUNIOR, 2009).

## **1. Breve histórico do Conselho das Cidades**

Estima-se que em vários níveis (estadual, municipal e federal), cerca de 5 milhões de pessoas participaram do processo de construção das 73 conferências nacionais e suas respectivas temáticas para debater políticas públicas.<sup>1</sup> Existem hoje no Brasil, 61 conselhos nacionais de políticas públicas com participação popular. E como já mencionado acima, o Conselho das Cidades (ConCidades) é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade.

Tendo em vista as atribuições da Constituição de 1988 e a Medida Provisória 2.220<sup>2</sup> de 2001, o Conselho Nacional das Cidades surge através de um decreto do presidente Lula em 2003, dando início ao processo de construção participativa da política nacional de desenvolvimento urbano.

A estrutura do Conselho das Cidades visa privilegiar o debate da elaboração, execução, acompanhamento e avaliação da política de forma continuada, uma vez que como órgão plural composto por uma diversidade de sujeitos coletivos, busca respeitar a autonomia e as especificidades das entidades e órgãos que o integram. Atualmente, o ConCidades é composto de 86 membros, renovados a cada Conferência das Cidades e distribuídos da seguinte forma: Poder público federal (16); Poder público Estadual (9); Poder público Municipal (12); Movimentos sociais e populares (23); Entidades Empresariais (8); Entidades sindicais e trabalhadores (8); Entidades Profissionais,

---

1 Conforme IPEA, A construção da democracia participativa. Desafios do Desenvolvimento, Brasília, IPEA Ano 8, nº 65, 2011. p.18-33.

2 Esse decreto, publicado em 4 de setembro de 2001 ainda no governo FHC, refere-se, dentre outros assuntos, à criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da presidência da República.

acadêmicas e de pesquisas (6); ONGs (4). Caber ressaltar que o conselho conta com igual número de suplentes e mais nove observadores representando os estados da federação que não tenham representantes como titulares ou suplentes.

Presidido pelo então Ministro de Estado das Cidades, Olívio Dutra o Conselho das Cidades tomou posse em março de 2004, e em sua primeira reunião aprovou o seu regimento interno, definindo sua dinâmica de funcionamento e organização. Sua atual configuração é fruto de significativas alterações deste regimento interno, e, nesse sentido, cabe chamar a atenção para o fato de que a maioria das resoluções que dizem respeito a temática “dinâmica de funcionamento do Conselho das Cidades” estão relacionadas a formatação deste regimento e a dos regimentos das conferências das cidades.

Cada segmento é responsável por definir membros titulares e suplentes, que devem ser eleitos durante a Conferência Nacional das Cidades. O mandato do conselheiro é de três anos, sendo possível sua recondução ilimitada. Para ter representação do Conselho, as entidades civis deverão ser reconhecidas pelos respectivos segmentos como organismos representativos de caráter nacional ou pertencentes a fóruns ou redes nacionais.

As ações do ConCidades são consolidadas pela Secretaria Executiva do Conselho das Cidades, que conta com recursos próprios no Orçamento Geral do Ministério para custear suas atividades e o deslocamento de seus membros. Além disso, esse órgão é responsável por prestar apoio administrativo, jurídico, técnico e de comunicação às atividades do Conselho.

As discussões do Conselho são subsidiadas por quatro Comitês Técnicos, de caráter permanente, coordenados pelos Secretários Nacionais do Ministério das Cidades nos temas setoriais sob sua responsabilidade: habitação; saneamento ambiental; trânsito, transporte e mobilidade urbana; e planejamento e gestão do solo urbano.



Obedecendo a natureza do ConCidades, – deliberativa e consultiva – suas principais atribuições estão relacionadas à proposição de normas gerais de direito urbanístico; emissão de orientações sobre a aplicação do Estatuto das Cidades; proposição de diretrizes para distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério das Cidades; definição de critérios para a implementação de programas e projetos.

As deliberações tomadas pelo Conselho das Cidades são materializados em suas resoluções, que podem ser de três tipos: recomendadas, normativas e administrativas. As resoluções recomendadas são relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e entidades da sociedade civil; as resoluções normativas são reservadas à regulamentação e normatização dos atos do ConCidades; e as resoluções administrativas são concernentes aos atos administrativos necessários à gestão do ConCidades. Estas resoluções são apresentadas em plenária e, quando aprovadas, são homologadas pelo presidente do Conselho – o Ministro das Cidades – e publicadas em veículo oficial de comunicação.

Em julho de 2005, Olívio Dutra deixa o Ministério e o presidente Lula nomeia Marcio Fortes, que substitui inteiramente a equipe ministerial, gerando uma inflexão conservadora no perfil político do Ministério e a interrupção de algumas políticas que estavam em andamento, notadamente vinculada a intersetorialidade e articulação entre as suas secretarias, mas isso tudo ocorreu sem ocasionar nenhuma interrupção no funcionamento regular do Conselho das Cidades.

Ainda que o ConCidades possa ter representado a constituição de uma esfera pública de articulação dos agentes sociais e de sua interlocução com o Poder Executivo, uma questão permanece, relativa à sua real capacidade decisória em termos das políticas implementadas pelo Ministério das Cidades. Em outras palavras, cabe indagar se o Conselho das Cidades tem força política e capacidade de deliberar sobre ações e políticas estratégicas para a estruturação das cidades, bem como sobre o financiamento das mesmas, ou se, pelo contrário, sua incidência ocorre apenas em torno de políticas tangenciais e de menor importância. Longe de responder de forma contundente a essa questão, busca-se abrir algumas pistas analíticas nessa direção.

## **2. Política Urbana e Gestão Democrática**

Tomando como referência as formulações de Lefebvre (1999), pode-se dizer que a política urbana e o urbanismo estiveram historicamente a serviço da dissimulação das contradições urbanas, contribuindo para a produção da cidade desigual e segregada que caracteriza a sociedade brasileira. A partir da segunda metade da década de 80, impulsionada por ideias que vinham sendo debatidas desde os anos 60, começa a organizar-se o movimento nacional de reforma urbana, com uma agenda centrada no fortalecimento da regulação pública do solo urbano condizente com os princípios da função social da propriedade, na gestão democrática da cidade e na inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos de forma a favorecer as necessidades sociais das camadas menos favorecidas (SANTOS JUNIOR, 1995), movimento este que deu origem ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, cujas bases sociais envolvem intelectuais ligados à temática urbana, engenheiros, urbanistas, advogados, educadores, ativistas do movimento sanitário, estudantes e lideranças dos movimentos dos sem teto e das associações de bairro, com presença nas diferentes regiões do país. Nesse sentido, pode-se dizer que esse movimento urbano deu origem a um novo sujeito coletivo, plural e heterogêneo. A questão é reconhecer que nesse processo que combinou lutas sociais e reflexões conceituais desenvolveu-se um novo paradigma, ou mais precisamente, as bases de um novo paradigma, que podemos denominar da cidade-direito, ligado ao campo da reforma urbana, que tem se caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias para um projeto alternativo de cidades.

No campo institucional, a proposta da reforma urbana se materializou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, mas também em muitas constituições estaduais, leis orgânicas municipais e planos diretores, e tantas outras leis e projetos urbanos no âmbito estadual e local, resultando em avanços, muitos deles pontuais, no acesso ao direito à cidade. No âmbito federal, esses avanços podem ser mais facilmente demonstrados com a criação do Ministério das Cidades e a institucionalização do Conselho das Cidades, resultando, entre outras conquistas, na

elaboração de novas políticas no campo da habitação, do saneamento ambiental e da mobilidade e transporte público. Ao mesmo tempo, se existem avanços, esses convivem com enormes limitações e barreiras políticas e institucionais para efetivamente universalizar o direito à cidade (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007).

Mas os avanços e limites institucionais são apenas algumas das dimensões desse processo, que envolve contradições e lutas cotidianas. De fato, é possível afirmar que parcela dos agentes que se envolve nos espaços institucionais, seja através da sua atuação nos conselhos setoriais, seja na discussão da política urbana, também está inserido nas intervenções cotidianas. No caso das lideranças, elas também podem estar envolvidas nas ocupações de terras urbanas e prédios vazios, nas manifestações públicas pelo acesso aos serviços de saneamento ambiental e pelo barateamento do transporte público, nas ações de pressão pela melhoria dos serviços de saúde e educação, por lazer e cultura, entre outras ações.

Nesse sentido, como sugere Costa (1999), concorda-se que a discussão, com base em Lefebvre, sobre a dialética entre valor de troca e valor de uso do espaço, também presente em Harvey (1980) “permite avanços significativos na análise dos processos socioespaciais” (p. 14) e pode contribuir na elaboração de novas estratégias de construção do direito à cidade. Para Lefebvre, esta dialética se expressa no confronto entre o espaço abstrato, resultado dos processos de transformação do espaço em mercadoria, e o espaço social, produzido no processo de apropriação da cidade pelos diversos grupos na sua cotidianidade.

Seguindo a formulação de Lefebvre (1999), pode-se dizer que a compreensão das dimensões do fenômeno urbano e da dinâmica socioespacial exige considerar essa relação dialética entre espaço abstrato e espaço social na interação entre as práticas institucionais, a dinâmica econômica, a intervenção dos agentes e as cotidianidades. Nesse sentido, a luta institucional não deveria ser analisada separadamente da luta social, e aparentes fracassos nas conquistas institucionais nem sempre significariam recuos na construção de práticas renovadas no âmbito social. Como afirma Costa (op.

cit., p. 16) “trata-se de uma perspectiva de análise socioespacial que leva em conta, além dos princípios da economia política, aspectos importantes das contribuições relacionadas ao estudo do cotidiano, de identidade, de comunidade, etc...”.

Concretizando, pode-se supor, por exemplo, que a participação nas esferas públicas de gestão das políticas urbanas poderia trazer resultados positivos para a compreensão da dinâmica da cidade e para a elaboração de um projeto mais global de reforma urbana para as organizações sociais nele envolvidas, trazendo consequências para as estratégias de luta que serão acionadas, mesmo que aqueles processos não apresentem avanços efetivos em termos da política urbana. O que não implica que não se deva rever as estratégias de atuação nos espaços institucionais, em razão dos bloqueios estruturais observados em sua dinâmica.

De fato, os limites observados no processo de gestão e elaboração da política urbana são diversos e complexos. A construção de um planejamento politizado e de pactos socioterritoriais (RIBEIRO E CARDOSO, 2003), tal como formulado na concepção da reforma urbana, implica em identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes individuais e coletivos que atuam nesses processos, segundo seus interesses e valores, com suas identidades e antagonismos. Antes de tudo, é necessário levar em consideração as desigualdades sociais e de poder que intervêm sobre a manutenção e reprodução dos processos de hierarquização e segregação das cidades, o que torna a implementação dessa concepção um desafio ainda maior, ainda mais levando-se em conta que a política urbana é de responsabilidade dos municípios, segundo a nossa Constituição e o Estatuto das Cidades. E de fato, pode-se identificar limites decorrentes da ausência de instrumentos de gestão democrática no âmbito dos municípios, na maior parte ainda administrados por coalizões políticas conservadoras, e das estruturas administrativas municipais, que, em grande parte, possuem quadros técnicos em número reduzido e não suficientemente qualificado para desempenhar as novas tarefas requeridas pelo planejamento urbano politizado (Lacerda, *op. cit.*).

E nesse ponto, cabe refletir sobre a agenda de discussão e o conteúdo das deliberações que marcam as esferas públicas de participação em torno da política urbana, expressas nesse estudo no Conselho Nacional das Cidades, observando em que medida ainda prevalece uma cultura urbanística tecnocrática ou disputa em torno de interesses específicos e fragmentados que, de fato, impede inovações na perspectiva da incorporação do planejamento politizado e dos pactos socioterritoriais. Nessa perspectiva, inspirando-se mais uma vez em Lefebvre (2001:113), talvez seja um desafio construir uma estratégia urbana baseada em dois pontos: (i) uma agenda da reforma urbana conjuntural, formulada com base na realidade concreta, produzida tanto pelo conhecimento científico da mesma, como pela prática dos agentes, e sustentado por forças sociais e políticas, que assumem o papel de sujeitos dessa proposta; e (ii) uma agenda da reforma urbana estratégica, “compreendendo ‘modelos’, formas de espaço e de tempo urbanos, sem se preocupar com seu caráter atualmente realizável”, resultado do imaginário coletivo e da práxis, que “se investe na apropriação do tempo, do espaço, da vida filosófica, do desejo”, e que não exclui “proposições referentes ao estilo de vida, ao modo de viver na cidade, ao desenvolvimento urbano...”.

Em suma, argumenta-se que os interesses das classes populares não podem ser reduzidos às demandas concretas e pontuais, ao acesso à habitação, à urbanização, aos serviços de saneamento ambiental, ao transporte público de qualidade, apesar de dever incluí-los, mas envolve um novo projeto de cidades. E nesse ponto, é preciso considerar que a construção de princípios, diretrizes e paradigmas que possam orientar e organizar as lutas sociais, ainda que setorialmente, não deve ser desprezada. Aliás, é pela práxis, que envolve lutas e contradições vividas no cotidiano e nos espaços institucionais que muitas pessoas começam a desenvolver sua consciência social.

Tendo como referência o ideário do direito à cidade, acredita-se que a reflexão em torno da dinâmica de segregação socioespacial e de seus efeitos sobre a condição de autonomia dos agentes sociais e o exercício efetivo da cidadania pode contribuir para discussão sobre as potencialidades e limites das esferas de participação e da gestão democrática das cidades no atual contexto histórico.

Em primeiro lugar, desde os célebres trabalhos de David Harvey (1980) sobre a cidade e a justiça social, entende-se que a dinâmica urbana não apenas reflete a estrutura social de uma dada sociedade, como também se constitui em um mecanismo específico de reprodução das desigualdades e das oportunidades de participação na distribuição da riqueza gerada na sociedade. O que permite afirmar que a chamada estrutura urbana expressa, com efeito, as desigualdades existentes em uma cidade, no que se refere ao acesso aos recursos materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, dos serviços urbanos, da renda monetária e do bem-estar social. As transformações sociais, políticas e econômicas contemporâneas, decorrentes do processo identificado como globalização, leva a constatar a existência de fortes indícios de partição socioterritorial da cidadania, o que pode estar reforçando tendências de dualização e fragmentação já presentes historicamente na sociedade brasileira. Tais tendências requerem o aprofundamento do estudo em torno do processo de acumulação capitalista – com os efeitos da combinação da reprodução expandida do capital e da acumulação por espoliação, conforme formulado por David Harvey (2005) – sobre a produção do espaço urbano contemporâneo, o que por razões que fogem ao objetivo desse artigo não serão desenvolvidas.

Uma segunda reflexão importante está relacionada às esferas públicas de regulação da relação entre o poder público e a sociedade, à dinâmica de participação social e aos modelos de planejamento urbano. De uma maneira esquemática, parece possível afirmar que estamos diante da disputa entre dois paradigmas de política urbana, que, com base no que vem sendo discutido na literatura, denominamos preliminarmente de paradigma da cidade-mercado versus o paradigma da cidade-direito de intervenção pública, com seus diferentes impactos sobre a dinâmica das cidades.

No paradigma da cidade-mercado, onde se situam as estratégias de empresariamento urbano, *city marketing*, e certos modelos de planejamento estratégico (Harvey, 1996; Vainer, 2000, Sánchez, 2001), a política urbana é transformada em relações de mercado, no qual ganha quem tem maior poder para impor os lucros e os custos da

ação do poder público. Nessa concepção, a participação estaria fundada no reconhecimento dos agentes como clientes-consumidores, portadores de interesses privados, impedindo a construção de uma esfera pública que seja a expressão do interesse coletivo. No plano do planejamento, este paradigma busca sua legitimação através de estratégias discursivas fundadas nos modelos de planejamento estratégico, em experiências bem-sucedidas e na referência de cidades-modelos, difundidas pela ação de atores hegemônicos que articulam agências multilaterais, capitais financeiros, governos nacionais e locais. A cidade não é mais tratada como totalidade e a noção de cidadania perde sua conexão com a idéia de universalidade. Por isso mesmo, surge um novo vocabulário que expressa a nova representação privada da relação entre governo e população que se está construindo: clientela, parceria, consumidor, etc. A questão é avaliar até que ponto essa concepção tem influenciado no desenho e na implementação da atual política urbana e discutir seus efeitos sobre o quadro de inclusão e destituição, nos espaços de gestão participativa, das camadas populares e dos seus interesses.

O outro paradigma que denomina-se da cidade-direito, na verdade, está em construção, tanto no seu aspecto teórico como na práxis sociopolítica. Em gestação em um largo conjunto de experiências, sejam essas locais, estaduais ou nacionais, este paradigma afirma o papel central do poder público no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle do poder político pelos históricos interesses patrimonialistas. No entanto, ainda é difícil traduzir essa concepção em um discurso estruturado, talvez pela conjuntura de forte hegemonia das ideias neoliberais que, mesmo negadas, têm influenciado fortemente a recente produção intelectual brasileira. Não obstante, tal fato não nega a importante produção de diversos intelectuais, empenhados na construção de outros referenciais teóricos e práticos capazes de rivalizar com o diagnóstico e as soluções propostos pelo modelo da cidade-mercado de política urbana.

A disputa entre esses diferentes modelos atravessa o processo de gestão da política urbana. Na perspectiva da reforma urbana, o desafio estaria ligado à construção de esferas públicas democráticas, que contribuam para tornar substantiva a dinâmica

democrática, intervindo “fortemente nos ‘padrões de sociabilidade’ através de investimentos para a criação de espaços públicos em que as classes se apresentem e se identifiquem” e também para dissolver “a separação da cidade fragmentada” (Genro, 1999:17).

Ao mesmo tempo, é preciso levar em consideração que essa disputa não incide somente no plano nacional, mas atravessa todos os espaços institucionais e níveis de planejamento, envolvendo os âmbitos subnacionais, metropolitanos, regionais, e o local. Nesse sentido, eventuais avanços identificados na perspectiva da construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano jogam um papel decisivo nos rumos das cidades brasileiras. Além disso, é preciso considerar os desafios relacionados à dinâmica metropolitana, ainda pouco considerados nas análises sobre a dinâmica urbana.

Em todas essas esferas, os pequenos aprendizados produzidos no processo de participação, seja por meio da incorporação de demandas específicas dos grupos populares na lógica e na ação do poder público, seja por meio dos conflitos experimentados com os outros grupos de interesse na definição da política urbana, teriam o potencial de fortalecer a atuação dos atores locais, através do alargamento da compreensão do fenômeno urbano e da discussão de novos projetos e estratégias de intervenção sobre as cidades. Assim, tomando como referência esse quadro analítico, busca-se observar na experiência do Conselho Nacional das Cidades e na sua capacidade de deliberação, avanços, limites e aprendizados associados ao seu funcionamento.

### **3. A capacidade decisória e a efetividade do Conselho das Cidades**

Como já dito anteriormente, a análise sobre a capacidade decisória e efetividade do ConCidades foi realizada a partir de temáticas - “Sistema de Participação e Dinâmica de Funcionamento do Conselho das Cidades”, “Política de Desenvolvimento Urbano e Regularização Fundiária”, “Habitação”, “Saneamento Ambiental” e “Trânsito, Transporte e Mobilidade” - associadas à estrutura de funcionamento e organização do



ConCidades, baseada em Comitês Técnicos conduzidos por cada uma das quatro secretarias nacionais existentes no Ministério das Cidades (Programas Urbanos, Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana).

Esta estrutura em comitês se, de um lado, possibilita o aprofundamento dos temas específicos às temáticas, de outro, reforça a fragmentação das políticas urbanas que atravessa as três gestões do ConCidades. Assim, a necessária articulação entre as ações e políticas de habitação, saneamento, regularização fundiária e transporte e mobilidade, quando ocorre, é secundarizada. A pouca integração entre as ações e políticas setoriais deliberadas no interior do ConCidades reflete, portanto, a própria fragmentação da gestão da política nacional de desenvolvimento urbano.

Na temática “Sistema de Participação e Dinâmica de Funcionamento do Conselho das Cidades” estão situadas as deliberações relativas ao funcionamento do ConCidades e à difusão do sistema de participação. Assim, as resoluções tomadas estão predominantemente ligadas ao processo de construção das Conferências das Cidades, ao regimento interno do conselho, e à difusão das instâncias de participação e controle social (os conselhos) nos estados e municípios. Na segunda e terceira gestões, além dos temas já mencionados, apareceram resoluções relativas à criação de grupos de trabalho no interior do próprio conselho para tratar de temas específicos. De maneira geral, as resoluções cujo órgão responsável pela efetividade era o próprio Conselho tiveram efetividade (resoluções ligadas ao processo de conferências e ao regimento interno do ConCidades). Já as resoluções que criaram Grupos de Trabalho (GT), a efetividade vai depender do tema em jogo. Por exemplo, na segunda gestão, em 2006, o ConCidades aprovou uma resolução que criava o GT de Acompanhamento do Orçamento Público do Ministério das Cidades, com objetivo de preparar a discussão sobre a proposta orçamentária anual, Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como monitorar a execução do Ministério das Cidades. Cabe destacar que este GT não funcionou.

No que diz respeito a dinâmica de funcionamento, destacamos uma alteração importante na terceira gestão, que foi a criação da Coordenação Executiva do

ConCidades, com a participação de todos os segmentos e com uma função estratégica: definir a pauta das reuniões do Conselho.

Partindo para a análise das resoluções oriundas dos diversos Comitês Técnicos, aprovadas no ConCidades ao longo de seus oito anos de existência, pode-se afirmar que, de maneira geral, o conselho tem desempenhado um papel importante na formulação e discussão das macropolíticas urbanas nacionais, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e regularização fundiária, bem como na normatização de ações e programas, ainda que tais políticas, ações e programas careçam de maior integração.

No âmbito da política de desenvolvimento urbano e regularização fundiária, na primeira gestão, observa-se uma centralidade da atuação do ConCidades na difusão dos processos de planejamento pelos municípios do Brasil, através dos planos diretores. Desta forma, observou-se que 70% das resoluções aprovadas no Comitê Técnico de Planejamento e Uso do Solo (vinculado à Secretaria de Programas Urbanos) referem-se aos planos diretores municipais, seja emitindo orientações quanto ao seu conteúdo mínimo, seja encaminhando a realização de uma “Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a Elaboração dos Planos Diretores Participativos”. A temática dos planos diretores permanecerá na agenda tanto na segunda quanto na terceira gestão, mas com menor ênfase.

Na segunda gestão, o acirramento dos conflitos fundiários urbanos por todo o Brasil vai colocar na agenda do ConCidades, de forma definitiva e permanente, o tema da mediação de conflitos e prevenção de despejos, bem como o tema da regularização fundiária. No entanto, verificou-se que a implementação das resoluções referentes ao tema tem sido muito lenta, face à urgência necessária na solução dos conflitos. O ConCidades conseguiu aprovar a criação de uma estrutura de mediação de conflitos no interior do Ministério das Cidades (alocada na Secretaria Nacional de Programas Urbanos), implementada somente depois de pressão dos conselheiros do campo da reforma urbana e ainda composta, hoje, por apenas dois funcionários.

No debate sobre a regularização fundiária os avanços jurídicos foram maiores. A regularização fundiária de interesse social em áreas públicas é tema presente no ConCidades: propostas formuladas no âmbito do comitê foram incorporadas na lei 11.481/2007; e na lei 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida.

No que concerne à integração das políticas e programas setoriais em torno da política nacional de desenvolvimento urbano, duas resoluções apenas expressaram esta preocupação: a recomendação para que o PAC considere as diretrizes e orientações dos planos diretores municipais; e para que o Ministério emita orientação para a articulação dos planos setoriais de habitação, saneamento e mobilidade; todas sem efetividade.

O monitoramento da implementação do PAC e do PMCMV e seus impactos no desenvolvimento das cidades ainda é um tema pouco presente no Conselho das Cidades, mesmo considerando as transformações que vem ocorrendo sobretudo nas periferias urbanas.

No âmbito da política de habitação, o ConCidades teve papel fundamental na construção da política e do sistema nacional de habitação. Constitui-se enquanto uma esfera de articulação dos diferentes agentes políticos e sociais para a aprovação da lei que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), a Lei 11.124, sancionada em 2005; conseguiu garantir recursos para o Fundo e definir a composição do Conselho Gestor do FNHIS, temas centrais na primeira gestão.

A criação de programas de apoio à autogestão na produção social da moradia e sua normatização, a garantia de recursos para a moradia popular e a elaboração do Plano Nacional de Habitação foram os temas que pautaram a segunda gestão.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, na terceira gestão do ConCidades, desmobilizou o debate sobre o Plano Nacional de Habitação, ao mesmo tempo que ampliou consideravelmente os recursos subsidiados para a

habitação de interesse social. No caso dos recursos para programas autogestionários, houve um aumento substancial, superando o dobro do destinado no ano anterior para a Ação de Produção Social da Moradia. Na formulação do PMCMV, contudo, o ConCidades não foi sequer consultado, optando o governo por construí-lo em reuniões fechadas com diferentes segmentos e entidades. Ainda que o Conselho tenha buscado interferir sobre a regulamentação do programa MCMV, as resoluções sobre esse ponto tiveram pouco efetividade. Já quanto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), praticamente não foi objeto de resoluções na área de habitação, à exceção de uma, já na 3ª gestão, referente ao PAC 2 (propondo critérios para as escolhas das propostas dos municípios) e sem efetividade.

Na construção da macropolítica de saneamento ambiental, o ConCidades também teve um papel estratégico. Apoiou o anteprojeto de lei e disseminou o debate através de seminários regionais sobre a política nacional de saneamento, na primeira gestão. Com a aprovação no Congresso (Lei 11.447/2007), pressionou o governo, através dos representantes do campo da reforma urbana, durante a segunda e a terceira gestão do ConCidades pela regulamentação da lei que instituiu a política nacional de saneamento, o que só foi efetivado três anos depois da aprovação da lei, através do Decreto 7.217/2010.

Na primeira gestão, a questão dos recursos para o saneamento esteve bastante presente, em função do contingenciamento realizado pelo Ministério da Fazenda. Infelizmente, a preocupação com a alocação de recursos não permaneceu nas gestões seguintes.

Na segunda e terceira gestões, o tema dominante do debate foi o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e a elaboração dos planos regionais, estaduais e municipais de saneamento.

Cabe registrar alguns temas importantes que, ou não foram objeto de resoluções por parte do Comitê Técnico de Saneamento, ou não foram devidamente enfrentados: as áreas de risco, os planos diretores, o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida. Apesar das catástrofes que atingiram várias cidades nesse período e da articulação do

tema área de risco com o do saneamento, esta questão não foi objeto de nenhuma resolução do Comitê. A ausência de resoluções sobre os planos diretores e o saneamento, o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida revelam a ausência de articulação entre a política de desenvolvimento urbano e a política de saneamento ambiental.

Na política de transporte e mobilidade urbana, cujo marco regulatório ainda não está aprovado no Congresso (projeto de lei da mobilidade urbana, PL 1687/2007, agora no Senado como o PLC 166/2010), a temática predominante na primeira gestão foi a do barateamento das tarifas dos transportes. A aprovação da lei de mobilidade urbana e o barateamento das tarifas são os temas centrais ao debate do Comitê de Transporte, Trânsito e Mobilidade, sobretudo na primeira e segunda gestões do ConCidades.

Na terceira gestão, o lançamento do PAC da Mobilidade e o vultuoso aporte de recursos na área de infra-estrutura de transportes para a Copa e Olimpíadas possibilitou ampliar o debate no interior do Comitê para além da aprovação da política. Outro tema da fundamental importância, a acessibilidade, esteve presente como resolução apenas na terceira gestão, através de uma recomendação para o cumprimento do Decreto nº 5296/2004 (que versa sobre prazos e normas para a fabricação e adaptação de veículos nacionais para garantir o seu uso por pessoas com deficiência e mobilidade reduzida).

Verificou-se que temas relevantes na área de transporte não foram objeto de resoluções no ConCidades, como por exemplo, a questão da redução de acidentes no trânsito. Ou, ainda, foram pouco discutidos, como a questão da poluição dos meios de transporte, presente em apenas uma resolução ao longo das três gestões.

Destacamos, finalmente, um ponto que merece maior atenção e aprofundamento: as resoluções e debates, com raríssimas exceções, referem-se exclusivamente ao transporte rodoviário, em detrimento de outras formas de transporte como, por exemplo, o fluvial e/ou marítimo, predominantes na região norte e com enorme potencial num país como o Brasil, detentor de uma imensa região costeira.

Entre os temas ausentes no ConCidades, podemos destacar o monitoramento do orçamento público do Ministério das Cidades, a ausência de propostas de ações e políticas afirmativas urbanas e a dimensão metropolitana.

Surpreende o fato do Conselho das Cidades discutir quase que exclusivamente as políticas, sem entrar nos recursos que estão efetivamente sendo destinados a cada secretaria nacional e a cada programa destas secretarias. Sem este acompanhamento, não há monitoramento e controle social sobre a ação do governo, nem referências que possibilitem uma avaliação das ações e programas governamentais, de forma a reorientá-los ou reformulá-los. Esta é uma dinâmica imprescindível para a legitimidade do ConCidades e o seu fortalecimento como uma esfera de gestão democrática da política urbana.

Destaca-se, também, entre as ausências, a praticamente inexistência do debate e de resoluções voltadas para políticas afirmativas, de inclusão social das mulheres, dos idosos e de grupos étnicos socialmente discriminados. Identificamos uma única resolução, na segunda gestão, que recomenda, no âmbito do Ministério das Cidades, a criação de programas que tenham como foco as mulheres de baixa renda, buscando a garantia da cidadania e a igualdade de gênero.

Também não identificamos, na análise das resoluções, a incorporação da dimensão metropolitana na formulação das políticas e programas urbanos, colocando como um desafio para o ConCidades a percepção da necessidade de uma política metropolitana que dê conta do problema urbano metropolitano.

A análise das resoluções indica que o número de resoluções por gestão do Conselho aumentou ao longo do tempo (41, 44 e 57 na primeira, segunda e terceira gestão, respectivamente), mas decresceu a média de resoluções que foram efetivadas totalmente (54%, 46%, 33%); e manteve-se relativamente constante o número daquelas que foram parcialmente efetivadas (15%, 21% e 21%) ou não foram efetivadas (32%, 34%, 33%). Efetivamente se constata o aumento nos prazos de publicação em diário oficial das resoluções aprovadas pelo Conselho das Cidades. Os setores mais ausentes

nas reuniões são: poder público federal (vinculado a outros ministérios) e os empresários.

A análise do número de resoluções aprovadas por temática revela que (i) a temática saneamento ambiental foi forte na primeira gestão e progressivamente foi perdendo espaço; (ii) a temática de transporte e mobilidade sempre foi frágil no interior do ConCidades; (iii) as temáticas habitação e política de desenvolvimento urbano são aquelas que aparecem como mais fortes e constantes ao longo do tempo (Ver ANEXO).

A análise da natureza das resoluções deliberadas nos quatro Comitês Técnicos indica que predominam aquelas vinculadas à “Discussão e formulação de políticas, programas e ações”, seguida das relativas às “Normas para Implementação de políticas, programas e ações”. Na primeira gestão do ConCidades, no entanto, muitas resoluções referiram-se à “Alocação de Recursos”, envolvendo as políticas de saneamento, habitação e desenvolvimento urbano e regularização fundiária, o que pode ser explicado em parte pelo contingenciamento dos recursos ocorrido neste período. Verificou-se, também, poucas resoluções propondo “Estudos, Debates e Pesquisas”, papel previsto para o Conselho (demandar estudos e pesquisas sobre temas pertinentes às temáticas urbanas e promover debates), que pode ser melhor explorado.

### **Algumas considerações finais**

O Conselho das Cidades vem viabilizando um diálogo contínuo entre os diversos segmentos da sociedade civil organizada e os governos, num aprendizado mútuo proporcionado tanto pelo processo de participação quanto por meio dos conflitos experimentados com os outros grupos de interesse na definição da política urbana.

De maneira geral, pode-se afirmar que o ConCidades teve um papel estratégico no debate sobre as políticas nacionais urbanas; participou ativamente da formulação dos planos nacionais de habitação e saneamento; buscou pautar as ações e programas

nacionais que visam a implementação da política; mas, foi excluído da definição dos critérios e escolhas dos projetos aprovados, da discussão do orçamento do Ministério das Cidades e mesmo do monitoramento e controle social sobre as ações e programas em curso.

Os principais programas urbanos do governo, o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida, foram formulados externamente ao Conselho das Cidades. O ConCidades tem funcionado como uma arena de conflito e pressão dos segmentos que representam a sociedade civil organizada (movimentos sociais, trabalhadores e representantes de entidades acadêmicas e organizações não governamentais) sobre o governo. De fato, estes segmentos tem conseguido alterar, essencialmente, as normatizações dos programas, o que já é, sem dúvida, uma conquista.

Prevalece, no entanto, a lógica de programas e ações pontuais, em detrimento de uma política urbana universalista, que garanta não só o acesso à moradia ou ao saneamento ou ao transporte, mas, sim, o acesso ao direito à cidade.

### **Referências Bibliográficas**

- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- COSTA, Geraldo Magela. *Teorias Sócio-espaciais: diante de um impasse?* Trabalho apresentado no VIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Porto Alegre, maio de 1999, mimeo.
- FACHIN, Roberto Costa, CHANLAT, Alain. *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina; Editora da Universidade UFRGS, 1998.
- GENRO, Tarso. Um debate Estratégico. In. MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (organizadores). *Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.



- HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec. 1980.
- LEFEBVRE, Henry. *A Revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- \_\_\_\_\_. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.
- MATEOS, Simone Biehler. *A construção da democracia participativa*. Desafios do Desenvolvimento, Brasília, IPEA Ano 8, nº 65, 2011. p.18-33.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, ENAP/Jorge Zahar Editores,1997.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão democrática da Cidade. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- SÁNCHEZ, Fernanda. A Reinvenção das Cidades na Virada de Século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 16, p. 31-49, jun. 2001.
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE, 2002.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001
- \_\_\_\_\_. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.
- VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In : ARANTES, O., VAINER, C. B. & MARICATO, E. *A cidade do pensamento único : desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

## ANEXO



### Observatório das Metrôpoles - Análise do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

<b>Coordenação Nacional: Orlando Alves dos Santos Junior (IPPUR/UFRJ), Aduino Lúcio Cardoso(IPPUR/UFRJ); Regina Ferreira (IPPUR/UFRJ)</b>					
<b>Equipe: Orlando Alves dos Santos Junior (IPPUR/UFRJ), Aduino Lúcio Cardoso(IPPUR/UFRJ); Regina Ferreira (IPPUR/UFRJ); Rafaelle Monteiro de Castro (IPPUR/UFRJ); Leandro Franklin (UFPR); Grazielle Irailma Guimarães Lopes (IPPUR/UFRJ)</b>					
<b>Monitoramento das Resoluções Emitidas pelo Conselho das Cidades (março de 2004 a junho de 2011)</b>					
<b>Deliberações Tomadas pelo Conselho das Cidades - 1ª Gestão ( 15/04/2004 - 07/06/2006)</b>					
<b>Temática: Sistema de Participação e Dinâmica de Funcionamento do Conselho das Cidades</b>					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Temas: regimento interno, institucionalização do Conselho das Cidades, organização das conferências nacionais das cidades	Participação e controle social	7	5	1	1
<b>Temática: Política de Desenvolvimento Urbano e Regularização Fundiária</b>					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Temas: planos diretores, lei de parcelamento do uso do solo, FGTS	Alocação de recursos e política econômica; participação e controle social; normas para implementação de políticas, programas e ações.	9	5	0	4
<b>Temática: Habitação</b>					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Regras para compra de imóveis.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; alocação de recursos e política econômica; normas para implementação de políticas, programas e ações; participação e controle social	6	6	0	0
<b>Temática: Trânsito, transporte e Mobilidade</b>					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Pacto Federativo para Barateamento de tarifas; jornada mundial "Um dia sem meu carro"; gestão dos recursos do FUNSET.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; alocação de recursos e política econômica; participação e controle social	5	1	0	4
<b>Temática: Saneamento Ambiental</b>					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Recursos para o setor de saneamento; Programa de saneamento para regiões metropolitanas; sistema de financiamento; planos diretores; consórcios públicos.	Alocação de recursos e política econômica; participação e controle social; Discussão e formulação de políticas, programas e ações.	14	6	4	4
<b>Total de resoluções 1ª gestão</b>		<b>41</b>	<b>22 (54%)</b>	<b>6 (15%)</b>	<b>13 (32%)</b>

Deliberações Tomadas pelo Conselho das Cidades – 2ª Gestão ( 07/06/2006 - 08/07/2008)					
Temática: Sistema de Participação e Dinâmica de Funcionamento do Conselho das Cidades					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Temas: Conflitos fundiários urbanos; orçamento público do Ministério das Cidades; Conferência das Cidades; Assistência Técnica; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Agenda do Conselho das Cidades; Ano Internacional do Saneamento Ambiental; Regimento Interno; Conselhos Estaduais e Municipais das Cidades; Composição do Conselho das Cidades.	Participação e controle social	11	7	1	3
Temática: Política de Desenvolvimento Urbano e Regularização Fundiária					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Plano Diretor; regularização Fundiária em áreas da União; Carta Mundial do Direito à Cidade; Acessibilidade; Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; PAC; Conflitos Urbanos Fundiários.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; Normas para implementação de políticas, programas e ações; Participação e controle social; Estudos, debates e pesquisas	16	7	4	5
Temática: Habitação					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Atendimento Técnico Comunitário na CEF; PAC; Programa Crédito Solidário; Projeto Piloto de Investimentos; Cooperativas Habitacionais.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; alocação de recursos e política econômica; normas para implementação de políticas, programas e ações; participação e controle social	11	6	0	5
Temática: Trânsito, transporte e Mobilidade					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Pacto Federativo para Barateamento de tarifas; gestão dos recursos do FUNSET e DPVAT; Política Nacional de Mobilidade Urbana.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; alocação de recursos e política econômica; participação e controle social	3	0	0	3
Temática: Saneamento Ambiental					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Gestão Metropolitana; Planos Municipais e Estaduais de Saneamento Básico; Plano Nacional de Saneamento Básico.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; Normas para implementação de políticas, programas e ações; Participação e controle social	3	0	3	0
<b>Total de resoluções 2ª gestão</b>		<b>44</b>	<b>20 (46%)</b>	<b>9 (21%)</b>	<b>15 (34%)</b>

Deliberações Tomadas pelo Conselho das Cidades – 3ª Gestão ( 08/07/2008 a junho de 2011)					
Temática: Sistema de Participação e Dinâmica de Funcionamento do Conselho das Cidades					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Temas: regimento interno, Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; Dinâmica de reuniões do ConCidades; Lei de parcelamento do Solo; Agenda do ConCidades; V Fórum Urbano Mundial; 4ª Conferência Nacional; Serviço Social de Moradia Social; Ano Internacional do Saneamento no Brasil; Regularização Fundiária em Terras da União; Eleição dos Membros do ConCidades; Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016; Encontro Nacional Temático para a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar; Orçamento do ConCidades 2011; Funcionamento do ConCidades.	Participação e controle social; Alocação de recursos e política econômica	17 (duas delas não avaliadas)	9	3	3
Temática: Política de Desenvolvimento Urbano e Regularização Fundiária					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Temas: Fusão, incorporação e desmembramento de municípios; Lei de Parcelamento e Uso do Solo; Prevenção e Mediação de Conflitos; Conferências e Conselhos Estaduais e Municipais das Cidades; Planos de Habitação de Interesse Social, de Saneamento Ambiental e de Mobilidade Urbana; Conflitos Fundiários Urbanos; Planos Diretores; Regularização Fundiária em Áreas de Risco; Regularização Fundiária em terras da União; Missão da Relatoria do Direito à Cidade (Plataforma Dhesca).	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; Normas para implementação de políticas, programas e ações; Participação e controle social	13	3	2	8
Temática: Habitação					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Campanha Nacional Moradia Digna; Plano Nacional de Habitação – Planhab; Minha Casa, Minha Vida; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; PAC; Habitação de Interesse Social.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; alocação de recursos e política econômica; normas para implementação de políticas, programas e ações; participação e controle social	9	3	1	5
Temática: Trânsito, transporte e Mobilidade					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Transporte público e mobilidade urbana nas políticas públicas; Programa Pró Transportes; Redução de Poluição; PAC; Barateamento de Tarifas; Política Nacional de Mobilidade Urbana; Programa Bicicleta Brasil; Copa 2014; Sistemas Metroferroviários.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; alocação de recursos e política econômica; participação e controle social	10 (três delas não avaliadas)	0	4	3
Temática: Saneamento Ambiental					
Assunto (tema)	Natureza das resoluções	Número de resoluções	Resoluções efetivadas	Resoluções parcialmente efetivadas	Resoluções sem efetividade
Conferência Nacional de Saúde; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Redes Públicas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário; Política Nacional de Saneamento Básico; Plano Nacional de Saneamento Básico; Planos Municipais de Saneamento Básico.	Discussão e formulação de políticas, programas e projetos; Normas para implementação de políticas, programas e ações; Participação e controle social	8 (duas delas não avaliadas)	4	2	0
<b>Total de resoluções 3ª gestão</b>		<b>57</b>	<b>19 (33%)</b>	<b>12 (21%)</b>	<b>19 (33%)</b>