

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2021.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E OS CONSELHOS DAS CIDADES: UMA
INVESTIGAÇÃO SOBRE O ENFRAQUECIMENTO DA POLÍTICA URBANA
BRASILEIRA SOB O VIÉS PARTICIPATIVO**

**PARTICIPATORY DEMOCRACY AND CITY COUNCILS: AN
INVESTIGATION ON THE WEAKNESS OF BRAZILIAN URBAN POLICY UNDER
THE PARTICIPATORY BIAS**

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues¹

Mayra Pacheco da Rocha²

Resumo: Analisa-se o enfraquecimento da gestão democrática da política urbana a partir das alterações promovidas no de 2019 no âmbito do conselho urbano federal, qual seja: o ConCidades. Para tanto, é perquirida a importância da gestão democrática para política urbana, ou seja, como o viés participativo opera na construção dessa política, bem como realizado um retrospecto do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de identificar as alterações promovidas no âmbito dos referidos conselhos, e as razões sob as quais elas foram implementadas. Após, realiza-se o balanço do enfraquecimento da gestão democrática da política urbana através do levantamento dos Conselhos Estaduais da Cidade em funcionamento no Brasil. Ao final, conclui-se que a paralisação do conselho urbano em âmbito federal teve impactos para gestão da política urbana ao enfraquecer seu viés participativo, e, assim, criar barreiras para a participação social e à promoção do diálogo interfederativo, o que poderá reduzir a qualidade das políticas públicas a serem desenvolvidas nessa seara. O procedimento técnico adotado foi a pesquisa bibliográfica e documental, e o método científico utilizado o hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Conselho de Políticas Públicas; Conselhos urbanos; cidades; gestão democrática; participação social.

Abstract: The weakening of the democratic management of urban policy is analyzed from the changes promoted in 2019 within the scope of the federal urban council, namely: ConCidades. Therefore, the importance of democratic management for urban policy is questioned, that is, how the participatory bias operates in the construction of this policy, as well as a retrospective of the National Council of Cities and the National Council of Urban Development, with the objective of identifying the changes promoted within the scope of said councils, and the reasons under which they were implemented. Afterwards, a balance of the weakening of the democratic management of urban policy is carried out through the survey of the State Councils of the City in operation in Brazil. In the end, it is concluded that the paralysis of the urban council at the federal level had an impact on the management of urban policy by weakening its participatory bias, and thus creating barriers to social participation and the promotion of inter-federative dialogue, which could reduce the quality of public policies to be developed in this area. The

¹ Doutor em Direito pela UERJ e Professor Adjunto da graduação e do mestrado da UNIRIO

² Mestranda em Direito pela UNIRIO

technical procedure adopted was bibliographical and documentary research, and the scientific method used was hypothetical-deductive.

Key-words: Public Policy Council; Urban councils; cities; democratic management; social participation.

1. INTRODUÇÃO

O sistema de participação social vinculado à política urbana sofreu alterações nos últimos anos que, em um primeiro plano, podem representar prejuízos para gestão da própria política urbana, em razão da inflexão em sua gestão democrática. Como marcos dessa leitura temos o cancelamento da 6ª Conferência Nacional das Cidades em 2017, e a aparente extinção em 2019, pelo Governo Bolsonaro, do Ministério das Cidades e do conselho urbano a ele vinculado.

Menciona-se aparente extinção, tendo em vista que em que pese haver sinalizações de que o Conselho da Cidade foi extinto, existe, também, a possibilidade de sua substituição pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, o que será investigado no presente trabalho.

Orientado pelo contexto acima exposto, e sabendo da importância do Conselho das Cidades enquanto espaço de participação, bem como da gestão democrática na construção da política urbana, a qual, aliás, é uma de suas diretrizes, a pesquisa procura investigar o enfraquecimento da gestão democrática da política urbana, em razão das alterações promovidas no conselho urbano em âmbito federal, e indicar seus impactos e possíveis alternativas.

Assim, guiado por essa proposta será analisada, primeiramente, a importância da política urbana ser gerida de forma democrática, ou seja, com a participação social e diálogo interfederativo. Para tanto, será apresentado o cenário de inserção da ideia de participação social na gestão pública a partir da Constituição Federal de 88, bem como a forma como foi concebida e estruturada a Política Urbana brasileira, sendo, ao final, correlacionados esses dois aspectos, visando a elucidação das imbricações existentes entre esses dois pontos, quais sejam: gestão democrática e política urbana.

Após, será realizada uma análise do Conselho Nacional das Cidades, seu histórico normativo, bem como verificado se ele foi, de fato, extinto ou substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Além disso, será verificado, também, seu atual status de funcionamento.

Ao final, com base nos dados coletados acerca do Conselho Nacional das Cidades, será realizado o balanço do enfraquecimento da gestão democrática da política urbana. Para embasar

essa análise será feito o levantamento do funcionamento dos conselhos estaduais da cidade, sendo a opção pelo referido recorte realizada em razão do compartilhamento da gestão da política urbana, e da importância do diálogo interfederativo.

Por fim, destaca-se que, o levantamento dos dados acerca do funcionamento dos Conselhos e dos Ministérios foi realizado em 2021, durante o Governo de Jair Messias Bolsonaro, entretanto, a relevância das informações coletadas não foi prejudicada, tendo em vista a importância da constatação histórica dos fatos, inclusive, como mapeamento para futuras melhorias na regulamentação das instâncias participativas.

O procedimento técnico adotado será a pesquisa bibliográfica e documental, e o método científico utilizado será o hipotético-dedutivo, tendo em vista que, a partir do reconhecimento da importância da gestão democrática para política urbana, foi lançada a hipótese de que as alterações promovida no âmbito do Conselho Nacional das Cidades tiveram o potencial de enfraquecer a gestão democrática da política urbana, sendo a partir disso, realizados os levantamentos e as avaliações descritas anteriormente visando testar a referida hipótese.

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA E DIÁLOGOS INTERFEDERATIVOS

A participação popular na gestão pública é conquista histórica proveniente da década de 80 e fruto processo de redemocratização, razão pela qual está cristalizado na Constituição Federal em seu artigo 1º, parágrafo único, que todo poder emana do povo, o qual o exercerá por meio de seus representantes ou diretamente, sendo este último o escopo autorizativo da participação popular na administração pública.

A importância da participação popular na gestão pública é inquestionável, principalmente, no cenário brasileiro, em que ainda há um forte distanciamento entre o Estado e a sociedade civil, bem como em razão do histórico de submissão do poder político ao poder econômico. Diante disso, a gestão democrática se constitui, portanto, em importante instrumento de direcionamento da atenção pública para demandas sociais, bem como para o controle social das decisões políticas.

Especificamente a política urbana, a participação social se mostra elementar no processo de reversão da desigualdade histórica que permeou a formação das cidades brasileiras, sendo também essencial para ampliar o diálogo entre as diversas esferas de poder constituídos pela complexa atribuição de competências efetivada pela Constituição Federal de 1988.

Lembre-se que, a formação do espaço urbano brasileiro é marcada pela segregação socioespacial, em razão do nosso passado colonial e escravocrata, e pelo rápido e desordenado processo de urbanização ocorrido no século XX (MARICATO, 2003, p. 151). O resultado, como sabemos, são cidades partidas, aquelas com acesso aos serviços públicos, à infraestrutura urbana e ao mercado formal de terras, e outras desprovidas desses elementos indispensáveis à vida digna.

Igualmente, o sistema político jurídico brasileiro por determinado tempo não verteu sua atenção para essa população que estava, literalmente, à margem da cidade formal. Esse cenário, entretanto, foi substancialmente alterado com a Constituição Federal de 1988, que, ao dedicar o Capítulo II do Título VII à Política Urbana, correlacionou diretamente o desenvolvimento urbano às funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (Título VII, Capítulo II).

A inserção do referido capítulo na Constituição Federal foi fruto da organização dos movimentos urbanos durante o processo constituinte, os quais, por meio de uma emenda popular com mais de 130 mil subscrições, influenciaram a redação deste Capítulo (AVELINO, p.135, 2016), sendo a concepção da política urbana no texto constitucional, portanto, êxito direto da participação social. Assim, estima-se que o debate democrático no planejamento e na gestão urbana pode auxiliar na inclusão daqueles que estiveram historicamente desalijados das discussões sobre o rumo do país, além de dar aos conflitos um tratamento democrático (MARICATO; JUNIOR, 2007).

Em que pese o protagonismo conferido ao Município na execução da política de desenvolvimento urbano, a Constituição estabeleceu que os Estados e a União também teriam competência na matéria urbanística, ficando a cargo da União, por exemplo, a elaboração dos planos nacionais e regionais de ordenação do território (CF, art. 21, IX), bem como as diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX) e a cargo dos Estados a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar e organizar o planejamento e a execução das funções públicas no território (art. 25, §3º).

Ademais, foi estabelecido como competência comum a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais (art. 23, IX) e de saneamento básico, bem como o combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização (art. 23, X). No âmbito da competência concorrente, compete também aos três entes legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I), de forma que os Municípios estão adstritos às diretrizes gerais da União e às normas estaduais enquanto não adentrarem no interesse local preponderante. Desta forma,

pela distribuição de competências em política urbana entre as três esferas da Federação, a cooperação interfederativa torna-se fundamental para construção desta política.

Outrossim, registra-se que a importância da cooperação interfederativa na gestão da política urbana, além de ser importante em razão da partilha da competência administrativa, é necessária tendo em vista que, no aspecto financeiro, a Constituição Federal deixou a maioria dos recursos nas mãos da União e dos Estados, e não previu para política urbana, diferente do ocorreu nas áreas de saúde e educação, transferências específicas de recursos. Assim, os Municípios, constitucionalmente responsáveis pela execução da política urbana, apesar dos mecanismos de potencial financiamento da política urbana traçados no Estatuto da Cidade, dependem das chamadas transferência voluntárias dos Estado e da União para realizarem obras e investimentos urbanos.

Com isso, o diálogo interfederativo se mostra de suma importância, tendo em vista que a União e os Estados precisam estar atentos as realidades municipais, para que desenvolvam programas e propostas de repasses de receitas que estejam alinhados com as necessidades dos Municípios.

Conforme será analisado, tendo em vista a forma como a política urbana foi estruturada, a gestão democrática operacionalizada através dos Conselhos das Cidades era fundamental na promoção deste diálogo interfederativo, à medida que propiciava espaço para as demandas municipais serem ouvidas e discutidas nos âmbitos estadual e nacional.

Retomando o aspecto histórico-normativo, após a inserção de um capítulo da Constituição Federal específico para Política Urbana, a bandeira dos movimentos urbanos passou a ser a regulamentação do dispositivo, o que começou a tomar forma com Projeto de Lei nº 5.788/90, o qual, após dez anos de tramitação, foi convertido na Lei nº 10.257/2001: o Estatuto da Cidade.

Percebe-se com isso que, tanto a inserção do capítulo da política urbana no texto constitucional, como sua lei regulamentar, são resultados dos movimentos urbanos, ou seja, da movimentação da própria sociedade na busca pela efetivação de aparato normativo que auxiliasse na construção de um espaço urbano mais igualitário.

Seguindo essa linha, o Estatuto da Cidade garantiu a gestão democrática como princípio e como diretriz de funcionamento da nova ordem jurídico-urbanística (BUCCI, p. 336, 2010), ou seja, a participação da população na formulação, execução e avaliação das políticas de desenvolvimento urbano foi elencada como etapa da própria construção da política urbana.

Assim, a gestão democrática da cidade foi inserida no Capítulo IV do Estatuto, e a própria localização topográfica deste capítulo, que é o antepenúltimo, sinaliza seu caráter de norma de processo político administrativo, ou seja, ele informa o modo concreto de formulação da política urbana, a qual exige, portanto, a participação popular (BUCCI, p. 336, 2010).

Para garantir a gestão democrática o artigo 43 do Estatuto previu os seguintes instrumentos: 1- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, 2- debates, audiências e consultas públicas, 3- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional estadual e municipal e 4- iniciativa popular de projeto de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Tendo em vista o objeto de análise do presente trabalho, que tem por foco os Conselhos das Cidades, é possível afirmar eles foram criados, portanto, com base na previsão do Estatuto de órgãos colegiados de política urbana nos três níveis.

Cumpre pontuar que essa nova institucionalidade democrática brasileira exsurge após a Constituição de 1988 com combinação de elementos da democracia representativa e participativa, que estimulam a criação de diversos conselhos de políticas públicas (BUCCI, p. 341, 2010). Esses conselhos, enquanto espaços de trocas entre diversos atores – estatais e não estatais – permitiram a reconfiguração dos arranjos institucionais então vigentes, à medida que promoveram a descentralização do poder decisório, o que não era comum para Administração Pública brasileira do período anterior à Constituição Federal de 88 (BUCCI, p. 341, 2010).

Nessa ótica, a institucionalização pelo Estatuto da Cidade dos órgãos colegiados nos níveis nacional, estadual e municipal, ou seja, o reconhecimento formal destes espaços, além de ser fundamental para se assegurar a gestão democrática da política urbana, foi imprescindível para auxiliar a promoção do diálogo interfederativo nas administrações públicas, tendo em vista que, conforme exposto anteriormente, a política urbana depende da atuação dos três entes estatais.

Além disso, conhecendo a realidade de formação dos espaços urbanos brasileiros, e tendo em vista que tanto a inserção de um capítulo específico para política urbana na Constituição Federal como o próprio Estatuto da Cidade são fruto do êxito dos movimentos urbanos, é notório que a participação da sociedade deveria ser formalmente elencada como instrumento para gestão democrática das cidades, afinal, a própria construção normativa que orienta a política urbana é prova da importância da participação da sociedade.

Com base no que foi até aqui exposto, é possível elencar as razões pelas quais a política urbana deve ser gerida de forma democrática. Primeiro, consoante acima retratado, em razão

do histórico de formação dos espaços urbanos, os problemas públicos das cidades são, geralmente, interrelacionados, ou seja, quando se encontram *locus* excluídos e desprovidos de infraestrutura, será encontrado também: industrialização com baixos salários, menos oportunidades de emprego, maior exposição à violência, discriminação racial e de gênero, difícil acesso à justiça, dentre outros componentes de exclusão social (MARICATO, 2003, p.152).

Dessa forma, as políticas públicas na seara urbana não podem ser construídas de maneira fragmentada, exatamente, em razão da complexidade dos problemas públicos urbanos, os quais, conforme exposto, não são eventos isolados.

Veja-se, por exemplo, dentro da questão da inadequação habitacional, componente do déficit qualitativo da habitação, que a política pública que vier a ser desenvolvida para atuar sobre este problema público não pode apenas prever gastos com as melhorias das habitações, tendo em vista que as principais inadequações habitacionais do país estão relacionadas com a infraestrutura essencial, ou seja, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a energia elétrica e o lixo.³

Nesse cenário, a participação da sociedade, através da gestão democrática da política urbana, é fundamental para direcionar a atenção pública para os aspectos mais sensíveis dos problemas urbanos, os quais, além de serem interrelacionados, incidem, precipuamente, sobre a população mais vulnerável.

Ademais, pelo perfil dos problemas urbanos, ou seja, em razão de suas dimensões e complexidades, o tratamento dever ser realizado através de políticas públicas de caráter nacional, sendo, nesse viés, de suma importância o papel do governo federal. Sendo assim, não foi à toa que, conhecedor dessa realidade, a própria Constituição Federal elencou como atribuição da União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano.

Além disso, a gestão democrática da política urbana permite que novos temas e atores sociais sejam inseridos na agenda política, e isso fará com que as políticas públicas urbanas sejam desenvolvidas, implementadas e fiscalizadas tendo por base as reais necessidades da população.

³ Com base em estudo realizado em 2020 pela Fundação João Pinheiro sobre a inadequação de domicílios no Brasil entre 2016 e 2019, constatou-se que a inadequação de infraestrutura urbana estava em primeiro lugar como problema dos domicílios brasileiros, ou seja, o eixo problemático da inadequação habitacional no Brasil se refere ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, a energia elétrica e ao lixo. Disponível em <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf>. Acesso em 25.08.2021.

Outrossim, a gestão democrática também irá auxiliar que os próprios instrumentos da política urbana, regulamentados pelo Estatuto, tenham sua utilização voltada para o interesse público e não sejam facilmente cooptados pelos interesses do mercado.

Os órgãos colegiados urbanos, portanto, se apresentam como espaços imprescindíveis nessa construção da política urbana, pois, além de auxiliarem no diálogo interfederativo, são arenas institucionalizadas para participação da sociedade.

É importante destacar, ainda, que a simples existência dos Conselhos de Políticas Públicas não é garantia da participação social, afinal, a existência formal destes não garante a sua efetividade material. Contudo, apenas com o reconhecimento institucional destes espaços dando-se visibilidade aos conflitos e práticas de gestão será possível, pouco a pouco, construir alternativas para condução dos problemas urbanos.

Compreendida a importância da gestão democrática da política urbana, bem como o papel dos conselhos nesse desenho, passaremos ao estudo do Conselho Nacional das Cidades.

3. O CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES E O CONSELHO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO: AINDA EXISTE UM CONSELHO URBANO EM ÂMBITO FEDERAL?

Antes de adentrar nesse ponto, cumpre rememorar novamente que o levantamento dos dados acerca do funcionamento dos Conselhos e dos Ministérios foi realizado em 2021, durante o Governo de Jair Messias Bolsonaro. Em 2023 tomou posse no âmbito do executivo federal o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, e uma de suas primeiras medidas foi a recriação do Ministério das Cidades (Medida Provisória nº 1.154 de 2023). Entretanto, os dados coletados não foram prejudicados, bem como as informações coletadas são relevantes para orientar melhorias na regulamentação das instâncias participativas.

Pois bem, conforme apresentado no tópico introdutório deste trabalho, uma das questões que orientaram o desenvolvimento da presente pesquisa, foi a informação que se veiculava sobre a extinção do Conselho Nacional das Cidades⁴.

⁴ PAIXÃO, Mayara. *Governo Bolsonaro extingue mais um espaço de discussão de política urbana. Conselho Nacional das Cidades está entre os órgãos de participação social extintos pelo Decreto 9.759*. Brasil de Fato. 16 de abril de 2019. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/16/governo-bolsonaro-extingue-mais-um-espaco-de-discussao-de-politica-urbana>>. Acesso em 21.09.2021.

Entretanto, em que pese existir essa informação, através de consulta ao site⁵ do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) - o qual, como veremos, nasceu da transformação do Ministério das Cidades – constava a sinalização acerca de um conselho urbano a ele vinculado, qual seja: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (MDR).

Diante disso, e visando compreender se houve a extinção do Conselho Nacional das Cidades, ou sua transformação no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a presente pesquisa realizou um levantamento do histórico normativo dos conselhos, e, tendo em vista a importância deles para gestão democrática da política urbana, realizou-se, também, o levantamento de informações acerca do contexto de criação e funcionamento do Conselho Nacional das Cidades, visando compreender qual foi sua relevância para gestão da política urbana durante o período que esteve em funcionamento.

Tais levantamentos serão apresentados neste tópico, e com o objetivo de facilitar a compreensão dos fatos, optou-se por descrevê-los em ordem cronológica, razão pela qual primeiro será apresentado o contexto de criação do Conselho Nacional das Cidades, e após o serão expostas as informações acerca do funcionamento do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano.

3.1 HISTÓRICO DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES

O Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades foram criados no governo Lula, em 2003, através da Lei 10.683⁶. A criação de um Ministério específico para tratar sobre os assuntos urbanos se alinhava às discussões que ocorriam no cenário brasileiro acerca de direitos humanos e direito às cidades (IPEA, p. 14, 2012), bem como atendia ao pleito de um movimento urbano que demandava maior atenção no cenário político.

Ademais, a criação do Ministério das Cidades representou o preenchimento de um vazio institucional fruto da ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano, representando sua constituição o reconhecimento no âmbito do governo federal de que os problemas urbanos eram questões nacionais, que demandavam o enfretamento através de políticas públicas de abrangência nacional (MARICATO; JÚNIOR, 2007).

⁵ Disponível em < <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em 21.09.2021

⁶ Esta lei dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

O Ministério das Cidades tinha competência formular e executar políticas urbanas de forma integrada, visando a promoção do desenvolvimento urbano do país de forma articulada com a sociedade e os poderes públicos municipais, estaduais e federal (IPEA, p. 14, 2012).

Nesse cenário, foi instituído no âmbito do referido Ministério o Conselho Nacional das Cidades, regulamentado, inicialmente, através do Decreto nº 5.031/2004, o qual, entretanto, veio a ser revogado por meio do Decreto nº 5.790/2006, sendo estabelecida uma nova disciplina sobre o referido conselho.

O Conselho Nacional das Cidades, também chamado de Concidades, possuía natureza deliberativa e consultiva, sendo sua finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a execução da política urbana.⁷

Assim, guiado por essa finalidade, o Concidades tinha objetivos alinhados ao desenvolvimento da política urbana, sendo alguns específicos sobre a promoção do diálogo interfederativo – assunto trabalhado no tópico anterior desta pesquisa -, dentro os quais destacam-se: 1- promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 2- incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal, 3- estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável, 4- propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano.

Em termos de composição, o ConCidades era formado por representantes do Poderes Públicos Federal, Estadual, Distrital e Municipal, bem como representantes dos movimentos populares, entidades empresariais, trabalhadores, profissionais acadêmicos e organizações não-governamentais. A maioria de seus membros eram eleitos durante a Conferência Nacional das Cidades.⁸

Percebe-se com isso a heterogeneidade na composição do ConCidades, o que contribuiu para que as políticas urbanas fossem discutidas de forma plural, bem como sua implementação, execução e avaliação contassem com a participação de diversos atores sociais inseridos na

⁷ Art. 1º do Decreto 5.790/06.

⁸ Art. 19, § 1º do Decreto 5.790/06.

vivência urbana. Esse aspecto trouxe ganhos à efetividade das políticas que passavam pelo referido conselho, afinal, quando construídas sob o viés participativo mais oportunidade haverá de estarem alinhadas com a persecução do interesse público.

Seguindo com a análise, durante o seu período de funcionamento o Conselho Nacional das Cidades promoveu 5 conferências nacionais da cidade, as quais, mobilizaram as esferas estaduais e municipais, tendo em vista que as conferências nacionais eram precedidas da realização de conferências estaduais e municipais visando a eleição dos representantes para etapa nacional.

Destaca-se que, a realização de conferências sobre assuntos urbanos nos níveis nacional, estadual e municipal é, inclusive, determina do Estatuto da Cidade.⁹ Essa exigência movimentava a pauta urbana nas três esferas executivas do país, e auxiliava no direcionamento de política urbanas nacionais alinhadas com as especificidades das realidades municipais e estaduais, o que é imprescindível em um país diverso e de dimensões continentais como o Brasil.

Segundo MARICATO e JÚNIOR (2007) a 1ª Conferência das Cidades, realizada em 2003, alcançou alto grau de mobilização no âmbito dos municípios e estados, e foi precedida de 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais e 26 conferências estaduais.

Essa mobilização não foi apenas incipiente, tendo em vista que na 2ª Conferência das Cidades, realizada em 2005, com o lema “*Reforma Urbana: Cidades para Todos*” contou com a participação de todos Estados os da federação, sendo estimado que mais de 200.000 pessoas participaram das etapas municipais e estaduais.¹⁰

Registra-se que a 3ª, 4ª e 5ª Conferências das Cidades também contaram com a larga participação tanto dos poderes estaduais e municipais, como de membros da sociedade civil, o que demonstra que as referidas conferências realizadas pelo Conselho Nacional das Cidades tiveram o potencial de movimentar o debate sobre a política urbana.¹¹

⁹ Art. 43, III, Lei nº 10.257/01.

¹⁰ Esses dados são fornecidos com base em informações oficiais disponibilizadas pelo próprio Conselho Nacional das Cidades. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/2_CNC__Resumo_sobre_a_Conferencia.pdf>. Acesso em 26.09.2021.

¹¹ Os dados dos participantes das referidas conferências ainda estão disponíveis no site do atual Ministério do Desenvolvimento Regional. Veja-se: 3ª Conferência Nacional das Cidades, disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/3_CNC_-_NUMEROS.pdf>. 4ª Conferência Nacional das Cidades, disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/4_CNC__DELEGADOS_POR_SEG_MENTO_E_TIPO_DELEGADO_LU.pdf>. Sobre a 5ª Conferência Nacional das Cidades não há documentos oficiais do número de participantes, mas com base nos documentos produzidos pela conferência, principalmente suas resoluções, é possível depreender que ela também teve aderência.

Esses relatos demonstram a abrangência das mobilizações provocadas pelo ConCidades, e do próprio potencial sistêmico da política urbana estrutura através da Constituição Federal, e da necessidade de sua viabilização por meio de instâncias participativas como os conselhos e as conferências.

Em termos de contribuições do Conselho Nacional das Cidades na formulação de políticas públicas urbanas a presente pesquisa identificou substantivos momentos de contribuição do conselho, como, por exemplo, a campanha de implementação de Planos Diretores Participativos, na qual o Conselho, seguindo a proposta do Ministério das Cidades, definiu estratégias para apoiar a organização de núcleos de capacitação em cada estado do país, articulando, assim, uma rede de parceiros em todo território nacional para a construção dos planos diretores (ROLNIK, p. 34, 2009).

Além disso, um exemplo atual da importância dos debates que eram realizados no Conselho Nacional das Cidades é que a atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que está sendo desenvolvida em 2021 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, utilizava como referência as contribuições dos debates realizados nas referidas conferências nacionais, tendo em vista que, desde a 2ª Conferência Nacional das Cidades já se deliberava sobre a PNDU, o que demonstra a relevância dos debates que eram promovidos pelo Conselho e da qualidade do que era ali produzido.¹²

Outrossim, cumpre destacar que, o Conselho Nacional das Cidades também teve importante papel no debate das políticas de saneamento ambiental¹³, de habitação¹⁴, mobilidade urbana¹⁵, dentre outras (IPEA, p. 14, 2012), o que demonstra a amplitude dos debates ali realizados, e o potencial de contribuição para diversas políticas setoriais.

Assim, o Conselho Nacional das Cidades representou, de fato, uma ampliação dos canais de participação para o debate das políticas públicas urbanas, inovando no cenário político, e contribuindo para o fortalecimento da gestão democrática.

Entretanto, há que se consignar que, também existiram momentos que a utilização conselho se deu de maneira proforma. Nesse sentido SANTOS (p. 120, 2021) ressalta, por

¹² Nesse sentido ver a Nota Técnica de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, elaborada com base nas contribuições das conferências das cidades, disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/ptbr/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/ContribuicaoDasConferenciasdaCidadeparaaConstrucaoDaPolitica1.pdf>>. Consultado em 26.09.2021.

¹³ Lei Nacional de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/07.

¹⁴ Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Interesse Social- FNHIS, aprovados através da Lei 11.124/05.

¹⁵ Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/12.

exemplo, que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCV) foram lançados, e apenas depois incluídos nas pautas de deliberação do Conselho. JUNIOR et al. (p. 12, 2020) destacam, também, que apesar das referidas conquistas, existiram também entraves, tendo em vista que as atribuições do Conselho eram, majoritariamente, consultivas, o que levava a uma crítica acerca da efetividade desse espaço institucional de participação.

Todavia, com base, inclusive, nas sobreditas considerações, é perceptível que a existência em si do Conselho não é questionada, sendo as críticas direcionadas não a sua extinção, mas sim a sua ampliação, no sentido de que ele fosse, sobretudo, uma instância deliberativa capaz de influenciar os rumos das escolhas políticas na seara urbana.

Ocorre que, apesar da ampla aderência dos poderes públicos e da sociedade civil às Conferências Nacionais organizadas pelo Conselho Nacional das Cidades, no ano de 2017, após o controvertido processo de Impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a 6ª Conferência das Cidades foi cancelada, através do Decreto nº 9.076/2017, editado pelo Presidente Michel Temer¹⁶.

Ademais, o referido decreto, além de cancelar a 6ª Conferência, retirou a atribuição de convocação das conferências nacionais do Conselho Nacional das Cidades, e a transferiu para o Ministério das Cidades. Esse movimento representou o enfraquecimento do Conselho Nacional das Cidades, tendo em vista que a conferência era instrumento fundamental na condução de suas atividades.

O cenário de enfraquecimento do Conselho, entretanto, se agrava em 2019 com a eleição de Jair Messias Bolsonaro à Presidência da República, o qual, ainda no primeiro semestre de seu mandato edita o Decreto nº 9.759/2019 extinguindo todos os órgãos colegiados instituídos por decreto, sob a justificativa de que a medida visava a redução dos custos relacionados à burocracia administrativa.

Em diversos textos o Decreto nº 9.759/2019 é apontado como diploma normativo responsável pela extinção do Conselho das Cidades, entretanto, tendo em vista a hierarquia normativa¹⁷, e tendo por base a própria redação do decreto, ele não teria poderes para extinguir o conselho, tendo em vista que ele foi instituído por lei, qual seja a Lei nº 10.683/03¹⁸.

¹⁶ Essa alteração na condução do governo federal alterou a agenda política do país, tendo em vista que a ascensão do Governo Temer representou, também, a ascensão de uma ala governista conservadora.

¹⁷ Só lei revoga lei, um decreto não pode revogar uma lei.

¹⁸ Destaca-se que durante o Governo Temer a Lei 10.683/03 foi alterada pela Lei nº 13.502/17, entretanto, o Conselho das Cidades foi mantido.

Confirmando essa interpretação, veja-se que, o Governo Bolsonaro edita, posteriormente, a Lei nº 13.844/2019, a qual dispunha sobre a organização da Presidência da República, estabelecendo que: 1- o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades seriam transformados no Ministério do Desenvolvimento Regional e 2- o Conselho das Cidades seria transformado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Veja-se que, a Lei nº 13.844/2019 utiliza o termo transformação, razão pela qual, ao menos tecnicamente, não é correto afirmar que o Conselho Nacional das Cidades foi extinto, mas sim transformado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

A partir da referida constatação, a presente pesquisa investigou se o CNDU estava em funcionamento, e quais seriam os possíveis impactos dessa alteração para gestão democrática, tendo em vista a importância do Conselho Nacional das Cidades enquanto instância participativa. Esses itens serão trabalhados nos próximos tópicos.

3.2 O CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Conforme disposição da Lei nº 13.844/2019¹⁹, o Conselho Nacional das Cidades foi transformado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o qual passou a integrar a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Visando compreender se o CNDU estava em funcionamento, a pesquisa realizou o levantamento dos dispositivos normativos que regulamentavam o Conselho.

Ressalta-se, conforme salientado anteriormente, que o site²⁰ oficial do então MDR²¹ não apresentava qualquer informação que demonstrasse que o conselho estava em funcionamento, e todos os dados disponibilizados na aba destinada ao CNDU referiam-se, na verdade, aos materiais produzidos pelo Conselho Nacional das Cidades.

Assim, realizando o levantamento dos normativos editados após a transformação do CNDU, verificou-se que o Decreto nº 10.290/20, o qual aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e funções do MDR, previa em seu art. 34 que caberia ao CNDU exercer as competências estabelecidas no art. 10 da Medida Provisória nº 2.220/01²².

¹⁹ Art. 30, II da Lei 13.844/2019.

²⁰ Até o fechamento deste artigo o site estava dessa maneira. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano>>. Consultado em 28.08.2021.

²¹ No ano de 2023, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, o Ministério do Desenvolvimento Regional passou a se chamar Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Outra alteração é que o Ministério das Cidades foi recriado.

²² Destaca-se que, a MP 2.220/01 ainda está em vigor, em razão do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001.

Em termos cronológicos, tendo em vista que a MP nº 2.220 é de 2001, e que o Conselho Nacional das Cidades foi transformado no CNDU em 2019, há, inicialmente, uma certa dificuldade na compreensão de como um novo órgão colegiado pode ter suas competências estabelecidas por um diploma que lhe é dezoito anos anterior.

Ocorre que, o CNDU é, na verdade, o conselho urbano em âmbito federal antecessor ao Conselho Nacional das Cidades, conforme previsão da MP nº 2.220/01. Assim, em 2019, ao transformarem o Conselho das Cidades em CNDU, utilizaram seu ato originário de criação para indicar suas competências e atribuições.

Advém que, a Lei nº 13.844/03, conforme exposto, não extinguiu o Conselho Nacional das Cidades, mas sim o transformou no CNDU, razão pela qual, em tese, as competências do primeiro deveriam ser recepcionadas pelo segundo, não havendo, portanto, razões para ser feita referência à MP nº 2.220/01.

Explica-se: tendo em vista que as competências e atribuições do Conselho Nacional das Cidades estão previstas no Decreto nº 5.790/06, o qual destaca-se: não se encontra revogado no site do Planalto, não há razões para que o Decreto nº 10.290/20 fizesse referência à MP nº 2.220/01 para regular o CNDU.

Em que pese esse verdadeiro imbróglio normativo uma conclusão é possível: seja com base na MP nº 2.220/01, seja compreendendo que o Decreto 5.790/06 regula as atribuições do conselho, existe base normativa para que se conclua que o CNDU deveria estar em funcionamento.

Ocorre que, conforma exposto anteriormente, não existiam informações no site do MDR sinalizando que o CNDU estivesse em funcionamento. Assim, com o objetivo de verificar as atividades do Conselho, a presente pesquisa formulou consulta ao MDR acerca do funcionamento do CNDU por meio da plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação do governo federal chamada “*FALA BR.*”, e obtive como resposta que estaria em fase final a “*elaboração da minuta de Decreto para recriação do colegiado*”, ou seja, confirmaram que o CNDU não estava em funcionamento.

Entretanto, com base nos levantamentos realizados dos atos normativos editados, existe uma contradição na resposta apresentada pelo Ministério, pois não há a necessidade de “*recriação do colegiado*”, tendo em vista que as disposições normativas existentes sinalizavam que o Conselho existia, havendo, inclusive, decreto vigente sinalizando que as competências do conselho estão previstas no art. 10 da MP 2.220/2001.

O levantamento desta informação permite concluir, então, que o que houve foi a ausência de interesse político no desenvolvimento do CNDU, e, portanto, a ausência de interesse político na própria gestão democrática da política urbana em âmbito federal.

Registra-se que, os levantamentos da pesquisa foram realizados em 2021, entretanto, em 2022 o Governo Bolsonaro, por não lograr sua reeleição, findou e destaca-se: sem iniciar as atividades do CNDU.

Após realizar essa constatação, qual seja que o CNDU não esteve em funcionamento, destaca-se: em que pese ter embasamento legal para funcionar, a presente pesquisa passou a investigar as consequências da paralisação do funcionamento do conselho em âmbito federal para gestão democrática da política urbana, o que será retratado no próximo tópico.

4. BALANÇO DO ENFRAQUECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA

Após realizar o levantamento acerca do funcionamento do CNDU, foi realizado o levantamento acerca do funcionamento dos Conselhos Estaduais das Cidades²³, visando analisar o impacto da paralisação do conselho na política urbana, e com o objetivo de compreender se houve, também, a paralisação das atividades nas instâncias participativas estaduais, o que em si, sinalizaria o enfraquecimento da própria gestão da política urbana em seu viés participativo, a qual, conforme exposto nos tópicos introdutórios deste trabalho, demanda uma ação integrada.

O levantamento desses dados foi realizado conforme as seguintes etapas: 1- consulta no site do MDR, o qual, ao transplantar as informações do Conselho Nacional das Cidades, apresentava uma listagem²⁴ dos Estados que possuíam Conselho Estadual das Cidades, 2- consulta no site dos Estados²⁵ para verificar se o conselho estaria em funcionamento.

Ressalta-se que, alguns Estados constavam na listagem disponibilizada pelo MDR sem a informação se possuem Conselho Estadual das Cidades, e como o site em questão transplantou as informações do Conselho Nacional das Cidades, e, por isso, estava desatualizado, foi realizada

²³ A presente pesquisa, diante da complexidade para realização do levantamento do funcionamento dos Conselhos Municipais em todos os Municípios brasileiros, optou, apenas, pelo levantamento do funcionamento dos Conselhos Estaduais das Cidades, tendo em vista que essa verificação permitiria a extração de uma informação sobre o panorama nacional.

²⁴ Disponível em: < <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano> >. Consultado em 28.06.2021.

²⁵ Para realizar essa busca no site dos Estados foram utilizadas palavras-chave, quais seja: “*Conselho das Cidades*”, “*Conselho estadual das cidades*” e “*Concidades*”. Além disso, foi verificado se existiam Secretarias ligadas à matéria urbana, e verificado na estrutura delas se havia algum conselho vinculado.

uma pesquisa na plataforma Google utilizando palavras-chave²⁶ para verificar, assim, a existência do referido conselho.

Após esse levantamento foram constatados as seguintes informações: 1- apenas os Estados do Acre e do Piauí não possuíam conselhos estaduais das cidades, 2- excepcionando o Estado do Amapá, que teve seu Conselho das Cidades instituído em 2017, por meio da Lei 2.223, todos os demais Estados brasileiros instituíram seus conselhos durante a existência do Conselho Nacional das Cidades e 3- dos 26 Estados brasileiros mais o Distrito Federal, apenas os Estados do Paraná²⁷, Pará²⁸, Mato Grosso do Sul²⁹, Maranhão³⁰ e Bahia³¹ estavam com seus conselhos da cidade em funcionamento.

Consigna-se também que, durante o levantamento das referidas informações, foi possível constatar que, a maioria dos Conselhos Estaduais das Cidades teve suas atividades paralisadas após o cancelamento da 6ª Conferência Nacional das Cidades em 2017.

Nesse sentido, veja-se que, tendo por base que as conferências nacionais eram precedidas por etapas estaduais e municipais, é notório que elas eram responsáveis por mobilizar, ao menos formalmente, o funcionamento dos conselhos dos estados. Assim, ao serem canceladas as conferências nacionais os conselhos estaduais foram gradativamente desmobilizados.

Dessa forma, com base ainda nos dados acima descritos, é perceptível que a paralisação das atividades no Conselho Nacional das Cidades, sendo seu momento inicial o cancelamento da 6ª Conferência Nacional das Cidades, induziu, também, a paralisação das atividades dos conselhos estaduais, tendo em vista que dos vinte e sete conselhos existentes, apenas cinco estão em funcionamento.

²⁶ Para realizar a referida pesquisa foram utilizadas as palavras-chave “*Conselho das Cidades*” e “*Conselho estadual das cidades*”, mais o nome do Estado pesquisado.

²⁷ O Conselho Estadual do Paraná possui site de fácil localização e com informações claras. Nesse sentido ver: <<https://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/ConCidades>>. Consultado em 28.09.2021.

²⁸ Site do Conselho Estadual das Cidades do Pará disponível em: <<https://www.sedop.pa.gov.br/concidades-0>>. Acesso em 28.09.2021. Registra-se, ainda que o Conselho realizou virtualmente em setembro/2021 sua 18ª Reunião Ordinária, e está se organizando para 7ª Conferência Estadual das Cidades que deve acontecer em 2022.

²⁹ Site do Conselho Estadual das Cidades do Mato Grosso do Sul, disponível em: <<https://www.agehab.ms.gov.br/cecms/>>. Consultado em 28.09.2021. No site consta o calendário das reuniões de 2021.

³⁰ Site do Conselho Estadual das Cidades do Maranhão, disponível em: <https://secid.ma.gov.br/concidades-ma/>. Acesso em 28.09.2021. Registra-se que, apesar do site estar desatualizado, foi nele localizada a informação de uma reunião do conselho em 2020 em audiência virtual sobre a COVID-19. Existem também matéria do ano de 2019 sinalizando a realização de reunião do conselho. Tais fatos levam a crer que o conselho tem movimentação recente e não se encontra completamente paralisado.

³¹ Site do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, disponível em: <<http://concidadesba.blogspot.com/p/relatorios.html>>. Consultado em 28.09.2021.

Visto isso, e em termos de impacto, pode-se indicar que, a paralisação dos conselhos estaduais das cidades representou prejuízo para gestão democrática da política urbana, tendo em vista, conforme exposto anteriormente, que os Estados possuem competência material em termos de política urbana (Art. 23, IX, CF), e competência na governança interfederativa das regiões metropolitanas, conforme preceitua o Estatuto da Metrópole 13.089/2015, razão pela qual a diminuição do seu canal de participação atrelado à política urbana importou em enfraquecimento da gestão democrática.

Igualmente, tendo em vista que a esfera estadual representa um importante elo entre o poder municipal e o poder federal, é potencialmente possível que o enfraquecimento dos conselhos estaduais da cidade tenha sido prejudicial para o próprio diálogo interinstitucional, o qual, conforme tratado anteriormente, é instrumento elementar para gestão da política urbana em razão do seu alto grau de compartilhamento.

Outrossim, como a pesquisa é um organismo vivo, outras percepções sobre o enfraquecimento da política urbana sob o viés participativo foram percebidas ao longo do estudo, tais como a edição de atos normativos ligados à temática urbana, em dissonância com os preceitos da gestão democrática, como, por exemplo, a Medida Provisória nº 759/2016, que deu origem ao novo marco da Regularização Fundiária Urbana, Lei 13.465/2017, a qual foi editada sem a participação direta do Conselho Nacional das Cidades, o que fez com que, por exemplo, na primeira versão do texto legal sequer fosse inserido nos objetivos da Regularização Fundiária o franqueamento à participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização, o que, em si, representa a vulneração da dimensão social do procedimento.

Veja-se que, a edição da referida lei ocorreu antes da transformação do Conselho Nacional das Cidades, o que denuncia que seu enfraquecimento foi operado de forma gradual, desde o cancelamento da 6ª Conferência Nacional das Cidades.

Por fim, outra reflexão que foi observada ao longo da presente pesquisa, tendo em vista que o Conselho das Cidades tinha como objetivos propor as diretrizes para a formulação e implementação da política urbana, bem como avaliar e acompanhar a sua execução, é que os programas do Governo Bolsonaro ligados à temática urbana foram desenvolvidos, implementados e avaliados sem este canal de participação, o que foi problemático, tendo em vista as políticas públicas em âmbito federal efetuam repasse para os demais entes, razão pela qual seria necessário que fosse promovido um debate interinstitucional, sendo o conselho o espaço indicado para tal.

5. CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho foi demonstrado como a participação social é fundamental para gestão da política urbana. Rememora-se, por exemplo que, a própria inserção do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, e a edição do Estatuto da Cidade são frutos das pressões de participação exercidas pelos movimentos urbanos.

Além disso, em razão da forma como a partilha das competências administrativas na matéria urbana foi realizada, e tendo em vista que os problemas urbanos não se restringem as fronteiras administrativas das jurisdições dos estados e municípios, verificou-se, também, que o diálogo interfederativo se mostra fundamental para gerir a política urbana.

Nesse viés, foi possível constatar que, os conselhos das cidades, além de funcionarem como instâncias de representação da sociedade civil, funcionam, também, como instâncias de participação para os próprios órgãos públicos dialogarem.

Prova disso, conforme visto através do histórico traçado sobre o Conselho Nacional das Cidades, é que ele foi fundamental para o desenvolvimento de diversas políticas públicas de abrangência nacional, sendo exemplo de sua importância o fato de que, em 2021, parte dos debates que orientaram o desenvolvimento da atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foram lastreados nas informações provenientes das discussões realizadas nas conferências organizadas pelo Concidades.

Nessa toada, e consoante retratado, a paralisação das atividades do conselho urbano em âmbito federal teve o potencial de repercutir nacionalmente na gestão democrática da política urbana, sendo comprovação disso, conforme levantamento acima apontado, o fato de que apenas cinco conselhos estaduais das cidades estavam em funcionamento em 2021.

Entretanto, apesar das fissuras que possam ocorrer na condução dos conselhos, é necessário que se perceba que o sistema de participação social nasceu, formalmente, com a Constituição Federal de 1988, e foi angariado pelo Estatuto da Cidade, razão pela qual, por mais que existam pressões políticas para enfraquecê-lo, ele possuirá meios legais para subsistir lastreados no próprio texto constitucional.

Além disso, é importante também ressaltar que, o enfraquecimento dos canais de participação no âmbito federal, e aqui, especificamente, do conselho urbano em âmbito federal, não devem obrigatoriamente indicar a paralisação das demais instâncias, os quais, exatamente em razão do compartilhamento da competência administrativa na gestão da política urbana, possuem caminhos para preservar e desenvolver seus canais de participação.

Nesse sentido, veja-se que, os entes municipais têm espaço para promoção da gestão democrática através de seus Planos Diretores, e os Estados têm, também, esse espaço através da competência que lhes foi atribuída para integrar a organização de seus territórios através da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sendo por isso importante que mantenham seus conselhos estaduais das cidades para, assim, promoverem o diálogo a população e com os municípios.

REFERÊNCIAS

MARICATO, Ermínia; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade*. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. *Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira*. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana*. Brasília: IPEA, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros, p. 322-341, 2010.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. *Estud. av.* [online]. 2003, vol.17, n.48, pp.151-166.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; JUNIOR, Nelson Saule. *A inflexão conservadora e seu impacto na gestão democrática das cidades*. In: *Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas*. IPPUR/UFRJ: Rio de Janeiro, 2020.

SANTOS, Mauro. *Participação e conselhos de políticas públicas. Reflexões para a retomada do projeto de democracia participativa*. In: *Caderno de Formação: o Direito à Cidade, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as Políticas Públicas*. Orlando dos Santos; Valéria Pinheiro, Patrícia Ramos Novaes (organizadores). Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU; Observatório das Metrópoles, 2021.

IPEA, *O Conselho Nacional das Cidades na Visão de seus Conselheiros*. Relatório de Pesquisa – Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. 2012, p.63. Disponível em: https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_cidades.pdf. Consultado em 20.08.2021