



VIII Congreso  
Iberoamericano  
de Municipalistas  
Guayaquil. Ecuador

**“A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL”**

**Elcione Diniz Macedo. BRASIL**

**SUMÁRIO**  
*Table of Contents*

**APRESENTAÇÃO**  
*Presentation*

**CONFERÊNCIAS E CONSELHOS DAS CIDADES: A PARTICIPAÇÃO POPULAR  
NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO  
BRASIL**  
*Conferences of Cities and Councils: Popular Participation in the Construction of the  
National Policy of Urban Development in Brazil*

**HISTÓRICO**  
*Background*

**DESCRIÇÃO DA INICIATIVA**  
*Description of the Initiative*

**PRINCIPAIS PARCEIROS**  
*Major Partners*

**IMPACTO**  
*Impact*

**SUSTENTABILIDADE**  
*Sustainability*

**REAPLICABILIDADE DA EXPERIÊNCIA**  
*Transferability and Upscaling*

**INOVAÇÃO**  
*Innovation*

**RECONHECIMENTO DA INICIATIVA**  
*Recognition of the Initiative*

## APRESENTAÇÃO

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o compromisso, que vem executando junto com a sociedade brasileira, de implantar uma política sustentável de desenvolvimento urbano. Em um dos seus primeiros atos como Presidente do Brasil, reverteu um vazio deixado por histórica desagregação de ações governamentais no setor com a criação do Ministério das Cidades.

A missão do Ministério das Cidades resgata preceitos contidos no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e na reconhecida luta de expressivos segmentos da sociedade interessados nas questões urbanas.

A Lei 10.683 de 28 de maio de 2003, que define a atual organização ministerial, agrega em torno de um órgão o planejamento e a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. E vai além, quando remete ao Ministério das Cidades a supervisão das ações correlatas sob responsabilidade de outros órgãos.

Dentre os méritos iniciativa “Ministério das Cidades”, pode-se afirmar que a materialização do Conselho das Cidades, com sua plural composição, é a que se reveste de maior significado e abrangência, por submeter a execução de políticas públicas à avaliação da sociedade civil.

A política nacional de habitação de interesse social, a legislação de consórcios públicos, bem como as propostas de marcos regulatórios de saneamento ambiental e de mobilidade urbana são provas de iniciativas discutidas em processos de ampla participação democrática, seja no Conselho das Cidades ou nas Conferências Nacionais das Cidades, instrumentos que se consolidam como verdadeiras conquistas da sociedade brasileira.

Marcio Fortes de Almeida  
Presidente do Conselho das Cidades  
Ministro das Cidades

*President Luiz Inácio Lula da Silva assumed the commitment, which is being executed together with the Brazilian society, to implant a sustainable urban development policy. In one of his first acts as President of Brazil, reverted the emptiness left by an historical disaggregation of governmental actions in the sector with the creation of the Ministry of Cities.*

*The mission of the Ministry of Cities rescues precepts contained in the Statute of the City, Law nº 10,257 of 10 July 2001, and in the recognized fight of expressive segments of the society interested in the urban questions.*

*The Law nº 10,683 of 28 May 2003, that defines the current ministerial organization, adds around one government body the planning and the execution of the National Urban Development Policy – NUD. And goes beyond, when remits to the*

*Ministry of Cities the supervision of related actions under other governmental bodies responsibility.*

*Amongst the merits of the initiative “Ministry of Cities”, it can be assured that the materialization of the Council of Cities, with its plural composition, is the one that assumes the greater meant and dimension, by submitting the execution of public policies to the evaluation of the civil society.*

*The national policy of housing of social interest, the legislation of public consortia, as well as the regulatory marks proposals of environmental sanitation and urban mobility are proof of initiatives discussed in processes of ample democratic participation, either in the Council of Cities or in the National Conferences of the Cities, instruments that are consolidated as true conquests of the Brazilian society.*

*Marcio Fortes de Almeida  
President of the Council of Cities  
Minister of Cities*

A large, stylized handwritten signature in orange ink, appearing to read 'UFM'.

**CONFERÊNCIAS E CONSELHOS DAS CIDADES:  
A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL**  
*Conferences of Cities and Councils:  
Popular Participation in the Construction of The National Policy of Urban  
Development in Brazil*

## **HISTÓRICO** *Background*

Na construção da política de desenvolvimento urbano no Brasil, a participação popular se destaca por sua inegável contribuição. Muitos são os problemas e desafios enfrentados pela sociedade brasileira, juntamente com o poder público, no contínuo processo de construção de uma política urbana que efetivamente represente os anseios e as necessidades da população.

São problemas e desafios de duas abrangências. Por um lado, o enfrentamento da realidade de desigualdade social requer a superação de muitos déficits urbanos: problemas de saneamento ambiental – manejo de resíduos sólidos e águas pluviais urbanas, déficits no abastecimento de água e esgotamento sanitário; déficits de habitação – a inexistência de 7,2 milhões de domicílios<sup>1</sup> e ainda a falta de acesso a terra urbanizada e regularizada, visto que constata-se a presença de assentamentos irregulares em quase todas as cidades brasileiras<sup>2</sup>, estimando-se em 12 milhões o número de domicílios sem regularização.

Uma análise mais profunda desses dados revela que a população pobre no Brasil é impelida à ilegalidade para exercer seu direito de morar. A ocupação desordenada dos espaços vai gerando graves efeitos para a população que vive nos assentamentos precários, que além de sofrer as carências urbanas e as dificuldades de acesso à cidade, está sempre vulnerável a qualquer catástrofe causada por desmoronamentos, enchentes, entre outros fenômenos naturais.

Os efeitos dos assentamentos ilegais também comprometem a cidade como um todo por contribuir na maior incidência de inundações, recorrentes a cada período de chuva, e no incremento dos congestionamentos, situações agravadas pela ausência de recursos públicos para urbanizar novas frentes de expansão da cidade.

Por outro lado, a ausência da questão urbana na agenda política nacional e a falta de interlocutores claros, por um longo período, bem como a inexistência de uma instância nacional de negociação entre os atores prejudicaram muito a atuação dos governos locais e a participação dos atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para as cidades.

A referida ausência se refletia na falta de diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano cuja competência foi delegada à União pela Constituição de 1988, lacuna que, por sua vez, contribuiu para dificultar ainda mais a integração das

---

<sup>1</sup> Fonte: Pesquisa Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil – Belo Horizonte, 2004.

<sup>2</sup> Fonte: IBGE, 2000.

políticas públicas, bem como o estabelecimento de estratégias que visassem à redução das desigualdades regionais e urbanas<sup>3</sup>.

Na busca por cidades mais justas e democráticas, um importante resultado alcançado foi a aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. O Estatuto é considerado um dos maiores avanços legislativos concretizados a partir da luta dos movimentos populares que se mobilizaram por mais de uma década por sua aprovação. Ele regulamentou os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – que tratam do desenvolvimento urbano – reconhecendo a gestão democrática, por meio da participação da população, como uma importante diretriz para a garantia do direito à cidade.

A Lei prevê a criação de conselhos das cidades e a realização de conferências como importantes instrumentos para viabilizar a participação popular. A mesma lei também traz o Plano Diretor Participativo como um dos instrumentos para a efetivação da reforma urbana, sendo sua principal proposta a mobilização do conjunto da sociedade para discutir e estabelecer o projeto de desenvolvimento e gestão do espaço local, a fim de que todos possam usufruir com racionalidade dos recursos, dos equipamentos urbanos e das terras disponíveis nos municípios brasileiros.

O Ministério das Cidades, criado em 1º de janeiro de 2003, foi estruturado para trabalhar pela universalização de acesso aos direitos fundamentais através de ações democráticas, descentralizadas e com participação popular. Sua criação promoveu o preenchimento daquele espaço existente pela ausência de uma política urbana nacional, atendendo à reivindicação histórica dos movimentos sociais, entidades e municipalidades que, há mais de 30 anos, demandam uma reforma urbana para as cidades brasileiras.

Ao concentrar programas e ações nas áreas de habitação, planejamento e gestão do solo urbano, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, antes dispersas em órgãos do governo, o Ministério das Cidades procurou romper com a fragmentação na gestão da política urbana, conferir racionalidade e efetividade à aplicação dos recursos, e facilitar o entrosamento entre as três esferas de governo e a participação da sociedade.

Com o objetivo de construir a política do Ministério das Cidades, foi convocada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, que além de aprovar atribuições, estabeleceu a composição e elegeu as entidades que fizeram parte da 1ª gestão do Conselho das Cidades em âmbito nacional. A realização desta Conferência foi uma das primeiras ações após a criação do Ministério das Cidades.

A continuidade desse processo, a consolidação do Conselho das Cidades em âmbito nacional, no ano de 2004, e a realização das Conferências das Cidades em todas as esferas da Federação a cada 3 anos representam a opção clara do governo brasileiro por planejar coletivamente a agenda para a política de desenvolvimento urbano no país.

*In the construction of the policies of urban development in Brazil, popular participation stands out for its undeniable contribution. Many are the problems and challenges faced by the Brazilian society, together with the government, in the continuous process of construction of an urban policy that indeed represents the longings and the needs of the population.*

---

<sup>3</sup> Fonte: Grazia, G. e Rodrigues, E. *Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios*. In: Revista Rio de Janeiro. – n. 9, 162p. (jan./abr. 2003).

*There are problems and challenges of two different natures. On one side, facing up the reality of social inequality requires the overcoming of many urban deficits: problems of environmental sanitation - handling of solid residues and rain water, water supply e sewer systems deficits ; housing deficits – the inexistence of 7.2 million houses<sup>4</sup> and the lack of access to urbanized and regularized land, given that the presence of irregular settlements is verified in almost all of the Brazilian cities<sup>5</sup>, and it is estimated that there are 12 million non regularized housing units in the country.*

*A deep analysis of available data reveals that the poor population of Brazil is impelled to illegality in order to exercise their right to a living. The disorderly occupation of spaces generates serious effects on the population that lives in the precarious establishments in the absence of the urban needs, and deprived of access to them, besides always being exposed to catastrophes caused by landslides, inundations, and other natural phenomena.*

*The illegal settlements also have compromising effects on the city as a whole for recurrently contributing to the largest incidence of floods, during each rainy season, and to permanent traffic jams. These situations are often worsened by the absence of public resources to urbanize new fronts of city expansion.*

*On the other hand, the absence of discussions about the urban questions in the national political calendar and the inexistence of dialogue and negotiation among the concerned parties have for a long time had harmful effects on the local governments' performance and on the social actors' participation in the formulation and implementation of public politics for the cities.*

*These absences were reflected in the lack of general guidelines for urban development policies, whose formulation was assigned to the Union by the 1988 Constitution, gap that in turn has contributed to hinder still more the integration of public policies, as well as the establishment of strategies for reducing the regional and urban inequalities<sup>6</sup>.*

*An important gain in the search for fairer and more democratic cities was the inception of Federal Law 10,257(2001) - the Statute of the City. This Statute is considered a landmark piece of legislative achievements to result from the decade-old struggle of popular mobilization movements in support thereof. It adjusted the Arts. 182 and 183 of the 1988 Federal Constitution that deal with urban development matters into norms which validate power sharing through the participation of the population in city management as an important warranty of the right to the city.*

*The Law instituted the Council of Cities and Conferences as an important instrument of popular participation. The same law also institutes Participatory Master Planning for urban development as one of the instruments for an urban reform, and proposes the mobilization of the whole society to discuss and formulate projects for the development and administration of the local spaces, so that all can rationally enjoy the cities' resources, the urban equipments and the available lands in the Brazilian municipalities.*

---

<sup>4</sup> Source: Déficit habitacional no Brasil.(Research paper) Centro de Estatística e Informações. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: 2004.

<sup>5</sup> Source: IBGE,2000

<sup>6</sup> Source: Graziá, G. e Rodrigues, E. *Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios*. In: Revista Rio de Janeiro. – n. 9, 162p. (jan./abr. 2003).

*The Ministry of Cities was created on January 1, 2003, and was structured to promote universal access to the fundamental rights through democratic and decentralized actions and with popular participation. The new ministry is meant to fill the gap due to the absence of a national urban policy and its creation answers to the historical claim of the social movements, entities and municipalities that have for more than 30 years demanded an urban reform of the Brazilian cities.*

*By concentrating programs and actions on the areas of housing, urban land planning and management, environmental sanitation, transportation and urban mobility, which were scattered through many units of government, the Ministry of Cities tries to overcome the fragmented management of urban policy-making, to increase the rationality and effectiveness of the resources applied, and to facilitate the integration between the three governmental spheres and the participation of the society.*

*The 1st National Cities Conference was held in 2003 for the purpose of designing the overall policies of the Ministry of Cities and deliberating on its own attributions. It established the composition of the Council of Cities and chose the entities that were to take part in the first Council of Cities board on national level. The 1st Cities Conference was one of the first actions taken by the Ministry of Cities.*

*The continuity of this process, the consolidation of the Council of Cities nationwide, in 2004, and the Federal government's decision that Conferences of Cities should be held every 3 years nationally and in all of the Brazilian states and municipalities, clearly shows its option for a collective approach to policy planning for the urban development of the country.*

## **DESCRIÇÃO DA INICIATIVA**

### *Description of the Initiative*

O maior desafio enfrentado, além da superação de todo o quadro de desigualdade na área de desenvolvimento urbano é, sem dúvida, construir uma cultura de participação popular e gestão democrática das políticas em um país como o Brasil, que há menos de três décadas exerce a democracia direta e que não possui uma tradição de participação política.

De fato, no senso comum de grande parte dos brasileiros há a idéia de que seu direito político se restringe à participação durante o processo eleitoral e, ainda, que sua contribuição ou participação não é importante, ou mesmo não tem o poder de provocar mudanças no processo de tomada de decisão e nas políticas executadas.

No entanto, a experiência dos instrumentos da democracia direta, como as conferências e os conselhos, tem mostrado que quando há protagonismo por parte da população na relação com os políticos, estes se mobilizam no sentido de promoverem as mudanças necessárias.

No caso específico da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, este quadro de participação popular sofreu significativas mudanças a partir da constituição do Ministério das Cidades, da realização das Conferências das Cidades e da criação dos Conselhos das Cidades em todas as esferas da federação. Para transpor o desafio de construção de uma cultura de participação popular e superar o quadro de exclusão social



da política urbana, o Ministério das Cidades fez uma opção por construir a PNDU, com todos os setores da sociedade, convocando a 1ª Conferência Nacional das Cidades.

A 1ª Conferência representou uma das maiores demonstrações de cidadania e participação popular do país, com a presença de 3.457, do total de 5.561 municípios dos 26 estados e do Distrito Federal. Reuniu representantes de entidades de classe e profissionais, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, empresários, governos e parlamentares de todas as esferas da Federação, totalizando 2.510 delegados de todo o país, o que permitiu aos cidadãos brasileiros se manifestarem sobre o projeto de cidade onde gostariam de viver.

O processo de organização dessa Conferência desencadeou uma série de pré-conferências nos estados e municípios, conferências estas que produziram 3.850 emendas à proposta inicial encaminhada pelo Ministério das Cidades para as discussões.

Ao serem sistematizadas, analisadas e votadas, as principais definições foram:

- Definição dos segmentos e eleição das entidades que compõem o Conselho das Cidades, bem como de suas atribuições e competências;
- Promoção e estimulação à participação social;
- Redução das desigualdades regionais;
- Definição dos princípios, diretrizes e objetivos da PNDU e das políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e planejamento territorial .

As deliberações possibilitaram também o redirecionamento das ações e programas do Ministério das Cidades, como: a construção do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005); a elaboração da Política Nacional de Saneamento (Projeto de Lei nº 5.296/05) e da Lei de Responsabilidade Territorial (Projeto de Lei nº 3.057/2000); a constituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana e a criação da Política de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05).

Já em 2005, a realização da 2ª Conferência Nacional das Cidades contou com a participação de 2.571 delegados. No total, foram realizadas 896 conferências em âmbito municipal e 243 em âmbito regional. As propostas sistematizadas e votadas na 2ª Conferência servirão de base para avançar na formulação da PNDU, discutida por meio de quatro temas transversais: participação e controle social; questão federativa; política urbana regional e metropolitana; e financiamento do desenvolvimento urbano.

As principais deliberações dessa Conferência foram:

- A pactuação entre os entes federados na formulação, execução, acompanhamento e financiamento de programas, projetos e políticas de desenvolvimento urbano;
- Proposição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano estruturado por Conferências, Conselhos, Fundos e Fóruns, nas esferas da Federação, com a representação do poder público e da sociedade de forma consultiva, deliberativa, descentralizada e permanente.

Os recursos financeiros envolvidos na execução das duas Conferências não excederam R\$ 4 milhões de reais.

Atualmente, o Conselho das Cidades é protagonista na continuidade do processo participativo na política urbana brasileira. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por

finalidade estudar, propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

O Conselho das Cidades é uma forma de participação social que viabiliza o debate em torno da elaboração, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem. Assim, a atuação do Conselho possibilita a construção de uma política pública plural que favorece acesso a todos os cidadãos, tendo sempre como referência as deliberações advindas das Conferências Nacionais das Cidades.

O planejamento da operacionalização das deliberações das Conferências e demais atividades relativas à PNDU ocorre, sobretudo, nas reuniões do Conselho das Cidades realizadas a cada três meses, e nas reuniões dos seus Comitês. O suporte financeiro às atividades do Conselho, no período de 2004-2005, contabilizados na rubrica de funcionamento do Conselho das Cidades, foi da ordem de R\$ 400.000,00 reais, gastos com o custeio de passagens, hospedagens, transporte e alimentação dos conselheiros, bem como gastos com organização das reuniões propriamente ditas, o que inclui locação de imóvel, equipamentos e suporte.

Os beneficiários dessas ações realizadas a partir das Conferências e da atuação do Conselho são os 82% dos 180 milhões de brasileiros que residem na área urbana, sendo que a opção do Ministério das Cidades é priorizar a população de baixa renda nos programas e políticas a seu cargo.

Nessa trajetória, uma das principais lições aprendidas é que a democracia muda de qualidade quando o Poder Público se une à experiência acumulada da sociedade organizada e potencializa a sua participação na elaboração e execução dos programas e das políticas públicas.

*The largest challenge to be faced, besides overcoming the extant inequality of urban development is, without a doubt, of building a culture of popular participation and democratic policy management since Brazil has had less than 30 years' experience in democratic government and does not have a tradition of political participation.*

*Brazilian common sense tends to hold on to the idea that political rights mean to participate in elections, and that to contribute to or participate of politics is not important, since common people do not have the power to provoke changes in the process of making decisions and implementing policies.*

*However, the experience that has been gained through direct democracy instruments such as the Conferences of Cities and Councils has shown that whenever the population assumes its protagonist role in their relationships with the politicians, they are moved into promoting the needed changes.*

*In the specific case of the National Policy of Urban Development - NPUD, popular participation underwent significant changes in all of the units of the Brazilian federation, due to the institution of the Ministry of Cities, the accomplishments of the Conferences of Cities and the creation of Council of Cities. The Ministry of Cities made the option of building NPUD through the efforts of all the sectors of the Brazilian society as they were represented at the 1st National Cities Conference. This was meant to overcome the challenges of building a culture of popular participation and eliminating social exclusion from urban politics.*

*This Conference was one of the largest citizenship demonstrations and popular participation events in the country's history. It had an attendance of people from 3,347 municipalities out of a total of 5,561, and they came from all 26 States and the Federal District. A total number of 2,510 delegates came to the Conference who represented a variety of class entities and professional associations, social movements, non governmental organizations, universities, businessmen, government officials and parliamentarians from all over the country. The Conference allowed the Brazilians to have a say on the city project they would like have.*

*The process of organizing the Conference included a series of preparatory state and local meetings that produced 3,850 amendments to the initial proposal directed from the Ministry of Cities to discussions.*

*Those amendments were systematized, analyzed and voted on, and the main results were:*

- Definition of the segments and election of the entities that would make up the Cities Council, as well as of their attributions and competences.*
- Promotion and stimulation of social participation.*
- Reduction of the regional inequalities.*
- Definition of the principles, guidelines and objectives of NPUD and of the housing, environmental sanitation, urban mobility and territorial planning policies.*

*These deliberations also made possible to redirect the actions and programs of the Ministry of Cities, to the result that: the National System and the Fund of Social Housing Interest (NSSHI/NFSHI) were instituted by Federal Law 11,124(2005); National Policies on Sanitation (Bill of Law 5,296/05) and Territorial Responsibility (Bill of Law 3,057/2000) were proposed to the Brazilian Congress; the constitution of the National Policy of Urban Mobility, and the creation of the Policy Public Consortiums (Federal Law 11,107/05).*

*In 2005, the 2nd National Cities Conference was attended by 2,571 delegates. A total number of 896 local conferences and of 243 regional conferences were also held. The proposals presented to and voted on during the 2nd Conference will feed the formulation of NPUD. They cover four interrelated themes, namely participation and social control; federative matters; regional and metropolitan urban policies; and urban development financing.*

*The main products of the 2nd National Conference of Cities were:*

- The joint governance pact among the federated beings for the formulation, execution, follow-up and financing of programs, projects and policies of urban development.*
- Proposition of a National System of Urban Development structured by Conferences, Councils, Fund and Forums, in all spheres of the Federation, with the representation of the government and of the society in an advisory, deliberative, decentralized and permanent way.*

*The financial resources involved in the execution of the two Conferences did not exceed R\$ 4 million reais.*

*Nowadays, the Council of Cities has a leading role in the continuity of the participatory process of urban policy-making. The Council is a collegiate body of deliberative and advisory nature within the structure of the Ministry of Cities, for the purposes of conducting studies and proposing guidelines for the formulation and implementation of*

*the NPUD, as well as of following-up and evaluating its enforcement. In other words, the Council of Cities is a forum for social participation that makes room for debating the elaboration, execution, follow-up and evaluation of the urban policies in a continuous way, respecting the autonomy and the specificities of the social segments that compose it. The Council's performance warrants a plurality of views on urban policy-making that favors the participation of the citizens, since it always takes as reference the deliberations from the National Conferences of Cities.*

*The operational planning of the deliberations made at the Conferences and other activities related to NPUD take place mostly during the Council of Cities meetings every three months and through the work of the Council's Technical Committees. Financial support for the Council's activities throughout 2004 and 2005 amounted to R\$ 400.000 reais, and covered air and ground transportation, lodgings, counselors' meals, and meeting organization expenses including the rental of meeting rooms, technological equipments, and support.*

*The beneficiaries of the actions accomplished through the Conferences and the Council are the 180 million Brazilians, 82% of whom live in urban areas. The Ministry of Cities has made the option of prioritizing the low income segment of the population in the delivery of programs and policies.*

*Thus far, one of the main lessons which were learned is democracy gains more quality when governments add to the accumulated experience of the organized society to increase participation in the elaboration and execution of public policies and programs.*

## **PRINCIPAIS PARCEIROS**

### ***Main Partners***

Os principais parceiros nesse processo participativo na construção da PNDU no Brasil são as entidades membros do Conselho das Cidades, que contempla importantes setores da sociedade civil e Poder Público na execução dessa política como os movimentos populares; empresários; organizações não-governamentais; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais e de trabalhadores; e as três esferas do poder público, segmentos estes definidos na 1ª Conferência Nacional das Cidades.

O Conselho é, portanto, uma verdadeira instância de negociação em que se confrontam, por exemplo – a pluralidade de interesses dos empresários, dos trabalhadores, do governo e dos movimentos populares – na qual ocorre o processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades.

A origem plural dessas entidades e órgãos e sua tradição de atuação diante da temática de desenvolvimento urbano possibilitam aos segmentos uma atuação caracterizada pela articulação e negociação política, ação propositiva e qualidade técnica do debate, peculiaridades essas que contribuem de forma significativa para a construção da política urbana no país.

*The main partners in the participatory process of construction of NPUD in Brazil are the entities member of the Council of Cities, which represent important sectors of the civil society and of the public sector in policy-making and implementation, such as the segments: the popular movements, businessmen, non governmental organizations, professional, academic and research organizations, labor unions, and government*

*officials from the three spheres of the government, as defined by the 1st National Cities Conference.*

*The Council is, therefore, a true negotiation instance where there are confrontations among the interests of businessmen, workers, government agencies, and popular movements, for instance, in the making of decisions on the policies to be executed by the Ministry of Cities.*

*The plural origin of these entities and organizations and their record of involvement in urban development questions enable them to act in a purposefully articulated manner during political negotiations which adds technical quality to the debates and significantly contributes to urban policy-making in Brazil.*

## **IMPACTO**

### ***Impact***

Um importante impacto das deliberações e encaminhamentos do Conselho das Cidades é a homologação de resoluções. Tais resoluções expressam o debate político e técnico acerca das mais diversas matérias relativas à PNDU e às ações e programas desenvolvidos pelo Ministério das Cidades. As resoluções aprovadas nas reuniões do Conselho das Cidades são direcionadas tanto à própria gestão do Ministério das Cidades, quanto às outras unidades administrativas das esferas do Poder Público brasileiro.

Em sua curta existência o Conselho das Cidades já aprovou 51 resoluções, dentre as quais se destacam aquelas que tiveram ampla repercussão nacional ao serem direcionadas à questões relevantes, tais como o encaminhamento de projetos de leis de políticas na área de desenvolvimento urbano, a elaboração de planos diretores participativos dos municípios brasileiros, a criação de conselhos das cidades no âmbito estadual e municipal e a constituição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS.

A homologação das referidas resoluções e os encaminhamentos dados a elas demonstram a importância atribuída à participação da sociedade na governabilidade das decisões junto ao Poder Público, via Conselho.

No que se refere às políticas setoriais de desenvolvimento urbano, a atuação do Conselho das Cidades possui fundamental importância. O Conselho participou da discussão e contribuiu para a edição do Decreto nº 5.796, de 06 de junho de 2006. Ele regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Desde 1991, o Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 11.124/05 – o primeiro de iniciativa popular a ser aprovado no país – tramitava no Congresso Nacional. A regulamentação desses dispositivos foi fruto da importante atuação conjunta dos quatro movimentos sociais nacionais envolvidos com o tema (Central de Movimentos Populares, Confederação Nacional de Associações de Moradores, União Nacional por Moradia Popular e Movimento Nacional de Luta pela Moradia), do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades e do Fórum Nacional de Reforma Urbana, para aprovação dessa Lei.

Tão importante quanto a regulamentação dos instrumentos já consolidados são os novos projetos de lei para a formulação de políticas setoriais. Após intensa discussão no âmbito das Conferências das Cidades e dos Comitês Técnicos do Conselho das Cidades, o Ministério das Cidades preparou a proposta de Marco Regulatório do Saneamento recentemente aprovado pelo Senado Federal.

Cabe relatar ainda que, com o objetivo de orientar ações, principalmente nas administrações públicas municipais, responsáveis pela gestão do transporte e regulação dos serviços de transporte coletivos nas cidades brasileiras, também foi preparado para envio ao Congresso Nacional neste ano de 2006, o Projeto de Lei que cria a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Este projeto tem sido amplamente discutido junto ao Comitê de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana do Conselho das Cidades, possibilitando, assim, que a participação popular ocorresse também nessa esfera.

Dentre as ações realizadas pelo Ministério das Cidades, merece destaque a realização da Campanha Plano Diretor Participativo, iniciada em maio de 2005, com o objetivo de apoiar 1.684 municípios com mais de 20 mil habitantes ou situados em regiões metropolitanas, que deverão elaborar seu Plano Diretor até 10 de outubro desse ano. Os investimentos na área foram de mais de 60 milhões de reais em ações de capacitação de gestores e técnicos, treinamento de lideranças locais e repasse de recursos diretamente a quase 500 municípios, ações estas que ajudaram as prefeituras a realizarem essa tarefa de forma participativa e democrática.

A Coordenação Nacional dessa Campanha foi composta por entidades do Conselho das Cidades. Dentre os principais resultados alcançados destaca-se a criação de Núcleos Estaduais nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal com adesões voluntárias de entidades dos segmentos da sociedade. Até o momento a Campanha já atingiu cerca de 1630 municípios e realizou 250 oficinas mobilizando em torno de 15.000 pessoas, ao longo do processo.

Uma das deliberações advindas tanto da 1ª quanto da 2ª Conferência Nacional das Cidades foi a necessidade de investimento em capacitação como forma de garantir a participação e o controle social. Nesse sentido, algumas ações foram desenvolvidas pela Secretaria-Executiva do Conselho das Cidades para viabilizar tal deliberação. Uma delas foi a promoção da primeira experiência de capacitação com abordagem nas temáticas de Plano Diretor de Regularização Fundiária, que priorizou o direcionamento às lideranças populares.

Na mesma linha de priorização das demandas dos conselheiros, foi realizada a Oficina de Capacitação em Orçamento da União e Fundos Públicos para os 172 conselheiros do Conselho das Cidades, que se constituiu num importante instrumento para viabilizar também a participação social na governabilidade, ao passo que possibilitará a esses atores o acompanhamento detalhado dos orçamentos do Ministério das Cidades e da União.

Cabe ressaltar, ainda, o impacto da realização das Oficinas de Capacitação em Habitação e Saneamento promovidas pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades, fruto dessa mesma demanda advinda das Conferências Nacionais das Cidades. O processo de realização dessas oficinas tem possibilitado importantes resultados de mobilização dos atores sociais em todo o território nacional para discussão acerca da necessidade de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, articulada com a discussão acerca da necessidade de elaboração dos planos municipais de saneamento.

As iniciativas acima buscam sensibilizar os gestores municipais quanto à importância desses instrumentos para a promoção do desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros e à relevância da constituição de conselhos das cidades, que promovam a discussão articulada dos quatro eixos de políticas principais relacionadas ao desenvolvimento urbano – habitação, saneamento, mobilidade urbana e gestão do solo urbano.

*An important impact of the deliberations and directives of the Council of Cities is the approval of resolutions. Such resolutions express the political and technical debate concerning several matters related to NPUD and the actions and programs developed by the Ministry of Cities. The Council's resolutions are addressed not only to the Ministry of Cities itself, but also to other administrative units of the three spheres of the Brazilian government.*

*In its short existence the Council of Cities has already approved 51 resolutions, among which stand out those that had wide national repercussion as they were addressed to such relevant subjects as the introduction the bills of law for urban development policies, the elaboration of the participatory master plans of urban development of the Brazilian municipalities, the creation of councils of cities in the States and municipalities, and the institution of the Board of Management of the National Fund for Social Housing Interest (NFSHI).*

*The ministerial approval of the above resolutions and their implementation demonstrate the importance given to the participation of the society in the governance of the decisions made together with the government through the Council.*

*In what refers to the sectorial policies for urban development, the performance of the Council of Cities has fundamental importance. The Council participated in the discussions and contributed to the making of Presidential Order 5,796(2006) which regulates the Federal Law 11,124(2005) that created the National System of Social Housing Interest (NSSHI), the National Fund for Social Housing Interest (NFSHI) and instituted the Board of Management of NFSHI.*

*It took 14 years (1991-2005) for the original Bill of Law to make its way through the Brazilian Congress and end up as Federal Law 11,124(2005), the first popular initiative Bill of Law ever to become a Federal Law in the country's history. This major achievement was the fruit of the joint efforts of the four nationwide social movement's organizations involved with the subject - the Center for Popular Movements, the National Confederation of Neighborhood Associations, the National Union for Popular Housing, and National Movement of the Struggle for Housing, together with the Ministry of Cities, the Council of Cities and the National Forum of Urban Reform.*

*The new bills of law for the formulation of sectorial policies are as important as the regulation of the instruments already consolidated. After intense discussion within the Conferences of Cities and the Technical Committees of the Council of Cities, the Bill of Law which proposes a Regulatory Mark on Sanitation was prepared by the Ministry of Cities and was recently approved by one of the chambers of the Congress.*

*The Ministry of Cities has also submitted to the Brazilian Congress in 2006 a bill of law with the objective of providing guidance mostly to local public officials who are in charge of public transportation systems and of the regulation of public transportation services in the Brazilian cities. The proposed legislation institutes a National Policy on Sustainable Urban Mobility and is now on review by the Committee on Traffic,*

*Transportation and Urban Mobility of the Council of Cities. This project was discussed thoroughly and is further evidence that popular participation also happens in the legislative sphere.*

*Among the actions accomplished by the Ministry of Cities, a prominent one was the accomplishment of the Campaign for Participatory Master Plan for urban development, which began in May, 2005, with the objective of supporting 1,684 municipalities with a population of more than 20 thousand inhabitants or located in metropolitan areas, that should prepare their Participatory Master Plan for Urban Development until October 10 of this year. The investments made amounted to more than R\$ 60 million and covered capacity building actions to improve management and technical personnel and to develop local leaderships and transfers of funds to approximately 500 municipalities to cover operational expenses. These actions helped the cities to prepare their master plans in a participatory and democratic way.*

*The National Coordination of the Campaign was composed by entities of the Cities Council. Among the main results reached stands out the creation of Regional State Forums in the 26 Regional States Members of the Brazilian Federation and in the Federal District with voluntary adhesions of entities of the segments of society. The Campaign has involved close to 1,630 municipalities thus far and has conducted 250 workshops which mobilized around 15,000 people along the process.*

*One of the deliberations of the 1st and 2nd National Conference of Cities was that investments should be made on training as a mean of participation and social control. Several actions were developed by the Executive Office of the Council of Cities to put that deliberation into practice. One of them was the promotion of the first capacity building action of community leaders concerning the Master Plan of Land Tenure Regularization.*

*A Workshop on Capacity Building in Federal Budget and Public Funding was held on demand for the 172 members of the Council of Cities. That workshop was an important instrument of social participation in the governance of public decisions, in addition to enabling the participants to monitor the budget of the Ministry of Cities and that of the Federal Government as a whole.*

*It fits to stand out, still, the impact of the accomplishment of the Workshops of Qualification in Habitation and Sanitation promoted by the National Program of Qualification of the Cities, resulted from a demand of the National Conferences of the Cities. The process of accomplishment of these workshops has made possible important results of mobilization of the social actors all over the territory. This mobilization allows a discussion concerning the necessity of adhesion to the NSSHI and also a discussion concerning the necessity of elaboration of the municipal plans of sanitation. The initiatives above show to the municipal managers the importance of these instruments for the promotion of the urban development in the Brazilian cities and the relevance of the constitution of Councils of Cities. These Councils should promote the articulation discussion of the four main axles of policies related to the urban development - habitation, sanitation, urban mobility and management of the urban ground.*

## **SUSTENTABILIDADE**

### **Sustainability**



Um importante aspecto para a sustentabilidade do processo de participação social na construção da PNDU no Brasil é o comprometimento dos atores políticos envolvidos que compõem o Conselho das Cidades e aqueles que participam das Conferências das Cidades no âmbito das três esferas da Federação.

A criação dos Conselhos como materialização de um dos instrumentos de discussão e acompanhamento dos programas e projetos de desenvolvimento urbano, que visam à democratização da política urbana foi precedida da regulamentação de importantes referenciais jurídico-legais tais como a edição da Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. Esta Medida dispôs sobre a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, no país. A estruturação deste Conselho, prevista na referida Medida Provisória, serviu de embasamento para a criação do atual Conselho das Cidades na esfera nacional. Este foi instituído e regulamentado pelo Decreto nº 5.031, de 02 de abril de 2004, posteriormente revogado pelo atual Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Tais instrumentos conferem um maior nível de segurança quanto à continuidade de existência do Conselho, o que reflete diretamente na continuidade do processo participativo na gestão da política urbana.

A sustentabilidade da existência do Conselho das Cidades se reflete, ainda, em sua atuação frente às políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade, anteriormente mencionadas, sendo fundamental à promoção da continuidade e execução dessas políticas.

Compreende-se, também, que o alcance da sustentabilidade da atuação popular na construção da política urbana em todo o país requer a consolidação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com seus instrumentos de participação popular no âmbito dos três níveis de governo. Entende-se, portanto, que é a capilaridade desses instrumentos que permitirá a concretização da PNDU no Brasil.

*An important aspect for the sustainability of the process of social participation in the construction of NPUD in Brazil is the commitment of the political actors who compose the Council of Cities and of those who participate in the Conferences of Cities of the three spheres of the Federation.*

*The creation of Councils for the purpose of discussing, following-up and evaluating urban development programs and projects that seek to democratize urban policy making was preceded by the regulation of important legal references such as the edition of the Provisional Measure 2,220(2001), which instituted the National Council on Urban Development (NCUD). The NCUD paved the way for the creation of the current Council of Cities in 2004. The legal instruments that support the Council of Cities are powerful assurances as to its continuity, in which reflects the continuity of participatory urban policy management.*

*The sustainability of the existence of the Council of Cities is reinforced by its performance towards the housing, sanitation, and transportation and mobility policy-making. As previously mentioned, the Council's participation in those actions was fundamental to the promotion of the continuity and implementation of those policies.*

*It should be pointed out, also, that the sustainability of popular efforts towards the construction of urban policies in Brazil is intimately connected with the consolidation of the National System of Urban Development through its popular participation instruments on all three government levels. Therefore, the grass-roots nature of those policy-making instruments ensures that NPUD will succeed in Brazil.*

## **REPLICABILIDADE DA EXPERIÊNCIA**

### ***Transferability and Upscaling***

A replicação dessa experiência de construção participativa da PNDU se torna possível pela via de constituição de conselhos e da realização de conferências, que se constituem como importantes instrumentos para garantia da gestão democrática das políticas públicas.

No caso da experiência brasileira, é importante ressaltar algumas importantes linhas de direcionamento que embasaram o processo de constituição do Conselho das Cidades e realização das conferências, como o respeito à pluralidade dos segmentos existentes na sociedade, a garantia de dotação orçamentária e autonomia. No caso do Conselho, o esforço é de se manter seu caráter propositivo e também deliberativo e a interface com os conselhos já existentes nas áreas afins ao desenvolvimento urbano, evitando assim a atuação fragmentada.

Cabe considerar também a importância da constituição do Conselho e Conferências no âmbito nacional, bem como sua atuação articulada com a constituição destes na esfera regional e local, para que a política seja alicerçada nos anseios da maioria da população.

*It is possible to replicate this experiment in urban policy-making through Councils of Cities and Conferences, which are important elements for the sustainability of democratic public policy-making.*

*In the case of the Brazilian experience, it is important to stress some of the guidelines which were followed in the process of instituting the Council of Cities and holding the Conferences, as the respect for the plurality of society's segments, the assurance of public budget funding and granting autonomous governance. In the case of the Council of Cities, the enforcement is to maintain of its prospective and deliberative dual nature and its interfaces with similar institutions already in operation in other areas of urban development, in order to avoid fragmentation of actions and efforts.*

*Consideration must also be given to the nationwide reach of the Council of Cities and Conferences as well as to their articulations with their regional and local counterparts, in order to assure that the resulting policies are grounded in the wishes of the majority of the population.*

## **INOVAÇÃO**

### ***Innovation***

A principal inovação da experiência que aqui se apresenta é o fato de que, pela primeira vez na história do Brasil, a política urbana está sendo elaborada com a efetiva participação popular. Apesar da participação social ser reconhecida na Constituição Federal do Brasil de 1988, como pressuposto básico para a construção de uma sociedade livre, justa, sem desigualdades sociais e regionais, sem pobreza, preconceitos ou discriminação, esta cultura de participação não havia sido desenvolvida.

De fato, a elite brasileira que sempre teve a direção do poder na esfera de governo, nunca desenvolveu uma efetiva política urbana para o país que assegurasse o acesso às cidades democraticamente sustentáveis, o direito à moradia digna, ou mesmo o planejamento racional e participativo do território. Assim, é de extrema relevância a problematização da questão urbana na agenda de discussão das políticas públicas a partir da atuação popular, questão esta que, atualmente, tem tomado um *status* de política pública com recursos específicos, ações planejadas e executadas concretamente.

Há de se reconhecer também que, mesmo com o processo de participação social tendo se consolidado mais tardiamente, com a criação do Ministério das Cidades e os instrumentos de participação social, a partir de 2003, estas iniciativas têm promovido significativas mudanças no desenvolvimento da política urbana no país, em curto espaço de tempo.

Nesse sentido, o trabalho de mobilização de uma quantidade significativa de municípios, nos processos das duas conferências nacionais das cidades, em um país com dimensões territoriais tão grandes e sem uma tradição de participação popular, é sem dúvida uma inovação que merece destaque e reconhecimento.

*The main innovation of the experiences herein exposed lies in the fact that, for the first time in the history of Brazil, urban policy is being elaborated with the actual participation of the population. Although social participation was recognized by the 1988 Federal Constitution of Brazil, as a basic condition for the construction of a free and fair society, without social and regional inequalities, without poverty, prejudices or discrimination, a participatory culture has not yet been developed.*

*In fact, the Brazilian elites that have held the power over governmental policy making have never cared to develop an effective urban policy for the country, one that would assure the democratic access to sustainable cities, the right to decent housing, and the rational and participatory planning of the territory. Therefore, it is greatly relevant that urban questions be entered into the discussion of public policies, through popular mobilization. This question has achieved the status of public policy backed by specific resources, planned actions and actual implementation.*

*It must also be pointed out that, in spite of the late consolidation (2003) of the social participation process, through the creation of the Ministry of Cities and of the instruments of popular participation, these initiatives have been promoting significant changes in the development of urban policies in the country, in such a short time.*

*The mobilization of a significant amount of municipalities and the processes involved in holding the two national conferences of cities, in a country with such big territorial dimensions and without a tradition of popular participation, are without a doubt innovations that deserve prominence and recognition.*

## **RECONHECIMENTO DA INICIATIVA**

### ***Recognition of the Initiative***

Um dado significativo do reconhecimento da atuação do Conselho e Conferências das Cidades é o expressivo número de participantes nas duas Conferências Nacionais e nas esferas estaduais e municipais. Um importante indicador desse reconhecimento é a intensa disputa das entidades representativas na eleição para a composição do Conselho,

realizada durante as Conferências Nacionais das Cidades. Esses fatos demonstram que as entidades têm consciência da importância de sua participação e também reconhecem a atuação do Conselho e das Conferências, como eficaz e relevante instrumento de efetivação do controle social da política urbana no país.

Há de se verificar, também, que algumas realizações relacionadas à PNLU no Brasil têm sido publicizadas pelos canais de comunicação dos mesmos atores sociais que participam no Conselho das Cidades e nas Conferências. Estes atores favorecem o reconhecimento das iniciativas em todo o país, através da amplitude de suas atuações nos espaços onde a questão urbana acontece.

*A strong indication of the recognition of the Council of Cities and Conferences' performance is the expressive number of people who attended the two National Conferences and their state and local counterparts. Another important indicator of that recognition was the intensity of the disputes during the National Conferences for the election of the entities who would compose the Council. Those facts demonstrate that the entities are aware of the importance of their participation and that they also recognize the performance of Council and of the Conferences, as effective and relevant instruments for effective social control of the urban policies in Brazil.*

*It should also be verified, that some accomplishments related to the NPUD in Brazil have been publicized by the communication channels of the same social actors who participate in the Council of Cities and the Conferences. These actors favor the recognition of the initiatives all over the country, through the amplitude of its performances in the spaces where the urban question take place.*

**Secretaria-Executiva do Conselho das Cidades**  
*Executive Office of the Council of Cities*

ELCIONE DINIZ MACEDO  
Secretário-Executivo  
*Executive Secretary*

**Coordenação e elaboração de textos**  
*Text coordination and preparation*

GRAZIA DE GRAZIA  
Assessora de Relações Comunitárias  
*Advisor for Community Relations*

CHRISTIANE KELLE CARVALHO  
Assistente Social  
*Social Worker*

CARLA FERNANDA SILVA  
Assistente Social  
*Social Worker*



ESTA PUBLICAÇÃO FOI PRODUZIDA PELA SECRETARIA-EXECUTIVA DO CONSELHO DAS CIDADES – set/2006.

*The Present Document has Been Produced by the Executive Office of the Council Of Cities – september/2006.*

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

[conselho@cidades.gov.br](mailto:conselho@cidades.gov.br)