



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

JULIANA MORAIS DA SILVA SOUZA

CONSELHO DAS CIDADES: ANÁLISE DA PRODUÇÃO DECISÓRIA
DE 2004-2017

JOÃO PESSOA - PB

2020

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

JULIANA MORAIS DA SILVA SOUZA

**CONSELHO DAS CIDADES: ANÁLISE DA PRODUÇÃO DECISÓRIA
DE 2004-2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional, Linha de Políticas Públicas.

Orientadora:
Prof^ª. Dr^ª. Lizandra Serafim.

**Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

S729c Souza, Juliana Moraes da Silva.

Conselho das Cidades : análise da produção decisória de 2004-2017 / Juliana Moraes da Silva Souza. - João Pessoa, 2020.

102 f. : il.

Orientação: Lizandra Serafim.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Gestão Pública - participação social. 2. Instituições participativas. 3. Conselho das Cidades. I. Serafim, Lizandra. II. Título.

UFPB/BC

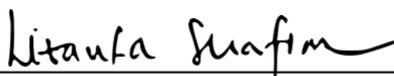
CDU 35(043)

**CONSELHO DAS CIDADES: ANÁLISE DA PRODUÇÃO DECISÓRIA
DE 2004-2017**

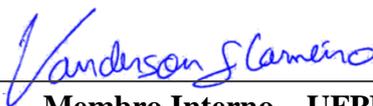
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional, Linha de Políticas Públicas.

João Pessoa, 28 de julho de 2020.

BANCA EXAMINADORA



**Orientador(a) – UFPB
Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim**



**Membro Interno – UFPB
Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro**



**Membro Externo – UnB
Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade**

*Dedico este trabalho ao Deus Altíssimo.
E aos meus pais, Josélia e João, que com muita
luta e amor, forjaram quem eu sou.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, o Senhor soberano, por me conceder mais uma conquista. Senhor, a fé em ti me conduz nos caminhos mais difíceis, e me dá forças quando não as tenho. Senhor, gratidão por tudo.

A minha orientadora, Profa. Lizandra Serafim, que me conduziu no desenvolvimento desta pesquisa, com tanta maestria e gentileza. Muito obrigada, seus ensinamentos e orientações foram importantíssimos para a construção deste trabalho.

Mainha e Painho, obrigada por tudo o que vocês fizeram para me proporcionar educação, investiram em mim até quando não se tinha recursos suficientes para isso. A minha conquista é a vitória de vocês.

Ao meu amor, Afonso. Agradeço por se fazer presente em tantos momentos da minha vida. Sua alegria, encorajamento e amor me incentivaram nessa conquista.

Meus irmãos, Jamyle e João, a vocês também sou grata por tanto amor e carinho que sentimos uns pelos outros.

Agradeço aos amigos que o mestrado concedeu. Em especial, Marucelle Bonifácio, sua ajuda também contribuiu na construção deste trabalho.

E a todos os professores do PGPCI, que por meio do ensino e aprendizagem proporcionam educação de qualidade, obrigada.

RESUMO

A presente pesquisa de dissertação tem como objetivo mapear as decisões produzidas pelo Conselho das Cidades, no período de 2004 a 2017, publicadas através de suas resoluções; classificá-las de acordo com a Tipologia de Análise de Padrões Decisórios – desenvolvida por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), atualizada e adaptada por Gurza Lavalle, Guicheney, Vello e Rodrigues (2018); e verificar a existência e variação de padrões decisórios nesta instituição participativa, explorando fatores explicativos (endógenos e exógenos) para a existência e mudança de tais padrões. Na metodologia utilizou-se a modalidade de estudo de caso, de caráter descritivo e exploratório, e as abordagens: qualitativa, com uso de técnicas bibliográficas, documental, e a aplicação da Tipologia de Análise de Padrões Decisórios; e quantitativa, com uso das técnicas estatísticas para auxiliar a análise dos dados. A análise voltou-se a produção decisória do Conselho das Cidades, no período de 2004 a 2017, no sentido de explorar o que de fato os conselhos fazem: tomar decisões (saídas), a partir da análise das resoluções emitidas pelo conselho. Assim, verificou-se no ConCidades por meio do mapeamento realizado a produção de 179 resoluções aprovadas em Plenário e publicadas em Diário Oficial no período analisado. Mediante aplicação da Tipologia de Padrões Decisórios identificou-se que no ConCidades há predominância do tipo de decisões de Definição Geral da Política - DEF (53,63% das decisões produzidas), este considerado o padrão decisório presente em todos os períodos do conselho que há a produção de decisões aprovadas e publicadas. Além disso, pode ser confirmada que há variação na produção decisória do ConCidades em relação à quantidade de decisões produzidas ao longo dos anos, e que os fatores explicativos endógenos e exógenos ajudam a explorar a variação dessa produção. Contudo, em relação à variação do padrão decisório não se confirma no caso do ConCidades, porque verificou-se que o padrão decisório do conselho (DEF) é constante ao longo dos anos, e que mesmo havendo a presença de outros tipos de decisões estes se mostraram de forma secundária se comparado às decisões do tipo DEF, além de oscilarem durante o período analisado.

Palavras-chave: Participação social. Instituições participativas. Conselho das Cidades.

ABSTRACT

This dissertation research aims to map the decisions produced by the Council of Cities, in the period from 2004 to 2017, published through its resolutions; classify them according to the Type of Analysis of Decision Patterns - developed by Gurza Lavalle, Voigt and Serafim (2016), updated and adapted by Gurza Lavalle, Guicheney, Vello and Rodrigues (2018); and to verify the existence and variation of decision-making patterns in this participatory institution, exploring explanatory factors (endogenous and exogenous) for the existence and change of such patterns. In the methodology, the case study modality was used, of a descriptive and exploratory character, and the approaches: qualitative, with the use of bibliographic, documentary techniques, and the application of the Decision Analysis Patterns Typology; and quantitative, using statistical techniques to aid data analysis. The analysis turned to the decision-making production of the Council of Cities, in the period from 2004 to 2017, in the sense of exploring what the councils actually do: making decisions (exits), based on the analysis of the resolutions issued by the council. Thus, it was verified in the ConCidades through the mapping carried out the production of 179 resolutions approved in Plenary and published in the Official Gazette in the analyzed period. Through the application of the Decision Standards Typology, it was identified that in the ConCidades there is a predominance of the General Policy Definition (DEF) decisions (53.63% of the decisions produced), this considered the decision standard present in all periods of the council that exist the production of approved and published decisions. In addition, it can be confirmed that there is variation in ConCidades' decision-making production in relation to the number of decisions produced over the years, and that the endogenous and exogenous explanatory factors help to explore the variation in this production. However, in relation to the variation of the decision pattern it is not confirmed in the case of ConCidades, because it was found that the decision pattern of the council (DEF) is constant over the years, and that even with the presence of other types of decisions these are showed in a secondary way if compared to DEF type decisions, in addition to oscillating during the analyzed period.

Key-words: Social participation. Participatory institutions. Cities Council.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resoluções Produzidas no ConCidades (2004 – 2015).....	62
Tabela 2 - Tipologia de Decisões no ConCidades (2004 - 2015).....	68
Tabela 3 - Subtipologia de Decisões (2004 - 2015).....	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de Resoluções Produzidas no ConCidades por Ano.....	63
Gráfico 2 - Distribuição das Resoluções Produzidas no ConCidades (2004 - 2015).....	64
Gráfico 3 - Percentual da Tipologia de Decisões (2004 - 2015).....	69
Gráfico 4 - Distribuição dos Tipos de Decisão Por Ano.....	73
Gráfico 5 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2004.....	97
Gráfico 6 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2005.....	97
Gráfico 7 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2006.....	98
Gráfico 8 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2007.....	98
Gráfico 9 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2008.....	99
Gráfico 10 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2009.....	99
Gráfico 11 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2010.....	100
Gráfico 12 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2011.....	100
Gráfico 13 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2012.....	101
Gráfico 14 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2013.....	101
Gráfico 15 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2014.....	102
Gráfico 16 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2015.....	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma do Ministério das Cidades.....	43
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Etapas da construção da pesquisa.....	20
Quadro 2 - Categorias da Tipologia de Padrões Decisórios.....	22
Quadro 3 - Subcategorias da Tipologia de Padrões Decisórios.....	24
Quadro 4 - Atribuições de Competência do Conselho das Cidades.....	51
Quadro 5 - Panorama das Conferências Nacionais das Cidades.....	54
Quadro 6 - Composição do ConCidades de acordo com os Decretos nº 5.031/2004 e 5.790/2006.....	57
Quadro 7 - Descrição das Subcategorias da Tipologia de Padrões Decisórios.....	93

LISTA DE SIGLAS

AAs - Atos Administrativos
BNH - Banco Nacional da Habitação
CEF - Caixa Econômica Federal
CNAS - Conselho Nacional da Assistência Social
CAPMCMV - Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida
CGPAC - Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
ConCidades - Conselho das Cidades
Codefat - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CGFNHIS - Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
Condraf - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNS - Conselho Nacional de Saúde
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FCP - Fundação da Casa Popular
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GEPAC - Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
HIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
IPs - Instituições Participativas
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana
OPs - Orçamentos Participativos
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PLHIS - Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH - Política Nacional de Habitação
PlanHAB - Plano Nacional de Habitação

Planasa - Plano Nacional de Saneamento Básico

Plansab - Plano Nacional de Saneamento Básico

PP - Partido Progressista

PT - Partido dos Trabalhadores

SNAPU - Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SeMOB - Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. Aspectos Metodológicos.....	19
1.2. Estrutura da Dissertação.....	26
2. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA	27
2.1 Instituições Participativas.	27
2.2 Experiência de Instituições Participativas: Conselhos Gestores.	30
3. TRAJETÓRIA DO SETOR DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL.....	35
3.1 A Reforma Urbana no Brasil no Século XX.....	35
3.1.1 Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).....	37
3.1.2 Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).....	39
3.2 O Estatuto da Cidade.	40
3.3 O Ministério das Cidades.....	42
4. CONSELHO DAS CIDADES: ATRIBUIÇÕES, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.	49
4.1 O Conselho das Cidades (ConCidades).	49
4.1.2 As Conferências Nacionais das Cidades.....	52
4.2 Dinâmica Organizacional do ConCidades: Estrutura e Funcionamento.	56
5. PRODUÇÃO DECISÓRIA DO CONSELHO DAS CIDADES.....	61
5.1 Decisões emitidas pelo Conselho das Cidades.	61
5.2 Padrões de Decisões do Conselho das Cidades.....	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS	85
ANEXO I.....	93
ANEXO II.....	97

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a busca pelo o direito de intervir na formulação das políticas públicas por meio da construção de mecanismos de participação e controle social foi marcada pela atuação dos movimentos sociais na luta pela reabertura democrática, nos anos de 1970-80 (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008). Em prol da democracia esses movimentos defenderam pautas que deram origem, nos anos seguintes, a conquistas em termos de políticas sociais, a exemplo dos setores de saúde, assistência social, a reforma urbana, entre outros.

Nos anos de 1980, as articulações e a mobilização dos diversos atores coletivos se fortaleceram na esteira do processo da Constituinte em 1987 (SERAFIM, 2013). Em 1988 é promulgada a Constituição Federal do Brasil, reconhecida como o marco legal democrático do país, que favorece a construção de mecanismos para a participação dos atores da sociedade na construção de políticas públicas.

Nas décadas de 1990 e 2000, proliferaram-se experiências participativas inovadoras como orçamentos participativos, conselhos e conferências em todo o Brasil, nas gestões progressistas em nível local (SERAFIM, 2013). Nos anos seguintes, um novo contexto é inaugurado com a chegada do PT ao poder. Durante os governos Lula, ampliaram-se e intensificaram os diálogos com os atores sociais através da institucionalidade do Estado (SERAFIM, 2013), isto é, abriu-se um novo cenário em que atores provenientes de movimentos sociais ocuparam cargos na burocracia do Estado e participaram ativamente nas propostas de políticas públicas que atendessem as necessidades da sociedade.

Assim, nesse cenário, a participação social contribui para garantir que as políticas públicas atendam às reais demandas da sociedade na oferta de produtos e serviços de qualidade que solucionem os problemas existentes da população, além disso, também ajuda a verificar e fiscalizar os recursos públicos empregados para execução das políticas públicas (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008). Isto é, a participação social é significativa para que seja exercido o controle da sociedade sobre as ações do poder público.

A participação social também está diretamente ligada à democracia, já que por meio da participação da sociedade são ampliados os espaços de diálogo com o Estado. Os atores sociais são capazes de levar e discutir as demandas junto ao governo. Desta forma, as decisões relativas sobre as políticas públicas podem ser desenvolvidas a partir de várias perspectivas. Com a colaboração de diversos atores sociais é possível proporcionar políticas públicas que visam atender às necessidades da sociedade como também o interesse público.

Neste contexto, uma parte literatura sobre sociedade civil vem analisando a participação social em espaços de elaboração e implementação de políticas públicas, instituições participativas como conselhos, orçamento participativo e conferências (ABERS; VON BÜLOW, 2011).

As instituições participativas (IPs) são exemplos de mecanismos que proporcionam a ativa participação de diversos atores sociais nas negociações com os vários segmentos da sociedade e com o governo. Como contemplado na Constituição de 1988, esses mecanismos visam propiciar a cidadania ativa da sociedade na formulação de políticas públicas. Segundo Avritzer (2008, p. 45), as instituições participativas são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

Diante disso, são introduzidos pontos de acesso ao Estado, que podem ser caracterizados nesses casos por instituições participativas como os conselhos, instâncias participativas que passaram pelo processo de institucionalização e atuam de forma deliberativa e/ou consultiva na formulação e implementação de políticas públicas via participação democrática.

Sobre as instituições participativas, diferentes autores – Avritzer (2008), Ipea (2011), Serafim (2013); Romão e Martelli (2013), Gurza Lavallo; Voigt e Serafim (2016) – desenvolvem nesse campo de estudos análises que proporcionam a compreensão sobre efetividade dessas instituições. Segundo Avritzer (2011) a crescente associação entre participação e políticas públicas, juntamente com o cuidado teórico sobre o tema de deliberação, são motivos primordiais que tem chamado a atenção dos autores para estudar a efetividade das instituições participativas.

Nesse sentido, a presente pesquisa adere à agenda de estudos sobre a efetividade das instituições participativas. Será dada ênfase à produção decisória dos conselhos, em especial o caso do Conselho das Cidades (ConCidades). Trata-se de uma instituição participativa que proporciona processos de negociação entre os diversos atores sociais com os vários segmentos da sociedade e o governo, na consecução de políticas públicas relativas ao setor do desenvolvimento urbano no Brasil.

Na literatura são identificadas críticas relacionadas ao processo de produção decisória dos conselhos, no que tange às suas atribuições e o que de fato os conselhos se concentram em produzir. De acordo Almeida e Tatagiba (2012), há conselhos que tem investido grande parte de sua energia no desempenho do funcionamento interno, enquanto decisões mais significativas são tomadas no ambiente externo aos conselhos.

É abordado também na literatura que conselhos possuem a capacidade de estabelecerem negociações, é destacado que em determinadas situações as decisões sobre as políticas setoriais podem ser tomadas pela representação de diferentes atores sociais (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Diante desses aspectos, é relevante estudar a produção decisória do ConCidades por ser verificado que na literatura há carência de estudos que explorem os padrões decisórios de instituições participativas a nível federal. Explorar estes tipos de instituições pode contribuir com novos estudos que desejam debruçar-se na análise e avaliação dos conselhos, em sua produção e no seu funcionamento. Além disso, também permite que a sociedade tenha acesso a estudos que enxerguem como a interação por meio de canais de acesso ao Estado, instituições participativas – conselhos, podem produzir decisões que vislumbrem a elaboração e implementação de políticas públicas.

Assim, a presente pesquisa, ao explorar a produção decisória do Conselho Nacional das Cidades, poderá contribuir na identificação do que de fato essa instituição participativa produziu, e também visualizar como as decisões tomadas foram distribuídas ao longo dos anos (2004-2017).

Deste modo, as questões centrais que orientam essa pesquisa são: Que tipos de decisões produziu o ConCidades no período de 2004 a 2017? É possível identificar padrões nas decisões emitidas, relacionados ao tipo de incidência sobre as políticas públicas e ações do Estado? Ao longo do período no ConCidades os padrões decisórios alteraram-se?

Ao estudar as decisões produzidas pelo ConCidades, a presente pesquisa parte da verificação da seguinte hipótese, H1: No repertório de decisões do ConCidades há variações de padrões decisórios ao longo do tempo relacionados a fatores endógenos e exógenos.

Os fatores abordados na H1 são utilizados para explicar as mudanças identificadas nos padrões decisórios dos conselhos, esses fatores (endógenos e exógenos) podem representar interferências de ordem externa e interna ao conselho. Cunha *et. al* (2011) retrata alguns desses fatores já delimitados na literatura: i) em relação aos fatores exógenos são abordados o projeto político dos governantes, à dinâmica associativa do ente federativo, à capacidade administrativa, e às características das políticas públicas; ii) e como fatores endógenos evidencia o desenho institucional do conselho (remete-se ao funcionamento interno da instituição – estrutura organizacional, normas e regras internas, frequência de reuniões, atores sociais e políticos que o compõem).

Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) também apresentam fatores explicativos para as variações nos padrões decisórios dos conselhos. Em relação aos fatores exógenos citam as

mudanças de mandatos governamentais, este fator refere-se ao contexto favorável a mudanças de mais de uma administração no ente federativo. E nos fatores endógenos consideram o ciclo de vida dos conselhos, que refere-se à temporalidade própria do processo de maturação (amadurecimento) dos conselhos.

Diante disso, a pesquisa tem com objetivo geral: Mapear as decisões produzidas pelo Conselho das Cidades, no período de 2004 a 2017, publicadas através de suas resoluções; classificá-las de acordo com a Tipologia de Análise de Padrões Decisórios – desenvolvida por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), atualizada e adaptada por Gurza Lavalle, Guicheney, Vello e Rodrigues (2018); e verificar a existência e variação de padrões decisórios nesta instituição participativa, explorando fatores explicativos (endógenos e exógenos) para a existência e mudança de tais padrões.

Como objetivos específicos foram delimitados: i) Mapear os atos normativos (resoluções) emitidos pelo Conselho das Cidades, no período de 2004 a 2017; ii) Classificar e analisar os atos normativos (resoluções) emitidos pelo Conselho das Cidades no período escolhido; iii) Identificar padrões e mudanças nos padrões decisórios do Conselho das Cidades no período estudado; iv) Explorar fatores explicativos para essas mudanças, tanto endógenos (funcionamento interno do conselho; os atores que o compõem: político e social; a dinâmica para emitir as decisões; regras e normas: regimento interno; e o ciclo de vida do conselho), como exógenos (relativos ao contexto político: governo federal; aos órgãos: ministérios e secretarias; e o setor da política urbana que está inserido o ConCidades).

Assim, para a consecução desta pesquisa o tópico a seguir retratará como se deu a realização do estudo sobre a produção decisória do ConCidades, ou seja, será apresentada a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa.

1.1. Aspectos Metodológicos.

Esta pesquisa, de modalidade estudo de caso, volta-se à análise da produção decisória do Conselho Nacional das Cidades no período de 2004 a 2017. A delimitação do período se deve ao fato de que o ConCidades foi instituído em 2004 e em 2017 encerra-se o ciclo de vida desse conselho. Este estudo tem o caráter descritivo e exploratório, e conta com as abordagens de pesquisa qualitativa, utilizando-se de técnicas bibliográficas, documental, e a aplicação da Tipologia de Análise de Padrões Decisórios; e de pesquisa quantitativa, com uso das técnicas estatísticas de medidas de posição, como moda e média para auxiliar a análise dos dados.

Para a construção da pesquisa foram estruturadas quatro etapas, descritas no quadro 1. Nelas estão contidas as técnicas utilizadas para sua realização:

Quadro 1 - Etapas da construção da pesquisa.

ETAPAS	TÉCNICAS	DESCRIÇÃO
1ª Etapa	Levantamento Documental	Por meio de documentos oficiais foram mapeados os atos normativos (resoluções), que são os registros formais das decisões emitidas pelo ConCidades, no período de 2004 a 2017.
2ª Etapa	Construção do Banco de Dados	Todas as resoluções identificadas foram tabuladas em uma planilha no sistema Excel.
3ª Etapa	Análise dos Dados	Utilizou-se a literatura e os documentos oficiais (atas de reuniões ¹), juntamente com a análise da produção decisória a partir das resoluções emitidas pelo ConCidades. Nessa etapa aplicou-se a Tipologia de Análise de Padrões Decisórios desenvolvida por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), atualizada e adaptada por Gurza Lavalle, Guichenev, Vello e Rodrigues (2018), para a realização da classificação dos padrões decisórios, identificação de mudanças nesses padrões ao longo do período estudado, e a exploração dos fatores explicativos para tais padrões, endógenos e exógenos. E para auxiliar na análise da tipologia escolhida também usou-se recursos estatísticos de medidas de posição, por meio do sistema Excel.

Fonte: Elaboração própria.

Na 1ª etapa todas as resoluções mapeadas tiveram como fonte o portal do governo federal² na internet, estas estão disponibilizadas neste portal para acesso da sociedade em geral. A partir disso, foi feito download de todas essas resoluções, organizadas em pastas específicas, criadas de acordo com as datas (ano e mês). Após isto as resoluções foram tabuladas em uma planilha no sistema Excel (2ª etapa), em que identificou-se 179 resoluções emitidas pelo Concidades entre os anos de 2004 a 2015.

¹ As atas de reuniões utilizadas nesta pesquisa foram referentes as reuniões realizadas pelo Conselho das Cidades no período de 2016 e 2017.

²Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>.

E na 3ª etapa, análise dos dados, é adotada a Tipologia de Análise de Padrões Decisórios, desenvolvida por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) e atualizada/adaptada por Gurza Lavalle, Guichenev, Vello e Rodrigues (2018). Esta tipologia foi elaborada para análise da produção decisória de conselhos gestores municipais.

Na presente pesquisa, a qual dedica-se ao estudo da produção decisória de um conselho gestor a nível federal, o ConCidades, se fará a aplicação da tipologia de decisões, mesmo que em outros estudos essa tipologia tenha sido utilizada para conselhos de nível municipal. Neste sentido, a utilização dessa tipologia é aplicável para o estudo de um conselho gestor a nível federal, pois os critérios usados para ambos conselhos são dedutivos e adequados a análise da produção decisórias dos próprios conselhos (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Assim, a aplicação dessa tipologia para o estudo da produção decisória do ConCidades, apesar de insuficiente, é uma condição necessária para se pensar na efetividade de uma instituição participativa. Desta forma, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 641) destacam que:

Sistematizar e descrever padrões decisórios permite avançar acumulativamente no conhecimento daquilo que, de fato, os conselhos fazem e quando o fazem, sedimentando terreno mais firme para o desenvolvimento da agenda sobre a efetividade das instituições participativas. Decisões, é claro, não equivalem à efetividade, conforme oportunamente advertido, mas constituem indícios relevantes por pelo menos dois motivos: a eventual incidência em políticas por parte dos conselhos supõe resoluções que visam a essa incidência, e a verificação da variação dos padrões decisórios permite qualificar os efeitos passíveis de serem esperados.

Nesse sentido, essa tipologia é exequível para análise de produção decisória de conselhos, contempla à agenda da efetividade das instituições participativas, e segundo Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) favorece um campo de observação daquilo que os conselhos de fato fazem, ou seja, os *outputs* – tomar decisões.

Para compor a Tipologia de Padrões Decisório são utilizadas categorias e subcategorias para classificar as decisões tomadas no conselho, essas decisões são traduzidas por atos administrativos, no caso da análise dos padrões decisórios do ConCidades são as resoluções emitidas por este conselho. Diante disso, no quadro 2, serão especificadas as categorias utilizadas para classificar as decisões tomadas no conselho, e seus respectivos exemplos (extraídos do banco de dados desta própria pesquisa sobre o ConCidades).

Quadro 2 - Categorias da Tipologia de Padrões Decisórios.

CATEGORIAS	ESPECIFICAÇÃO	EXEMPLOS
[DEF]. Definição geral da política.	Atos que definem a política mediante o estabelecimento de diretrizes, regulações ou definição de critérios com caráter geral e de natureza vinculante.	Resolução Recomendada Nº 144/2013. O Conselho das Cidades (...) - Resolve: Aprovar o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB.
[FISC]. Fiscalização da política e atos de transparência do conselho.	Ações que fiscalizam, sancionam ou desaprovam a política já executada. Trata-se de conjunto de decisões tomadas pelos conselhos após a implementação de uma política, com função de prestação de contas e transparência.	Resolução Nº 39/2007. O Conselho das Cidades (...) - Resolve: Recomendar ao Ministério das Cidades que publique e divulgue o balanço dos resultados apurados da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, bem como uma experiência de cada Estado da Federação considerada exemplar na elaboração de Plano Diretor.
[GEST]. Gestão administrativa da política.	Atos de natureza administrativa (gestão) que dizem respeito à implementação, uma vez que uma dada política já tenha sido definida e, sua execução, regulada.	Resolução Recomendada Nº 31/2007. O Conselho das Cidades (...) - Resolve: O Conselho das Cidades entende ser necessária a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal, criando área específica para tratar de habitação de interesse social, dissociando-a da área que trata da habitação de mercado.
[AUTO]. Autorregulação e Autogestão.	Inclui todas as decisões tomadas pelo conselho em relação a si mesmo. Decisões que dizem respeito ao funcionamento interno do conselho e a conduta de seus conselheiros, a criação de comissões e grupos de trabalho internos, divulgação do calendário de funcionamento, entre outras.	Resolução Recomenda Nº 02/2006. O Conselho das Cidades (...) - Resolve: Aprovar o novo texto do Regimento Interno do Conselho das Cidades.
[IP]. Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação.	Diz respeito a todas as decisões que tratam de instâncias participativas: instâncias sob autoridade do conselho (conselhos tutelares, conselhos locais de saúde, etc.), conferências, comitês, comissões, ou, mesmo, outros	Resolução Normativa Nº 10/2009. O Conselho das Cidades (...) - Resolve: Aprovar o Regimento da 4ª Conferência Nacional das Cidades, nos termos dos Anexos a esta Resolução Normativa.

	conselhos, eventos que envolvem participação e instituições participativas. Inclui a definição de critérios para a organização e o funcionamento dessas instâncias, bem como de seus processos eleitorais.	
[99]. Outros.	Categoria residual para a tipologia como um todo. Compreende atos administrativos cujo teor não permite encaixá-los em quaisquer tipos acima, mas que se apresentam com frequência insuficiente para que lhes seja atribuída uma categoria específica.	Resolução Recomendada Nº 175/2015. O Conselho das Cidades (...) - Resolve: Recomendar, à Secretaria-Geral da Presidência da República, realização de seminário nacional no âmbito da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Fonte: Elaborado pela autora, com a utilização de definições das categorias desenvolvidas por Gurza Lavallo, Guicheney, Vello e Rodrigues (2018).

No quadro 3 estão listadas todas as subcategorias da tipologia de decisões, estas são pertencentes as categorias da tipologia (DEF, FISC, GEST, AUTO, IP, 99). Para melhor compreensão dos conceitos e características das subcategorias no Anexo I será especificado cada subcategoria da tipologia de decisões conforme o protocolo de pesquisa da Tipologia de Decisões dos Conselhos elaborado por Gurza Lavallo, Guicheney, Vello e Rodrigues (2018).

Assim, a tipologia de decisões segue dois critérios: um critério “refere-se ao momento do processo da política pública sobre o qual a decisão do conselho potencialmente incide” (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO; RODRIGUES, 2018, p. 3). Vinculados a esse critério estão as categorias [DEF] Definição geral da política, [GEST] Gestão administrativa da política, e [FISC] Fiscalização da política e atos de transparência do conselho. E outro critério relaciona-se aos atores sobre os quais incidem as decisões (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO; RODRIGUES, 2018). Nesse se enquadram as categorias de [AUTO] Autorregulação e Autogestão, e [IP] Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação.

Quadro 3 - Subcategorias da Tipologia de Padrões Decisórios.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
[Def]. Definição geral da política	[Def-a]. Regulação da política e gestão orçamentária
	[Def-b]. Aprovação de projetos e parcerias do poder público
	[Def-c]. Definição de critérios para prestação de contas
	[Def-d]. Tombamentos/demarcações públicas
	[Def-9]. Outros: categoria residual para DEF
[Fisc]. Fiscalização da política e atos de transparência do conselho	[Fisc-a]. Atos de transparência
	[Fisc-b]. Aprovação/denegação de contas e aplicações de sanções
	[Fisc-9]. Outros: categoria residual para FISC
[Gest]. Gestão administrativa da política	[Gest-a]. Comunicados sobre entidades, executivo ou equipamentos públicos, com efeito de publicitação e homologação
	[Gest-b]. Registro ou exclusão de entidades executoras e/ou beneficiárias da política
	[Gest-c]. Aprovação ou denegação de obras / aquisições de produtos e serviços pelo poder executivo
	[Gest-d]. Proteção de objetos da política e autorização de atividades com impacto setorial
	[Gest-e]. Gestão de programas/ projetos/ convênios não estatais
	[Gest-f]. Gestão de programas e projetos do poder público
	[Gest-9]. Outros : categoria residual para GEST
[Auto]. Autorregulação e autogestão	[auto-a]. Gestão da atividade interna do conselho
	[auto-b]. Decisões sobre a diretoria do conselho e composição de colegiados
	[auto-c]. Regulação do funcionamento do conselho
	[auto-d]. Gestão e regulação eleitoral
	[auto-9]. Outros : categoria residual para AUTO
[Ip]. Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação	[Ip-a]. Regulação da atividade de outras instâncias
	[Ip-b]. Gestão da atividade regular de outras instâncias
	[Ip-c]. Regulação e gestão eleitoral de outras instâncias
	[Ip-9]. Outros: categoria residual para IP
[99]. Outros	

Fonte: Gurza Lavalle, Guicheney, Vello e Rodrigues (2018).

O processo de classificação dos tipos e subtipos de decisões foi realizado da seguinte maneira: realizou-se uma primeira classificação pela presente pesquisadora a partir das orientações contidas no documento anexo ao protocolo de pesquisa de Gurza Lavalle, Guicheney, Vello e Rodrigues (2018) sobre a Tipologia de Decisões dos Conselhos. Nessa classificação foram indicadas no próprio banco de dados em construção as dúvidas e observações que surgiram no decorrer do preenchimento da classificação, que foram discutidas posteriormente nas reuniões realizadas com a orientadora e demais classificadoras³.

A segunda classificação contou com uma segunda classificadora, que fez o preenchimento do mesmo banco de dados sem ter acesso à classificação do primeiro classificador. Em seguida às duas classificações feitas de formas isoladas foram revisadas por uma terceira classificadora, que revisou os níveis de concordância entre as duas classificações, e realizou a terceira classificação.

Depois desse momento o banco de dados foi mais uma vez classificado, só que desta vez de forma conjunta pela primeira e segunda classificadoras, que levaram em consideração as três classificações. Por último, após a classificação feita em conjunto por essas classificadoras, o banco de dados foi mais uma vez revisado pela terceira classificadora, que encaminhou o banco de dados novamente para as duas primeiras classificadoras que revisaram e finalizaram a versão definitiva da classificação dos tipos e subtipos de decisões do conselho.

As classificadoras citadas acima fazem parte da equipe de pesquisadores que integram o Projeto Universal “Interações socioestatais e processos de institucionalização no nível federal: um balanço pós-2016”, coordenado pela Profa. Dra. Lizandra Serafim, com financiamento do CNPq – Edital Universal 2019-201. O presente estudo desenvolvido nessa pesquisa também é parte integrante deste projeto.

Assim, o procedimento de classificação e checagem do banco de dados construído ajudou no alinhamento entre os classificadores quanto à compreensão da tipologia de decisões, pôde assegurar à equipe de pesquisadores quanto à qualidade do banco de dados, e proporcionou a validação da classificação dos tipos de decisões no ConCidades.

³A equipe de classificadores da tipologia para esta pesquisa contou com a participação de duas colaboradoras: a Profa. Dra. Lizandra Serafim, orientadora da presente pesquisa; e a Marucelle Bonifácio, Mestranda do Programa de Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que também realizou estudo sobre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no mesmo período que a presente pesquisa foi desenvolvida. Assim, manifesto para ambas as colaboradas, agradecimentos quanto ao trabalho em equipe de classificação da tipologia de decisões do ConCidades.

1.2. Estrutura da Dissertação.

Para auxiliar na compreensão de como está organizada a presente pesquisa, este tópico foi elaborado para dispor a estrutura deste estudo. Assim, a pesquisa está estruturada em:

i) 1º capítulo: a introdução, que visa apresentar o tema da pesquisa, bem como justificativa, problema, objetivos e a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, como também o presente tópico (estrutura da dissertação);

ii) 2º capítulo: faz uma contextualização teórica, em seu primeiro tópico sobre as instituições participativas, e no tópico seguinte sobre a experiência da instituição participativa dos conselhos gestores, já que este é a instância de participação estudada na presente pesquisa;

iii) 3º capítulo: nele é retratado o setor da política urbana no Brasil, como se deu sua trajetória no século XX, as reivindicações de atores da sociedade que foram presentes na luta em prol da reforma urbana e na garantia dos direitos relativos à questão urbana, bem como no processo de transformação e consolidação da política urbana no Brasil.

iv) 4º capítulo: aborda particularmente a instituição participativa estudada, o Conselho das Cidades, são apresentados suas atribuições, normas, conferências, estrutura e seu funcionamento, ou seja, neste capítulo é realizada a descrição dessa instituição participativa;

v) 5º capítulo: este irá apresentar a produção decisória do ConCidades, com a descrição dos tipos de decisões classificados com a aplicação da Tipologia de Análise de Padrões Decisórios, os padrões decisórios identificados no conselho ao longo do período analisado, e os fatores explicativos endógenos e exógenos para tais padrões.

E por fim, as considerações finais, com uma breve síntese do estudo.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

2.1 Instituições Participativas.

Gurza Lavale *et al.* (2019) retrata a noção mútua de constituição de movimentos e Estado, em que estes não apenas se interrelacionam a partir de terrenos institucionais fixos, mas participam na construção destes. Nessa proposta de mútua constituição, é adaptada à abordagem de Theda Skocpol, que sugere que os processos de interação socioestatais permitiam aos atores sociais se adequar favoravelmente a contexto institucional maior, e em outros momentos “cavar espaços ou entradas”, isto é, arquitetar encaixes institucionais no Estado (GURZA LAVALE *et al.*, 2019).

Desta forma, o conceito de encaixes a partir da perspectiva de Skocpol possibilitou a corporalização institucional aos resultados das interações socioestatais, que em algumas conjunturas os processos de interação proporcionavam aos atores sociais arquitetar encaixes no Estado (GURZA LAVALE *et al.*, 2019). Os encaixes, de forma mais objetiva, significa pontos de acesso de atores sociais ao Estado, que forjado na interação se institucionalizam (órgãos, regras, prioridades, leis). Deste modo, os processos de institucionalização de instituições participativas como conselhos e conferências, dentre outros, são tidos como o produto das interações socioestatais.

Ainda segundo Gurza Lavale *et al.* (2019), os encaixes podem ser configurados em três dimensões: i) variação horizontal – os encaixes institucionais, que podem operar em níveis diferentes de autoridade; variação vertical – a hierarquia política que operam os encaixes; iii) a articulação entre vários encaixes – situados em níveis diferentes de hierarquia política.

Quando os processos de institucionalização produzem encaixes de alcance médio, institucionalmente consolidados em níveis de hierarquia intermediários, estabelecem-se os domínios de agências. Domínios de agência são considerados configurações de encaixes institucionais articulados vertical e horizontalmente que proporcionam a capacidade de agir e decidir de determinados atores (GURZA LAVALE *et al.*, 2019).

Nesse contexto, os processos de institucionalização, frutos das interações entre atores sociais e o Estado, podem ser identificados a partir da perspectiva de encaixes e domínio de agência, inseridos em diferentes níveis de autoridade. No Brasil, principalmente depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, a construção e interação mútua entre atores

sociais e o Estado em prol de processos de institucionalização resultaram em experiências de instituições participativas (IPs) constituídas e solidificadas por meio dessas interações.

O estabelecimento das instituições participativas no Brasil se deu por meio de uma trajetória marcada pela luta da participação social, a atuação dos movimentos sociais reflete essa trajetória nas conquistas pela participação social junto ao Estado. Com a Constituição de 1988 possibilitou-se um arcabouço legal que inclui mecanismos de participação no processo decisório federal e local, para a participação direta destaca-se o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, e no relativo à democracia participativa indica os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que podem ser instituídos nos três entes federativos (ROCHA, 2008).

Além dos conselhos gestores expressos na Constituição, o arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades, na introdução novos valores democráticos, maior transparência e controle social na atuação do Estado no referente às políticas sociais, que por meio da inserção de novos espaços de participação da sociedade junto ao Estado se institucionalizaram (ROCHA, 2008).

Nesse cenário se inserem as instituições participativas, que foram constituídas e implementadas a partir do processo que seu de institucionalização dos espaços de participação no país, produto das interações socioestatais, ou seja, por meio de pontos de acesso ao Estado (encaixes), os atores sociais constituíram mútuas interações com Estado.

Para o desempenho da participação social, esta que é um instrumento da democracia e da cidadania, uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008), a constituição de espaços ou arenas institucionais são imprescindíveis para serem apresentadas as demandas que precisam ser ouvidas e discutidas pela sociedade, como também serem canais de acesso ao Estado para elaboração e implementação de políticas públicas.

Diante disso, as instituições participativas são espaços de deliberação direta entre representantes da sociedade civil e do poder público, além disso, esses espaços são significantes para o exercício do controle social, o compartilhamento das discussões e argumentações dos diversos atores sociais (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008).

As instituições participativas podem se diferenciar em ao menos três tipos: i) desenho participativo de baixo para cima: há participação de qualquer cidadão, as decisões ocorrem de baixo (atores sociais) para cima (Estado); ii) desenho de partilha do poder: neste a participação nas decisões acontecem simultaneamente entre atores sociais e o Estado; e iii) desenho de ratificação: os atores sociais não participam do processo de decisões, mas são convocados para ratificá-lo publicamente; por meio desses tipos de instituições participativas

os cidadãos ou associações da sociedade civil participam no processo de tomada de decisão política (AVRITZER, 2008).

A partir dos tipos de desenhos dessas instituições é possível visualizar experiências de instituições participativas que se concretizaram no Brasil ao longo dos anos, principalmente depois da Constituição de 1988, como as experiências dos orçamentos participativos (OPs), planos diretores, conferências, e conselhos gestores.

O orçamento participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada na acessão da soberania, na reintrodução de elementos de participação a nível local, no princípio da auto-regulação soberana, e na tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos a nível local (AVRITZER, 2003). Geralmente os OPs são realizados com a organização de plenárias regionais e temáticas, neste há participação de atores sociais locais que debatem e decidem onde vão ser feitos investimentos em bens e serviços a partir de parte dos recursos do orçamento público (COSTA; PERES, 2014).

O plano diretor é uma forma de planejamento predominantemente técnico que orienta a ocupação do solo urbano nos municípios do país, por um período futuro de 10 anos (COSTA; PERES, 2014), mas que para sua aprovação é necessário à participação da sociedade civil para referendá-lo. Este processo ocorre por meio da participação em audiências, plenárias e oficinas juntamente com representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil (AVRITZER, 2008).

As conferências são instâncias com intuito de discutir temas relevantes da política pública e social, por meio dessas discussões são produzidas deliberações e proposições normativas que informem as instâncias decisórias (órgãos, agências, instituições), sobre decisões consensualizadas entre os diversos setores integrantes da instância participativa, além disso, no âmbito nacional as conferências, tem um papel importante na estruturação de setores de políticas públicas, como criação de conselhos e constituição de sistemas nacionais (IPEA, 2010).

Por fim, a última instituição participativa a ser abordada são os conselhos gestores, retratados com mais detalhes no tópico a seguir. Assim, a exposição das informações pertinentes sobre os conselhos, ajudará na compreensão sobre o objeto de análise desta pesquisa, que se concentrará em analisar a produção decisória do Conselho das Cidades, uma instituição participativa constituída a nível federal.

2.2 Experiência de Instituições Participativas: Conselhos Gestores.

Os conselhos segundo Costa e Peres (2014), são espaços consultivos e/ou deliberativos para discussão em determinadas áreas de políticas públicas, que envolvem a participação de representantes tanto do Estado quanto de atores sociais. Silva, Jaccoud e Beghin (2005), definem os conselhos como instâncias públicas com competências estabelecidas que podem em determinadas situações intervir ou deliberar sobre a agenda setorial, como também definir a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações.

Os conselhos também são caracterizados como instâncias de participação que auxiliam o poder público a planejar, formular e controlar a execução de políticas, também vinculados ao Poder Executivo, dispostos pelos três níveis de governo (IPEA, 2010). Conforme Silva, Jaccoud e Beghin (2005,p.380), os conselhos ainda podem “mobilizar atores, defender direitos, ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas”, que favorecem para a legitimação das decisões públicas no ambiente político e social.

Além disso, esses espaços são ambientes de convivência democrática, que pode ser propiciado o exercício de aprendizado entre os atores que o compõe, ou seja, atores sociais e o Estado, em relação aos atores sociais é demandado qualificação quanto a essa participação, para a ampliação e fortalecimento dos conhecimentos necessários que envolvem a gestão pública; e no que refere-se ao Estado, é exigido que este ofereça publicidade de atos e ações, e transparência nas contas e critérios que delimitam acordos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

No Brasil, os conselhos são produtos dos arranjos institucionais que foram instituídos nas diversas áreas das políticas sociais, construídas com a interação de atores sociais com o Estado. Essa instituição participativa é considerada uma das principais experiências de democracia participativa no país, esteve atuante nos três entes federativos e nos diversos setores, como educação, saúde, moradia, transporte, assistência social, entre outros (TATAGIBA, 2005).

Em 1988, a Constituição Federal adotou instrumentos concretos para a viabilização da democracia participativa, como é o caso dos conselhos gestores, previstos no texto constitucional e que posteriormente foram também estabelecidas a partir de outras leis que regulamentaram a participação dos atores sociais via os canais de acesso ao Estado. Assim, é nos anos 1990 que os novos conselhos gestores de caráter institucional são constituídos e implementados no Estado, baseados na participação cidadã, esta tornou a ser estruturada como intervenção social periódica e planejada, para a consecução da elaboração e implementação de políticas públicas (GOHN, 2002).

Nesse cenário, com o auxílio do aparato de leis, essas novas estruturas institucionais (os conselhos) integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, e são responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das políticas públicas direcionadas as áreas específicas em que atuam (GOHN, 2002).

Os conselhos podem dispor de atribuições como deliberar sobre diretrizes de políticas, formulação e mecanismos que as estruturam, aprovar recursos, orçamentos e planos de ação, além disso, alguns detêm recursos legítimos para mobilizar a sociedade e estabelecer articulações políticas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

As atribuições acima mencionadas podem variar de acordo com o tipo de estrutura decisória de cada conselho. Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005), isto acontece devido as diferentes competências e os tipos de recursos de poder que os conselhos detêm para exercê-las, assim com base nas atribuições formais dos conselhos esses autores citam três categorias que estes podem ser classificados:

i) Conselhos gestores amplos: instituições colegiadas de natureza deliberativa, que formulam normas de estruturação da política social, programas e ações à qual estão vinculados, interferem na normatividade do Executivo, e exercem competências sobre o padrão de financiamento (recursos público) das respectivas políticas, exemplos: Conselho Nacional de Saúde – CNS, e o Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

ii) Conselhos gestores tripartites: respondem por um programa ou um fundo público específico, suas aspectos principais são a mobilização de recursos patrimoniais, e a sua gestão pelo modelo tripartite entre governo, trabalhadores e empregadores, exemplos: o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat, e o Conselho Curador do FGTS (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005);

iii) Conselhos consultivos: tem competências de articulação, concertação e proposição, caracteriza-se por deter funções propositivas e de assessoramento, ao invés de atribuições de mecanismos coercitivos e normativos, além disso, não detém atribuições legais que lhes concedam autonomia relativa em relação aos órgãos do Executivo, ou seja, dependem muito da vontade do governante, e os integrantes desse tipo de conselho mobilizam conhecimentos de especialistas, personalidades ou entidades representativas na área específica de atuação, exemplos: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condráf, e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

A literatura sobre os conselhos pode ser organizada em duas gerações de estudos que dedicaram-se a analisar estas instituições participativas, de acordo com Gurza Lavallo *et al.* (2016). A primeira geração concentrou-se em avaliar o funcionamento dos conselhos com a perspectiva de seu potencial democratizante, esperavam-se dos conselhos a efetiva participação e deliberação, juntamente com o poder resolutivo (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). De acordo com Vaz (2011), nessa geração os estudos deram atenção ao crescimento do número de instituições participativas e de participantes, assim direcionavam-se às estatísticas para quantificar esses elementos.

Nos estudos dessa primeira geração a participação efetiva nos conselhos era o aspecto fundamental para assegurar seu potencial democratizante (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Assim, os pressupostos teóricos utilizados indicavam pelo menos três variáveis: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático, e a participação direta (VAZ, 2011).

A segunda geração de estudos sobre os conselhos dedicou-se a “atentar para aspectos do funcionamento setorial dos conselhos e de seu papel nas correspondentes políticas” (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 615). Nesta segunda geração de estudos segundo Vaz (2011), os pesquisadores preocuparam-se com as variáveis capazes de determinar o funcionamento e a consolidação dos conselhos, com análises em seu caráter deliberativo e sua influência no sistema político.

Diante disso, Gurza Lavallo, Voigt e Serafim (2016), indicam três aspectos apontados na literatura sobre o funcionamento dos conselhos: i) o tempo e a energia excessivos dedicados à autorregulação nessas instâncias: dedicação às regras que definem os processos eleitorais dos conselheiros, e a formulação dos regimentos internos relativos às dinâmicas interna; ii) a importância das características setoriais da política: relativa a trajetória política do setor ao qual o conselho está inserido, e a capacidade do conselho de incidir na política e em outras instâncias setoriais; iii) o papel ambíguo das funções de gestão desempenhadas pelos conselhos: o crescimento de atribuições burocráticas, voltadas as funções administrativas praticadas nos conselhos, que podem vir a comprometer as atribuições voltadas a deliberação e ao controle social, que devem ser realizados por estas instâncias participativas.

Na agenda recente de pesquisas sobre os conselhos, as análises se constituem sobre a questão da qualidade dos processos participativos, com estudos dedicados a questão da efetividade deliberativa, a questão do desenho institucional, e a questão da representatividade

política (VAZ, 2011), todos esses campos de estudos direcionam-se a aspectos relativos ao funcionamento dos conselhos.

De acordo com Vaz (2011), quanto à questão da efetividade deliberativa os estudos centram-se na própria dinâmica de funcionamento e na capacidade de incluir não apenas os atores sociais nas discussões, mas também em produzir resultados efetivos em relação as políticas; já na questão do desenho institucional é dada atenção as regras de funcionamento e modelagem do conselho; e na questão da representatividade política há várias discussões nos estudos quanto ao caráter da representação desempenhada por indivíduos que atuam em nome da sociedade civil, principalmente relativo à legitimidade dessa atuação.

Nas pesquisas sobre a qualidade dos processos participativos, a agenda da efetividade direciona estudos que atentam para o debate teórico-analítico quanto ao entendimento do funcionamento das instituições participativas, como também dos resultados efetivos gerados por estas instituições (AVRITIZER, 2011). Diante disso, conforme Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), há análises sobre os conselhos que investem nas relações de causalidade entre as atividades dos conselhos e as variáveis de desempenho da política (resultados), e análises mais conservadoras, que utilizam como unidade de observação o que os conselhos de fato fazem: tomar decisões (saídas), mediante análise de atos normativos (resoluções) emitidos pelos conselhos.

Assim, a partir das análises realizadas na literatura sobre os conselhos foram identificadas algumas críticas e limitações presentes nessas instâncias. Segundo Tatagiba (2005), uma das avaliações mais comuns na literatura é que os conselhos não estão cumprindo sua função deliberativa, de forma geral, as razões citadas estão relacionadas à dinâmica de funcionamento dos conselhos: na formulação das pautas há centralidade do Estado, é presente a recusa do Estado na partilha de poder, há também dificuldades com a representatividade, necessidade de capacitação dos conselheiros, o desafio em lidar com a variedade de interesses e com a manutenção dos moldes clientelistas que ainda é instaurado nas relações entre Estado e sociedade, entre outros motivos.

Em análises realizadas por meio de atas de reuniões e resoluções dos conselhos, foram visualizados nos estudos que o tema principal que os conselheiros dedicavam-se estavam relacionados à sua própria dinâmica interna, os demais temas relacionados ao controle social, ao desenho da política pública ou as prioridades de investimento público, mesmo sendo significativos, eram menos retratados nas pautas de discussão dos conselhos (TATAGIBA, 2002 *apud* ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Em outros casos foram identificados que os conselheiros muitas vezes concentram-se na fase de implementação da política, que exige dos

conselhos a execução de atividades que permanecem mais direcionadas as funções burocráticas, assim nesse momento as decisões mais significativas já foram tomadas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Diante desse contexto, a presente pesquisa também direcionará em analisar uma instância de participação, o Conselho das Cidades. Este enquadra-se dentro das experiências de instituições participativas criadas ao longo do processo de institucionalização via participação social no país.

Constituído a nível federal, o Conselho das Cidades vinculava-se ao Ministério das Cidades, nele eram deliberadas pautas relativas à formulação e consecução de políticas públicas para o setor urbano. Além disso, os atores integrantes a sua composição eram representantes de diversas entidades da sociedade (movimentos sociais, ONGs, entidades de diversas áreas) como também do poder público.

Logo, para compreender como se deu a construção do ConCidades, será retratado no próximo capítulo a trajetória do setor da política urbana no Brasil: atores, marcos legais e instituições que fizeram parte da constituição desse setor ao longo dos anos. Este setor foi marcado pelas reivindicações de atores da sociedade nas lutas em prol da reforma urbana e pela a garantia dos direitos relativos à questão urbana, a participação social torna-se peça significativa nesse processo de transformação e consolidação da política urbana no Brasil.

3. TRAJETÓRIA DO SETOR DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

3.1 A Reforma Urbana no Brasil no Século XX.

No início do século XX no Brasil, os governos municipal e federal começam atuar com o intuito de fazer reformas com uma série de obras urbanísticas na cidade (SERAFIM, 2013). Nessas reformas foram realizadas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico em diversas cidades brasileiras - São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, entre outras (MARICATO, 2000). Contudo, estas reformas deram-se com a exclusão de grande parte da população que habitava os centros urbanos, para morros e arredores da cidade (SERAFIM, 2013; MARICATO, 2000).

A década de 30 no Brasil foi marcada pela expansão da industrialização (KLINTOWITZ, 2015). O país passa por um processo de fortalecimento do mercado interno, assalariamento e investimento no crescimento industrial (SOUZA, 2016). Nesse período o Estado inicia ações de intervenção para atender a produção de habitações, ele começa atuar de forma regulatória, por meio de legislações que regulamentavam as condições de acesso ao crédito e das transações no mercado fundiário (KLINTOWITZ, 2015).

Em 1946, é criada a Fundação da Casa Popular (FCP), a primeira medida estatal voltada para o segmento habitacional no Brasil. De acordo com Klintowitz (2015), a FCP era um órgão federal que centralizaria as diretrizes da política urbana e solucionaria as questões habitacionais. A proposta do FCP “propunha financiar não apenas moradia, mas também infra-estrutura, saneamento, indústria de material de construção (escasso à época), pesquisa habitacional e formação de pessoal técnico nos municípios” (SERAFIM, 2013, p. 46). No entanto, a FCP foi caracterizada pela existência de critérios ineficazes na sua implementação, por ser muito centralizada ao nível federal (MELO, 1990), além ter problemas relacionados à desarticulação com outros órgãos, e a insuficiência de recursos (SERAFIM, 2013).

Na década de 50 o Estado torna-se o principal demandante e executor de obras públicas. Esse modelo híbrido de contratante e executor também aconteceu para promoção do setor habitacional nesse período (KLINTOWITZ, 2015). Mesmo o Estado tendo despertado para a questão habitacional nesse período, com a criação da FCP, ainda assim esta medida não foi suficiente para solucionar o problema da falta de moradias. A população que não conseguia se manter nos centros urbanos precisava recorrer ao acesso a moradia nas áreas periféricas da cidade, ou seja, as favelas, locais improvisados carentes de infraestrutura urbana.

Diante deste contexto, é nos anos de 1960 que a bandeira da reforma urbana é levantada no Brasil. Nesse período se demandava reformas estruturais na questão fundiária pelos segmentos progressistas da sociedade brasileira (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010). Em 1963 foi promovido o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, de acordo com Serafim (2013, p. 53) o seminário reuniu “arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, assistentes sociais, técnicos de governo, líderes sindicais, estudantes e representantes de entidades civis de orientação progressista”, totalizando cerca de 70 participantes.

No Seminário produziu-se um documento (relatório) que determinava um conjunto de medidas, “visando o justo uso do solo urbano, à ordenação das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação digna para a população” (BRAGA; PESSALI, p. 5, 2015). No relatório elaborado com as resoluções do seminário foram retratados problemas existentes no espaço urbano, como: a desigualdade social; a questão do déficit habitacional; o crescimento absoluto e relativo de cortiços, favelas, mocambos, barracos, malocas; e o descompasso entre o crescimento demográfico nas cidades e o acesso a serviços públicos de qualidade (SERAFIM, 2015).

No entanto, como afirmam Braga e Pessali (2015), em 1964 diante do contexto de ditadura militar, a articulação inicial pela reforma urbana foi desmobilizada. O golpe suprimiu as reivindicações das organizações populares, e limitou as ações participativas dos atores que demandavam por planejamento urbano das cidades.

O governo instaurado com o golpe militar a partir de 1964 desenvolveu um modelo de política habitacional focado na intervenção estatal do processo de provisão habitacional (KLINTOWITZ, 2015). Como resultado dessa intervenção é criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Segundo Klintowitz (2015) estas instituições deveriam atuar de forma coordenada na formulação e implementação da política de habitação e urbanização do território nacional.

O BNH tinha a responsabilidade de garantir o desempenho do SFH. Os recursos do SFH provinham de dois fundos diferentes, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Em relação a estes fundos, o BNH ainda tinha a competência de gerenciamento do FGTS, e definição dos critérios de financiamento das habitações, normatização e fiscalização da aplicação de recursos do SBPE (KLINTOWITZ, 2015; SERAFIM, 2013).

Os recursos do SFH direcionados para o FGTS operavam no sistema de renda mais baixa. Este fundo se constituiu à época como uma poupança compulsória de parte de salários formais, captada pelo governo federal. Já os recursos do SBPE voltavam-se para os segmentos de renda mais alta, formados pelas cadernetas de poupança. Desta forma, as habitações de interesse social eram financiadas pelo FGTS, e as habitações destinadas à classe média pelo SBPE (KLINTOWITZ, 2015).

O SERFHAU, criado pela Lei nº 4.380 em 1964, tinha um caráter tecnocrático e seu foco principal era o setor habitacional. Suas atribuições envolviam promover pesquisas sobre o déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e socioeconômico da habitação, além de assessorar os municípios na construção ou adaptação de seus planos diretores (MOTA, 2007; VIZIOLI, 1998 *apud* OLIVEIRA, LOPES, SOUZA, 2018). No entanto, na elaboração dos planos diretores não havia a participação da sociedade como também dos usuários dos serviços públicos, o que resultou na corroboração de planos irrealis e ineficazes (SCHVARSBURG, 2013a *apud* OLIVEIRA, LOPES, SOUZA, 2018).

Entre 1964 e 1985, o BNH e o SFH foram responsáveis pela construção de aproximadamente mais de 4 milhões de moradias, subsidiadas pelos recursos do FGTS e o SBPE. Foram responsáveis também por promover a implantação dos principais sistemas de saneamento do país, a partir do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), que concedia os serviços de saneamento municipal para as grandes companhias estaduais, e condicionava a esse propósito os empréstimos habitacionais (MINISTERIO DAS CIDADES, 2004a).

A partir dessas medidas as cidades brasileiras passam por construções de edifícios de apartamentos destinados à classe média, subsidiados pelos financiamentos habitacionais (MINISTERIO DAS CIDADES, 2004), bem como a intensificação da carência habitacional, do processo de favelização e a extensão da precariedade nas periferias urbanas (KLINTOWITZ, 2015). Esses problemas constituíram pautas incorporadas a luta da reforma urbana no país, reivindicada pela sociedade civil e os movimentos sociais nos anos seguintes.

3.1.1 Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Na década de 1970, é reascendido o debate sobre questão urbana pelas manifestações sociais, o tema urbano volta a congrega novas referências sobre o uso e ocupação do solo (KLINTOWITZ, 2015). Os atores sociais que integravam esse debate eram movimentos

sociais, entidades sindicais, entidades estudantis, segmentos profissionais liberais e intelectuais.

Uma iniciativa que destaca-se nesse período foi o documento lançado pela Igreja Católica, intitulado “Ação Pastoral e o Solo Urbano”. Esse documento mostrou-se significativo na luta pela reforma urbana, nele retratou-se um diagnóstico sobre a formação e reprodução das cidades, a exclusão socioespacial da população, além de defender a função social da propriedade urbana (CARVALHO; MORAES, 2018; SAULE JUNIOR; UZZO, 2010).

Diante disso, com a retomada nos anos de 1970 das reivindicações em prol da reforma urbana, juntamente com outras demandas, foram levantados temas como a participação popular, a regulamentação de direitos e o acesso a serviços e bens nas cidades (BRAGA; PESSALI, 2015). Saule Junior e Uzzo (2010), também reforçam que essas reivindicações pretendiam o alcance de direitos, com o intuito reverter às desigualdades sociais.

Nesse contexto, na década de 80 no Brasil se dá a formação e o fortalecimento de forças sociais. Com o desgaste no ambiente político e a crise econômica e social, a população e setores da sociedade civil organizam-se para reivindicar diversas pautas (KLINTOWITZ, 2015). Estas pautas direcionavam-se a temas como moradia, saúde, educação, emprego, transporte, bens e serviços coletivos, diminuição das desigualdades, entre outros.

Assim, a luta por democratização envolvia as diversas pautas, dentre essas as relacionadas às questões urbanas, que possibilitaram: a bandeira da reforma urbana ser instituída; as reivindicações nas questões habitacionais ampliarem-se para o direito à Cidade; e os diversos atores se articularam em prol das questões ligadas a cidade, estes deram origem ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985.

O MNRU era composto por diversos atores que atuavam nas temáticas da área urbana, como as organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais e sindicatos. Este movimento fez crítica à desigualdade social nas cidades, no contexto da cidade legal e ilegal, também elaborou e defendeu o discurso do acesso e direito à cidade, caracterizado pela gestão democrática e participativa das cidades (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010).

Os participantes do MNRU também assumiram o importante trabalho de elaborar uma proposta popular de emenda ao projeto de Constituição à Assembleia Nacional Constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana. O projeto propôs diretrizes orientadas pelos princípios de justiça social, da função social da propriedade e da participação da sociedade nas políticas

públicas (SERAFIM, 2013). Nessa proposta houve a participação de seis entidades nacionais, e o apoio de quarenta e oito entidades estaduais e locais (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010).

Apesar da proposta do MNRU não ter sido integralmente aceita, a Emenda Popular resultou em conquistas legislativas sobre a política urbana no Brasil. Nesse sentido, foram contemplados na Constituição Federal de 1988: a função social da cidade e da propriedade urbana, a gestão democrática das cidades, instrumentos de regularização fundiária, e competências municipais quanto à questão urbana (CARVALHO; MORAES, 2018; SERAFIM, 2013).

Diante disso, no Brasil pela primeira vez é retratado no texto constitucional um capítulo intitulado “Da Política Urbana”, sob o Título “Da Ordem Econômica e Financeira” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010), os princípios e instrumentos estão expressos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Além disso, a Constituição de 1988 também contemplou a participação na gestão das cidades, por meio de mecanismos como plebiscitos, referendos, iniciativas populares de lei, consultas públicas, conselhos, conferências, fóruns e audiências públicas, integrando a participação no Plano Diretor, instrumento expresso no §1º do Artigo 182, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes (SERAFIM, 2013).

3.1.2 Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

No final da década de 80 para a década de 90, após a Constituinte e promulgada a Constituição no país, inicia-se o surgimento de novos Fóruns, como o Fórum Nacional de Participação Popular, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, entre outros (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010). Nas questões relativas à cidade forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), fruto das articulações do MNRU nos anos anteriores, e os diversos atores que se mobilizaram em prol de direitos e garantias para se concretizar a reforma urbana permanecem unidos e articulados. Mesmo a Constituição representando ganhos para essa pauta, deu-se continuidade à luta em favor da regulamentação dos artigos conquistados, como também na viabilização da implementação dos instrumentos de gestão, e na criação e fortalecimentos dos espaços de participação social.

O FNRU contava com uma estrutura de mobilização que contemplava a participação de movimentos sociais urbanos, sindicatos, correntes da igreja católica, ONGs e partidos políticos, entre outros. Esse conjunto de organizações mobilizou uma rede ampla de atores construída desde o MNRU, que proporcionou durante o processo de democratização do país a contribuição da construção de uma agenda que atrelou reivindicações e propostas que

solucionassem problemas públicos existentes no espaço urbano, como também nas pautas para a representação junto a instâncias de participação (GUSSO, 2013).

O FNRU elenca três princípios fundamentais para a reforma urbana: o direito à cidade, gestão democrática das cidades, e a função social da cidade e da propriedade (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010; SILVA, 2011). Junior (2009, p. 02), explica cada um desses princípios:

- I. Direito à Cidade: Todos os moradores das cidades devem ter direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, a saúde e educação, transporte público e à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação.
- II. Gestão Democrática da Cidade: Significa a participação dos cidadãos nas decisões fundamentais para o seu próprio futuro. É a forma de planejar, produzir e governar as cidades, como controle social e garantia de maior participação da sociedade civil para promoção do direito à cidade.
- III. Função Social da Cidade e da Propriedade: É o uso socialmente justo do espaço urbano. O espaço das cidades tem que servir, antes de tudo, aos interesses coletivos das grandes maiorias.

Ao longo dos anos 1990 a 2000, o FNRU atuava junto com os governos locais para criação e ampliação dos espaços de participação social, como os orçamentos participativos e conselhos, além disso, os atores pertencentes ao fórum, principalmente os movimentos populares, integraram-se a novas instituições participativas como membros atuantes do desenvolvimento desses espaços (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). O FNRU na década de 90 também buscava complementação da legislação sobre a política urbana brasileira, regular os artigos conquistados por meio de novas leis, a aprovação da lei do Estatuto da Cidade (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), que tramitou no Congresso durante 12 anos (MINISTERIO DAS CIDADES, 2004b; SAULE JUNIOR; UZZO, 2010;).

No Brasil, depois do ano 2000 o FNRU ainda permanece na luta por assegurar direitos relativos às questões urbanas, as articulações entre os atores do fórum e a interação com o Estado, desde governos locais ao federal, proporcionou nos anos seguintes à adoção e consolidação de uma agenda focada na reforma urbana, que será apresentado nos próximos tópicos deste capítulo: a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades.

3.2 O Estatuto da Cidade.

A aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que partiu do projeto de Lei 5.788/1990, é um marco legal fruto das lutas e reivindicações do FNRU em prol da

regulamentação da política urbana no Brasil. O Estatuto da Cidade proporciona uma base jurídica urbana e regulamenta os artigos 182 e 183, capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 (SOUZA, 2016).

Segundo Saule Junior e Uzzo (2010), para a conquista do Estatuto da Cidade e aprovação no Congresso Brasileiro, houve resistências de grupos econômicos que atuavam no mercado imobiliário e na construção civil, como também de tecnocratas tradicionais do planejamento e da gestão urbana. Foram vários obstáculos enfrentados pelos atores que defendiam a viabilização de uma lei nacional voltada para fortalecer o planejamento das cidades, o ordenamento do território urbano, o uso social da propriedade, atrelados ao controle social e participação popular na gestão dos municípios (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010).

De acordo com Serafim (2013), o Estatuto da Cidade oferece o acesso aos bens, equipamentos e serviços urbanos, determina as diretrizes de gestão que devem ser verificadas pela União, Estados e Municípios para a efetivação da política urbana. Saule Junior e Uzzo (2010), também indicam que esse estatuto está direcionado para garantir o desenvolvimento da função social da propriedade urbana e da cidade, o direito a cidades sustentáveis e a promoção de gestões democráticas nas cidades.

Como aparato legal o Estatuto da Cidade é essencial para a consecução das políticas urbanas. Por meio dessa legislação pode-se contribuir para evitar entraves que barram o direito ao acesso à cidade e a função social da propriedade urbana (SOUZA, 2016). Assim, o Estatuto da Cidade prevê legalizar e urbanizar a parte da cidade ilegal, aplicar a função social da propriedade e da cidade, recuperar para a coletividade a valorização imobiliária, e fortalecer o planejamento com participação social (MINISTERIO DAS CIDADES, 2004b).

O Estatuto da Cidade destina o Artigo 2º, Item II, para a participação social e o controle social no processo de planejamento das cidades, e no Capítulo IV expressa os diversos instrumentos que possibilitam a participação social: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, e iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

De acordo com Saule Junior e Uzzo (2010) com a aprovação do Estatuto da Cidade a luta pela reforma urbana passou a ter dois grandes desafios: capacitar os atores sociais (lideranças populares, profissionais, acadêmicos, parlamentares, gestores públicos) sobre o significado e as perspectivas abertas pelo Estatuto da Cidade para a promoção de políticas

urbanas nas cidades brasileiras; e divulgar e popularizar o Estatuto da Cidade, para este ser realmente implementado nas cidades brasileiras.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, o FNRU reorienta sua ação, os atores pertencentes ao fórum buscam o estabelecimento de formas mais diretas de cooperação com a esfera governamental para implementação dos instrumentos jurídicos (GUSSO, 2013). Um reflexo dessa ação pôde ser visualizado com a criação do Ministério das Cidades (abordado a seguir), que proporcionou aos atores pertencentes ao FNRU integrar um espaço institucional com intuito de formular e implementar políticas urbanas (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010).

3.3 O Ministério das Cidades.

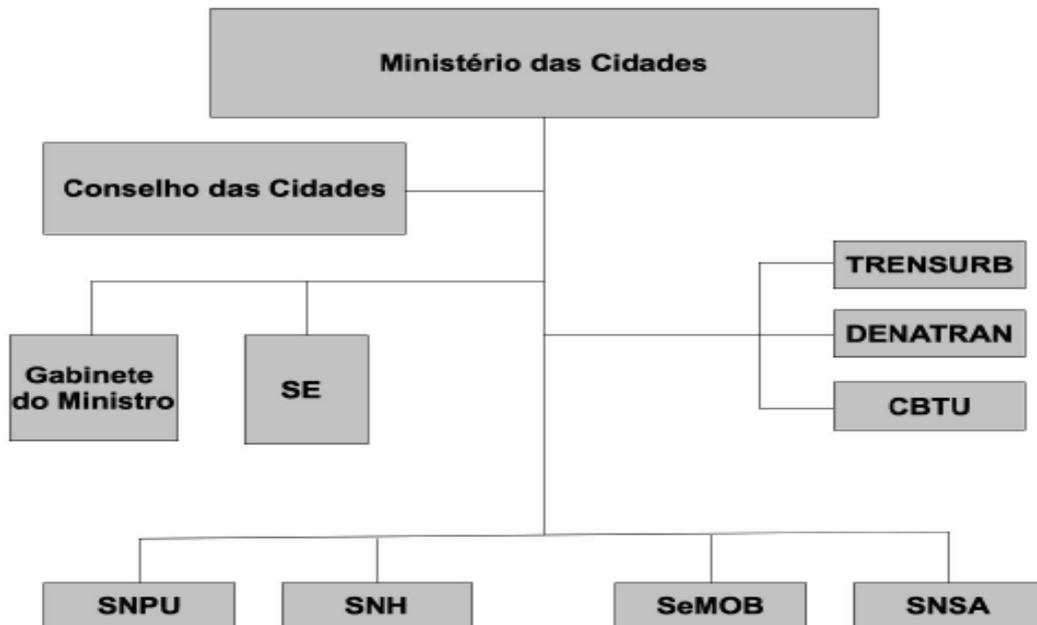
No ano de 2000, foi consolidada a elaboração da proposta de criação de uma instância federal direcionada para a política urbana país, o Ministério das Cidades. Sua formulação aconteceu mais claramente, no Projeto Moradia, elaborado por especialistas e lideranças sociais da ONG Instituto Cidadania, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, que neste período presidia esta organização social (MARICATO, 2006).

A efetivação do Ministério das Cidades ocorreu a partir da Medida Provisória 103 de 1 de janeiro de 2003. Esta foi uma das primeiras ações do recém-empossado governo Lula no início de seu mandato como Presidente da República do país (SERAFIM, 2013). A criação do Ministério das Cidades representava para os atores relacionados ao movimento social pela reforma urbana a oportunidade de prosseguir na democratização da gestão urbana, para ampliação dos espaços de democracia participativa, além tornar a gestão democrática um dos pilares institucionais de sua agenda (BRAGA; PESSALI, 2015).

Segundo Maricato (2006), a estrutura do Ministério das Cidades foi baseada em três problemas centrais ligados ao território que são vivenciados pela população urbana, estes problemas são: a moradia; o saneamento ambiental; e as questões de transporte (mobilidade e trânsito) da população urbana.

O Ministério das Cidades contava em sua estrutura (figura 1) com a Secretaria-Executiva, Gabinete do Ministro, Consultoria Jurídica, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o Conselho das Cidades (instituição participativa estudada nesta pesquisa), o Conselho Nacional de Trânsito, e o Departamento Nacional de Trânsito (MP 103, 2003 *apud* SERAFIM, 2013, p. 115).

Figura 1 - Organograma do Ministério das Cidades.



Fonte: Serafim (2013).

Para a integração das políticas públicas de ordenamento territorial, habitação, saneamento básico, mobilidade e transporte urbano, o Ministério das Cidades integrou a essa estrutura (figura1) quatro secretarias, organizadas em:

i) Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU): inicialmente denominada em 2003 de Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), passa a se chamar por meio do Decreto nº. 7.618/2011 de Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU). Esta era encarregada pelas políticas públicas de garantia ao acesso à terra urbanizada; pelas ações na área de planejamento e gestão urbanas; reabilitação de áreas urbanas centrais, mediação de conflitos e regularização fundiários urbanos; prevenção de riscos em assentamentos precários; e a promoção da acessibilidade universal em áreas públicas e edificações, para assegurar o acesso à cidade e o exercício equitativo dos direitos a todos (PNCC, 2013).

ii) Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA): responsável por formular e implementar políticas setoriais de saneamento ambiental; promover ações e programas de saneamento ambiental; e proporcionar articulação com as demais esferas de governo, o setor privado e organizações não-governamentais, além disso, a SNSA visava garantir à população os direitos básico de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes, como também a vida em ambiente salubre nas cidades (PNCC, 2013).

iii) Secretaria Nacional de Habitação (SNH): possuía a reponsabilidade de promover a universalização do acesso à moradia, como também acompanhar e avaliar, formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano (PNCC, 2013). A SNH atuou na consecução do Plano Nacional de Habitação (PlanHAB), no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de outras ações e programas em prol de políticas públicas voltadas a questão habitacional no país;

iv) E a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (SeMOB): concentrava-se em desenvolver a mobilidade urbana segura, socialmente inclusiva e com equidade no uso do espaço público, sua atuação focava-se em quatro eixos principais: o transporte não motorizado, planejamento da mobilidade, transporte público coletivo, e moderação do tráfego (PNCC, 2013).

Assim, durante os anos de 2003 a 2018 (período que inicia-se com a criação e vai até extinção do Ministério), o Ministério das Cidades passa por cinco mandatos presidenciais no governo federal, marcados pelos governos de: Luiz Inácio Lula da Silva (PT), de 2003 a 2006, e 2007 a 2010; Dilma Vana Rousseff (PT), de 2011 a 2014, e 2015 a 2016; e Michel Miguel Elias Temer Lulia (MDB), de 2016 a 2018.

No governo Lula a condução do Ministério das Cidades passa pela administração de dois Ministros, o primeiro por Olívio Dutra (2003 - 2005), e o segundo Márcio Fortes (2005 – 2010). Olívio Dutra foi escolhido para ocupar a posição de Ministro no primeiro mandado do governo Lula, Olívio foi ex-prefeito de Porto Alegre e tornou-se referência pelo o desenvolvimento de uma gestão participativa nesta cidade, principalmente pela criação e implementação do Orçamento participativo (GUSSO, 2013).

Para composição dos cargos e funções do Ministério das Cidades na gestão de Dutra, a sua equipe era formada por significativas lideranças, técnicos e intelectuais de renome no campo da reforma urbana ou mesmo diretamente ligados ao FNUR e às organizações que o compõem (GUSSO, 2013), como Ermínia Maricato que ocupou o cargo de Secretaria Executiva do Ministério, e Raquel Rolnik na posição de Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Para a criação e delimitação de como se organizariam as secretarias e as pastas relativas ao Ministério das Cidades, houve também intensa relação entre o governo com as lideranças do FNUR, como foi o caso da criação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que por reivindicação do FNUR foi criada para dirigir os programas urbanísticos

de forma integrada (SERAFIM, 2013). A participação de atores envolvidos nas lutas e reivindicações em prol da reforma urbana foi fundamental para dar credibilidade ao processo de formação da equipe que conduziria o Ministério das Cidades, como também na definição de como funcionaria sua estrutura.

Assim, no período de 2003 a 2005, o Ministério das Cidades, como citado anteriormente, passou pelo processo de constituição de sua estrutura institucional, desde a definição de secretarias e entidades que seriam vinculadas a este órgão, como também a escolha e montagem da equipe que o conduziria (SILVA, 2014).

Ainda neste período, a agenda da participação social nas políticas urbanas é incluída para ser parte integrante da gestão do Ministério, assim é dada início a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que teve como pauta principal a constituição e aprovação do Conselho Nacional das Cidades.

O Ministério das Cidades, nos primeiros anos de sua implementação, precisou lidar com a execução de programas de baixo orçamento, como as ações de capacitação de municípios sobre os instrumentos urbanos contidos no Estatuto da Cidade, e o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, desenvolvidos pela Secretaria Nacional de Programas urbanos (SILVA, 2014).

Em 2004, o Ministério das Cidades dá início aos trabalhos no Conselho Nacional das Cidades, nesse mesmo ano é lançada a Política Nacional de Habitação, também é aprovada a formulação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e a Política Nacional de Saneamento Ambiental. No ano seguinte, em 2005, o Ministério passa pela ampliação da sua dotação orçamentária, além disso, é aprovada a Lei do Consórcio Público - Lei nº 11.107/2005, a Campanha “Nacional Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, e também é aprovada a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – Lei nº 11.124/2005 (SILVA, 2014).

Em 2005, o Ministério das Cidades passa pela troca de Ministro, Márcio Fortes assume a gestão do Ministério. Segundo Klintowitz (2015, p. 168), “a necessidade de ampliação das alianças para estender a base governista se aprofunda com a crise do mensalão, e Ministério das Cidades foi inserido na reforma ministerial realizada para garantir a governabilidade”.

A substituição de Olívio Dutra por Márcio Fortes, também gerou a troca dos membros que ocupavam a Secretaria-Executiva e parte dos ocupavam funções nas secretarias setoriais, especialistas ativistas da reforma urbana também se desligaram voluntariamente, assim,

Fortes indicou novos secretários que não eram especialistas na área urbana, mas que tinham experiência profissional no setor público (SILVA, 2014; KLINTOWITZ, 2015).

O novo Ministro, Márcio Fortes, pertencia ao Partido Progressista (PP), que fazia parte da base governista, este possuía experiência na administração pública federal, mas na área da política urbana não detinham experiência de atuação nesse segmento (KLINTOWITZ, 2015). Com essa substituição ministerial instaurou-se um momento de incerteza em relação ao prosseguimento da política urbana, que estava em andamento (SILVA, 2014).

Sob a gestão de Fortes, o Ministério das Cidades, no ano de 2005, permanece com a agenda que já estava em vigor na gestão anterior do Ministério, continua-se a executar os programas vigentes e dar prosseguimento às atividades da burocracia (KLINTOWITZ, 2015). Em 2005 a 2006, é criado e consolidado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), constituído Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Casa Civil, Banco Central do Brasil, Banco Mundial, e a Caixa Econômica Federal (CEF), o GTI ficou responsável pelas diretrizes financeiras que seriam utilizadas pelas políticas habitacionais no Ministério das Cidades (SILVA, 2014).

Em 2007 a 2010, no segundo mandato de Lula no governo federal, Fortes permanece como Ministro do Ministério das Cidades. No decorrer desse período é elaborado e aprovado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2007, que tem como objetivo equacionar as necessidades habitacionais do país, baseados nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais; e cadeia produtiva da construção civil (MINISTERIO DAS CIDADES, 2009).

Ainda em 2007 é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), formulado para desenvolvimento e dinamização da economia no país (SERAFIM, 2013). O PAC tinha como objetivo a implementação de obras de infraestrutura e programas que atendessem o social e urbano, este programa baseava-se em cinco eixos estratégicos: i) infraestrutura econômica e social; ii) estímulo ao crédito e ao financiamento; iii) melhora do ambiente de investimento; iv) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; v) medidas fiscais de longo prazo (SILVA, 2014).

E em 2009, é implementado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério do Planejamento, juntamente com o Ministério das Cidades, que centrava-se em ações para construção de habitação de interesse social (SERAFIM, 2013), além de promover a geração de emprego e renda com ampliação dos investimentos na construção civil, pretendia proporcionar melhoria das condições de

aquisição da casa própria para as às famílias com renda até R\$ 4.650,00 (MINISTERIO DAS CIDADES, 2013b).

Segundo Bonduki (2009, *apud* COELHO, 2017, p. 106) dada a ação governamental de enfrentar a crise econômica de 2008 e dinamizar a construção civil com a decisão de investir com vigor no setor habitacional, alteram-se os rumos do Ministério das Cidades. Para Silva (2014), tanto o PAC como o PMCMV, constituídos no segundo mandato do governo Lula, caracterizaram-se como políticas urbanas prioritárias na agenda presidencial. Estes programas passam por um arranjo decisório centralizado, sob a responsabilidade de um órgão colegiado, conseqüentemente é alterado o papel do Ministério das Cidades, posicionando-se mais como colaborador na condução das políticas urbanas prioritárias, limitando a autonomia do Ministério das Cidades.

Diante do cenário apresentado, o Ministério das Cidades passa por uma inflexão conservadora (SERAFIM, 2013; SILVA, 2014; KLINTOWITZ, 2015), que se manifesta em diversos âmbitos, seja nas mudanças na composição de cargos e funções estratégicas (o perfil dos atores que ocupavam posições na condução das secretarias que diferem de um mandato para outro), como no novo direcionamento das políticas do setor urbano.

Nos governos seguintes o Ministério das Cidades passa pela condução de diferentes trocas de ministros. No governo Dilma (2011 a 2016), o Ministério das Cidades é marcado pela maior quantidade de alterações de Ministros: Mário Negromonte (2011 – 2012); Aguinaldo Ribeiro (2012 – 2014); Gilberto Occhi (2014 – 2015); Gilberto Kassab (2015 – 2016); e Inês da Silva Magalhães (2016).

Em relação à política urbana, no governo Dilma é dada a continuidade aos programas PAC e PMCMV, com o lançamento do PAC 2. Este programa deu prosseguimento aos investimentos em obras, ampliou as medidas de gestão e de melhoria do ambiente de investimento, com o incentivo ao crédito e ao financiamento (CALDAS, 2015).

Com a saída de Dilma em 2016, por meio do um processo de *impeachment*, Michel Temer, que nesse período era vice-presidente, assume a Presidência da República do Brasil, em seu período de governo (2016 a 2018), escolhe para ocupar a posição de Ministro do Ministério das Cidades: Bruno Araújo (2016 – 2017), e Alexandre Baldy (2017 – 2018).

No governo Temer, o Ministério das Cidades passa por uma fase caracterizada pelo encerramento dos canais de participação social. Com o Decreto 9.076/2017 emitido pelo governo federal, que tinha em seu teor a Conferência Nacional das Cidades, é adiada a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, que aconteceria em junho de 2017, além

disso, as atribuições de convocar a Conferência e editar um novo regimento foram retiradas do ConCidades e transferidas para o Ministério das Cidades.

Logo, a partir do que foi retratado o Ministério das Cidades foi um órgão da esfera federal primordial para o setor da política urbana no Brasil, por meio dele foram elaboradas e implementadas políticas públicas que atendessem este setor. Vale destacar que na composição de sua estrutura este Ministério contou com o auxílio de uma instituição participativa, o Conselho das Cidades, esta instituição possibilitou o acesso de atores sociais ao Estado, por meio da participação de representantes de ONGs, movimentos sociais, além de entidades privadas como também representantes do próprio poder público.

Assim, com base no que foi apresentado neste capítulo é possível auxiliar na compreensão de como se deu a atuação do Conselho das Cidades (retratado no capítulo seguinte). Este conselho foi constituído no Ministério das Cidades para atuar de forma consultiva nas propostas das políticas nacionais urbanas nas áreas de habitação, saneamento ambiental, e transporte e mobilidade urbana; e deliberativa em relação às conferências e ao seu funcionamento. Desta forma, o capítulo seguinte se dedicará em descrever o ConCidades, bem como suas atribuições, normas, conferências, estrutura e seu funcionamento.

4. CONSELHO DAS CIDADES: ATRIBUIÇÕES, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.

4.1 O Conselho das Cidades (ConCidades).

Como abordado no capítulo 3, a gestão democrática é um dos eixos centrais que estruturam o Estatuto das Cidades, como também preconizado na Constituição Federal de 1988 a participação social na gestão das cidades, por meio de instrumentos que viabilizarão seu desenvolvimento nos entes federativos. Um desses instrumentos são os conselhos gestores, compreendidos como espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade, que deliberam sobre temas relacionados às políticas e propiciam o acompanhamento e a fiscalização da gestão pública (SGPR, 2011). Segundo Carvalho (1998, p.15) os conselhos também são:

Instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles em que há participação de grupos sociais organizados e democráticos.

Diante desse cenário, o Conselho das Cidades (ConCidades) é considerado um espaço de participação, também denominado de instituição participativa. Sua criação deu-se em primeiro momento pela Medida Provisória n. 2.220 em 2001 (BERNHARDT, 2009), que disciplina sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, e a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), além de outras providências.

Sua regulamentação se dá a partir da I Conferência Nacional das Cidades em 2003, que aprovou o Conselho das Cidades (antes denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), e por meio do Decreto de n. 5.031/2004 regulamentou sua implementação (composição, competências, estrutura e funcionamento). Em 2006, de acordo com Brasil *et al.* (2013), este Decreto é alterado por meio do Decreto n. 5.790/2006, nele foram feitas algumas alterações no conselho, como por exemplo, ampliação da quantidade de seus membros.

Vale ressaltar, que tanto a I Conferência Nacional das Cidades e o ConCidades foram resultados advindos do FNURU, que reunia propostas baseadas em três eixos: o direito à cidade e a cidadania; a gestão democrática da cidade; e a função social da cidade e da propriedade

(SERAFIM, 2013), além disso, sua efetivação também é fruto do Estatuto da Cidade, legislação também pleiteada pelo FNUR.

É observado que, devido ao fato de o ConCidades ter sido criado por Medida Provisória e regulamentado por Decreto, sua permanência foi frágil, pois a partir do momento que o Ministério das Cidades for dissolvido para implementação de outro órgão, não há a obrigatoriedade da existência do ConCidades, como também de uma nova instância que se assemelhe com suas competências (SERAFIM, 2013), atrelado ao fato de sua criação não ter sido por vias do Poder Legislativo (BERNHARDT, 2009), ou seja, não há garantias amparadas com força de lei quanto a existência do ConCidades, que submete sua permanência a vontade política do Poder Executivo.

O ConCidades constituiu-se como órgão colegiado pertencente à estrutura do Ministério das Cidades e possuía caráter consultivo (SERAFIM, 2013). Suas competências estavam relacionadas a apresentar diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (BERNHARDT, 2009), além monitorar e avaliar sua execução de acordo com o Estatuto da Cidade. No entanto, as decisões vinculadas à regulamentação de seu funcionamento e das conferências tinha caráter deliberativo (BRASIL *et al.*, 2013).

Segundo Bernhardt (2009), muitos conselheiros questionavam o real poder das decisões do ConCidades por não ter caráter deliberativo em relação as demandas relacionadas as políticas públicas urbanas, pois no que tange a esses tipos de demandas era apenas de caráter consultivo. Brasil *et al.* (2003) indica que esse tipo de desenho institucional limita a capacidade de constituir transformações institucionais. Contudo, mesmo com esse limitação o ConCidades por meio do comprometimento político, o conselho apresentou importante influência nos processos decisórios no âmbito do Ministério das Cidades, e de alguma forma exerceu e influência em outros órgãos governamentais para os quais endereçou resoluções (BRASIL *et al.*, 2003).

Conforme Regimento Interno do ConCidades, aprovado pelas Resoluções Normativas de nº 02, de 08 de junho 2006, e alterado pela de nº 07, de 02 de abril de 2008, a esta instância participativa foram designadas atribuições necessárias para exercício de suas atividades. No quadro 4 serão expostas as atribuições que competem ao ConCidades.

Quadro 4 - Atribuições de Competência do Conselho das Cidades.

ATRIBUIÇÕES DO CONCIDADES	
1º	Propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU);
2º	Acompanhar e avaliar a implementação da PNDU, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
3º	Propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
4º	Emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
5º	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 PNDU;
6º	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;
7º	Promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
8º	Estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;
9º	Promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades;
10º	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;
11º	Propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Ministério das Cidades;
12º	Propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;
13º	Promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados;
14º	Eleger os membros para o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, na forma e no quantitativo fixados pelo regulamento previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº

	11.124, de 16 de junho de 2005;
15º	Dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;
16º	Convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades, nos termos do art. 15;
17º	Aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Regimento Interno do ConCidades - Decreto n. 5.790/2006 (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015).

Dentre as atribuições designadas para o ConCidades está a convocação e organização da Conferência Nacional das Cidades, como visto nesse capítulo, as conferências também são caracterizadas como experiências de instituições participativas no Brasil, estas são primordiais para o fortalecimento e a continuidade das atividades do ConCidades, além de ser um espaço onde se expressam as discussões e embates existentes entre os atores sociais e o Estado. Nesse sentido, antes de ser abordada a dinâmica organizacional do ConCidades, o próximo subtópico se concentrará em apresentar as Conferências Nacionais das Cidades que foram realizadas na gestão do Ministério das Cidades.

4.1.2 As Conferências Nacionais das Cidades.

A Conferência Nacional das Cidades é um instrumento para a garantia da gestão democrática, principalmente nos temas relacionados à promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), além disso, este instrumento também está contemplado no Estatuto da Cidade (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015).

A realização de Conferências das Cidades iniciou-se no ano de 2003, com a criação do Ministério das Cidades essa conferência foi uma das ações que contemplava a gestão participativa, com a presença de atores sociais (movimento sociais, entidades, o FRNU) e o Estado. No decorrer da gestão do Ministério das Cidades houve a realização de um total de cinco Conferências Nacionais: a 1ª em 2003; a 2ª em 2005; a 3ª em 2007; a 4ª em 2010; e a 5ª em 2013; é importante destacar que estava prevista a realização da 6ª conferência em 2017, mas com o do Decreto n. 9.076 de 2017, emitido pelo governo federal, é adiada sua realização para 2019, o que de fato não aconteceu, ou seja, a 6ª Conferência Nacional das Cidades não foi realizada.

Conforme o Ministério das Cidades (2015, p. 32-33), em consonância com o Decreto n. 5.790/2006, os objetivos da Conferência Nacional das Cidades concentravam-se em:

- i) promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos três entes federados com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- ii) sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras;
- iii) propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade para a formulação de proposições, realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas áreas estratégicas; e
- iv) propiciar e estimular a organização de conferências das cidades como instrumento para garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Conferência Nacional das Cidades também possuía atribuições, elas voltavam-se em avaliar e propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, avaliar a aplicação do Estatuto da Cidade e demais atos normativos e legislação relacionadas ao desenvolvimento urbano, propor diretrizes para as relações institucionais do ConCidades e da Conferência Nacional das Cidades com os conselhos e conferências de caráter regional, estadual e municipal, e avaliar a atuação e desempenho do ConCidades (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015).

As primeiras conferências aconteciam a cada dois anos (enquadraram-se neste caso até a realização da 3ª Conferência Nacional das Cidades), por meio do Decreto n. 5.790/2006 é determinado que sua realização deverá acontecer a cada três anos, como aconteceu com as 4ª e 5ª Conferência Nacional das Cidades. Neste Decreto ainda é previsto que o ConCidades torna-se responsável pela convocação, elaboração do regimento, e sugestão do tema da Conferência Nacional das Cidades (TATEMOTO, 2016), além disso, vale ressaltar que durante a realização da conferência também eram escolhidos (eleitos) os conselheiros que iriam compor o ConCidades.

Para sintetizar o que aconteceu na realização das cinco Conferências Nacionais das Cidades foi elaborado o quadro 5, que apresenta um panorama das principais propostas aprovadas nestas conferências. Todas as informações expostas foram retiradas dos relatórios das conferências, homologados pelo Ministério das Cidades.

Quadro 5 - Panorama das Conferências Nacionais das Cidades.

ANO	EDIÇÃO	TEMA	PRINCIPAIS PROPOSTAS APROVADAS
2003	1ª Conferência Nacional das Cidades	Construindo uma política democrática e integrada para as cidades.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instalação do Conselho das Cidades; ➤ As atribuições, a composição e o funcionamento do Conselho das Cidades; ➤ As diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, constantes das Resoluções da 1ª Conferência das Cidades; ➤ Definição dos princípios que visavam efetivar a função social da propriedade urbana e a igualdade de acesso aos padrões urbanos; ➤ Propôs a criação de Sistema Nacional de Habitação com um Sistema Financeiro de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005); ➤ Propôs ainda que os consórcios intermunicipais passassem da esfera do direito privado para esfera do direito público (Lei nº 11.107/2005).
2004	2ª Conferência Nacional das Cidades	Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estabeleceu, como norma geral, a necessidade de definir diretrizes para a integração de políticas setoriais em todas as unidades da federação, em especial, em regiões metropolitanas; ➤ Definiu o marco regulatório do saneamento (Lei no. 11.445/2007); ➤ Propôs a regulamentação do Fundo Nacional de Habitação – FNHIS (Decreto no. 5.796/2006); ➤ Priorizou a regularização fundiária, aplicando-se os instrumentos do Estatuto da Cidade, e atuação na prevenção de ocupação de risco.
2007	3ª Conferência Nacional das Cidades	Avançando na gestão democrática das cidades.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aprovou que o ConCidades, com base nos princípios estabelecidos, elaborasse os termos do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; ➤ Estabeleceu mecanismos para a política de Regularização Fundiária; Definiu a implementação da Lei no 11.445/2007, do Saneamento básico e ambiental (diretrizes aprovadas nas Conferências, elaborada pelo Conselho, em conjunto com o Legislativo e Executivo); ➤ Destacou a necessidade de integração dos meios de transporte, a priorização dos modais de transportes sobre trilhos, o barateamento de tarifas para transporte público coletivo e reafirmou a prioridade aos

			<p>transportes urbanos público coletivo e a mobilidade e acessibilidade urbana.</p> <p>➤ Propôs a assistência técnica gratuita (Lei no 11.888/2008), encaminhou propostas de formas de organização, em todas as instâncias dos governos, para mediação e prevenção de conflitos fundiários.</p>
2010	4ª Conferência Nacional das Cidades	Avanços, dificuldades e desafios na implementação da política de desenvolvimento urbano.	<p>➤ Propõem o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano formado por sistema de Conferências, Conselhos e Fundos para integrar políticas urbanas setoriais e de programas governamentais;</p> <p>➤ Propõem ampliar a participação popular em todos os níveis de programas e em todas as esferas de governo;</p> <p>➤ Propõem uma campanha nacional para implementação de Planos Diretores; Consideram fundamental a capacitação de técnicos e de Conselheiros;</p> <p>➤ Afirmam a necessidade de estados e municípios regulamentar a assistência técnica gratuita;</p> <p>➤ Propõem condicionantes para que os financiamentos sejam liberados quando municípios e estados atendam à legislação federal;</p> <p>➤ Propõem a implantação de cadastro de terras, de imóveis vagos, assim como de Cadastro Multifinalitário;</p> <p>➤ Propõem a criação de Fundos para garantir Conselhos, a implantação de planos setoriais, planos e programas como garantia do funcionamento de Conselhos;</p> <p>➤ Propõem a necessidade de controle popular em grandes projetos de infraestrutura urbana, em obras do PAC, em projetos para grandes eventos nacionais e internacionais;</p> <p>➤ Dar continuidade ao debate do Projeto de Lei 3.057/2000, que estabelece normas para uso do solo urbano;</p> <p>➤ Tornar obrigatório à elaboração e implementação de Plano Diretor para todos os municípios, independente do tamanho de sua população;</p> <p>➤ Financiar projetos e programas ao cumprimento de legislação;</p> <p>➤ Apoiar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 285/09, que vincula recursos a programas de habitação.</p>
2013	5ª Conferência Nacional das Cidades	Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana Já.	<p>➤ Apoiar a elaboração, implantação e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico e dos Planos de Gestão Integrados, de resíduos sólidos, bem como a capacitação</p>

			<p>dos agentes locais, técnicos e gestores municipais e a sociedade civil;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Criar Fundo Nacional de Mobilidade Urbana; ➤ Implementar e apoiar a Lei Federal nº 11.888/2008 de Assistência Técnica gratuita a população de baixa renda; ➤ Implementação do FNDU Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano; ➤ Ficam obrigados todos os entes federados, até a próxima Conferência Nacional das Cidades, a criar e implementar seus Conselhos das Cidades, por lei, com caráter consultivo e deliberativo, com respectivos fundos; ➤ Apresentar Projeto de Lei, até 30 de junho de 2014, para institucionalizar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU); ➤ Dar continuidade ao Programa Minha Casa Minha Vida articulando-o com as políticas de desenvolvimento urbano.
--	--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos relatórios das Conferências Nacionais das Cidades, disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/secretaria-executiva>.

Assim, para dar continuidade na exposição sobre o ConCidades, será retratado no tópico seguinte a dinâmica organizacional deste conselho, bem como sua estrutura e o seu funcionamento ao longo de suas atividades.

4.2 Dinâmica Organizacional do ConCidades: Estrutura e Funcionamento.

Em relação à composição do ConCidades sua estrutura é designada pelo Decreto de n. 5.031 de 2004, que determinava ao conselho a composição de 71 conselheiros, e com a alteração desse Decreto por meio do Decreto n. 5.790 de 2006, esse quantitativo de membros é modificado para 86 conselheiros.

No quadro 6 é apresentada a composição dos órgãos e entidades que integravam o ConCidades conforme os dois Decretos acima citados. Nesse acréscimo de representantes é verificado que todos os segmentos obtiveram um aumento na quantidade de seus representantes. Dentre eles, vale destacar que o segmento dos movimentos populares obteve maior aumento relativo, quatro representantes a mais foram integrados para o fortalecimento dessas representações.

Os órgão ou entidades representadas eram eleitos por meio de assembleias por segmentos, entre delegados presentes em Conferências Nacionais (BRAGA; PESSALI,

2015), estes possuíam direito a voz e voto durante um mandato de três anos, sem remuneração. Os conselheiros tinham a missão de “assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional, com participação social e integração das políticas fundiárias e de habitação, saneamento ambiental e trânsito, transporte e mobilidade urbana” (MINISTERIO DAS CIDADES, 2004b, p. 51).

Quadro 6 - Composição do ConCidades de acordo com os Decretos nº 5.031/2004 e 5.790/2006.

SEGMENTO	Número de representantes de acordo com o Decreto nº 5.031/2004	Número de representantes de acordo com o Decreto nº 5.790/2006
Poder Público Federal	14	16
Poder Público Estadual	6	9
Poder Público Municipal	10	12
Entidades dos movimentos populares	19	23
Entidades empresariais	7	8
Entidades de trabalhadores	7	8
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	5	6
Organizações não-governamentais.	3	4
TOTAL	71	86

Fonte: Brasil *et al.* (2013).

Para o desenvolvimento de seu funcionamento o ConCidades contava com uma estrutura organizada por: Presidente; Plenário; Secretaria-Executiva do ConCidades; e Comitês Técnicos (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015). Nesse cenário, os conselheiros poderiam dividir suas atividades, e fazer parte de subgrupos de trabalhos (BERNHARDT, 2009), como os comitês que são divididos por áreas temáticas, além de serem participantes dos debates de conflitos e de conciliação sobre as diversas pautas sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Desta forma, o responsável pela função de Presidente do ConCidades era o Ministro das Cidades, a ele competia convocar e presidir as reuniões do colegiado; solicitar a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público; firmar as atas das reuniões e homologar as resoluções; constituir e organizar o funcionamento dos Comitês Técnicos e convocar as respectivas reuniões; e designar os

membros integrantes do ConCidades, na qualidade de titulares e respectivos suplentes, bem como seus representantes, eleitos na Conferência Nacional das Cidades (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015).

O Plenário era composto pelos 86 conselheiros representantes de órgãos e entidades, conforme já exposto no quadro 5. Este se reunia a cada três meses, as reuniões do ConCidades tinham que ter sua pauta previamente distribuídas entre os membros do Plenário. Já A Secretaria-Executiva do ConCidades era formada por uma equipe composta por um coordenador, um representante de cada Secretaria do Ministério das Cidades e equipe técnica, sua finalidade estava direcionada na promoção do necessário apoio técnico-administrativo ao Conselho e aos Comitês Técnicos, como: preparar, antecipadamente, as reuniões do Plenário do Conselho; providenciar a remessa da cópia da ata a todos os componentes do Plenário; dar ampla publicidade a todos os atos deliberados no ConCidades; entre outras atribuições (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015).

O ConCidades estava constituído por quanto Comitês Técnicos: o de Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e o de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, além disso, a finalidade desses comitês concentrava-se em subsidiar em caráter permanente o debate do Plenário (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015). Segundo Bernhardt (2009), dividir o ConCidades em Comitês Técnicos proporcionava aos conselheiros a participação em debates de temas que já possuíam um domínio maior, como também estes tinham a possibilidade de se especializarem em determinadas questões tratadas por estes comitês.

Após as discussões e conclusões das reuniões que eram feitas pelos comitês, estas eram registradas em atas próprias, e em seguida encaminhadas ao Plenário do ConCidades as propostas, para passarem por aprovação (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015). Ao chegar as discussões do Plenário as propostas eram abertas para o debate entre todos os conselheiros, por as propostas elencadas já serem previamente delimitadas nos Comitês Técnicos, a última fase consistia na aprovação das decisões mediante a formalização da resolução emitida pelo Plenário do ConCidades (BERNHARDT, 2009). Segundo Tatemoto (2016), após o processo de aprovação em Plenário a resolução era encaminhada para liberação da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral da União junto à pasta sobre responsabilidade do Ministério das Cidades, que a remetia para publicação no Diário Oficial.

No processamento das decisões o ConCidades emitia decisões que poderiam ser formalizadas mediante três tipos de resoluções: i) resoluções normativas: reservadas à regulamentação e normatização dos atos do ConCidades; ii) resoluções recomendadas:

relativas aos atos do Ministério das Cidades e de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e entidades da sociedade civil; iii) e resoluções administrativas: concernentes aos atos administrativos necessários à gestão das atividades internas do ConCidades (MINISTERIO DAS CIDADES, 2015).

Esses tipos de resoluções acima citados estão mencionados no Regimento Interno do ConCidades. Desta forma, dentre os tipos de resoluções apontados neste regimento, os que foram analisados na presente pesquisa são os relativos às resoluções normativas e recomendadas. Quanto às do tipo de resoluções administrativas, estas não foram identificadas, o que impossibilitou a incorporação de resoluções desse tipo para compor a análise.

Assim, as resoluções que integram a análise da pesquisa configuram as decisões emitidas pelo o ConCidades, aprovadas em Plenário, homologadas pelo Ministério das Cidades e publicadas em Diário Oficial, e também que estão disponibilizadas no portal do governo federal (fonte oficial para obtenção dos dados). As mesmas serão identificadas e classificadas, e analisados possíveis padrões decisórios no período de 2004 a 2017. A descrição das decisões como também a análise dos padrões decisórios farão parte do capítulo seguinte.

Diante disso, segundo Brasil *et al.* (2013), no processo decisório do ConCidades as decisões tomadas pelos atores no campo da reforma urbana são significativas. Estas decisões podem fornecer propostas e diretrizes que ajudarão na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento urbano das cidades. Além disso, essas decisões também expressam a participação social por meio de instâncias de participação institucional.

O ConCidades, em seu ciclo de vida, compreendido como a “temporalidade própria ao amadurecimento dos conselhos” (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016), sofreu com mudanças políticas no Ministério ao qual é vinculado, o Ministério das Cidades. Essas mudanças atingiram desde representantes do corpo estratégico do Ministério, como é caso das trocas de ministros, ao esvaziamento progressivo da equipe vinculada ao campo da reforma urbana. Essas mudanças trazem consequências nas representações do ConCidades, como também ao próprio funcionamento e no processamento de decisões (produção de resoluções) dessa instituição participativa (BRASIL *et al.*, 2013).

Diante disso, o ConCidades como uma instituição participativa em nível nacional, produziu a aprovação de propostas relativas a Políticas Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Trânsito, Mobilidade e Transporte Urbano, como também a Campanha Nacional

pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outras pautas (SERAFIM, 2013).

Por fim, vale ressaltar, como relatado no subtópico anterior, a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi adiada pelo Decreto n. 9.076/2017, e sua realização não aconteceu, ou seja, não foram eleitos novos conselheiros para compor o conselho. Além disso, esse mesmo Decreto passou para o Ministério das Cidades o poder de convocar a Conferência Nacional, como também de editar os regimentos internos de cada Conferência Nacional das Cidades.

Assim, este espaço de participação a partir de 2017, torna-se inoperante com o enfraquecimento das instâncias de participação vinculadas ao Ministério das Cidades por meio do Decreto n. 9.076/2017, chegando ao encerramento de suas atividades. Mas, mesmo este sendo enfraquecido, ao longo de sua trajetória demonstrou que no período que permaneceu em vigor pôde possibilitar resultados por meio da participação democrática em espaços institucionais, que foram constituídos mutuamente com a interação entre o Estado e atores sociais. Nesse sentido, o capítulo seguinte apresentará a produção decisória do ConCidades ao longo de sua existência, com a descrição e análise dos tipos de decisões e padrões identificados neste conselho a partir das resoluções produzidas.

5. PRODUÇÃO DECISÓRIA DO CONSELHO DAS CIDADES

5.1 Decisões emitidas pelo Conselho das Cidades.

Para a presente pesquisa, o período escolhido para verificação das decisões emitidas pelos ConCidades foram os anos de 2004 a 2017, vale ressaltar que as decisões utilizadas para serem mapeadas, classificadas e analisadas são as resoluções (atos normativos) emitidas nesse período. No entanto, após o mapeamento realizado na 1º etapa desse estudo foi identificado que no portal do governo federal (fonte oficial para obtenção dos dados) estão disponibilizadas apenas as decisões homologadas dos anos de 2004 a 2015.

Assim, serão apresentadas neste capítulo as resoluções mapeadas de 2004 a 2015. Para sanar a lacuna dos anos de 2016 e 2017, já que conforme o portal oficial não há decisões (resoluções) disponibilizadas neste período, o estudo direcionará a análise desses anos a partir das atas de reuniões que foram publicadas por o Conselho das Cidades como também bibliografias que retratam esse período do conselho, no sentido de entender como funcionaram as reuniões do conselho, quais as pautas abordadas e se as reuniões produziram decisões (resoluções), mesmo não sendo publicadas ou homologadas pelo o conselho.

Todas as resoluções mapeadas foram publicadas em Diário Oficial e até chegar de fato a essa publicação as resoluções passavam pela aprovação do Plenário do ConCidades. Depois de aprovada, a resolução era encaminhada para liberação da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral da União junto à pasta, este processo ficava sobre responsabilidade do Ministério das Cidades, que a remetia para publicação no Diário Oficial (TATEMOTO, 2016).

Este processo de liberação conforme Tatemoto (2016), em muitas das vezes dependeu de mobilização e pressão dos setores interessados, isso pode vir a explicar o porquê da publicação das resoluções no Diário oficial em determinadas situações não se deu na ordem cronológica da aprovação pelo Plenário. Exemplos dessa explicação são algumas das resoluções aprovadas em 2015 (Resoluções Recomendadas de nº 182, 185, 187 e 188) que só foram publicadas no Diário Oficial em 2016.

No Regimento Interno do ConCidades são apresentados os tipos de resoluções produzidas pelo conselho, como já informado no capítulo anterior as resoluções poderiam ser administrativas, normativas e recomendadas. Para compor análise nessa pesquisa utilizou-se as resoluções dos tipos normativas e recomendadas, aprovadas em Plenário, homologadas

pelo Ministério das Cidades e publicadas em Diário Oficial, e também que estão disponibilizadas no portal do governo federal.

Nos anos antes da criação e aprovação do Regimento Interno os atos normativos (resoluções) não possuíam diferenciação quanto à sua definição e classificação, isto pôde ser observado na produção de resoluções de março de 2004 até julho de 2005. Com a estruturação do funcionamento interno do conselho esses atos passam a ser organizados e após o período anteriormente citado a produção equivalente às resoluções adquirem nomenclaturas, como identificado nas demais resoluções até o ano de 2015.

Deste modo, neste primeiro tópico debruçaremos em apresentar o quantitativo produzido de decisões e os tipos de decisão tomadas por o ConCidades. Em relação à quantidade de decisões também identificaremos suas variações ao longo do período.

A tabela 1 expõem a quantidade e o percentual de decisões produzidas no ConCidades por ano. No período analisado nesse estudo, 2004 a 2017, o ConCidades produziu um quantitativo de 179 resoluções dentre resoluções recomendadas e normativas. Com o mapeamento visualizou-se que todo esse quantitativo foi produzido nos anos de 2004 a 2015, nesses anos foram emitidas resoluções aprovadas pelo Plenário e que foram encaminhadas pelo Ministério das Cidades para a publicação.

Já em 2016 e 2017 conforme as atas de reuniões do ConCidades foram produzidas resoluções aprovadas pelo Plenário, mas que não chegaram a publicação. Assim, verificou-se nessas atas de reuniões que houve resoluções que não foram homologadas e outras estavam em tramitação.

Tabela 1 - Resoluções Produzidas no ConCidades (2004 – 2015).

Ano	n	%
2004	23	12,85%
2005	15	8,38%
2006	27	15,08%
2007	10	5,59%
2008	18	10,06%
2009	14	7,82%
2010	12	6,70%
2011	15	8,38%

2012	10	5,59%
2013	11	6,15%
2014	11	6,15%
2015	13	7,26%
Total	179	100%

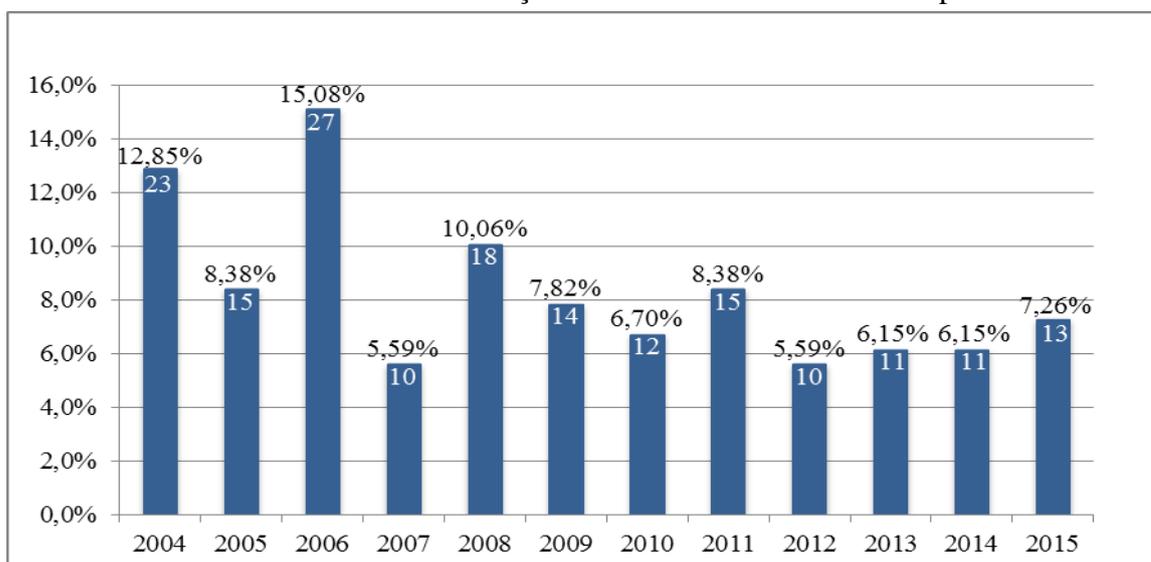
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

De acordo com os dados expostos, na fase inicial do ConCidades há os dois anos em que mais se produziram decisões ao longo do tempo. Destacam-se os anos de 2004 (23 resoluções) e 2006 (27 resoluções). Nos anos seguintes, constata-se que a produção de decisões permanece no quantitativo entre 10 a 18 resoluções.

Em 2007 a produção chega à menor quantidade de resoluções produzida (10 resoluções) durante o período analisado. Esse quantitativo é presenciado novamente no ano de 2012. Após o ano de 2012 o crescimento na produção de resoluções é ínfimo, nos anos de 2013 e 2014 permanece o mesmo quantitativo (11 resoluções) e no ano de 2015 chega à produção de 13 resoluções. Durante 12 anos o ConCidades produziu um total de 179 resoluções, de 2004 a 2015.

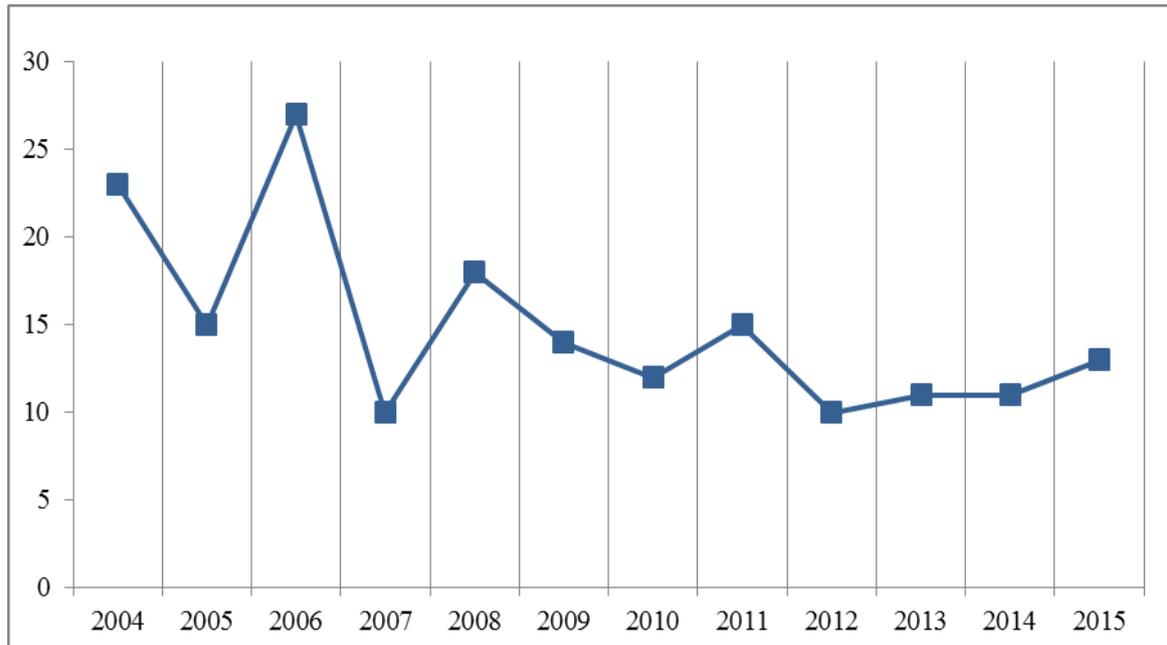
Para melhor visualização da produção de decisões é exposto no gráfico 1 o percentual das resoluções produzidas por ano no ConCidades. Em seguida é apresentado no gráfico 2 a distribuição das resoluções produzidas ao longo do período.

Gráfico 1 - Percentual de Resoluções Produzidas no ConCidades por Ano.



Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 2 - Distribuição das Resoluções Produzidas no ConCidades (2004 - 2015).



Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Com o auxílio do gráfico 2 é possível identificar que ao longo do período a produção de decisões passa por fases de maiores picos de produção, declínios, e retornos moderados de crescimento. Desta forma, é visualizado no ConCidades que as decisões produzidas passam por variabilidade na quantidade de decisões emitidas.

Podem ser percebidas três fases temporais que há incidência de variações: 1ª fase nos anos de 2004 a 2006, com os maiores picos de decisões produzidas (produção média 21,7); 2ª fase 2007 a 2011, declínio com o crescimento moderado na produção de decisões (produção média 13,8); e 3ª fase 2012 a 2015, declínio estável na produção de decisões (produção média 11,2). Essas variações na quantidade de decisões podem estar atreladas aos acontecimentos no direcionamento do setor da política urbana, como exposto a seguir.

Em 2004 o Ministério das Cidades juntamente com a participação do ConCidades elaboraram a nova Política Nacional de Habitação (PNH). A PNH propôs a implantação do Sistema Nacional de Habitação, dividido em dois sistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que tinha como público alvo a população de baixa renda, e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) que voltava-se para a população de renda média. Os dois sistemas operavam na política habitacional com fontes de financiamento distintos, o SHIS utilizava subsídios do FGTS, e o SNHM contava com recursos que provinham das instituições financeiras do SBPE (SILVA, 2014).

Ainda em 2004 outras políticas começaram a ser discutidas com a contribuição do ConCidades, e as secretarias do Ministério das Cidades. No processo de discussão iniciou-se a formulação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e a Política Nacional de Saneamento Ambiental, que contribuíram para estruturação e institucionalização do setor urbano (SILVA, 2014).

No ano de 2005 é aprovada a Lei nº 11.124/05 que regulamentou o SNHIS. Esse sistema era constituído por o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e por o um Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS) que na sua composição também contava com membros do ConCidades (SILVA, 2014). De acordo com Coelho (2017), para o SNHIS e o FNHIS foram previstos fundos articulados nos diferentes níveis federativos, todos controlados por conselhos com participação popular e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), esses critérios eram exigidos aos entes federativos que optassem se habilitar no sistema e adquirirem recursos federais.

Também em 2005 houve a aprovação da Lei do Consórcio Público (Lei nº 11.107/2005) e a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos". Segundo Silva (2014), a Campanha Nacional visava apoiar as prefeituras na elaboração de seus Planos Diretores Participativos, e a Lei do Consórcio Público regulamentava as regras na contratação da prestação dos serviços públicos (água e esgoto) no âmbito da cooperação interfederativa.

Em 2006, inicia-se a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PLanHab). Coordenado pela Secretaria de Habitação contou com a participação de representantes do ConCidades, do Conselho Gestor do FGTS e do CGFNHIS, e com o apoio de uma consultoria formada pelo Instituto FAU-USP e Logos Engenharia (SILVA, 2014).

Os anos acima mencionados fizeram parte do primeiro mandato do governo Lula, como identificado anteriormente foi a fase que o ConCidades deteve os anos (2004 e 2006) com os maiores números de produção de decisões. Nesta 1ª fase as decisões emitidas no ConCidades mostraram-se atuantes na elaboração de políticas para o setor urbano.

Nos anos pertencentes à 2ª fase de produção de decisões do ConCidades (2007 a 2011), observou-se em 2007 um declínio significativo de decisões emitidas. Nesse ano as políticas do setor urbano passam por um novo direcionamento, o governo Lula em seu segundo mandato anuncia o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este programa detinha um conjunto de ações para aumentar o investimento público em infraestrutura, estimular o investimento privado para o crescimento do país (CALDAS, 2015). O PAC contemplava obras nas áreas de habitação, saneamento e mobilidade urbana, com políticas prioritárias planejadas para os anos de 2007 a 2010 (SILVA, 2014).

Em meio a esse novo direcionamento das políticas do setor urbano, em 2007 foi aprovada a Lei nº 11.445/2007 que instituiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para política federal de saneamento. Essa lei contribuiu para a elaboração da proposta do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), coordenado pelo Ministério das Cidades com a participação de diversos órgãos e entidades representativas do setor e da sociedade (MINISTERIO DAS CIDADES, 2013a).

Em 2008 as decisões do ConCidades em termos quantitativos voltaram a crescer, não chegando a ser como os anos da 1ª fase do conselho, mas é identificado um crescimento. Neste ano o PlanHab que vinham sendo elaborado desde o ano de 2006 é finalizado. Silva (2014, p.) retrata que o PlanHab:

Estava alinhado com a PNH e as suas propostas incluíam o fortalecimento das capacidades da cadeia produtiva da construção civil, a consolidação de um arranjo institucional de política habitacional baseado no SNHIS, e dois temas caros à agenda da reforma urbana: a revisão dos modelos de financiamentos e subsídios, de modo a contemplar as necessidades financeiras da população de baixa renda, e a política urbana e fundiária, capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para HIS.

No entanto, em 2008 diante da crise econômica internacional, o governo federal decide implementar políticas anticíclicas de incentivo ao setor de construção civil, com o intuito de reaquecer a economia, gerar emprego e de renda, e atender as demandas por habitação (SILVA, 2014). Diante desse cenário, no ano seguinte em 2009 é divulgado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), desenhado com destaque para a participação do setor privado (CALDAS, 2015). Esse programa detinha instrumentos de incentivar a produção e a aquisição de imóveis novos e a requalificação de imóveis já construídos (SILVA, 2014).

Com o PAC e o PMCMV a Política de Habitação que estava sendo construída é conduzida para uma nova direção. Segundo Caldas (2015), antes destes programas esta política era implementada com a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e com acompanhamento do Conselho Nacional das Cidades, e a partir deles a Política de Habitação passa a ser é fortemente orientada pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), seu grupo executivo (GEPAC), e pelo Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (CAPMCMV). Além disso, com o PMCMV, o SNHIS acaba ficando em segundo plano com o novo rumo dado a Política de Habitação (TATEMOTO, 2016), assim como o FNHIS (CALDAS, 2015).

O PMCMV foi marcado por ter sua condução feita pela Casa Civil e o Ministério da Fazenda, juntamente com o apoio de empresários do setor da construção civil e do mercado imobiliário, e mesmo sendo um programa com foco na habitação o ConCidades não participou das discussões para sua elaboração (KLINTOWITZ, 2015).

Assim, os principais programas urbanos desenvolvidos pelo governo federal, o PAC e o PMCMV, são elaborados externamente ao ConCidades, isto é, no processo de concepção e o formulação do desenho institucional desses programas não houve a participação deste conselho (CASTRO *et. al*, 2011; KLINTOWITZ, 2015; FNRU, 2020).

Em 2010, último ano do segundo mandato do governo Lula é anunciado o PAC 2, com o eixo PAC MCMV e o eixo PAC Cidade Melhor, ampliando sua consecução para o período de 2011 a 2014 (SILVA, 2014). Desta forma, em 2011 com a eleição da sucessora do governo Lula a Dilma Rousseff, é concebido o PAC 2, expandindo recursos e metas para a continuidade da política (KLINTOWITZ, 2015).

Com os novos programas lançados pelo governo Lula e a continuidade desses programas a partir de 2011 já no governo Dilma, a produção de decisões na 2ª fase do ConCidades passa por declínios (2007, 2009 e 2010) e crescimentos moderados (2008 e 2011). Nesta fase do conselho é vivenciada a oscilação na quantidade de decisões produzidas. Como retratado acima em algumas das medidas adotadas pelo governo federal para a política urbana o ConCidades foi ignorado, refletindo sua ausência na elaboração dos novos programas, o PAC e PMCMV. Mesmo em meio a essa situação o ConCidades permaneceu discutindo outras pautas e produzindo decisões para a política urbana, isto pôde ser visto na elaboração do PlanHab e na proposta do Plansab.

Nos anos de 2012 a 2015 o governo Dilma ampliou investimentos do PAC 2. De acordo com Caldas (2014), os investimentos foram em obras de infraestrutura e no prosseguimento às mudanças institucionais, estas destinadas a incentivar o financiamento e o crédito para setor público (estados e municípios) investir em saneamento e habitação, na flexibilização dos limites de endividamento dos entes da federação, e também na modificação dos limites do Sistema Financeiro da Habitação.

Assim, com a continuidade do PAC e PMCMV incorporados no PAC 2, permaneceu a ausência da participação do ConCidades em relação a consecução desse programas, contudo suas ações na discussão das outras demandas da política urbana persistiram, como o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, regulamentado pela Lei nº 12.587/2012.

Diante disso, na 3ª fase do ConCidades (2012 a 2015), a produção de decisões passa por mais um declínio no ano de 2012 (10 resoluções), permanecendo estável nos anos

seguintes (2013 e 2014, 11 resoluções cada; e 2015, 13 resoluções). Este declínio pode ser considerado estável porque o crescimento na quantidade de decisões produzidas é pequeno até o ano de 2015, como pode ser visto na tabela 1, gráfico 1 e no gráfico 2. Além disso, esses anos compõem a fase do ConCidades que menos produziram-se decisões (produção média 11,2).

Com a apresentação do quantitativo produzido de decisões e a identificação de suas variações ao longo dos anos observados em três fases, partimos em seguida para a exposição dos tipos de decisões emitidas por o ConCidades. As classificações das resoluções por tipos de decisões foram realizadas após o mapeamento da produção de decisões do ConCidades, essa classificação foi realizada mediante a utilização da Tipologia de Padrões Decisórios.

Primeiramente foram classificados quanto à categoria: [DEF] definição geral da política, [FISC] fiscalização da política e atos de transparência do conselho, [GEST] gestão administrativa da política, [AUTO] autorregulação e autogestão, [IP] gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação, [99] outros. E em seguida a classificação relativa às subcategorias (conforme exposto na página 23).

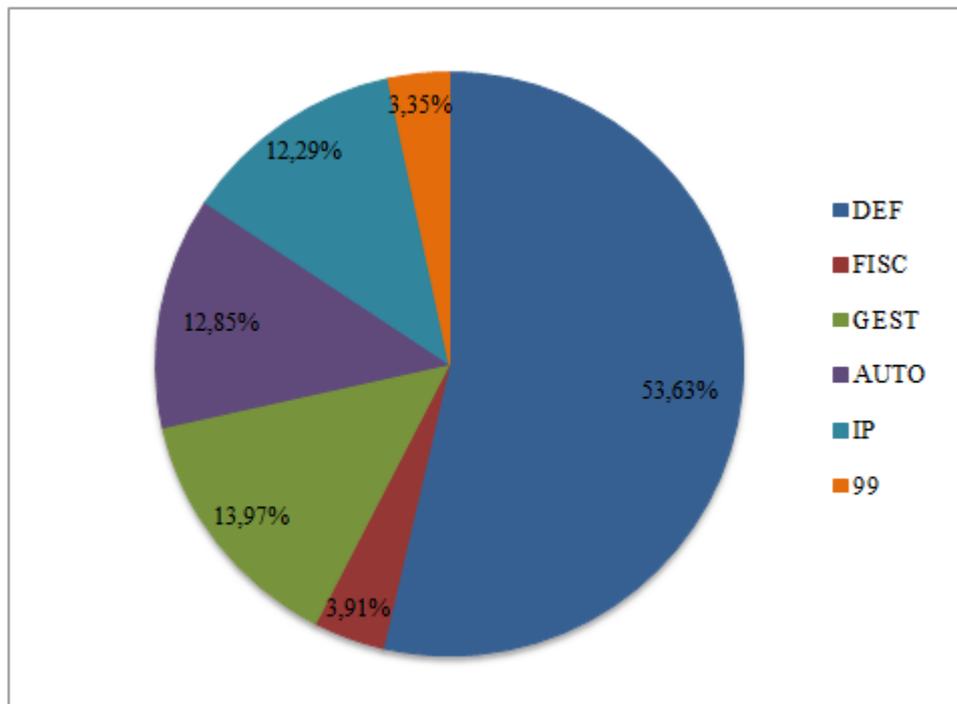
Na tabela 2 é demonstrada a quantidade e o percentual de resoluções produzidas em cada categoria da Tipologia de Padrões Decisórios no período que foram identificadas resoluções aprovadas e publicadas (2004 a 2015) pelo ConCidades. E no gráfico 3 é visualizado de forma mais ilustrativa o percentual equivalente as categorias de decisões da tipologia.

Tabela 2 - Tipologia de Decisões no ConCidades (2004 - 2015).

Tipos de Decisões	n	%
[DEF] Definição geral da política	96	53,63%
[FISC] Fiscalização da política e atos de transparência do conselho	7	3,91%
[GEST] Gestão administrativa da política	25	13,97%
[AUTO] Autorregulação e Autogestão	23	12,85%
[IP] Gestão e regulação de outras instâncias que envolvem participação	22	12,29%
[99] Outros	6	3,35%
Total	179	100

Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 3 - Percentual da Tipologia de Decisões (2004 - 2015).



Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

No ConCidades, em todas as categorias foram atribuídas decisões de acordo com as suas especificações, seguindo o que é delimitado pela tipologia utilizada. Desta forma, DEF (53,63%) é o tipo de categoria que apresentou maior número de produção de resoluções no período analisado, ou seja, mais da metade dos atos normativos do ConCidades visam incidir na política no momento *ex ante*. Assim, esse tipo de categoria pode caracterizar a produção de decisões do ConCidades mais direcionado a definição de planos, normas, critérios, diretrizes, e meta previstas para programas e políticas.

Os tipos de decisões nas categorias GEST (13,97%), AUTO (12,85%), e IP (12,29%) apresentam aproximadamente o mesmo quantitativo de decisões emitidas pelo ConCidades. Mesmo estas não sendo os tipos com o quantitativo mais predominante para este conselho, eles demonstram que o ConCidades também possui resoluções que caracterizam-se com tipos de decisões que podem incidir em outros estágios da política (nas atribuições de implementação da política), como também em relação aos atores sobre os quais incidem as decisões (conselheiros, outras instâncias de participação, grupos de trabalhos, comissões, colegiados, entre outros).

Já os tipos de decisões que se mostraram menos expressivos na produção decisória do ConCidades foram as categorias FISC (3,91%), além da categoria residual (3,35%), que representa as decisões que não permite encaixá-las em nenhuma das outras categorias. É

interessante que mesmo este conselho tendo um padrão de decisões significativo voltado à definição geral da política em contrapartida apresenta uma escassez de decisões que visam incidir na política *ex post*, isso pode ser verificado no quantitativo pouco relevante de decisões classificadas na categoria de fiscalização da política, apenas 7 resoluções produzidas no conselho durante o período analisado.

Ao classificar a categoria geral, deu-se continuidade à classificação de suas respectivas subcategorias conforme a Tipologia de Decisões. As subcategorias são os diversos subtipos em que podem ser classificadas as decisões após sua primeira categorização. Neste caso, para o ConCidades, à medida que se classificava o tipo de decisão da resolução identificava-se em seguida o subtipo da categoria ao qual pertencia essa decisão.

A tabela 3 contempla o quantitativo e o percentual das subcategorias visualizadas no ConCidades a partir da classificação da Tipologia de Decisões, nela estão apenas as subcategorias que obtiveram alguma resolução classificada como decisão dentro desse subtipo.

Tabela 3 - Subtipologia de Decisões (2004 - 2015).

Subtipos de Decisões	n	%
[DEF-A] Regulação da política e gestão orçamentária	78	43,58%
[DEF-B] Aprovação de projetos e parcerias do poder público	11	6,15%
[DEF-C] Definição de critérios para prestação de contas	2	1,12%
[DEF-9] Outros: categoria residual para DEF	5	2,79%
[FISC-A] Atos de transparência	3	1,68%
[FISC-B] Aprovação/denegação de contas e aplicações de sanções	1	0,56%
[FISC-9] Outros: categoria residual para FISC	3	1,68%
[GEST-D] Proteção de objetos da política e autorização de atividades com impacto setorial	1	0,56%
[GEST-E] Gestão de programas/ projetos/ convênios não estatais	3	1,68%
[GEST-F] Gestão de programas e projetos do poder público	17	9,50%
[GEST-9] Outros: categoria residual para GEST	4	2,23%
[AUTO-A] Gestão da atividade interna do conselho	13	7,26%
[AUTO-C] Regulação do funcionamento do conselho	6	3,35%
[AUTO-D] Gestão e regulação eleitoral	4	2,23%
[IP-A] Regulação da atividade de outras instâncias	13	7,26%
[IP-B] Gestão da atividade regular de outras instâncias	4	2,23%
[IP-C] Regulação e gestão eleitoral de outras instâncias	2	1,12%

[IP-9] Outros: categoria residual para IP	3	1,68%
[99] Outros	6	3,35%
Total	179	100%

Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Os subtipos auxiliam na compreensão do que as decisões das categorias representam, a partir deles são visualizados com maior profundidade o que é abordado em cada decisão. Na categoria DEF, que é o tipo de decisão mais produzida no ConCidades, possui em seus subtipos a predominância de decisões voltadas a subcategoria de [DEF-A] regulação da política e gestão orçamentária (43,58%). As Resoluções nº 02 de 2004 e a Resolução Recomendada nº 61 de 2018 exemplificam algumas das decisões classificadas nesse subtipo.

RESOLUÇÃO Nº 2 DE 16 DE JUNHO DE 2004. O Conselho das Cidades (...) - RESOLVE: Art 1º Recomendar ao Banco Central do Brasil e ao Conselho Monetário Nacional – CMN, que autorizem a suplementação de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais) para novas operações de crédito visando a execução de ações de saneamento pelo setor público, ampliando, assim, o disposto na Resolução 3153/03 do CMN (...).

RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 61, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2008 . O Conselho das Cidades (...) - Art. 1º Recomendar que o Ministério das Cidades emita orientação para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem seus Planos de Habitação de Interesse Social, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana, de forma articulada, observando as diretrizes do Estatuto das Cidades e em consonância com os Planos Diretores Participativos, no âmbito municipal (...).

Nos subtipos das categorias que possuem critérios que incidem em outros estágios da política também destaca-se o subtipo de decisões [GEST-F] gestão de programas e projetos do poder público (9,50%), pertencente a categoria de GEST, este subtipo é o segundo com mais quantidade de decisões. Um exemplo de decisão do ConCidades que enquadra-se nesse tipo de subcategoria é a Resolução Recomendada nº 31 de 2007.

RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 31, DE 1º DE MARÇO DE 2007. O Conselho das Cidades (...) - Resolve: Art. 1º O Conselho das Cidades entende ser necessária a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal, criando área específica para tratar de habitação de interesse social, dissociando-a da área que trata da habitação de mercado (...).

Os subtipos [AUTO-A] gestão da atividade interna do conselho e [IP-A] regulação da atividade de outras instâncias referem-se aos tipos de decisões (AUTO e IP) que incidem nos atores da política. Esses subtipos de decisões são os que apresentam a terceira maior quantidade (7,26%) de resoluções produzidas. Como exemplo desses subtipos de decisões

foram identificados no ConCidades a Resolução Recomendada nº 120 de 2011, relativo ao subtipo de decisão gestão da atividade interna do conselho; e a Resolução Normativa nº 14 de 2012, referente ao subtipo de decisão regulação da atividade de outras instâncias.

RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 120 DE 10 DE JUNHO DE 2011. O Conselho das Cidades (...) - Art. 1º Recomenda ao Ministério das Cidades a criação de Grupo de Trabalho, denominado GT-Consórcio, composto por dois membros titulares e dois suplentes, de cada um dos segmentos do Conselho das Cidades, com o fim de elaborar orientações, estudos e pesquisas sobre consórcios públicos voltados para a gestão associada do desenvolvimento urbano (...).

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 14, DE 06 DE JUNHO DE 2012. O CONSELHO DAS CIDADES (...) - Resolve: Art. 1º Aprovar o Regimento da 5ª Conferência Nacional das Cidades, nos termos do Anexo a esta Resolução Normativa (...).

Como apresentado no decorrer deste tópico verificou-se no ConCidades por meio do mapeamento realizado a produção de 179 resoluções aprovadas em Plenário e publicadas em Diário Oficial nos anos de 2004 a 2015. Durante este período verificou-se a variação da quantidade de decisões ao longo dos anos. Observou-se que o ConCidades passou por três fases temporais no que refere-se ao quantitativo produzido de decisões. Assim, os anos que apresentaram maior produção de decisões no ConCidades foram 2004 (12,85%) e 2006 (15,08%), e os anos com quantidade menor de decisões produzidas foram em 2007 e 2012, ambos com o mesmo quantitativo (5,59%).

Com a aplicação da Tipologia de Decisões foram classificadas todas as resoluções mapeadas, observou-se que dentre os tipos de decisões a categoria DEF é responsável por 53,63% das decisões produzidas durante o período analisado. Dentre as subcategorias da tipologia a DEF-A é o subtipo com maior frequência de decisões (43,58%), vale ressaltar que este subtipo é contemplado dentro da categoria DEF, ou seja, o quantitativo de decisões presentes nesse subtipo reflete no total de decisões dessa categoria.

Assim, para dar prosseguimento aos resultados desse estudo no tópico a seguir serão retratados os padrões de decisões do ConCidades, identificados a partir dos tipos de decisões classificados. Além disso, será observado se há variações nos padrões de decisões ao longo do período analisado, como também serão explorados os fatores endógenos e exógenos.

5.2 Padrões de Decisões do Conselho das Cidades.

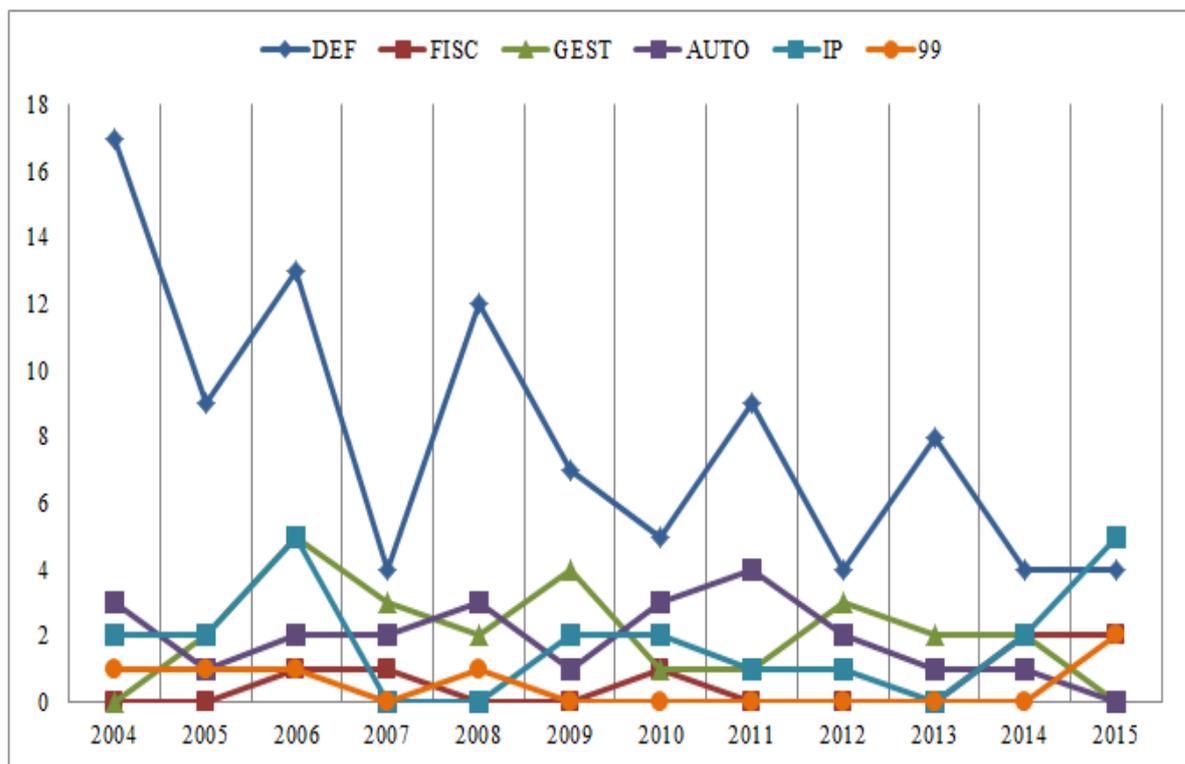
A partir dos conjuntos de decisões produzidas pelo ConCidades e a identificação realizada dos tipos de decisões neste tópico serão expostos os padrões decisórios observados

ao longo dos anos em que o conselho se manteve ativo, como também suas variações e os fatores endógenos e exógenos que podem contribuir para o estabelecimento de tais padrões. Conforme já mencionado, o período analisado neste estudo são os anos de 2004 a 2017. No entanto, na aplicação da Tipologia de Padrões Decisórios utilizaram-se os anos de 2004 a 2015, pois mediante mapeamento verificou-se a inexistência de publicações de resoluções em Diário Oficial.

Para explorar o que aconteceu no ConCidades nos anos de 2016 e 2017, como já explicado no tópico anterior, serão utilizadas as atas de reunião do ConCidades como também bibliografias que retratam esse período do conselho (abordados mais à frente).

Para auxiliar a identificação dos padrões decisórios do ConCidades, o gráfico 4 expõe os tipos de decisões distribuídos aos longo dos anos do conselho.

Gráfico 4 - Distribuição dos Tipos de Decisão Por Ano.



Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Conforme o gráfico 4, a partir da aplicação da Tipologia de Padrões Decisórios pode ser identificado que o ConCidades possui ao longo dos anos a maior concentração de decisões classificadas no tipo de categoria DEF. Esta categoria pode ser observada ao longo de todos

os anos do conselho que houve a produção de resoluções, ou seja, em todo o período de 2004 a 2015 (anos com resoluções aprovadas em Plenário e publicadas em Diário Oficial).

Assim, considera-se que a predominância da categoria de decisões DEF constitui o padrão decisório predominante ao longo dos anos no ConCidades, e que este tipo de decisões apresenta variações significativas no que refere-se ao seu quantitativo produzido no decorrer dos períodos. No entanto, mesmo que este tipo de decisão integre o padrão decisório predominante no conselho ao longo dos anos há outros tipos de decisões que aparecem de forma secundária, já que a categoria DEF é o padrão decisório que detém o maior quantitativo de decisões.

Desta forma, como o tipo de decisão DEF é o que está presente em todos os anos do conselho, este será o primeiro tipo de decisão a ser retratado, em seguida serão abordados os outros tipos de decisões FISC, GEST, AUTO e IP que aparecem de forma secundária no decorrer dos anos do ConCidades.

Em relação ao tipo de decisão DEF, este é o que apresenta a maior predominância de decisões na produção do ConCidades. Os anos que mais produziu-se este tipo de decisão foram 2004, 2006 e 2008, os dois primeiros anos citados pertencem ao período inicial do ConCidades. Dentre esse anos, 2004 é o ano em que mais produziu-se decisões do tipo DEF (17 resoluções), nesse ano o Ministério das Cidades tinha como Ministro o Olívio Dutra, este Ministro possuía uma trajetória política adepta ao projeto participativo no país. O fator endógeno relativo aos atores que compõem o conselho ajuda a mostrar que um ator político presente na composição do conselho e alinhado com as propostas na condução das políticas do setor urbano pode ter contribuído para o aumento na produção de decisões desse tipo.

Nos demais períodos do conselho são observados diminuições nas quantidades de decisões do tipo DEF, como também a presença de variações no seu quantitativo produzido. Mesmo com essas variações é verificado que apenas decisões do tipo DEF perduraram durante os diferentes períodos do conselho, chegando até 2015, que é o último ano que existiu a aprovação e publicação de resoluções no ConCidades.

Em 2005, 2009, 2011 e 2013 o tipo de decisão DEF apresenta a quantidade de decisões consideradas com a produção razoável, se comparado aos demais anos não alcançam o pico e nem o declínio das decisões produzidas. Os anos que obtiveram menor produção de resoluções com tipo de decisão DEF foram 2007, 2010, 2012, 2014 e 2015, na maioria desses anos essa diminuição aconteceu justamente no final e/ou início de novos mandatos governamentais. Em 2007 inicia-se o segundo mandato do governo Lula, em 2010 é o ano de

encerramento desse mesmo mandato; já em 2014 é o final do primeiro mandato do governo Dilma, e em 2015 iniciaria o 1º ano de seu segundo mandato.

Neste tipo de situação o fator exógeno pode explicar a redução de decisões. Segundo Gurza Lavalle, Voigt, e Serafim (2016) a mudança de contexto pode afetar exogenamente o funcionamento dos conselhos. Desta forma, pode ser associada a esta situação o fator contexto político, quando há modificação no projeto político dos governantes (CUNHA *et al.*, 2011). Além disso, nesses anos com menos produção do tipo DEF o governo federal direcionou novos rumos para a política do setor urbano, em 2007 houve o lançamento do PAC, em 2010 a implementação do PMCMV anunciado no ano anterior (2009), em 2012 e 2014 a continuidade desses programas com o PAC 2, e em 2015 a manutenção de desses programas, neste último ano ainda aconteceu uma crise política instaurada no segundo mandato do governo Dilma.

Na produção de resoluções com o tipo de padrão DEF os temas presentes nas resoluções referiam-se a orientação, aprovação, definição, criação, e elaboração de critérios, recursos, valores, metas, regras, diretrizes, projetos de lei, planos, programas e políticas relativos à habitação, saneamento ambiental, e mobilidade, recomendadas ao Ministério das Cidades, ao Congresso, aos conselhos, e aos entes federativos (municípios e estados). Exemplos desses temas nas decisões do ConCidades são: a elaboração dos Planos Diretores nos municípios; suplementação orçamentária para destinação de recursos para o FNHIS; orientações e diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; orientação para a elaboração dos Planos de Habitação de Interesse Social, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana; entre outros.

Segundo Castro *et al.* (2011), mesmo o ConCidades excluído da definição dos critérios e das deliberações de programas aprovados (PAC, PMCMV e PAC 2), como também do monitoramento sobre esses programas e ações em desenvolvimento no setor urbano, de forma geral, o conselho exerceu uma papel estratégico nas discussões sobre as políticas nacionais urbanas, participou da elaboração de planos nacionais (habitação, saneamento e mobilidade urbana) para a estruturação da política urbana, e para a implementação da política urbana buscou pautar ações e programas nacionais.

Assim, o ConCidades mesmo enquadrando-se como um conselho de natureza consultiva pôde ser identificado que produziu ao longos dos diferentes períodos de existência decisões do tipo DEF. Nesse sentido o conselho demonstrou que produziu decisões que pretendiam incidir no estágio das políticas do setor urbano em seu momento *ex ante*,

participando de discussões e deliberações para a elaboração e a constituição de políticas para o setor.

Alguns fatores endógenos nos ajudam a explorar essa questão. O ConCidades é um conselho que foi implementado em sua essência por atores envolvidos na luta em prol da reforma urbana, ou seja, os atores que integravam o conselho foram significantes na luta pela regulamentação desse setor, pode-se destacar entidades ligadas a sociedade civil, como ONG's, os movimentos sociais, como também integrantes do FNRU (ator fundamental no processo de construção das políticas urbanas no Brasil).

Deste modo, mesmo o conselho tendo a natureza consultiva os atores debatiam e tomavam decisões, mesmo sem poder de vinculação, que contemplassem definições para a política urbana. O fator endógeno relativo aos atores que compõem o conselho, expõem que a permanência desses ao longo dos anos no ConCidades pode vir incidir na produção de decisões que deliberam sobre a elaboração e formulação de políticas para o setor urbano.

No entanto, como visto na literatura, o conselho com o tipo de desenho consultivo limita a capacidade de constituir transformações institucionais (BRASIL *et al.*, 2003). Assim, pode ser identificado nesse estudo que outros tipos de decisões que também incidem nas políticas não obtiveram o mesmo quantitativo de resoluções se comparado as decisões do tipo DEF, padrão decisório predominante ao longo dos anos no ConCidades. Desta forma, se dará continuidade à exposição dos demais tipos de decisões identificados ao longo dos anos.

Neste sentido, outro fator endógeno que deve ser levado em consideração é a temporalidade própria ao amadurecimento do conselho, isto é, o ciclo de vida do conselho (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Este fator endógeno permite identificar como de deu produção dos outros tipos de decisões ao longo dos anos do conselho.

Deste modo, pôde ser verificado que os tipos de decisões GEST, AUTO, IP e FISC foram decisões produzidas pelo ConCidades que demandaram um certo tempo de maturação se comparado ao tipo de decisão DEF. Com o gráfico 4 pode-se perceber que esses tipos de decisões são introduzidos no conselho de forma oscilante no decorrer dos anos, e se comparados ao tipo DEF aparecem de forma secundária.

O tipo de decisão GEST tem seu aparecimento frequente nos anos de 2005 a 2014. O ano de 2005 é o primeiro ano que as decisões do tipo GEST aparecem no conselho, a partir deste ano esse tipo de decisão torna-se regular na produção de decisões. Mesmo as decisões do tipo GEST permanecendo frequente ao longo dos anos, o quantitativo produzido de resoluções passaram por oscilações, visualizado no gráfico 4.

Em todos os anos que há produção do tipo de decisão GEST, suas decisões aparecem de forma secundária em relação ao padrão de decisão do tipo DEF. Isto pode evidenciar que no ConCidades esse tipo de decisão incidiu de modo menos expressivo no que é relativo a fase de implementação das políticas, na prática em políticas e programas do setor urbano, como: o PAC; o PMCMV; o Programa de Crédito Solidário; o Programa de Saneamento Ambiental em Regiões Metropolitanas, entre outros.

O tipo de decisão AUTO aparece na produção de decisões do ConCidades em 2004 e se mantém até 2014, mesmo tendo sua produção durante esses anos a produção de resoluções desse tipo apresentam-se também de forma secundária e oscilante durante esse período. No caso do ConCidades é identificado que a produção deste tipo de decisão não corresponde ao que é relatado na literatura sobre a excessiva dedicação dos conselhos a decisões de autorregulação. De acordo com Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 616), com base nessa literatura poderia ser esperado que:

Os padrões decisórios dos conselhos fossem fortemente desbalanceados ou concentrados na emissão de atos autorregulatórios e que esses atos permanecessem demasiadamente elevados entre todos os tipos de conselho, incluindo os mais antigos – a despeito de cifras algo mais avultadas serem esperáveis nos casos de conselhos de criação mais recente, pelo processo natural de institucionalização.

Também é observado que após o ano de 2011 (momento que houve maior quantidade produzida desse tipo de decisão) há um declínio constante de resoluções, e ao chegar no ano de 2015 é visualizado que não há nenhuma resolução produzida com esse tipo de decisão. O ConCidades decresce a produção de decisões voltadas em relação a si mesmo, é importante ater-se que essa diminuição reflete o enfraquecimento do funcionamento interno do conselho (fator endógeno), como também mais uma vez o contexto político (fator exógeno) pode ser utilizado para explicar esse cenário. Em relação ao contexto político, em 2015 deu-se início ao 2º mandato do governo Dilma que aconteceu em meio a uma crise política, refletindo no ano seguinte (2016) na sua saída do governo com o processo de *impeachment*.

Já o tipo de decisão IP aparece de forma mais frequente nos primeiros anos do ConCidades (2004, 2005 e 2006), depois as decisões desse tipo voltam a aparecer de modo oscilante. Os anos que apresentaram a maior quantidade de resoluções com o tipo de decisão IP foram 2006 e 2015, vale destacar que 2015 é o único ano da produção de decisões do ConCidades que supera o quantitativo produzido do tipo de decisões DEF. Em 2015, as pautas das resoluções se concentraram na preparação da realização da 6ª Conferência

Nacional das Cidades e na recomendação da adoção das medidas necessárias para o funcionamento dos Conselhos das Cidades nos Estados e Municípios.

Os anos em que há interrupção de produção de resoluções com tipo de decisão IP são os anos de 2007, 2008 e 2013. Em dois desses anos (2007 e 2013) que esse intervalo ocorreu o fator endógeno relativo ao funcionamento interno do conselho pode explicar há ausência de produção desse tipo de decisão, pois o ConCidades nesses anos direcionou suas atividades internas para a realização da 3ª Conferência Nacional das Cidades em 2007, e a 5ª Conferência Nacional das Cidades em 2013.

Os temas mais citados na produção de decisões do tipo IP referiam-se às recomendações sobre o funcionamento dos Conselhos das Cidades nos demais entes federativos (estados e municípios), e a aprovação dos regimentos para a realização das conferências que deveriam acontecer nos anos estipulados. Assim, nessas situações a eventual incidência sobre a política é indireta (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016), mas que possibilitou ao conselho contemplar decisões incidentes sobre outras instâncias de participações.

O tipo de decisão menos frequente ao longo dos anos no ConCidades é FISC, que apareceu em: 2006 e 2007 de forma seguida, em 2010, e em 2014 e 2015 novamente em anos seguidos. No ConCidades há o contingente baixo de produção desse tipo de decisão, que não ultrapassa 2 resoluções por ano quando esta decisão foi emitida, o que demonstra que as decisões do conselho tem pouca incidência na política do setor no estágio *ex post*, em decisões pertinentes a fiscalização e sanção de prestação de contas. Isto pode ser consequência da natureza do conselho, por ser um conselho consultivo não tem poder deliberativo (quanto a sua natureza) para aplicar sanções.

Em apenas três anos, 2006, 2010 e 2014, pode ser visto a presença de todos os tipos de decisões, nestes casos não são considerados a categoria residual por serem decisões que compreendem atos administrativos cujo teor não permite encaixá-los em quaisquer tipos de decisão (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO; RODRIGUES, 2018). Isto evidencia que no ConCidades foi necessário pelo menos três anos para o conselho evoluir (amadurecer) na maior diversidade de decisões produzidas, e que ao longo dos anos essa situação aconteceu a cada quatro (2006, 2010 e 2014), justamente no final de cada mandato presidencial.

Somados ao fator endógeno (ciclo de vida do conselho) também podem ser considerados mais três fatores que auxiliam a explorar o cenário anteriormente citado, dois endógenos: o primeiro é em relação à estrutura institucional do no que refere-se às regras e

normas internas do conselho, o segundo relacionado à dinâmica interna para emitir as decisões no conselho; e um exógeno: o contexto político.

Os fatores endógenos acima citados podem levar um tempo para serem desenvolvidos ou utilizados com maior habitualidade pelos atores que irão compor o conselho. Assim, a partir do conhecimento de como funciona o processo de decisão dentro do conselho bem como as regras e normas internas vigentes os conselheiros podem estar mais adaptados à rotina que lhes é demandada. Como também os atos emitidos podem ser resultados de um processo de outras demandas internas pleiteadas no decorrer desse período, mas que só foram aprovadas e publicadas nesse intervalo de tempo (a cada quatro anos).

Para apresentar a distribuição dos tipos de decisões presentes em cada ano do ConCidade, no Anexo II deste estudo foram inseridos gráficos individuais que expõem a produção de decisões por ano do conselho, relativo as resoluções aprovadas e publicadas. Estes gráficos não foram inseridos no decorrer do texto pela quantidade de períodos, ou seja, doze anos equivalem a doze gráficos.

Conforme retratado no início deste tópico, verificou-se que durante os anos analisados, em 2016 e 2017 no ConCidades não houve a publicação de resoluções em Diário Oficial. Diante disso, o partiremos para a exposição do que aconteceu no ConCidades nesses anos em relação ao funcionamento das reuniões do conselho, no que refere-se as pautas abordadas e decisões emitidas (resoluções).

Em relação ao ano de 2016 verificou-se a realização de três reuniões que foram realizadas pelos membros do ConCidades, a 48^a, 49^a e 50^a Reuniões Ordinárias do ConCidades. Os temas debatidos pelos conselheiros nessas reuniões foram sobre a crise política, a macropolítica econômica na conjuntura brasileira, e a política econômica do governo e seus impactos na política de Desenvolvimento Urbano, todos os temas se referiam a conjuntura daquele período, além desses temas também foi objeto de debate a 6^a Conferência Nacional das Cidades.

Em todas essas reuniões identificou-se que os comitês técnicos do ConCidades fizeram apresentações sobre pautas relativas as políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade, e planejamento e gestão do solo urbano. No que refere-se às deliberações realizadas em 2016 pôde ser constatado que foram aprovadas pelo Plenário do ConCidades 9 resoluções (8 Resoluções Recomendadas e 1 Resolução Normativa), os temas deliberados eram sobre: revogação da Portaria nº 280 de 25 de junho de 2013; análise da não utilização de recursos do Orçamento Geral da União em projetos de infraestrutura; revogação da Medida Provisória 700/2016; conteúdos mínimos dos Planos de Mobilidade Urbana; alteração do

Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades; retirada da Medida Provisória 751/2016; alteração da Portaria nº 326 de junho de 2016; criação da Política Nacional de Supervisão Regulatória da área do Saneamento Básico; e realização do Seminário Nacional de Comemoração dos 10 anos da Lei 11.445/2007 (estabelece as diretrizes nacionais do saneamento básico).

As próprias atas de reuniões informam que algumas dessas resoluções encontram-se em tramitação, outras não foram homologadas, como também as últimas deliberadas no final do exercício de 2016 foram apenas aprovadas pelo Plenário. Casos com essas características no processo decisório não aconteceram apenas em 2016, também foi observado que há outras resoluções de outros anos que foram aprovadas em Plenário, mas que no decorrer de sua tramitação não chegou à publicação.

Sobre estes casos Tatemoto (2016, p. 78) aponta um fato importante sobre a produção de resoluções no ConCidades: “um volume relevante de resoluções aprovadas que enfrentam dificuldades burocráticas e políticas para sua publicação”. Diante disso, os atores políticos que compõem o conselho, como o Ministro, e até mesmo a dinâmica decisória são fatores endógenos que podem contribuir para a compreensão do encaminhamento das resoluções a serem ou não publicadas.

Isto é, dependendo do Ministro em exercício, a produção decisória do conselho pode ser maior ou menor, este pode ser considerado um ator político relevante na dinâmica do processo decisório (aprovação, tramitação e publicação da decisão). A constatação disso pode ser visualizada ainda em 2016 nas 48ª e 49ª Reuniões Ordinárias do ConCidades, as atas dessas reuniões informam a publicação de cinco resoluções que foram aprovadas em 2015 (Resoluções Recomendadas nº 182, 185, 187 e 188, e a Resolução Normativa nº 20).

Em 2017 o ConCidades passou pelo seu momento de maior enfraquecimento, chega ao encerramento de suas atividades. Neste ano não foram feitas as reuniões ordinárias que normalmente aconteciam no ConCidades, as reuniões realizadas foram duas do tipo extraordinária, a Reunião Extraordinária de 12 e 13 de junho que não foi intitulada numeração, e a 5ª Reunião Extraordinária de 27 de junho.

Na primeira dessas reuniões a pauta foi sobre o diagnóstico e avaliação da conjuntura e do conselho, o Decreto 9.760 de 07 de junho 2017, a 6ª Conferência Nacional das Cidades, e a retomada das reuniões do ConCidades. Além disso, na ata dessa reunião foi anexada uma nota de repúdio ao Decreto 9.076/2017, que contou com assinaturas de 30 entidades representativas de diversos segmentos.

O teor dessa nota era sobre o desmonte do ConCidades por meio do Decreto emitido pelo governo Temer, que retirou o poder de convocar e organizar a Conferência do Conselho das Cidades e adiou a 6ª Conferência Nacional para 2019. Segundo o Anexo I da Ata da Reunião Extraordinária de 12 e 13 de junho de 2017, essas medidas ameaçam a estruturação de um sistema de participação popular e gestão democrática, já que de acordo com o Decreto publicado foram transferidos os poderes sobre a Conferência ao Ministério das Cidades, como também retirada a competência da Conferência de eleger os membros do conselho.

Ainda nessa nota de repúdio as entidades informam que o governo em resposta a essa movimentação convocou uma reunião extraordinária para o fim de junho com intuito de desmobilizar a reunião convocada pelos conselheiros (as), além disso, as entidades também exigiam a revogação imediata do Decreto 9.076/2017.

A reunião citada nesta nota é a 5ª Reunião Extraordinária de 27 de junho. Nela foi aprovada a Ata da Reunião Extraordinária de 12 e 13 de junho. O tema principal debatido foi o Decreto nº 9.076/2017, conseqüentemente as deliberações também foram em torno desse Decreto. Assim, houve a aprovação em Plenário de três resoluções (2 normativas e 1 recomendada) que continham as seguintes decisões: definição de novas datas para as etapas estadual e nacional da 6ª Conferência Nacional das Cidades, e a prorrogação do mandato do atual Conselho Nacional das Cidades; definição do novo calendário para as reuniões da 5ª Gestão do Conselho Nacional das Cidades; e a recomendação da revogação do Decreto 9.076/2017. Nessa deliberação, o Plenário ainda aprovou a Moção de Repúdio ao Decreto 9.076/2017.

Após estas duas reuniões extraordinárias o ConCidades não realizou mais reuniões, as resoluções aprovadas em Plenário não foram publicadas em Diário Oficial, e a 6ª Conferência Nacional das Cidades não ocorreu, bem como não foi feita a eleição de novos conselheiros que iriam compor o conselho. Isto é, o ConCidades chega ao final de um ciclo de vida, a instância de participação passa pelo processo de fechamento de suas atividades dentro do Ministério das Cidades.

Deste modo, pode-se identificar que mais uma vez o fator exógeno contexto político auxilia a explorar a situação do ConCidades em 2017, com o fechamento de fato dessa instituição participativa, como também em 2016 e nos anteriores com a crise política.

Logo, a partir do que foi retratado ao longo deste capítulo pode-se inferir que, mediante aplicação da Tipologia de Padrões Decisórios no ConCidades, há a predominância do tipo de decisões DEF, este considerado o padrão decisório presente em todos os períodos do conselho que há a produção de decisões aprovadas e publicadas.

Além disso, pode ser confirmada que há variação na produção decisória do ConCidades em relação à quantidade de decisões produzidas ao longo dos anos, e que os fatores explicativos endógenos (funcionamento interno do conselho; os atores que o compõem: político e social; a dinâmica para emitir as decisões; regras e normas: regimento interno; e o ciclo de vida do conselho) e exógenos (contexto político: governo federal; aos órgãos: ministérios e secretarias; e o setor da política urbana) ajudam a explorar a variação dessa produção. Contudo, em relação à variação do padrão decisório não se confirma no caso do ConCidades, porque verificou-se que o padrão decisório do conselho (DEF) é constante ao longo dos anos, e que mesmo havendo a presença de outros tipos de decisões estes se mostraram de forma secundária se comparado às decisões do tipo DEF, além de oscilarem durante o período analisado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil as instituições participativas são instâncias que proporcionaram acesso de atores sociais ao Estado, com a presença de atores que ao longo da trajetória por democratização no país reivindicaram pautas centrais relacionadas aos diversos setores de políticas públicas.

Uma dessas pautas concentrou-se na solução das questões relacionadas à política urbana, nas temáticas que envolvem habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte, como também na garantia de direitos à cidade, a função social da propriedade, a regulamentação fundiária do uso do solo, entre outros. Na luta e conquista desses aspectos a participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, como o MNRU e FNRU, foram atores chaves que na construção da política para o setor urbano.

A partir da construção dos canais de acesso ao Estado, os atores sociais reorientaram suas ações e institucionalizam suas demandas em instâncias participativas, estas tornaram-se espaços propícios para acontecer diálogos e discussões sobre a elaboração e implementação de políticas. No caso do setor da política urbana a instituição participativa constituída foi o Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades.

O ConCidades pode ser considerado uma instância participativa que interagiu com os diversos interesses relativos a política urbana no país, também foi um espaço de pactuação e deliberação entre os diferentes atores (sociais e estatais) que integravam sua estrutura institucional. Assim, esta pesquisa se debruçou no estudo de caso sobre este conselho, para mapear suas decisões (resoluções) produzidas, classificar os seus tipos de decisões com a aplicação da Tipologia de Padrões Decisórios, verificar os padrões decisórios deste conselho variam, e explorar os fatores explicativos endógenos e exógenos para tais padrões.

Deste modo, foram mapeadas 179 resoluções no período de 2004 a 2015, estas são as resoluções aprovadas em Plenário e publicadas em Diário Oficial. Também constatou-se por meio das atas de reuniões do conselho que nos anos de 2016 e 2017 foram aprovadas em Plenário 13 resoluções, no entanto, umas não foram homologadas e outras seguiram em tramitação, mas verificou-se que nenhuma delas foram publicadas.

Em relação aos tipos de decisões, foram produzidas ao longo dos anos no ConCidades todas as categorias e subcategorias de decisões classificadas pela Tipologia de Padrões Decisórios. Dentre os tipos de decisões observou-se que o padrão de decisões do ConCidades apresenta predominância do tipo de definição geral da política durante o período analisado.

Além disso, pôde ser confirmado que há variação na quantidade dos tipos de decisões produzidas ao longo do tempo, exploradas a partir dos fatores endógenos (funcionamento interno do conselho; os atores que o compõem: político e social; a dinâmica para emitir as decisões; regras e normas: regimento interno; e o ciclo de vida do conselho) e exógenos (contexto político: governo federal; aos órgãos: ministérios e secretarias; e o setor da política urbana). Não foi identificada variação de padrões decisórios ao longo do período. No ConCidades a predominância de decisões relativas à definição geral da política permaneceu ao longo dos anos. Mesmo havendo a presença dos outros tipos de decisões, a distribuição entre as mesmas oscilou significativamente, e por isso não se identificam padrões no decorrer dos anos.

Logo, o ConCidades durante o período analisado produziu decisões que pretendiam incidir na elaboração e formulação das políticas urbanas, conforme identificado no tipo de padrão de decisões: definição geral da política. Este tipo de padrão revela e confirma que esta instituição participativa, mesmo com natureza consultiva, emitiu decisões sobre temáticas que pretendiam incidir no estágio *ex ante* das políticas. Assim, o ConCidades emitia decisões sobre definição de critérios, diretrizes, metas, entre outros, para os projetos, planos e programas que deveriam compor ou já integravam a política urbana no país.

No entanto, mesmo o ConCidades exercendo as atividades a ele atribuídas, em 2017 o ciclo de vida do conselho se encerra. Como explorado no decorrer da análise desta pesquisa um dos fatores explicativos exógenos mais citados neste estudo é o fator contexto político, decisivo para o fechamento dessa instituição participativa. Com as mudanças governamentais no governo federal os projetos políticos alteraram-se e os canais de participação social passaram pelo processo de fechamento de seu funcionamento.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: repensando atores e oportunidade políticas. **Lua Nova**, São Paulo: p. 15-46, 2018.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre: ano 13, n. 28, p. 52- 84, set./dez. 2011.
- ABREU, Mauricio de Almeida. A cidade da geografia no Brasil: percursos, crises, superações. *In*: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (org.). **Cidade: história e desafios**, Rio de Janeiro: Ed.Fundação Getulio Vargas, 2002. 295 p.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo: n. 109, p. 68-92, mar. 2012.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa & TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na ultima década. **Lua Nova**, n.94, p. 255-294, 2015.
- ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 109-123.
- AVRITZER, Leonardo. Teória Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000.
- AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). A inovacao democratica no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto (org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 33-42.
- AVRITZER L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências nacionais: atores dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.
- BRAGA, Andréa Luiza Currealinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. **Guaju**, Matinhos: v. 1, n. 2, p. 3-22, jul./dez. 2015.

BRASIL, F. P. D. *et al.* Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n. 48, p. 5-18, 2013.

BRASIL. Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 8 jun. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm. Acesso em: 09 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BERNHARDT, Erica Maria Barroso. **Participação no Espaço Público: O Caso do Conselho das Cidades**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia na Universidade de Brasília/UnB, Brasília, 2009.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB: v. 2, 2010.

CALDAS, Maria F. **Política Urbana, Ação Governamental e a Utopia da Reforma Urbana no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2015.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos Sociais e Instituições Participativas - Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n 88, p. 83-98, 2015.

CASTELO, Graziela; HOUTZAGER, Peter & LAVALLE, Adrian Gurza. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, 67, p.49-103, 2006.

CASTRO, Rafaelle de; FERREIRA, Regina; JUNIOR, Orlando; CARDOSO, Adalto. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: 35º ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, Caxambu: 2011. **Anais ANPOCS**. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt04-19/875-participacao-e-controle-social-nas-politicas-urbanas-avancos-e-limites-do-conselho-nacional-das-cidades/file>. Acesso em: 01 jul. 2020.

CAYRES, Domitila Costa. Ativismo Institucional e Interações Estado-Movimentos Sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo: n. 82, p. 81-104, 2017.

CARVALHO, Claudio Oliveira; MORAES, Ariana Ferreira de Alencar. Participação popular no ordenamento urbano: mobilizações em prol da reforma urbana e do direito à cidade. In: CARVALHO, Claudio Oliveira; GRASSI, Karine; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano. (Org.). **Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências**. Caxias do Sul: EducS, 2018. Cap. 5.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CYSMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tómas. Política Habitacional no Brasil. A História e os Atores de uma Narrativa Incompleta. *In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira.** São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124 p.*

COELHO, Robson W. A **‘Governança Urbana Participativa’**: A Experiência do Conselho Nacional das Cidades – Ministério das Cidades. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Rio de Janeiro, 2017.

COSTA, André Galindo; PERES, Ursula Dias. Modelos Teóricos Explicativos Para Instituições Participativas: Construção de um Quadro Conceitual. **RG&PP**, v. 4, n. 1, p. 1-21, 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Débora C. Rezende de; FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 297-321.*

DOOWON, S. *Civil society in political democratization: social movement impacts and institutional politics.* **Development and Society**, v.35, n. 2, p. 173-195, 2006.

FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA – FNRU. **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 Antidemocrática.** Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, n. 7, pp. 9-31, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

GUICHENEY, Hellen. Para Além da Participação: conselhos e o funcionamento regular das políticas públicas municipais em contexto federativo. *In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Belo Horizonte: 2016. **Anais ABCP.** Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/04/para-alem-participacao-conselhos-e-funcionamento-regular-das.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2020.*

GUICHENEY, Hellen. **Provisão Municipal de Bem-estar Social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GRAY, D.E. **Pesquisa no mundo real.** Porto Alegre: Penso, 2012.

GUSSO, Ramon J. Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana. *In: Encontro Aula da ANPOCS, 37, 2013, Águas de Lindóia. **Estado em***

movimento: interações socioestatais, incorporação de demandas e seus impactos institucionais no Brasil contemporâneo. Águas de Lindóia: 2013.

GURZA LAVALLE, Adrian. Sem Pena Nem Glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: v. 59, n. 3, p. 606-650, 2016.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. Conselhos - Padrões Decisórios, Ciclos de Vida e Resiliência em municípios de grande porte. In: 42º ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, Caxambu: 2011. **Anais ANPOCS**. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt24-20>. Acesso em: 01 jul. 2020.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B.; RODRIGUES, F. **Tipologia de decisões dos conselhos**. Centro de Estudos da Metrópole - CEM. 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian *et al.* **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.

GURGEL, Claudio. JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: v. 10, 2010.

IPEA. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. PIRES, Roberto Rocha C (org.) Brasília: 2011.

JÚNIOR, N. S. UZZO, K. **Trajatória da reforma urbana no Brasil**. Cidade Para Tod@s. Chile: Ed.1 Habitat International Coalition, p. 259-270, 2010.

JUNIOR, O. A.S. O Fórum nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. **Cadernos do UFRN**, Rio de Janeiro: n. 1, 2009.

LIMA, Priscila Gualberto. O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. **Revista Contraponto**, v. 1, n. 1, jan./jul. 2014.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MARICATO, Emília. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras. **Em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, 2000.

MARICATO, Emília. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas Públicas. Políticas sociais acompanhamento e análise*, IPEA, n. 12, p. 211-220, fev. 2006.

MOSCARELLI, Fernanda; KLEIMAN, Mauro. Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.45, n.3, p. 483-511, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política nacional de desenvolvimento urbano. **Caderno MCidades**, Brasília: n. 1, nov. 2004a.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Participação e controle social. **Caderno MCidades**, Brasília: n. 2, nov. 2004b.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Um Exercício de Gestão Democrática. **Secretaria-Executiva do Conselho das Cidades**. Brasília: 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Habitação. **Secretaria Nacional de Habitação**. Brasil: 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Curso I – O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade, Unidade 2 – **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**. Brasil: 2013a. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/evento/178/PROGRAMA+DE+FORMACAO+EM+GESTAO+DE+PROJETOS+URBANOS:+Curso+I++O+Ministerio+das+Cidades:+estruturas+e+politic+as+sob+sua+Responsabilidade>. Acesso em: nov. de 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Curso I – O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade, Unidade 3 – **Secretaria Nacional de Habitação**. Brasil: 2013b. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/evento/178/PROGRAMA+DE+FORMACAO+EM+GESTAO+DE+PROJETOS+URBANOS:+Curso+I++O+Ministerio+das+Cidades:+estruturas+e+politic+as+sob+sua+Responsabilidade>. Acesso em: nov. de 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Curso I – O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade, Unidade 4 – **Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana**. Brasil: 2013c. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/evento/178/PROGRAMA+DE+FORMACAO+EM+GESTAO+DE+PROJETOS+URBANOS:+Curso+I++O+Ministerio+das+Cidades:+estruturas+e+politic+as+sob+sua+Responsabilidade>. Acesso em: nov. de 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **ConCidades: Cidade, Cidadão, Cidadania**. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/317/titulo/cartilha-concidades---conselho-das-cidades>. Acesso em: 11 dez. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Atas das Reuniões do ConCidades**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/conselhos/conselho-das-cidades>. Acesso em: 09 set. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Conferências das Cidades**. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/secretaria-executiva>. Acesso em: 31 mar. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Resoluções ConCidades**. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>. Acesso em: 23 mar. 2020.

MELO, Marcos André. Política de Habitação e Populismo: O Caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 3, n. 1, 1990.

OLIVEIRA, Adriel R.; MARTINS, Simone; MELO, Emanuelle C.; MAIA, Leticia L.; PINTO, Tainá R. G. S. Participação e Funcionamento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 2, 2018.

OLIVEIRA, Celso Moran; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n.2 p. 322-334, mai./ago. 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES. Curso I – O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade. **Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos**. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/evento/178/PROGRAMA+DE+FORMACAO+EM+GESTAO+DE+PROJETOS+URBANOS:+Curso+I++O+Ministerio+das+Cidades:+estruturas+e+politicassob+sua+Responsabilidade>. Acesso em: nov. 2014.

_____. Resolução nº 2 de 16 de junho de 2004. O Conselho das Cidades recomenda ao Banco Central do Brasil e ao Conselho Monetário Nacional – CMN, que autorizem a suplementação de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais) para novas operações de crédito. **Diário Oficial da União**, Brasília: 2004. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Resolução Recomendada nº 31, de 1º de março de 2007. O Conselho das Cidades entende ser necessária a adequação da estrutura organizacional da Caixa Econômica Federal, criando área específica para tratar de habitação de interesse social. **Diário Oficial da União**, Brasília: 2007. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Resolução Recomendada nº 61, de 3 de dezembro de 2008 . O Conselho das Cidades recomenda que o Ministério das Cidades emita orientação para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem seus Planos de Habitação de Interesse Social, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília: 2008. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Resolução Recomendada nº 120 de 10 de junho de 2011. O Conselho das Cidades recomenda ao Ministério das Cidades a criação de Grupo de Trabalho, denominado GT-Consórcio. **Diário Oficial da União**, Brasília: 2011. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Resolução Normativa nº 14, de 06 de junho de 2012. O Conselho das Cidades aprova o Regimento da 5ª Conferência Nacional das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília:2012. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>. Acesso em: 25 jun. 2019.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. (Org.). **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**, Brasília: Anfip, 2008. 270 p.

ROMAO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 28, n. p. 124-143, 2013.

SANTOS, A. H. **A efetividade das decisões do conselho nacional de saúde: mecanismos e agenda governamental**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Democracia participativa: nova relação do Estado com a sociedade 2003 – 2010**. 2ª ed. Brasília: 2001.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2013.

SERAFIM, Lizandra; TEIXEIRA, Ana Claudia C. Controle Social das Políticas Públicas. **Repente Participação Popular na Construção do Poder Local – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas**, São Paulo: n. 29, p. 1-4, 2008.

SANTOS, Priscilla Ribeiro; ALFREDO, Alejandro Gugliano. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 03-19, 2015.

SILVA, Anna Amélia. **Reforma urbana e o direito à cidade**. São Paulo: Pólis, 1991.

SILVA, G. U. L. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Ministério das Cidades.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: SILVA, Frederico Barbosa et al. [Org.] **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005. Cap. 08.

SILVA, F. L. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro:** estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no governo Lula. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

SILVA, Marcelo K. Dos Casos aos Tipos: Notas para uma Apreensão das Variações Qualitativas na Avaliação das Instituições Participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 233-246.

SOUZA, J. M. S. S. **Estudo da Situação Habitacional da Cidade de João Pessoa- PB.** 2016. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia e Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e a Democracia Participativa: Aprofundando o Debate. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba: n, 25, p. 209-213, nov. 2005.

TATEMOTO, Rafael Locateli. **Questão Urbana e Democracia Participativa:** O caso do Conselho das Cidades. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2016.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da Participação à Qualidade da Deliberação em Fóruns Públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 91-107.

VILLELA, L. E; VIDAL, M. O.; ARAUJO, A. C.; COSTA, N. L.; COSTA, E. G. A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro: v. 14, n. 11, Jul. 2016.

ANEXO I

Quadro 7 - Descrição das Subcategorias da Tipologia de Padrões Decisórios.

SUBTIPOS DE DECISÕES
<p>[Def-a]. Regulação da política e gestão orçamentária: Inclui atos administrativos (AAs) nos quais o conselho estabelece diretrizes, critérios gerais, regras e metas da política setorial. Fazem parte deste subtipo: i) Definição de metas da política; ii) Definição de critérios para convênios, projetos e inscrição de entidades; iii) Definição de critérios para acesso de beneficiários a programas sociais ou recursos da prefeitura; iv) Definição de normas para proteção do objeto da política; v) definição de regras da política.</p>
<p>[Def-b]. Aprovação de projetos e parcerias do poder público: Atos que aprovam projetos, programas, ou parcerias provenientes e sob responsabilidade do poder público ou termos de compromisso entre entes federados. A aprovação do conselho é uma etapa mandatória para a implementação de parte da política setorial assumida pelo poder público. Programas e projetos envolvem ações variadas que são hierarquicamente ordenadas e articuladas por um objetivo geral comum, e estabelecem critérios vinculantes para a execução da política. Inclui também decisões que aprovam ou não a adequação do município a normas estabelecidas em instâncias supramunicipais para execução da política setorial ou a adesão do município a programas de instâncias superiores.</p>
<p>[Def-c]. Definição de critérios para prestação de contas: Corresponde a atos que definem critérios para prestação de contas por parte dos executores da política (secretaria, entidade prestadora, etc.). Entendemos que essa etapa diz respeito à definição de critérios gerais que regulam a última etapa do ciclo da política. O exercício propriamente dito da prestação de contas é <i>accountability</i>, e corresponde ao tipo FISC. AAs pertencentes à DEF-C podem se referir a quaisquer tipos de atores que possam vir a realizar parcerias e convênios com o conselho e/ou prefeitura.</p>
<p>[Def-d]. Tombamentos/demarcações públicas: Diz respeito a decisões que atribuem <i>status</i> especial a objetos de proteção da política, tais como tombamento de monumentos ou demarcação de área de preservação ambiental.</p>
<p>[Def-9]. Outros: Categoria residual para DEF.</p>
<p>[Fisc-a]. Atos de transparência: Refere-se à publicização de informações que, em princípio, permitirão a outros atores externos agir como agentes de prestação de contas (ou como agentes de <i>accountability</i>). Estes atos podem se referir a (publicar informações acerca da atuação de) entidades da sociedade civil que são executoras da política, ao poder público ou ao próprio conselho. Com o intuito de permitir o controle social, isso inclui, por exemplo, a publicação, pelo conselho, dos extratos dos termos de convenio (realizado entre o Executivo e uma entidade), a publicação de gastos do fundo municipal que foram realizados pelo conselho, além da publicação dos termos de convênios ou das prestações de contas do poder público ou de entidades executoras da política.</p>

[Fisc-b]. Aprovação/denegação de contas e aplicações de sanções:

Trata-se da situação na qual outra entidade da sociedade civil, instituição do poder público municipal, ou mesmo outras instâncias de participação são sujeitos ao controle retrospectivo do conselho, isto é, prestam contas ou são *accountable* ao conselho. Compreende a avaliação da política pregressa: aprovação/denegação da prestação de contas dos fundos municipais quando o dinheiro é utilizado por entes que não o conselho, relatórios de gestão de secretarias municipais e relatórios de cumprimento de projetos que tenham sido apresentados ao conselho tanto pela sociedade civil, quanto pelo poder público municipal. Inclui também atos que denunciam irregularidades e/ou que contem instruções para saná-las. Compreende também a inserção dos conselhos em processos regulares de monitoramento e fiscalização do andamento da política.

[Fisc-9]. Outros:

Neste subtipo incluem-se decisões não vinculantes (manifestações de apoio, moções de apoio ou repúdio, tomadas de posição política por parte dos conselhos em relação a atores e fatos políticos específicos), além de outros AAs pertencentes ao tipo FISC, porém não contempladas pelos critérios em FISC-A e FISC-B.

[Gest-a]. Comunicados sobre entidades, executivo ou equipamentos públicos, com efeito de publicitação e homologação:

Atos que comunicam informações pontuais sobre o poder público ou sobre entidades da sociedade civil executoras ou beneficiárias da política. Envolvem mudanças de razão social ou de endereço, horários de funcionamento, plantões de atendimento, entre outros. Trata-se principalmente de informação cuja publicação faz parte do devido processo formal. Assim, por exemplo, a validade de um convênio supõe que razão social e endereço da entidade executora sejam de conhecimento público e, por isso, mudanças a seu respeito devem ser publicadas pelo conselho no diário oficial. É possível que conselhos emitam atos homologando suas próprias decisões.

[Gest-b]. Registro ou exclusão de entidades executoras e/ou beneficiárias da política:

Decisões relativas ao *status* do registro das entidades da sociedade civil nos conselhos, ou seja, comunicados que publicitam entidades credenciadas ou descredenciadas. Inclui também decisões que prorrogam os períodos de inscrição no conselho, sem, no entanto, interferir nos critérios para que essa inscrição seja realizada.

[Gest-c]. Aprovação ou denegação de obras / aquisições de produtos e serviços pelo poder executivo:

As decisões consideradas aqui não são de regulação, pois se supõe que os planos de ação, metas, objetivos ou diretrizes que justificam as licitações já foram estabelecidos anteriormente.

[Gest-d]. Proteção de objetos da política e autorização de atividades com impacto setorial:

Decisões que concedem autorização para que um ente público ou privado realize determinada atividade que, pela sua capacidade de gerar impactos indesejados, torna-se objeto de fiscalização do conselho. Inclui autorizações para instalação de antenas de telefone, reforma de fachadas tombadas, execução de planos diretores de hospitais, concessão de licenças prévia e de implantação de construções, e semelhantes.

[Gest-e]. Gestão de programas/ projetos/ convênios não estatais:

Diz respeito à aplicação de critérios/diretrizes já estabelecidos (DEF) e relativos à operação regular de programas, projetos e convênios no ciclo da implementação da política. Incluem-se neste subtipo: i) Decisões que aprovam/ indeferem/ suspendem/ prorrogam ou renovam parcerias/ convênios/ projetos apresentados por entidades não estatais, porém executoras da política; ii) Decisões que remanejam recursos, como aditamento e substituições de convenio; e decisões que adiam ou prorrogam prazos para inscrição de entidades em chamamentos ou editais, projetos ou celebração de convênios.

[Gest-f]. Gestão de programas e projetos do poder público:

Enquanto a aprovação de projetos e parcerias apresentados pelo poder público são considerados AAs de regulação (DEF), conselhos também podem tomar decisões que envolvam gestão sobre esses atores. Incluem-se: i) Alteração de saldos; ii) Alteração de escopo e equipes de trabalho; iii) Casos mais específicos que projetos (refere-se a etapas específicas dentro de projetos anteriormente aprovados).

[Gest-9]. Outros:

Categoria residual para GEST.

[Auto-a]. Gestão da atividade interna do conselho:

São decisões que dizem respeito ao trabalho cotidiano do conselho, ao seu calendário de atividades, a divisão interna do trabalho e a operação de grupos ou comissões internas. Inclui AAs que determinem, divulguem ou modifiquem o calendário interno de atividades, que convoquem os conselheiros para reuniões ordinárias, que aprovem planos de trabalho do conselho ou, ainda, que criem/ prorroguem as atividades de comissões internas/ grupos de trabalho. Também incluem decisões que gerem a participação e representação dos conselheiros em outras instâncias que envolvam participação e em reuniões e eventos públicos, assim como a própria escolha desses membros. Por fim, é possível que conselhos repassem recursos para si mesmos, com o objetivo de financiar suas atividades internas.

[Auto-b]. Decisões sobre a diretoria do conselho e composição de colegiados:

Diz respeito a decisões sobre composição de colegiados internos e substituição de cargos. Inclui atos que visam divulgar os resultados da eleição da mesa diretora do conselho, assim como prorrogação de seus mandatos ou afastamento por motivos pessoais – excluindo, por suposto, casos de afastamento por processo de sindicância, que são considerados *accountability* do conselho sobre si próprio, portanto, FISC-B.

[Auto-c]. Regulação do funcionamento do conselho:

Decisões que aprovam, alteram ou divulgam regras, critérios de funcionamento e regimento internos dos conselhos. Excluem-se deste subtipo AAs sobre regulação eleitoral (são AUTO-D).

[Auto-d]. Gestão e regulação eleitoral:

Decisões que compreendem todas as etapas do processo de eleição dos representantes da sociedade civil no conselho, tais como: criação de comissão eleitoral, definição e publicação de regimento eleitoral, divulgação e/ou alterações nas datas do calendário eleitoral, divulgação e/ou prorrogação das inscrições eleitorais, deferimento ou indeferimento de candidaturas, divulgação dos resultados eleitorais dos representantes da sociedade civil, divulgação/convocação para a posse dos representantes da sociedade civil.

[Auto-9]. Outros:

Categoria residual para AUTO.

[Ip-a]. Regulação da atividade de outras instâncias:

Decisões que definem regras e critérios de organização e/ ou funcionamento de instâncias e eventos que envolvem participação. Inclui atos que criam comissões para criar outras instancias que envolvem participação e decisões que convocam ou regulam tais instâncias. A publicação do regimento interno de conferências corresponde a este subtipo.

[Ip-b]. Gestão da atividade regular de outras instâncias:

i)Atos que homologam as decisões de outras instâncias: existem instâncias que envolvem participação cuja atividade regular passa pela homologação do conselho, ainda que a atividade em si não dependa diretamente dele. Nesses casos, o conselho serve para dar validade legal a essas atividades, uma vez que a outra instância não tem prerrogativa formal para fazê-lo;
ii)Gestão da atividade de instâncias subordinadas ao conselho: também estão incluídas neste subtipo decisões do conselho que viabilizam ou simplesmente gerem atividade regular de uma instância subordinada a ele (exceto gestão eleitoral).

[Ip-c]. Regulação e gestão eleitoral de outras instâncias:

Todas as decisões que se referem ao processo eleitoral de outras instâncias, sejam elas de gestão, ou de regulação (estabelecimento de regras e critérios). Incluem criação e gestão de comissões eleitorais, deferimento ou indeferimentos de candidaturas, julgamento de recursos de candidatos, gestão de calendário eleitoral, comunicação do resultado do processo eleitoral, prorrogação de inscrições para candidaturas, convocação de posse de conselheiros, publicação do termo de posse de conselheiros e estabelecimento de regimento eleitoral.

[Ip-9]. Outros:

Categoria residual para IP.

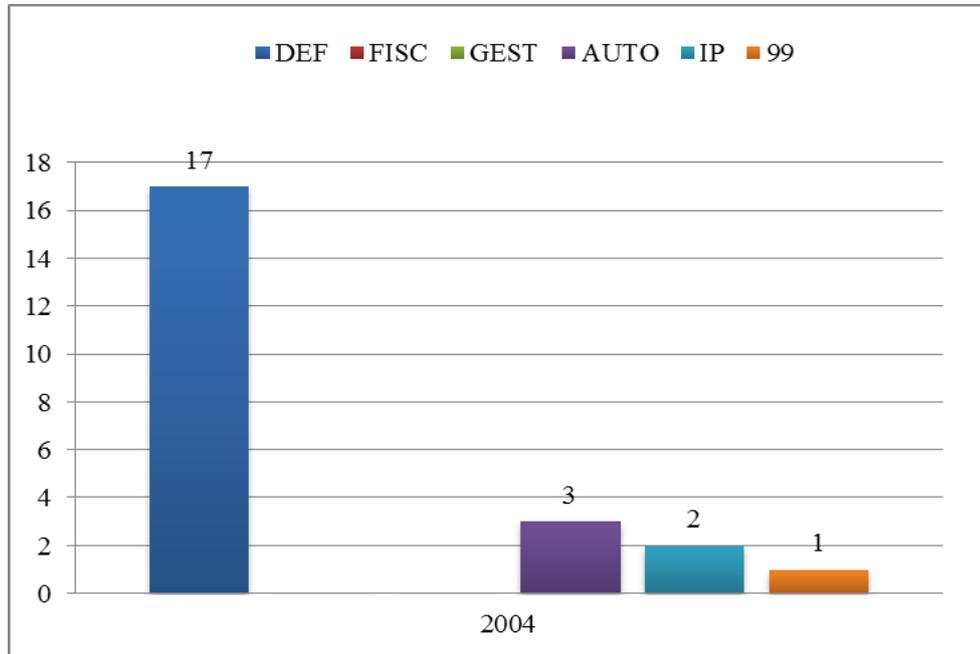
[99]. Outros:

Categoria residual para a tipologia como um todo.

Fonte: Gurza Lavalle, Guicheney, Vello e Rodrigues (2018).

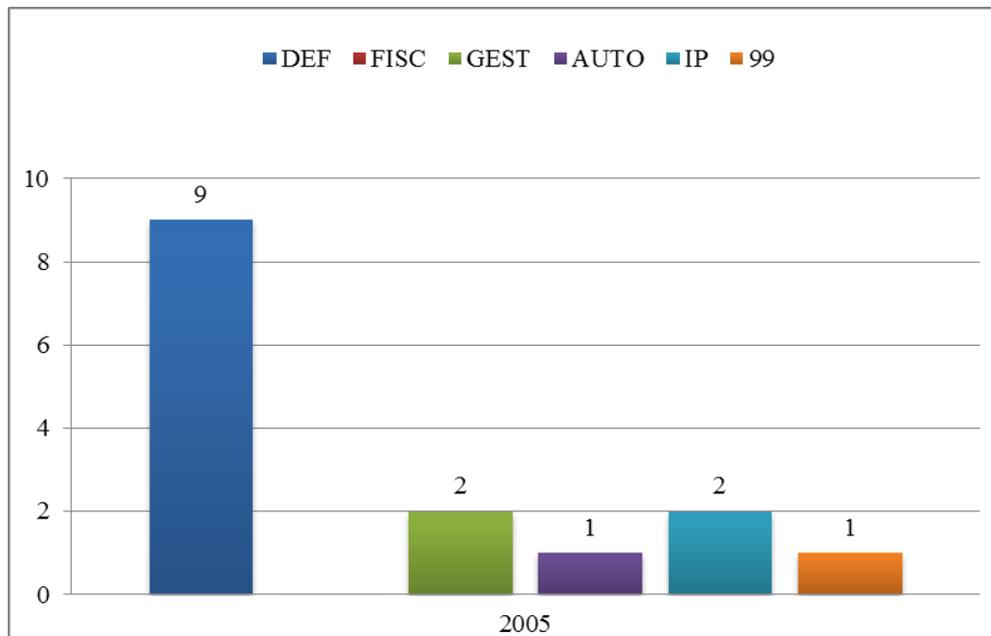
ANEXO II

Gráfico 5 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2004.



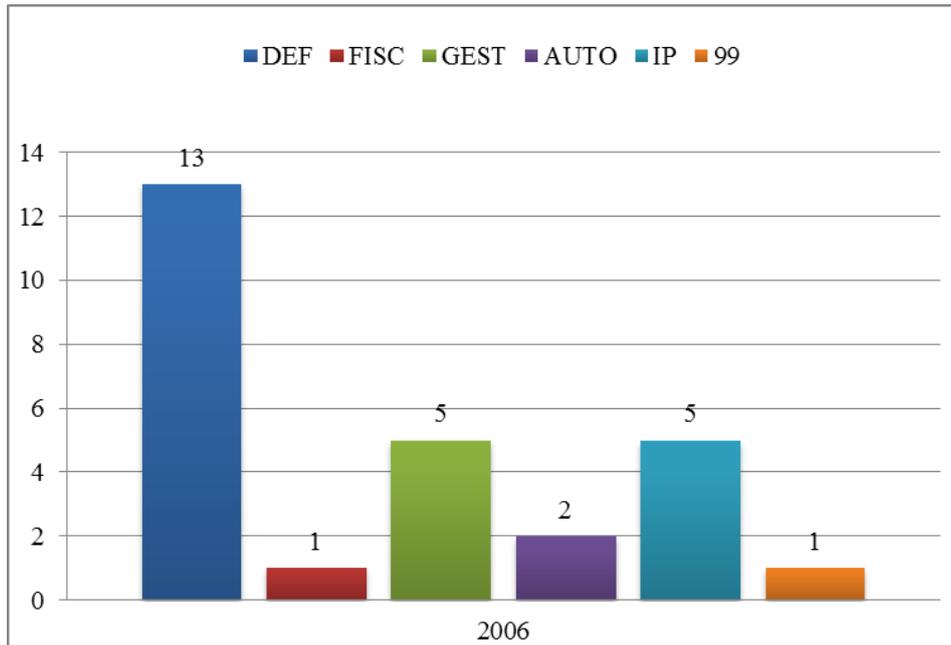
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 6 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2005.



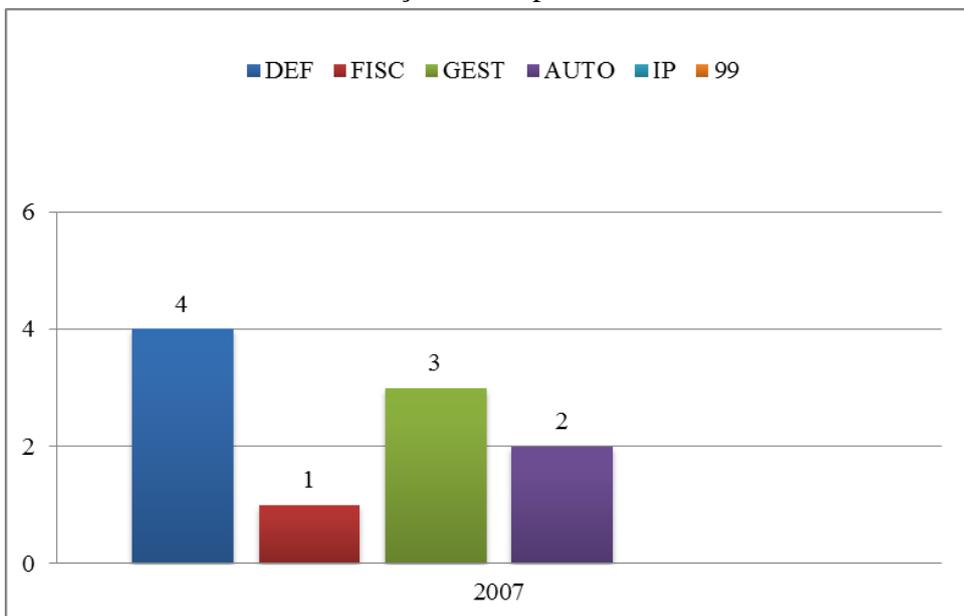
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 7 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2006.



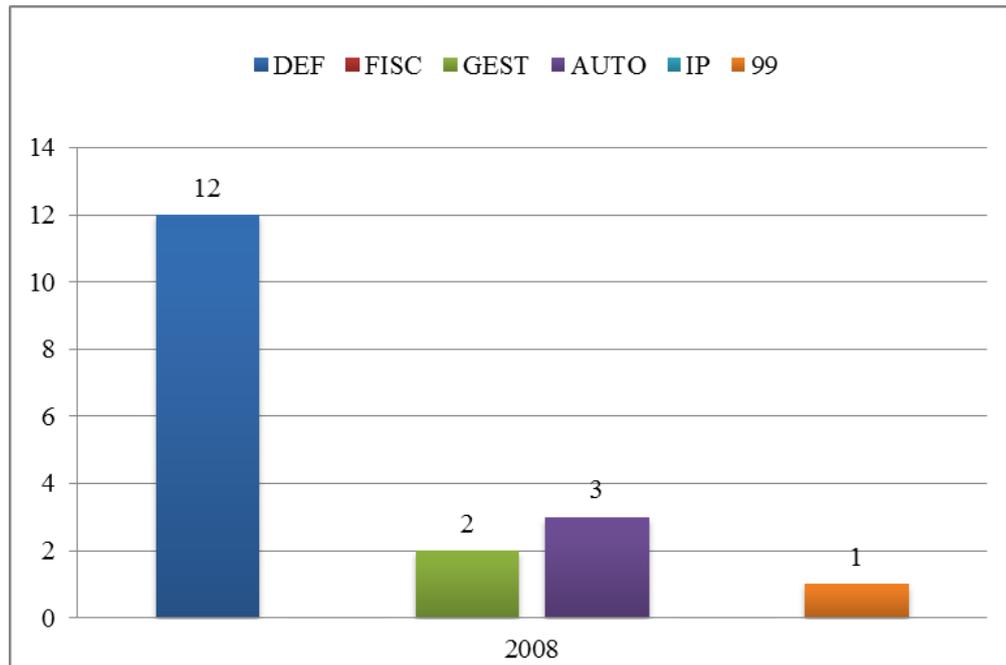
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 8 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2007.



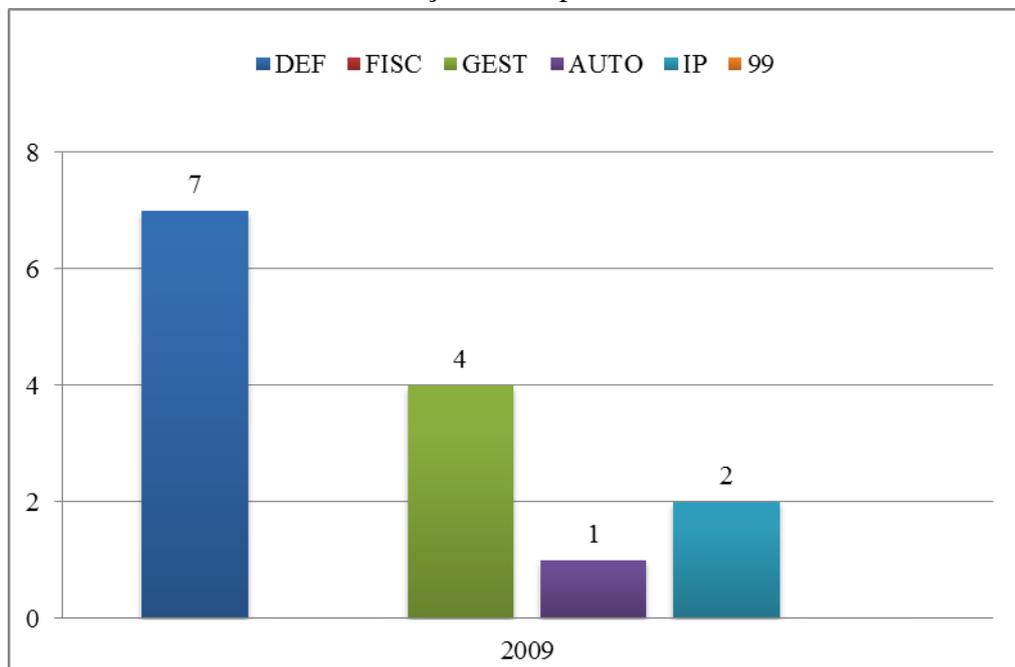
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 9 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2008.



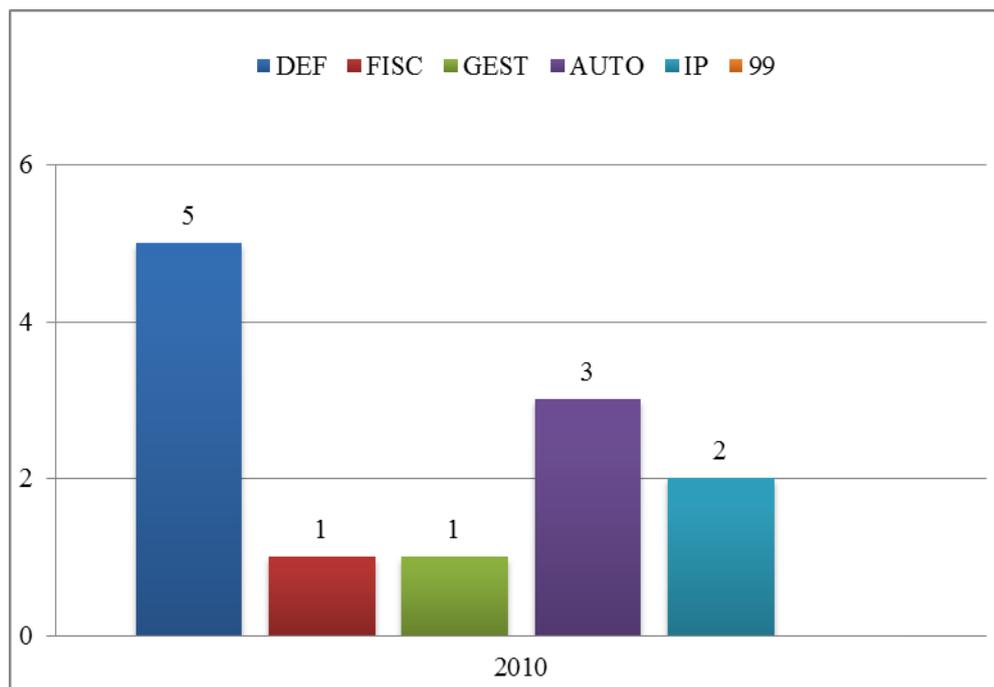
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 10 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2009.



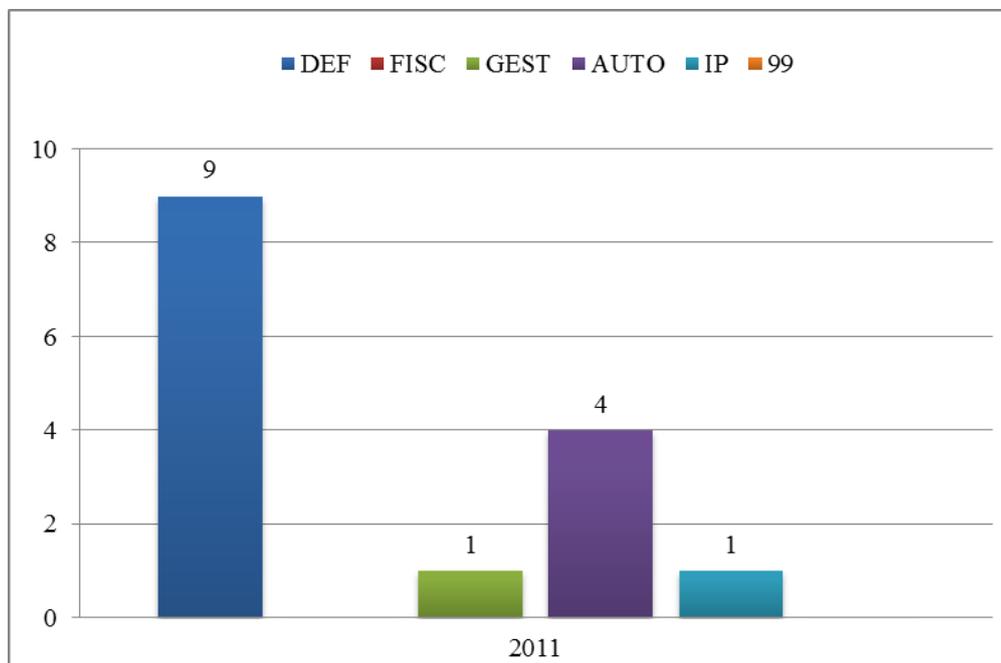
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 11 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2010.



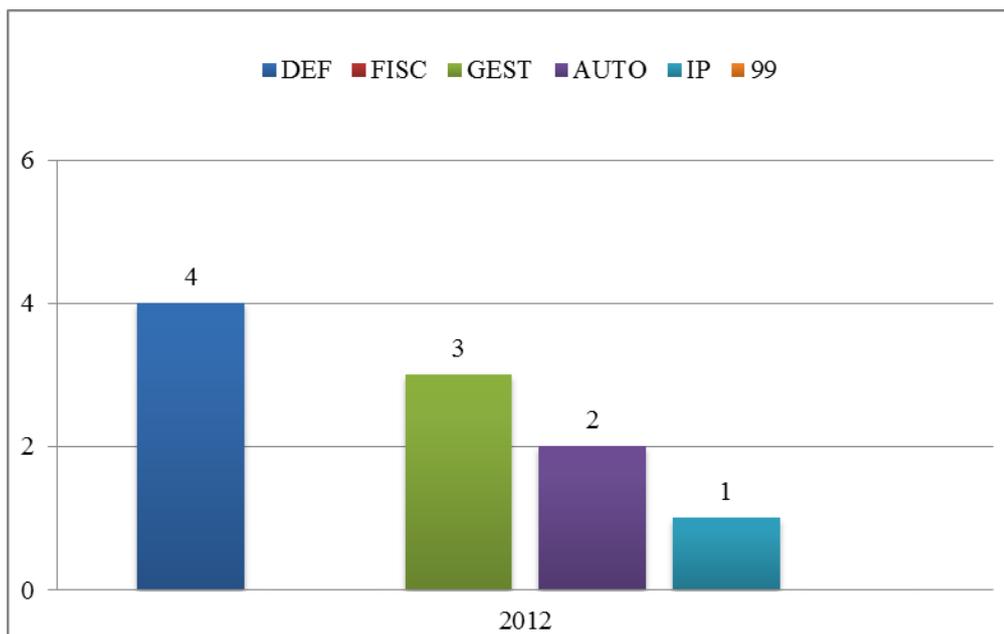
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 12 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2011.



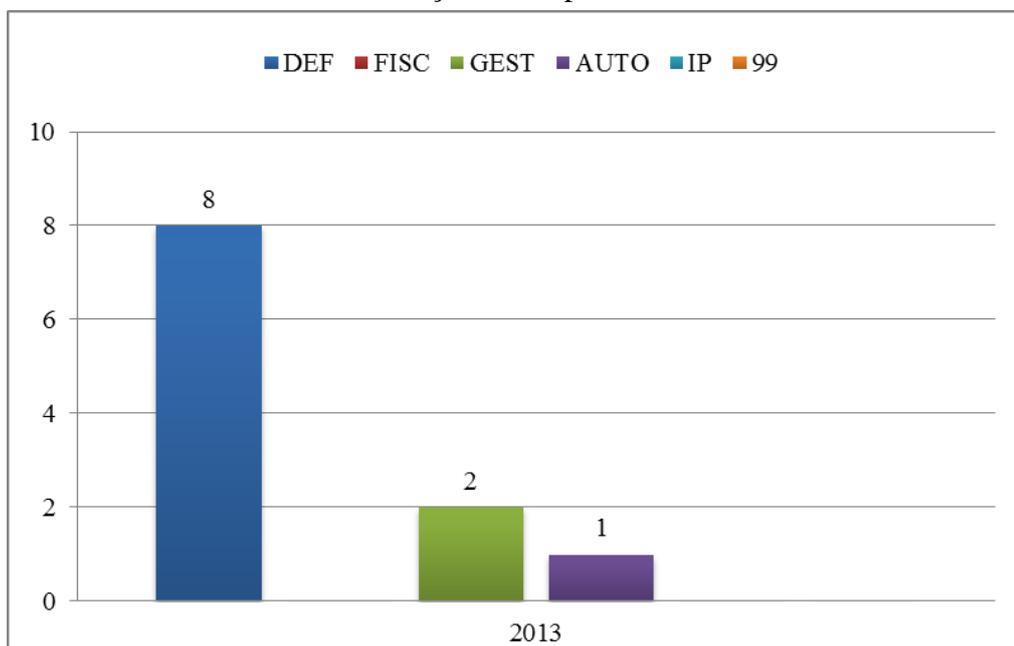
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 13 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2012.



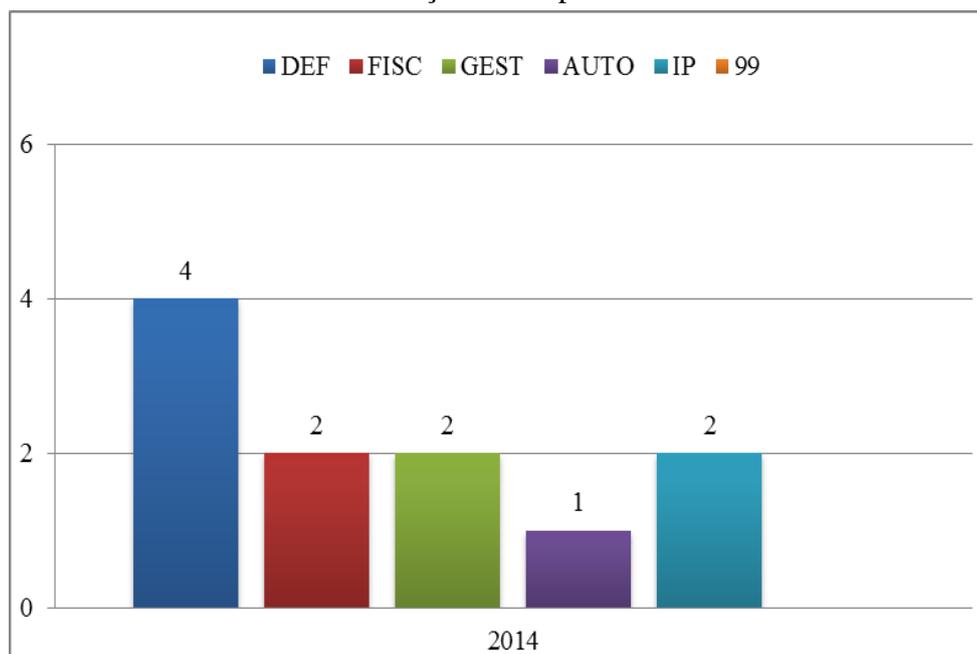
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 14 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2013.



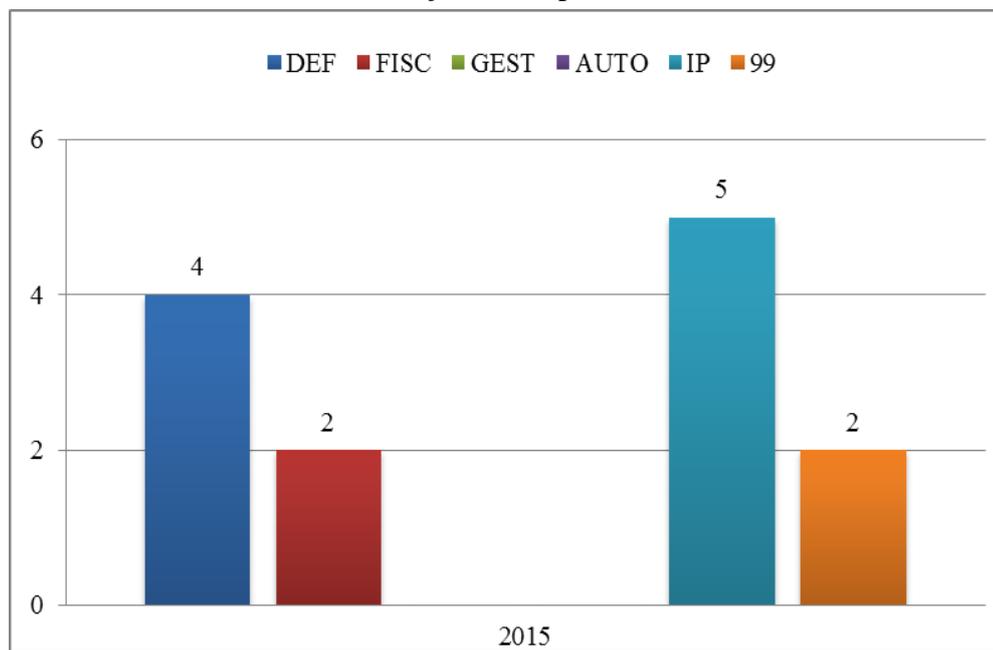
Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 15 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2014.



Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).

Gráfico 16 - Distribuição dos Tipos de Decisão em 2015.



Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados das resoluções do ConCidades (2020).