



GESTÃO DEMOCRÁTICA E ESFERAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO: reflexões e desafios da 6ª Conferência Nacional das Cidades

Taísa Sanches
Orlando Alves dos Santos Junior
Thiago Trindade
Letícia Miguel Teixeira

ORGANIZADORES



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Copyright © Taísa Sanches, Orlando Alves dos Santos Junior,
Thiago Trindade e Letícia Miguel Teixeira (Orgs.), 2026

Licença Creative Commons. É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar esta obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nesta, a distribuição dessa nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a esta.

EDITOR: João Baptista Pinto

CAPA: Maria Clara Fagundess

PROJETO GRÁFICO: Jenyfer Bonfim

REVISÃO: Rita Luppi

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Gestão democrática e esferas públicas de participação [livro eletrônico] : reflexões e desafios da 6ª Conferência Nacional das Cidades / organização Taísa Sanches...[et al]. - Rio Branco : Letra Capital, 2026. 5 Mb ; PDF
5 Mb ; PDF

Outros organizadores: Orlando Alves dos Santos Junior, Thiago Trindade, Letícia Miguel Teixeira

ISBN 978-65-5252-346-4 (e-book)

1. Política urbana - Brasil 2. Participação social 3. Gestão democrática 4. Cidades – Gestão - Conferências I. Sanches, Taísa

CDD 307.760981

26-1126

CDU 316.334.56(81)

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Equipe colaboradora

Anie Figueira, Celene Monteiro Antunes Barreira, Elson Teixeira,
Gustavo Serafim, Lara Caldas, Lívia Miranda, Lindijane Almeida
Lorena Cavalcante Brito, Marcela Antonieta da Silva
Marcelo Braga Edmundo, Maria Ester de Souza
Maria Tereza Aguiar Parreira, Marília Bello, Pedro Henrique Correia,
Yordana Dias das Neves Naciff

Os textos e opiniões expressos neste livro *Gestão Democrática e Esferas Públicas de Participação: reflexões e desafios da 6ª Conferência Nacional das Cidades* são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Os conteúdos e o teor dos artigos publicados não necessariamente refletem a opinião de todos os colaboradores envolvidos na produção deste caderno didático, bem como das instituições envolvidas nesta produção.

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels. (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

Taísa Sanches
Orlando Alves dos Santos Junior
Thiago Trindade
Letícia Miguel Teixeira
Organizadores

GESTÃO DEMOCRÁTICA E ESFERAS
PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO:
reflexões e desafios da 6ª Conferência
Nacional das Cidades

LETRAPITAL

Conselho Editorial

Série Letra Capital Acadêmica

Ana Elizabeth Lole dos Santos (PUC-Rio)
Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)
Basílio da Silva, OSB (FSBRJ)
Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)
Claudio Cezar Henriques (UERJ)
Ezilda Maciel da Silva (UNIFESSPA)
Galileu Galilei Medeiros de Souza (UERN)
João Luiz Pereira Domingues (UFF)
Leonardo Agostini Fernandes (PUC-Rio)
Leonardo Santana da Silva (UFRJ)
Lina Boff (PUC-Rio)
Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)
Michela Rosa di Candia (UFRJ)
Olavo Luppi Silva (UFABC)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)
Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)
Robert Segal (UFRJ)
Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)
Sandro Ornellas (UFBA)
Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)
Waldecir Gonzaga (PUC-Rio)

Sumário

Apresentação: Panorama geral, questões e desafios da 6ª Conferência Nacional das Cidades	7
<i>Taísa Sanches</i>	
<i>Orlando Alves dos Santos Junior</i>	
<i>Thiago Trindade</i>	
<i>Letícia Miguel Teixeira</i>	
Capítulo 1: A 6ª Conferência Nacional das Cidades: reflexões desde a perspectiva da gestão democrática das cidades	11
<i>Taísa Sanches</i>	
<i>Thiago Trindade</i>	
<i>Orlando Alves dos Santos Junior</i>	
Capítulo 2: Arranjos políticos e participação social nas Conferências das Cidades: atores, territórios e disputas federativas	37
<i>Marília Gabriela Bello Garcia</i>	
<i>Elson Manoel Pereira</i>	
Capítulo 3: Representação, território e novas agendas no 6º Ciclo das Conferências das Cidades.....	59
<i>Lívia Miranda</i>	
<i>Vanessa Marx</i>	
Capítulo 4: Metodologia de trabalho no ciclo das conferências	82
<i>Lara Caldas</i>	
<i>Camila Albertoni</i>	
<i>Victor Cardenas</i>	
Capítulo 5: Percepções críticas, limites e potencialidades: a experiência da 6ª CNC vista de dentro	102
<i>Gustavo Serafim</i>	
<i>Marcela Antonieta da Silva</i>	
<i>Anie Figueira</i>	

Capítulo 6: Metodologia e organização da 6ª Conferência Nacional das Cidades: retomada institucional e governança digital.....	124
<i>Letícia Miguel Teixeira</i>	
<i>Marcelo Braga Edmundo</i>	
<i>Maria Tereza Aguiar Parreira</i>	
Capítulo 7: Retomando a participação institucional na Política Urbana: diagnóstico do histórico das Conferências das Cidades no Estado do Rio Grande do Norte	141
<i>Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira</i>	
<i>Lindijane de Souza Bento Almeida</i>	
Capítulo 8: Perspectiva das Conferências das Cidades em Goiás: trajetórias e desafios em 2025	157
<i>Maria Ester de Souza</i>	
<i>Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira</i>	
<i>Lorena Cavalcante Brito</i>	
<i>Yordana Dias das Neves Naciff</i>	
Sobre os autores	169
QR Code: Documentos relativos à 6ª Conferência Nacional das Cidades.....	173

Panorama geral, questões e desafios da 6ª Conferência Nacional das Cidades

Taísa Sanches¹

Orlando Alves dos Santos Junior²

Thiago Trindade³

Letícia Miguel Teixeira⁴

ESTE LIVRO, ELABORADO pela Rede do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles, em parceria com a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, tem como objetivo central avaliar o ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades (CNC) e propor subsídios para o seu aprimoramento⁵.

¹ Socióloga, professora do Departamento de Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles.

² Sociólogo, doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles. Bolsista Produtividade CNPq PQ-2.

³ Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, professor adjunto do Instituto de Ciência Política da UnB, coordenador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrópoles e integrante da coordenação geral do Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GeoUrb).

⁴ Arquiteta urbanista pela UFMG, doutora e mestre em Planejamento Urbano e História da Cidade pela UNB, servidora pública federal do Ministério das Cidades e atual coordenadora ConCidades.

⁵ Esse projeto foi desenvolvido como um Termo de Execução Descentralizada (TED), firmado entre o Ministério das Cidades e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) entre os anos 2024-2026, intitulado “Elaboração de Metodologia para apoiar a realização do ciclo de conferências previstos no âmbito da 6ª Conferência Nacional das Cidades”.

A realização do ciclo de conferências municipais e estaduais das cidades é um processo fundamental para a democratização das políticas urbanas no Brasil, garantindo escuta ativa da população e permitindo a avaliação das políticas públicas vigentes. Para que esses espaços sejam efetivos, é necessária uma metodologia bem estruturada, participativa e adaptada às realidades locais. Nesse sentido, o INCT Observatório das Metrópoles, em parceria com a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, constituiu uma rede de pesquisadores vinculados a diversas instituições de ensino superior, buscando subsidiar o processo de organização das conferências estaduais e a conferência nacional das cidades.

Cabe registrar que este livro contou com a colaboração de diversos autores e autoras e é resultado da discussão coletiva que envolveu ativamente pesquisadores e pesquisadoras de diversas instituições de ensino superior que compõem a rede Observatório das Metrópoles.

O primeiro artigo, de autoria de Taísa Sanches, Thiago Trindade e Orlando Alves dos Santos Junior, faz uma avaliação geral do ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades e da retomada do modelo de governança participativa na gestão da política urbana federal. O artigo destaca a mobilização nacional, a retomada dos conselhos estaduais e a qualidade das discussões em torno da política nacional de desenvolvimento urbano. Ao mesmo tempo que reconhece avanços e aprendizados decorrentes da realização do ciclo, a reflexão empreendida também indica temas e questões que merecem ser aprofundados para a dinâmica das Conferências Nacionais das Cidades.

Na sequência, o artigo de autoria de Marília Bello e Elson Pereira, intitulado “Arranjos políticos e participação social nas Conferências das Cidades: atores, territórios e disputas federativas”, analisa o ciclo da 6ª CNC a partir dos relatórios das conferências estaduais elaborados pelos núcleos locais do Observatório das Metrópoles, buscando compreender como se estruturam os processos de participação social, a adesão municipal, o perfil dos atores mobilizados e os arranjos políticos e institucionais em diferentes contextos territoriais.

No terceiro capítulo, cujo título é “Representação, território e novas agendas no 6º ciclo de conferências das cidades”, Livia Miranda e Vanessa Marx analisam as representações dos diferentes agentes participantes ao longo do ciclo da 6ª CNC, com foco na composição dos segmentos, no perfil das delegações e nas formas de representação política e social mobilizadas nas etapas municipais, estaduais e nacionais.

A quarta contribuição, redigida por Lara Caldas, Camila Albertoni e Victor Cardenas, analisa em profundidade o desenho metodológico que orientou a etapa nacional da conferência, examinando sua evolução em relação à edição anterior e, sobretudo, a forma como se concretizou na prática durante os dias do evento.

O capítulo cinco, por sua vez, apresenta e analisa, em termos descritivos e qualitativos, o perfil e a percepção dos participantes da Etapa Nacional da Conferência através de questionários. Redigido por Gustavo Serafim, Marcela Antonieta da Silva e Anie Figueira, o texto apresenta uma avaliação dos temas que teriam sido insuficientemente abordados e os principais pontos de melhorias para a conferência.

De autoria de Letícia Miguel Teixeira, Marcelo Edmundo Braga e Maria Tereza Aguiar, o sexto capítulo analisa a estrutura organizacional e metodológica da 6ª CNC, destacando a retomada do Conselho das Cidades e apresentando as etapas conferenciais e a respectiva integração de novos eixos temáticos, discutindo também o papel estratégico da Plataforma Rede para Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS) e da parceria com o Observatório das Metrópoles.

Na sequência, apresentamos uma sessão dedicada a análises e percepções locais, a partir de capítulos específicos sobre as conferências estaduais realizadas em Goiás e Rio Grande do Norte. O capítulo referente ao Estado de Goiás, de autoria de Maria Ester de Souza, Celene Monteiro Antunes Barreira, Lorena Cavalcante Brito e Yordana Dias das Neves Naciff, apresenta o cenário de realização das conferências em 2025 nos municípios goianos, mostrando como enfrentaram obstáculos que reduziram seu alcance, como a resistência institucional e o baixo enga-

jamento da sociedade civil, distanciando-se do ideal de participação democrática.

A contribuição seguinte, redigida por Lindijane Almeida e Pedro Henrique Correia, analisa a realização do ciclo no Estado do Rio Grande do Norte (RN), e como se relaciona com a instituição de conselhos gestores da política urbana nos municípios potiguares.

As contribuições estaduais são simbólicas do processo de retomada das conferências, considerando-se que Goiás representa um estado com grande dificuldade de adesão ao processo participativo que marca este ciclo, e o Rio Grande do Norte, por sua vez, é um estado de maior envolvimento.

Além das contribuições aqui apresentadas, a equipe da rede Observatório das Metrôpoles produziu relatórios da etapa estadual do Ciclo de Conferências, analisando a metodologia utilizada, as principais propostas de cada estado e registrando as dificuldades encontradas no processo de mobilização. Tais relatórios estão disponíveis na plataforma ReDUS, nas bibliotecas das conferências estaduais, e podem ser acessados livremente.

Por fim, disponibilizamos um QR code para acesso aos documentos relativos à 6ª CNC, tais como o Texto Base Nacional Consolidado e o Regimento Interno da Conferência.

Esperamos que este livro possa contribuir, acima de tudo, para a defesa e garantia da participação popular via realização de conferências das cidades. Os temas aqui tratados são fruto de um amplo trabalho de acompanhamento e os resultados compartilhados pretendem alimentar novas práticas de planejamento urbano na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade.

A 6ª Conferência Nacional das Cidades: reflexões desde a perspectiva da gestão democrática das cidades

Taísa Sanches¹

Thiago Trindade²

Orlando Alves dos Santos Junior³

Introdução

A 6ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES foi realizada entre os dias 24 e 27 de fevereiro, após mais de 10 anos de intervalo da última conferência, realizada em 2013. A longa interrupção pode ser atribuída à inflexão conservadora que marcou esse período histórico da vida política do país, conforme sustentam diversas análises – por bibliografia, em especial os dossiês do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Do ponto de vista da gestão democrática, essa inflexão representou o fechamento de espaços de participação da sociedade e a desconstrução do modelo de governança baseado na participação direta das organizações e movimentos sociais em espaços públicos deliberativos vinculados aos órgãos governamentais. Ao mesmo tempo, esse período implicou na construção de um outro modelo de

¹ Socióloga, professora no Departamento de Ciências Sociais (PUC-Rio), pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles.

² Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, professor adjunto do Instituto de Ciência Política da UnB, coordenador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrópoles e integrante da coordenação geral do Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GeoUrb).

³ Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional, professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenador do INCT Observatório das Metrópoles.

gestão baseado em consultas difusas, dirigidas e não vinculativas, que não implicam em obrigações, ou seja, processos isentos de qualquer compromisso do governo com os resultados das consultas realizadas.

A retomada participacionista aprofunda um outro modelo de gestão democrática, fundado nos conselhos de políticas setoriais e nas conferências nacionais. Do ponto de vista histórico, podemos identificar a Constituição Federal de 1988 como um marco institucional que afirma os princípios da cidadania direta como fundamento da gestão democrática, modelo este que foi aprofundado no período dos governos Lula-Dilma (2003-2016).

Como argumentamos neste artigo, esse período se caracteriza pela construção de um inovador experimento participativo, combinando experiências dos conselhos setoriais, nacionais e locais, e a adoção dos orçamentos participativos. No campo da gestão das políticas federais, pode-se dizer que emerge um novo modelo de governança democrática fundado nos conselhos e nas conferências setoriais. Esse modelo de governança democrática pode ser caracterizado por três aspectos inovadores, destacados por Pogrebinschi (2012), no que se refere à relação entre participação, representação e deliberação: (i) seu caráter nacional, envolvendo a institucionalização dos conselhos e a realização das conferências nos municípios, estados, Distrito Federal e em âmbito nacional; (ii) a combinação entre participação direta e representação, implicando a prática democrática ativa na perspectiva de uma democracia de alta intensidade (Santos; Avritzer, 2002); e (iii) a participação direta de grupos sociais e culturais historicamente excluídos da cena pública.

Em suma, pode-se dizer que a potência desse modelo está fundada na construção de espaços públicos com ampla participação dos setores organizados, muitos dos quais historicamente excluídos, que possibilitam visibilizar interesses coletivos, expressar e mediar conflitos, e deliberar demandas, diretrizes e propostas de políticas públicas.

Tomando como referência essas dimensões, o objetivo deste capítulo é avaliar o ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades e a retomada do modelo de governança participativa na gestão da política urbana federal, buscando indicar desafios para o seu aperfeiçoamento na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade.

Visando empreender esta reflexão, o artigo está organizado em quatro seções, brevemente descritas a seguir.

Na primeira seção busca-se sistematizar as características desse modelo de governança democrática fundada nos conselhos e conferências setoriais e refletir sobre o significado da retomada do Conselho das Cidades e da Conferência das Cidades no contexto da redemocratização da sociedade brasileira.

Em seguida, na segunda seção, o foco é a mobilização institucional e social vinculada ao ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades, destacando o número de conferências municipais, estaduais e distritais realizadas, o número estimado de participantes, e os conselhos estaduais das cidades que foram retomados ou instituídos nesse processo de redemocratização.

A terceira seção se dedica à qualidade das discussões promovidas e das deliberações adotadas nesse processo, tendo em vista o tema da 6ª Conferência Nacional das Cidades, definido como “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social”.

Na sequência, as considerações finais têm como foco destacar os temas inovadores, os principais conflitos e polêmicas que envolveram o processo de organização e realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades. Tendo como referência as reflexões empreendidas ao longo do texto, buscamos indicar aprendizados e recomendações que possibilitem aperfeiçoar e aprofundar os ciclos de conferências nacionais das cidades.

Esperamos que este artigo se constitua em um subsídio tanto para os estudos e reflexões acadêmicas quanto para as políticas públicas de participação social, fundadas no compromisso com a construção de cidades inclusivas, justas, ambientalmente sustentáveis e democráticas.

1. A 6ª Conferência Nacional das Cidades no Contexto do Ciclo de Redemocratização do Brasil⁴

Desde o processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante os anos 1980, inovações no campo da participação da sociedade civil, tanto na formulação quanto na fiscalização de políticas públicas, foram introduzidas em diversas áreas, como saúde, assistência social e educação, com destaque para a realização de conferências e a instituição de Conselhos Nacionais vinculados a sistemas institucionais de gestão de políticas públicas, como no caso do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Não obstante, no campo da política urbana, até o início da década de 2000, não se observa a incorporação de espaços de participação, pelo menos no âmbito nacional de governo. Isso não significa que não ocorriam inovações. Os avanços observados na abertura de canais de participação estavam associados às experiências locais, com a instituição de conselhos municipais e, em especial, de processos de orçamento participativo, que se difundiam por diversas cidades, tornando a experiência brasileira um caso de grande interesse no âmbito dos estudos internacionais sobre participação (Avritzer, 2012).

No campo das políticas urbanas, os avanços no âmbito nacional têm como marco a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que reconheceu a gestão democrática das cidades como um direito (Capítulo V), a ser assegurado por meio de diversos instrumentos, entre os quais se destacam: “(i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”⁵.

⁴ Essa seção retoma algumas ideias publicadas em Santos Junior, 2019.

⁵ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: maio de 2026.

Com o início do governo Lula, em 2003, percebem-se avanços institucionais importantes, com a adoção de processos participativos, por meios da promoção de conferências e da instituição de Conselhos de participação da sociedade, gerando um incipiente e novo modelo de gestão pública participativa no âmbito federal.

Para se ter uma ideia desse processo, vale registrar alguns dados sobre participação ao longo da história. Desde o governo Vargas⁶, quando foi realizada a primeira conferência de saúde, até 2010, foram realizadas cerca de 100 conferências nacionais, mas estas não ocorreram de forma equitativa ao longo dos diferentes governos, como poderemos observar. No longo período de 1940 a 1988, foram realizadas apenas 11 conferências, sendo quatro entre 1940-1963, quatro durante o regime militar e mais três no período do governo Sarney. Após 1988, foram realizadas mais 99 conferências nacionais, sendo 27 antes do governo Lula (oito durante os governos Collor/Itamar e 19 durante o governo Fernando Henrique Cardoso), e as demais 72 nos dois mandatos do ex-presidente Lula (Petinelli, 2011; Avritzer, 2012; Crivelaro, 2014)⁷. O governo Dilma Rousseff deu prosseguimento a essa política de participação, sendo realizadas mais 26 conferências nacionais no seu primeiro mandato (2011-2014).

Do ponto de vista das políticas setoriais, esse processo envolveu a promoção de espaços de debates e de deliberação de 43 políticas públicas distintas (saúde, educação, cidades, juventude, mulheres, comunicação, direitos LGBTQIA+, direitos humanos, entre outras), envolvendo não apenas a realização de conferências

⁶ As Conferências Nacionais de Saúde e de Educação foram instituídas pelo governo Vargas, pela Lei n. 378/1937, sendo a Conferência Nacional da Saúde a primeira a ser realizada no país, em 1941 (Crivelaro, 2014).

⁷ Cabe destacar que, dependendo das fontes e dos autores considerados, há diferenças nos dados. Avritzer (2012) fala em 115 Conferências realizadas desde o governo Vargas; já Crivelaro (2014) registra 119 conferências no mesmo período, mas ambos concordam e registram que 74 delas foram realizadas nos dois governos Lula. Neste artigo, optamos por utilizar os dados presentes em Petinelli (2011), por trazerem tabela e informações detalhadas tendo como fonte a Secretaria Geral da Presidência da República.

nacionais, mas também conferências municipais, regionais e estaduais, que mobilizaram moradores, lideranças sociais, e representantes de organizações governamentais e não governamentais.

Naquele momento, como afirma Pogrebinschi (2012), as conferências nacionais de políticas públicas se constituíam como:

o mais inovador experimento participativo realizado no Brasil, e muito [contribuíam] para, ao lado das já mais conhecidas e estudadas experiências do orçamento participativo e dos conselhos municipais, afirmar a vocação do país para práticas democráticas de empoderamento da cidadania e de formas socialmente compartilhadas de gestão da coisa pública (Pogrebinschi, 2012, p. 7).

Discutindo com a teoria democrática no que tange à relação entre participação, representação e deliberação, Pogrebinschi destaca três singularidades do experimento brasileiro.

Em primeiro lugar, a autora destaca que “as conferências são, como o seu nome indica, nacionais, desafiando, assim, o conhecido argumento de que a participação só é possível em pequena escala, ou seja, no nível local” (Pogrebinschi, 2012, p. 7). Além disso, esse modelo de participação tinha como premissa que a política nacional não se limita à esfera federal, mas deve incorporar os três níveis de governo, diversas agências do Estado e a chamada sociedade civil, promovendo a cooperação interfederativa, especialmente se considerarmos que a política urbana envolve competências constitucionais que estão distribuídas pelos municípios, governos estaduais, distrito federal e governo federal (Maricato; Santos Junior, 2007).

Em segundo lugar, Pogrebinschi argumenta que

as conferências nacionais consistem em experiências participativas que se originam, se desenvolvem e se consomem no seio de instituições representativas – desafiando, assim, o argumento de que participação e representação são conceitos antagônicos que apontam para modelos democráticos incompatíveis ou mesmo concorrentes (Pogrebinschi, 2012, p. 8).

Nessa perspectiva, as conferências poderiam ser consideradas como parte de um experimentalismo visando à construção de concepções alternativas e contra-hegemônicas de democracia, como participação ativa da população nos processos decisórios envolvendo políticas públicas e em oposição ao modelo de democracia liberal fundado no procedimentalismo eleitoral. Em outras palavras, a tentativa de promover uma democracia de alta intensidade (Santos; Avritzer, 2002).

Em terceiro lugar, Pogrebinschi destaca que

as conferências nacionais propiciam a participação direta de grupos sociais e culturais que logram ter seus interesses minoritários representados ao vê-los convertidos em políticas públicas desafiando, assim, o argumento de que cidadãos só se podem fazer representados nas instituições políticas individualmente, por meio de eleições, ou coletivamente, por meio de lobbies e grupos de interesse. (...) as conferências nacionais propiciam que uma representação mais justa seja obtida por meio de uma presença que muitas vezes parece não caber nos partidos políticos ou em cotas nos parlamentos.

A participação direta dos diferentes coletivos e grupos sociais possibilita a inclusão, nas esferas públicas democráticas, daqueles que historicamente estiveram excluídos das discussões sobre as políticas públicas implementadas pelo Estado e sobre os rumos do país. Além disso, esse processo permite visibilizar e mediar conflitos de interesses nas esferas de negociação e deliberação em torno das políticas públicas. Essas esferas de participação, por outro lado, não devem ignorar ou deslegitimar outros espaços de conflitos e insurgência (Trindade, 2018) e o papel da luta de classes, no contexto do capitalismo contemporâneo, cada vez mais dominado pela lógica financeira e pela promoção de desposseções (Maricato; Santos Junior, 2007).

No contexto da difusão de tecnologias digitais e da possibilidade de consultas amplas aos cidadãos, cabe destacar que essa participação direta ocorre de forma presencial, com interações face a face, que implicam em interações políticas entre diferen-

tes grupos de representação de interesses, possibilitando a identificação de antagonismos, a negociação e a construção de convergências com a possibilidade de alteração das posições iniciais dos agentes, constituindo um embrião de esfera pública, que se diferencia de uma mera manifestação de posições preestabelecidas e estáticas.

É interessante observar que, ao aprofundar o modelo de gestão democrática, promovendo a participação ampliada de diversos segmentos sociais – dos governos e da sociedade – no debate e na formulação de políticas públicas que incorporam as demandas e a agenda dos movimentos sociais, “o governo federal gerou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento dos recursos orçamentários e de superavit fiscal, adotadas na área econômica” (Maricato; Santos Junior, 2007, p. 166). Nesse sentido, esses canais de participação poderiam ser considerados como espaços de resistência ao avanço do conservadorismo no Brasil, levando-se em consideração a difusão das ideias neoliberais no contexto global.

Na área urbana propriamente dita, vale destacar a criação, no primeiro mandato do presidente Lula, do Ministério das Cidades, em 2003, e a instituição do Conselho Nacional das Cidades, que integrava a estrutura administrativa da pasta ministerial e era – ao menos, formalmente – um elemento central na formulação e na negociação de políticas urbanas. Nesse espaço tinham representação setores governamentais, dos três níveis de governo, e segmentos da sociedade civil (setor empresarial, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa e movimentos populares), eleitos em Conferências Nacionais precedidas de conferências estaduais e municipais.

Considerando o primeiro período de seu funcionamento, entre 2004 e 2016, ou seja, ao longo dos seus 12 anos de funcionamento efetivo, o Conselho das Cidades foi espaço de grande importância na discussão e aprovação de políticas urbanas fundadas no princípio do direito à cidade, entre as quais se pode destacar algumas:

- (i) o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovados em junho de 2005 na forma da Lei n. 11.124;
- (ii) a elaboração e proposição da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei n. 11.445 de janeiro de 2007);
- (iii) a discussão e elaboração do Plano Nacional de Habitação e Interesse Social, em 2010;
- (iv) a discussão e elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587 de janeiro de 2012);
- (v) a promoção da campanha Plano Diretor Participativo (2005-2006), envolvendo mais de 1.600 municípios, reunindo cerca de 10 mil pessoas, em um processo de mobilização em torno da elaboração dos Planos Diretores sem precedentes na história do país.

Aqui cabe uma observação importante. Os avanços institucionais observados nesse período são apenas uma das dimensões de um processo social e político que envolve outros espaços de participação não institucionalizados, nos quais a sociedade se organiza, se manifestam contradições e ocorrem as lutas cotidianas (Trindade, 2018).

Mas tendo como foco a participação institucional, em que pese os avanços que podem ser apontados, também eram evidentes os limites no funcionamento do Conselho das Cidades como esfera pública democrática.

Em primeiro lugar, cabe destacar que as atribuições do Conselho das Cidades eram, majoritariamente, consultivas, enfraquecendo-o como espaço de conflito e concertação em torno da política urbana federal.

Em segundo lugar, é preciso destacar a baixa difusão e adoção desses canais nos níveis subnacionais (municípios, estados e Distrito Federal), impedindo a criação de uma nova dinâmica de gestão participativa em torno das políticas urbanas, com a incorporação do poder público, dos movimentos populares, das organizações não governamentais, dos segmen-

tos profissionais e empresariais na formulação e monitoramento da implementação das mesmas. Esse processo é revelador da ausência de um programa de capacitação e de políticas de incentivos para a efetiva difusão e efetivação dos conselhos das cidades no território nacional.

Em terceiro lugar, no que se refere ao modelo de financiamento, chama atenção o fato de a política urbana permanecer, fundamentalmente, financiada por recursos da União via transferência voluntária, o que reforça a fragmentação política e o risco do clientelismo entre os atores políticos e as máquinas partidárias, em especial por meio das emendas parlamentares, e a lógica do empreendedorismo neoliberal fundada na competitividade e na privatização das cidades. Tal fato expressa a importância da construção de sistema de financiamento e de um novo pacto federativo envolvendo a política urbana, fundado na cooperação e na solidariedade territorial.

Em síntese, pode-se dizer que nesse período faltou o desenvolvimento de um sistema nacional de desenvolvimento urbano capaz de construir um novo modelo de governança democrática que articulasse e coordenasse as ações dos diversos entes federados, com participação e controle social. Esse novo sistema poderia ter o potencial de se contrapor à fragmentação das políticas setoriais e à subordinação da política urbana à lógica dos interesses dos grandes grupos econômicos.

No entanto, esses limites não puderam ser enfrentados a tempo. A interrupção do funcionamento do Conselho das Cidades e o desmonte do modelo de governança democrática fundado nos conselhos setoriais e nas conferências nacionais, entre 2017 e 2022, nos governos Temer e Bolsonaro, representou uma inflexão conservadora no que se refere à participação popular.

Desde então, o Conselho das Cidades foi desmontado e as Conferências das Cidades deixaram de ser realizadas. Do ponto de vista da gestão democrática das cidades, o período 2017-2022 vai representar um retrocesso no processo de participação que vinha sendo instituído, uma desdemocratização, nos termos postos por Tilly (2013).

Com a reeleição de Lula, em 2022, o Ministério das Cidades é recriado e o Conselho das Cidades é retomado com a mesma composição antes de ser interrompido. Simultaneamente, como uma das suas principais tarefas, o Conselho das Cidades passa a organizar o ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades, visando reconstruir o modelo de governança democrática na política urbana federal.

Depois de uma longa interrupção no seu funcionamento, e enfrentando velhos e novos desafios decorrentes de mudanças no contexto social, político e ambiental das cidades e do país, a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi convocada tendo como temática “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social”. Avaliar a mobilização e o processo de organização e realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades é uma tarefa fundamental nesse processo de reconstrução do modelo de governança democrática das cidades no país.

2. A mobilização do Ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades: redemocratização e retomada dos espaços de participação dos conselhos

Tendo como foco a mobilização institucional e social vinculada ao ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades, esta seção aborda os seguintes aspectos: (i) o número de conferências municipais, estaduais e distritais realizadas; (ii) o número estimado de participantes, destacando seu vínculo com os segmentos sociais que compõem o Conselho das Cidades; e (iii) os conselhos estaduais das cidades que foram retomados ou instituídos nesse processo de redemocratização. Para essa análise, tomamos como base os dados registrados na plataforma ReDus – Rede para Desenvolvimento Urbano Sustentável⁸ –, que

⁸ Ver <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional>. Acesso em: abril de 2026.

foi utilizada como plataforma de registro oficial na organização da conferência. Antes, contudo, faremos um breve resgate do processo de organização do Ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades.

A Conferência Nacional das Cidades foi convocada pela portaria emitida pelo Ministério das Cidades (MCID Nº 175) de 28 de fevereiro de 2024, prevendo a realização de conferências nos municípios, estados e no Distrito Federal, em um processo que transcorreu até fevereiro de 2026, quando a etapa nacional foi efetivamente realizada.

A realização das Conferências Municipais deveria ser precedida pela convocação das conferências pelos estados, de forma que a etapa municipal pudesse eleger delegados e delegadas para a etapa estadual, que finalmente elege os delegados e as delegadas para a etapa nacional. O Distrito Federal (DF) tem uma dinâmica própria, tendo em vista que não é composto por municípios, mas sua conferência tem o mesmo estatuto de uma conferência estadual. Nesse caso, foram realizadas quatro reuniões chamadas de Etapas Preparatórias, que, guardadas as devidas proporções, tiveram papel similar às das conferências municipais (Lucas; Trindade, 2025).

Nesse contexto, cabe destacar que a Conferência foi convocada e realizada por todos os 26 estados e pelo DF, abrangendo a totalidade do país. E a mobilização dos municípios para participarem do ciclo foi bastante significativa comparada com os dados da participação nas edições anteriores.

Em 2016, conforme dados disponíveis no site do Ministério das Cidades, 1.367 municípios realizaram a etapa municipal no processo de organização da 6ª Conferência das Cidades, que foi interrompido e não chegou a ter a etapa nacional finalizada em razão do golpe institucional que retirou Dilma Rousseff da presidência.

Já na retomada do Ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades, em 2025, as conferências municipais validadas foram realizadas em 1.769 municípios (32% do total de municípios no Brasil), superando o número de conferências realizadas em 2016.

Mas não é apenas isso. Levando-se em consideração o histórico das Conferências das Cidades, os dados dessa edição somente não ultrapassam os registros da 4ª e da 5ª Conferências Nacionais.

Portanto, do ponto de vista da mobilização dos municípios, estados e do DF, pode-se afirmar que a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi bem sucedida.

Quadro 1 – Histórico de realização das Conferências Municipais no âmbito das Conferências Nacionais – Brasil – 2003-2026

Conferência Nacional - Ano	Número de Conferências Municipais Validadas
1ª CNC - 2003	1.430
2ª CNC - 2005	869
3ª CNC - 2007	1.554
4ª CNC - 2010	2.248
5ª CNC - 2013	3.000
6ª CNC - 2016 (Interrompida)	1.367
6ª CNC (2026)	1.769

Fonte: Relatório de atividades do Conselho das Cidades de 2016⁹.

Ainda segundo os dados disponibilizados na ReDus, o ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades envolveu 179.507 participantes, considerando as conferências municipais, estaduais e a conferência distrital. As conferências municipais elegeram delegados e delegadas para as conferências estaduais, que, juntamente com a conferência do Distrito Federal, elegeram delegados e delegadas para a Conferência Nacional¹⁰.

⁹ Ver Relatório de atividades do Conselho das Cidades de 2016. Brasília: Conselho das Cidades, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/relatorios/relatoriodeatividadesdoanode2016.pdf>. Acesso em: maio de 2026.

¹⁰ Levando-se em conta as conferências municipais, estaduais e a distrital, foram eleitos 16.687 delegadas e delegados nesse processo.

Tabela 1 – Participantes do Ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades por Segmento Social, Brasil, 2026

Segmento	Quantidade	Porcentagem
Gestoras/es públicos	75.925	42,3%
Observadores	38.865	21,7%
Movimentos Sociais e Populares	29.596	16,5%
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	10.795	6%
Entidades de Trabalhadores	8.934	5%
Organizações não governamentais	8.892	5%
Entidades Empresariais	6.500	3,6%
Total	179.507	100%

Fonte: ReDus, 2026.

Outro aspecto que deve ser destacado se refere à retomada dos Conselhos das Cidades. A re-institucionalização do Conselho Nacional das Cidades, em 2023, e a convocação da 6ª Conferência das Cidades, promoveram uma significativa retomada dos Conselhos das Cidades em todos os âmbitos.

O acompanhamento do Ciclo da Conferência pela rede Observatório das Metrópoles permite afirmar que em diversos municípios onde os Conselhos das Cidades estavam inativos ocorreu uma retomada, com a eleição de novos membros dos conselhos municipais. No entanto, devido ao grande número de municípios e a ausência de um sistema de monitoramento nacional neste âmbito, não é possível fazer um balanço quantitativo de quantos municípios elegeram ou retomaram seus conselhos inativos.

Por outra parte, esse processo pode ser visualizado com maior ênfase a partir dos dados estaduais. Os Conselhos Estaduais das Cidades (ou similar) foram eleitos e/ou instituídos pelas conferências estaduais realizadas em 19 estados da Federação, representando 70% do universo das conferências estaduais realizadas. Em apenas sete conferências estaduais e no Distrito Federal o Conselho Estadual ou distrital não foi eleito, representando 30% das conferências realizadas (Tabela 2).

Tabela 2 – Eleição dos Conselhos Estaduais das Cidades, na etapa estadual da 6ª Conferência Nacional das Cidades, 2024-2026

Processo de eleição do Conselho estadual das cidades	Quantidade	Unidades da Federação
Conselho Estadual estava funcionando e foi eleito na Conferência Estadual	8	Amapá Bahia Ceará Maranhão Pará Paraná Roraima Mato Grosso do Sul ¹¹
Conselho Estadual existia, mas estava inativo e foi eleito e retomado na Conferência Estadual	12	Alagoas Amazonas Espírito Santo Mato Grosso Minas Gerais ¹² Paraíba Pernambuco Piauí Rio Grande do Norte Rio Grande do Sul Rondônia Sergipe Rio de Janeiro
Conselho Estadual não estava institucionalizado e foi institucionalizado e eleito na Conferência Estadual	1	
Conselho Estadual não estava institucionalizado ou estava inativo e não foi eleito na Conferência Estadual	6	Acre Goiás São Paulo ¹³ Tocantins Distrito Federal Santa Catarina

Fonte: Rede Observatório das Metrópoles, 2026.

¹¹ Esses dados foram alterados da versão impressa original.

¹² No estado, o conselho existente é o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU), que foi eleito durante a conferência estadual, e estava inativo durante os anos anteriores.

¹³ O conselho foi destituído durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro, com o fim do Ministério das Cidades. Na conferência estadual, foi retomado, mas ainda não instituído, pois contava apenas com membros da sociedade civil até o momento da redação deste artigo (maio de 2026).

Além disso, é muito interessante destacar a situação na qual a eleição do conselho estadual ocorreu. Como pode ser observado no levantamento realizado, com a interrupção do funcionamento do Conselho Nacional, os conselhos estaduais só estavam em funcionamento em sete estados da Federação, que elegeram seus conselhos nas suas respectivas conferências estaduais. Mas em grande parte dos casos, totalizando 19 estados, onde os conselhos já tinham sido instituídos no passado, estes estavam inativos e foram retomados e eleitos nas conferências estaduais realizadas. Além disso, no Rio de Janeiro, onde o conselho estadual nunca existiu, ele foi instituído e eleito. Evidentemente, a eleição nas conferências estaduais requer sua posterior institucionalização e efetivação, o que não pôde ser confirmado no levantamento realizado. Em apenas seis estados da Federação e no Distrito Federal o Conselho Estadual (e distrital) não foi eleito.

Esses dados evidenciam que a convocação e realização do Ciclo da 6ª Conferência das Cidades representou uma retomada desse espaço de participação nos estados.

3. O Processo de Participação e o Debate em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

O Ciclo da 6ª Conferência das Cidades foi um processo que propiciou um debate qualificado em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e sobre a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), seu tema central.

O texto base nacional foi o principal subsídio nas discussões realizadas em todas as etapas (municipal, estadual/distrital e nacional), o que possibilitou provocar a discussão em torno de quatro tópicos centrais, sendo o primeiro dedicado ao objetivo e diretrizes gerais da PNDU e os demais aos seguintes eixos:

Eixo 1: Articulação Entre os Principais Setores Urbanos e com o Planejamento das Políticas Públicas, envolvendo os seguintes subtemas: (a) A Política de Habitação; (b) Regularização Fundiária

e Urbanização Integral de Periferias e Favelas: Regularização Fundiária; (c) A Política de Saneamento Básico; (d) A Política de Mobilidade Urbana.

Eixo 2: Gestão Estratégica e Financiamento, envolvendo os seguintes subtemas: (a) Gestão interfederativa, cooperação e consórcios; (b) Gestão das regiões metropolitanas; (c) Controle social e gestão democrática das cidades; (d) O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU); e (e) Financiamento da PNDU: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local.

Eixo 3: Grandes Temas Transversais, envolvendo os seguintes subtemas: (a) Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas; (b) Transformação digital e território; e c) Segurança Pública e o Enfrentamento do Controle Armado dos Territórios Populares.

Enquanto o primeiro eixo abordava os temas clássicos da política urbana federal (habitação, regularização fundiária, saneamento e mobilidade) e o segundo eixo tratava de questões relativas à gestão e financiamento da PNDU, o terceiro representou uma novidade ao destacar temas emergentes e que hoje impactam profundamente a produção e a gestão das cidades, envolvendo a questão da sustentabilidade ambiental, das transformações digitais e o espinhoso problema da segurança pública e o enfrentamento do controle armado dos territórios populares.

As conferências municipais discutiram e aprovaram emendas ao texto base nacional que foram levadas para as conferências estaduais que deliberaram as emendas que seriam levadas para a etapa nacional.

No total, foram levadas para a 6ª Conferência Nacional das Cidades 278 propostas de emendas ao texto base, divididas de forma heterogênea nos seus diversos subtemas (Tabela 3), sendo quase todas aditivas. Essas propostas de emendas foram debatidas e deliberadas, sendo aprovadas ou rejeitadas nos grupos temáticos e depois em plenário, resultando no texto final (em anexo nesta publicação).

Tabela 3 – Emendas ao Texto Base Nacional Aprovadas nas Conferências Estaduais – 6ª Conferência Nacional das Cidades, 2026

Tema	Quantidade de Emendas
Objetivo geral e Diretrizes Gerais da PNDU	15
Eixo 1: Articulação Entre os Principais Setores Urbanos e com o Planejamento das Políticas Públicas	
(a) A Política de Habitação	40
b) Regularização Fundiária e Urbanização Integral de Periferias e Favelas:	24
c) A Política de Saneamento Básico	40
d) A Política de Mobilidade Urbana	31
Eixo 2 - Gestão Estratégica e Financiamento	
(a) Gestão interfederativa, cooperação e consórcios	18
b) Gestão das regiões metropolitanas	3
c) Controle social e gestão democrática das cidades	15
d) O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU)	11
e) Financiamento da PNDU: Mecanismos Fiscais e Extrafiscais de âmbito local.	19
Eixo 3 - Grandes Temas Transversais	
a) Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas	32
b) Transformação digital e território	23
c) Segurança Pública e o Enfrentamento do Controle Armado dos Territórios Populares	7
Total	278

Fonte: Rede Observatório das Metrôpoles, 2026.

O acompanhamento do processo nos permite argumentar que a qualidade das discussões realizadas se deveu a alguns fatores que merecem destaque.

Em primeiro lugar, destaca-se a metodologia utilizada na realização do ciclo da 6a Conferência Nacional das Cidades. A metodologia combinou a organização de uma comissão executiva e de comissões de trabalho no âmbito do Conselho Nacional das Cidades; a definição de pontos focais nos estados e municípios pelos respectivos órgãos responsáveis pela organização da conferência; o monitoramento do processo e da realização das conferências. As conferências municipais e estaduais tiveram como pauta a discussão do Texto Base Nacional, focado na

PNDU, além da possibilidade de incorporar a discussão da política local de desenvolvimento urbano e outras pautas de seu interesse.

O processo de discussão teve início nos municípios, que aprovaram emendas ao texto base (aditivas, modificativas ou supressivas). Essas emendas eram sistematizadas para a etapa estadual, que deliberou até 20 emendas para a etapa nacional. As emendas deliberadas na etapa estadual foram sistematizadas gerando o texto base que foi objeto de discussão na etapa nacional.

O acompanhamento desse processo permite identificar algumas tendências importantes.

Nas conferências municipais, em geral, predominaram os debates em torno de questões cotidianas nas cidades, e as propostas apresentadas foram mais dirigidas às Prefeituras Municipais na forma de reivindicações. Em muitos casos, por exemplo, as propostas tratavam de calçamento ou iluminação de vias municipais, indicando certa dificuldade na incorporação do debate nacional, entre outros. De fato, em muitos casos ficava evidente a incompreensão em torno das competências e responsabilidades entre os entes federados, envolvendo os municípios, os estados e a União, algo perfeitamente compreensível após tantos anos sem sua realização. Apesar disso, foi perceptível o esforço na elaboração de propostas de âmbito estadual e nacional, gerando amplos debates.

Nas conferências estaduais, apesar de também poder verificar-se problemas similares, a compreensão do processo de discussão nacional foi bem mais incorporada, até por reunir delegados e delegadas que exercem um certo papel de liderança nas suas respectivas áreas de atuação.

Fica evidente a necessidade de aprimoramento do processo com o desenvolvimento de metodologias de discussão que facilitem a compreensão dos(as) participantes sobre as competências e responsabilidades de cada ente da Federação.

Apesar disso, o processo de discussão, os debates realizados e as propostas de emendas elaboradas são indicadores de um aprendizado coletivo amplo e qualificado em torno da PNDU.

Em segundo lugar, vale destacar a importância dos debates presenciais e interativos realizados ao longo do ciclo da 6ª Conferência das Cidades. Se diferenciando das consultas individuais na Internet, modelo adotado por democracias de baixa intensidade, as conferências municipais, estaduais, distrital e nacional se constituíram, com diferenças nas suas dinâmicas, em esferas públicas que proporcionam exercícios de escuta, fala, disputas e, acima de tudo, negociação.

Por fim, destaca-se que a ampla participação dos diversos segmentos, envolvendo 179.507 participantes (conforme mostrado na Tabela 1) indica que o tema das cidades é um tema mobilizador da sociedade por tratar de questões fundamentais para o cotidiano e o bem-estar das pessoas. E esse interesse se expressa nas propostas aprovadas para a PNDU, merecendo destaque aquelas em torno do detalhamento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, aquelas em torno da questão climática ambiental, a incorporação do debate em torno dos municípios de fronteira, a questão da moradia urbana das populações indígenas que vivem nas cidades, a questão do financiamento intermunicipal, entre outros. Tais temas estavam presentes no Caderno de Propostas da Conferência Nacional e foram amplamente debatidos.

5. Considerações finais: novos temas, conflitos e polêmicas

A dinâmica de funcionamento da 6ª Conferência das Cidades foi muito similar à da 5ª Conferência. Apesar disso, há especificidades e questões que merecem ser discutidas visando o aprimoramento do seu ciclo. Assim, nesta seção, buscamos destacar aspectos que consideramos inovadores na realização do ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades e os principais conflitos e polêmicas verificados ao longo da sua realização.

Merece destaque a inclusão inédita do eixo sobre temas transversais, envolvendo as mudanças climáticas, as transformações digitais e a segurança pública e o controle armado dos

territórios populares. Tais temas, cada vez mais presentes no debate urbano contemporâneo, contribuíram na mobilização e provocaram discussões.

Acompanhando os debates ocorridos na etapa nacional, alguns temas se destacaram, não necessariamente como os mais importantes, mas como aqueles que geraram mais polêmicas.

O tema que emergiu com maior centralidade nessa conferência foi, sem dúvidas, a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). As manifestações dos delegados e delegadas foram focadas fundamentalmente na efetivação e institucionalização das propostas aprovadas na conferência que configuram a estrutura e o funcionamento do SNDU.

O uso e a proteção de dados pessoais também foi um dos tópicos mais controversos. Os participantes presentes na conferência manifestaram preocupação com a expansão dos dispositivos de vigilância nos territórios promovida pelo uso de câmeras. Os argumentos buscavam problematizar os impactos desses dispositivos de controle sobre a criminalização dos territórios e movimentos populares, a privatização da produção e gestão de dados pessoais e a proteção de dados, sinalizando que esse debate deverá ocupar lugar de relevo nas discussões sobre a política urbana brasileira daqui para frente.

Outras questões também geraram debates mais acalorados, entre as quais destacam-se: (i) a permanência, reassentamento ou remoção de moradores de áreas de risco; (ii) as políticas de adaptação das cidades às mudanças climáticas e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; e (iii) a extensão e as condições de adoção da tarifa zero no transporte público no âmbito da política de mobilidade urbana.

No que se refere à sua metodologia de organização, deliberação de propostas e eleição dos delegados e delegadas e das organizações que compõem o conselho, o ciclo da 6ª Conferência também foi bastante similar ao da anterior.

A virtuosidade do seu processo e o êxito dos resultados alcançados indica a importância de dar continuidade a essa metodologia no ciclo da 7ª Conferência das Cidades, tendo em

vista que a participação é uma prática e uma cultura que precisa ser exercitada e estimulada de forma contínua para ser incorporada como princípio de gestão democrática.

No entanto, apesar de virtuosos nas suas linhas gerais, esse processo também foi permeado por tensões e conflitos que devem ser reconhecidos e debatidos visando o aprimoramento das metodologias adotadas na realização dos ciclos da conferência. Nessa perspectiva, e sem ter a intenção de sugerir qualquer mudança concreta, o acompanhamento da 6ª Conferência das Cidades nos permite identificar cinco dessas tensões e conflitos que merecem ser debatidos.

- (i) A possibilidade de realização de conferências livres. A realização de conferências livres é uma prerrogativa da sociedade civil, no exercício da sua autonomia. No entanto, o regimento interno não prevê o seu reconhecimento na eleição dos delegados para as etapas estadual e nacional, como ocorre em outras conferências setoriais. Nessa perspectiva, sugere-se debater a possibilidade de eleger delegados e delegadas nas conferências livres, e, sendo possível, em que etapa e condições.
- (ii) A possibilidade da realização de conferências regionais na etapa municipal. Muitos municípios, em geral os municípios menores, reivindicaram poder realizar conferências regionalizadas, compartilhando a mesma estrutura logística (local e alimentação), o que não era permitido pelo regulamento interno da Conferência Nacional. Nesse caso, sugere-se debater essa questão, permitindo ou não a realização de conferências regionais. No caso de tornar possível sua realização, seria necessário definir os critérios e as condições para a sua realização e as regras para a eleição dos delegados e delegadas dos municípios que dela participarem.
- (iii) O direito à votação dos cidadãos e cidadãs que não são delegados na etapa municipal. O modelo de regimento interno para as conferências municipais, disponibilizado

para os municípios, sugere que os participantes das conferências municipais possam ser inscritos como:

(a) delegados, quando inscritos por organizações sociais ou pelo movimento popular; (b) observadores, quando inscritos por moradores e moradoras individualmente; (c) convidados e convidadas, quando forem inscrições de pessoas de fora do município. O modelo de regimento sugere que os delegados e observadores tenham direito à voz e voto na deliberação das propostas, mas o direito de votar e ser votado como delegado e delegada para a etapa estadual é concedido apenas aos participantes inscritos como delegados e delegadas. No entanto, muitos municípios restringiram o direito dos observadores apenas à voz, em muitos casos influenciados pelo nome atribuído ao participante de observador(a). Nesse caso, levando-se em conta a autonomia dos municípios na definição do seu regimento interno, sugere-se que o debate possa propor uma nova categoria de participação para os moradores e moradoras que não são delegados (participante não delegado, por exemplo) e que se difunda a importância de garantir o seu direito de voto nas deliberações das propostas.

- (iv) A eleição proporcional de delegados nos segmentos sociais. O regimento interno da conferência garante a autonomia dos segmentos na definição dos critérios e nos procedimentos para a eleição dos delegados em todas as etapas do ciclo, o que é considerado um aspecto fundamental para que cada segmento possa exercer o seu direito de deliberação sem a interferência ou intervenção de outros segmentos que não o representam. No entanto, foi muito recorrente em todas as etapas do ciclo que, nas reuniões dos segmentos, os grupos que tinham maioria dos delegados e delegadas optassem por eleição simples e majoritária, o que gerava a exclusão dos delegados e delegadas dos grupos minoritários. Aqui existem diversas questões que merecem ser con-

sideradas. De um lado, a não existência de regras mínimas para a eleição nos segmentos sociais pode ser um estímulo para que os grupos busquem construir acordos e entendimentos em torno do processo eleitoral. De outro, sempre existe o risco de o grupo que detém a maioria excluir a representação do grupo minoritário. No limite, o grupo que tem 51% dos votos pode ter 100% das vagas dos delegados, excluindo o grupo que teve 49% dos votos. Assim, sugere-se a discussão em torno da adoção de votação proporcional nos casos onde não se alcançar um acordo, talvez estabelecendo uma barreira mínima de votação para poder estar representando (20%, por exemplo).

- (v) A composição dos segmentos. Por fim, também surgiram muitas discussões em torno da composição de alguns segmentos sociais, ou seja, quem deve participar de cada segmento social. Em alguns casos esta definição é mais nítida. Em outros, a definição deixa margem para muitas polêmicas. Em especial, sugere-se a discussão em torno da composição dos segmentos sociais, e em especial, do segmento profissionais e acadêmicos, tendo em vista juntar dois subsegmentos muito diferentes, e do segmento ONGs (Organizações Não Governamentais), por não trazer uma definição de que organizações não governamentais compõem esse grupo.

Ao levantar essas questões, nossa intenção não é defender uma posição específica, mas argumentar que esses pontos devem ser debatidos, e que a deliberação em torno da sua definição, seja qual for, seja resultado da discussão democrática no âmbito do Conselho Nacional das Cidades, visando o aprimoramento do Ciclo da Conferência Nacional das Cidades.

Tendo em vista todas as reflexões desenvolvidas ao longo deste artigo e o panorama em torno dos seus resultados, consideramos que a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi um processo marcante em dois sentidos. Primeiro, na mobilização e difusão

da discussão da política nacional de desenvolvimento urbano e da construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Segundo na reconstrução do modelo de governança democrática da política urbana nacional, fundado no conselho e na conferência das cidades, o que se expressa na construção de esferas públicas de participação da sociedade e a inclusão de grupos sociais historicamente excluídos dos processos deliberativos.

Nessa perspectiva, não se pode perder de vista a importância e a relevância do compromisso do governo federal e do Ministério das Cidades na realização do Ciclo da 6ª Conferência, que teve seu êxito fortemente associado à mobilização dos gestores públicos municipais e estaduais e, talvez fundamentalmente, à mobilização social e ao vigor dos movimentos populares e das organizações sociais comprometidas com a luta pelo direito à cidade no Brasil.

Referências

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto Para Discussão 1.739. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf. Acesso em: maio de 2026.

CRIVELARO, Rodrigo. Conferências nacionais como instrumentos de participação popular. *Anais do I Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social*. França, 22 a 24 de setembro de 2014.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrópoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007, p. 165-190.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010). *Opinião Pública* [on-line]. 2011, v. 17, n. 1, p. 228-250. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100008>. Acesso em: maio de 2026.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais e Políticas Públicas Para Grupos Minoritários. Textos para Discussão 1.741. Rio de Janeiro: IPEA, junho de 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf. Acesso em: 11 dez. 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo (Avritzer). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. **Revista E-Metrópolis**, Nº 39, ano 10, p. 13-25, dezembro de 2019.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2013.

TRINDADE, Thiago. Os limites da democracia: a legitimidade do protesto no Brasil participativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, nº 97, p. 1-20, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KRp5hTksByjYxQRbY5vDNLJ/?format=html&lang=pt>.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011.

Arranjos políticos e participação social nas Conferências das Cidades: atores, territórios e disputas federativas

Marília Gabriela Bello Garcia¹
Elson Manoel Pereira²

Introdução

O PROCESSO DE CONFERÊNCIAS setoriais no Brasil representa o fortalecimento do marco participativo instituído pela Constituição de 1988 e se insere no ciclo de gestão das políticas públicas. Conforme o texto constitucional, a participação popular pode se efetivar tanto pela via representativa quanto por meio de mecanismos de participação direta. Realizadas com determinada periodicidade, elas promovem o encontro entre representantes do Estado e da sociedade civil para o debate sobre políticas públicas.

No caso das Conferências Nacionais das Cidades, sua organização ocorre em três etapas – municipal, estadual (incluindo o Distrito Federal) e nacional –, buscando estruturar um processo amplo de debate e deliberação sobre a política urbana. Por meio dessa dinâmica pretende-se alcançar um conjunto de objetivos definidos pelo Ministério das Cidades, entre os quais se destacam: identificar os principais problemas urbanos, propor dire-

¹ Pesquisadora convidada do Observatório das Metrópoles – Núcleo São Paulo, pesquisadora do INCT Produção da Casa e da Cidade e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab), além de doutoranda na Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

² Doutor em Urbanismo, pesquisador do CNPq. Professor titular aposentado da UFSC. Coordenador adjunto do Observatório das Metrópoles – Núcleo Santa Catarina.

trizes para a política urbana, avaliar programas e parâmetros normativos, apontar prioridades ao ministério e acompanhar a gestão e a implementação das políticas urbanas.

Nesse contexto, as Conferências das Cidades configuram uma das principais arenas institucionais de participação social no campo da política urbana brasileira. Ao reunir representantes do poder público, movimentos sociais, entidades profissionais, trabalhadores, setor empresarial, organizações não governamentais e instituições acadêmicas, esses espaços expressam tanto a tentativa de democratização da formulação das políticas urbanas quanto as disputas políticas em torno dos rumos do desenvolvimento urbano no país.

Assim, as conferências não se apresentam apenas como instrumentos governamentais de intermediação da participação social, convocados por órgãos do Poder Executivo para o reconhecimento das dinâmicas e necessidades territoriais. Elas também orientam políticas e investimentos públicos e se configuram como espaços de disputa, mobilização social e articulação institucional.

A análise dos resultados dos relatórios das conferências estaduais das cidades, elaborados pelos núcleos estaduais do Observatório das Metrópoles, permite compreender o ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades como um processo profundamente heterogêneo, marcado por desigualdades territoriais, assimetrias de poder e distintas capacidades de mobilização social. Longe de constituir um processo homogêneo de participação democrática, o conjunto das experiências analisadas revela tensões entre abertura participativa e controle institucional, corroborando a hipótese de que a participação se estrutura como prática situada, atravessada por relações de poder.

O objetivo deste artigo é analisar o ciclo da 6ª Conferência Nacional das Cidades a partir dos referidos relatórios, os questionários aplicados aos delegados nas etapas estaduais e nacional e dos dados de credenciamento na Conferência Nacional. Este trabalho buscou compreender como se estruturam os processos de participação social, a adesão municipal, o perfil dos atores

mobilizados e os arranjos políticos e institucionais em diferentes contextos territoriais. A análise parte da hipótese de que as conferências não constituem apenas instrumentos governamentais de consulta e deliberação, mas também arenas de disputa, mobilização social e articulação institucional, atravessadas por desigualdades territoriais, assimetrias de poder e distintas capacidades de organização política. A dimensão quantitativa buscou sistematizar informações sobre a adesão dos municípios, o número de conferências realizadas, o perfil dos participantes, os segmentos representados e a distribuição territorial da mobilização. Já a dimensão qualitativa concentrou-se na leitura interpretativa dos relatórios, com o objetivo de identificar os arranjos políticos e institucionais constituídos em cada estado, as estratégias de mobilização adotadas, as dificuldades enfrentadas no processo da realização das conferências e as disputas em torno da formulação da política urbana.

Dessa forma, a pesquisa combina a sistematização de indicadores de participação com a análise dos conteúdos político-institucionais presentes nos relatórios e questionários, permitindo compreender tanto a escala da mobilização quanto as condições concretas em que ela se realizou.

Perfil da participação social – Etapa Estadual

A base dos questionários aplicados nas conferências estaduais totalizou 2.351 respostas válidas. Desse total, 2.023 pessoas eram delegados eleitos para a etapa estadual, o que corresponde a 86,0% dos respondentes. Além disso, 2.195 pessoas declararam ter participado da etapa municipal, ou 93,8% das respostas válidas nessa pergunta.

A composição por segmento mostra uma presença expressiva do poder público, que reúne 1.122 respondentes, correspondendo a 47,7% do total. Em seguida, aparecem os movimentos populares, com 536 respondentes, ou 22,8% da base, indicando uma participação relevante da sociedade civil no processo. Também participaram representantes de trabalhadores e enti-

dades sindicais, com 176 respondentes (7,5%); Organizações Não Governamentais (ONGs), com 162 respondentes (6,9%); entidades acadêmicas e de pesquisa, com 146 respondentes (6,2%); entidades empresariais, com 143 respondentes (6,1%); e entidades profissionais, com 126 respondentes (5,4%).

O dado mais relevante é que o poder público, na etapa estadual, aparece como o ator mais numeroso, concentrando quase metade das respostas da base. Entre os respondentes que especificaram sua esfera de atuação no poder público, observa-se uma forte predominância do Poder Executivo municipal, com 963 participantes, o que corresponde a 81,9% das respostas válidas nesse campo. Em seguida, aparecem representantes do Poder Legislativo municipal, com 102 respondentes (8,7%), do Poder Executivo estadual, com 89 respondentes (7,6%), do Poder Legislativo estadual, com 12 respondentes (1,0%), e do Poder Público federal, com 10 respondentes (0,9%).

Ao mesmo tempo, a presença dos movimentos populares, segundo maior grupo representado, demonstra que a sociedade civil teve peso significativo no processo participativo. No entanto, sua participação inferior à do poder público pode indicar uma assimetria entre agentes estatais e segmentos sociais. Essa diferença, contudo, deve ser interpretada com cautela, pois a participação de representantes do poder público tende a estar vinculada às suas atribuições profissionais e institucionais. Já os participantes ligados a movimentos sociais frequentemente enfrentam maiores obstáculos para comparecer, especialmente quando as conferências ocorrem em dias úteis, como ocorreu no Ceará e em Sergipe, ou quando não há apoio para deslocamento, alimentação e hospedagem. Esse aspecto é particularmente relevante em estados como São Paulo e Minas Gerais, que concentram elevado número de delegados por município, apresentam grandes distâncias territoriais e não ofereceram esse tipo de apoio.

O perfil social dos participantes revela uma distribuição por gênero relativamente equilibrada. As mulheres representam 50,9% da base, com 1.196 respondentes, enquanto os homens correspondem a 48,7%, com 1.145 respondentes. Também houve

a participação de seis pessoas não binárias, equivalentes a 0,3%, e de quatro pessoas que preferiram não se identificar, correspondendo a 0,2% do total.

Em relação à raça/cor, a maior parte dos participantes se declarou branca, com 1.074 respondentes, o que corresponde a 45,7% da base. Em seguida, aparecem as pessoas que se declararam pardas, com 879 respondentes (37,4%), e pretas, com 327 respondentes (13,9%). Também foram registradas 40 pessoas amarelas (1,7%) e 31 pessoas indígenas (1,3%). Quando somadas as categorias preta e parda, as pessoas negras totalizam 1.206 respondentes, ou 51,3% do total, indicando uma presença expressiva desse grupo no processo participativo.

Quanto à faixa etária, observa-se maior concentração nas idades adultas intermediárias. O grupo mais numeroso é o de pessoas entre 36 e 45 anos, com 656 respondentes (27,9%), seguido pela faixa de 46 a 55 anos, com 585 respondentes (24,9%). Também se destaca a presença de participantes entre 26 e 35 anos, com 480 respostas (20,4%), e entre 56 e 65 anos, com 425 respostas (18,1%). A participação jovem foi reduzida: apenas 104 respondentes, ou 4,4%, tinham entre 18 e 25 anos. Já as pessoas com mais de 66 anos somaram 101 respondentes, equivalentes a 4,3%. Assim, a maior concentração está entre 36 e 55 anos, faixa que reúne 52,8% dos participantes.

Em relação à escolaridade, o perfil dos respondentes é bastante escolarizado. A maioria declarou ter ensino superior completo, totalizando 1.337 pessoas, ou 56,9% da base. Outros 276 respondentes informaram ter ensino superior incompleto (11,7%), enquanto 256 pessoas declararam possuir ensino médio regular (10,9%). Também há presença significativa de participantes com pós-graduação *stricto sensu*: 248 pessoas com mestrado (10,5%) e 112 com doutorado (4,8%). Somando os respondentes com graduação completa, mestrado e doutorado, chega-se a 1.697 pessoas, correspondentes a 72,2% da base.

A experiência prévia em conferências também constitui um dado importante. A maioria dos respondentes afirmou estar participando pela primeira vez de uma Conferência das Cidades:

foram 1.716 pessoas, equivalentes a 73,0% do total. Apenas 27,0% declararam já ter participado de edições anteriores. Esse resultado aponta para uma renovação significativa da base participante após o longo intervalo de realização do processo conferencial, ainda que no interior de um formato institucionalizado. Entre aqueles que já haviam participado anteriormente, observa-se a existência de diferentes níveis de experiência acumulada, incluindo pessoas com participação em uma, duas, três ou mais edições. No entanto, o dado central é a predominância de novos participantes nesse ciclo da Conferência.

Perfil da participação social – Etapa Nacional

O credenciamento na etapa nacional reuniu o total de 2.081 registros válidos de delegados credenciados, e essa composição revela a predominância dos movimentos populares, que somam 657 participantes, correspondendo a 31,57% do total. Em seguida, aparece o poder público, considerado como categoria única, com 718 representantes (sendo 215 do Poder Público Estadual, 169 do Poder Público Federal e 334 do Poder Público Municipal), ou 34,5% da base. Juntos, esses dois segmentos concentram 66,1% dos credenciados, indicando que a etapa analisada foi fortemente marcada pela presença combinada de representantes da sociedade civil e do Estado. Na sequência, aparecem os trabalhadores, com 235 credenciados (11,29%); as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, com 183 credenciados (8,79%); as entidades empresariais, com 181 credenciados (8,7%); e as ONGs, com 107 credenciados (5,14%).

Na categoria dos representantes do poder público observa-se que servidores da esfera municipal correspondem a 46,5% desse grupo. Em seguida, aparecem o poder público estadual, com 29,9%, e o poder público federal, com 23,5%. Isso indica que, embora o poder público esteja fortemente representado, sua composição é mais concentrada na esfera municipal.

O aumento da participação da sociedade civil, observado nos dados de credenciamento, parece estar relacionado ao apoio ofe-

recido pelo Ministério das Cidades para custear deslocamento, hospedagem e alimentação dos participantes. Esse apoio não é secundário nos processos participativos, pois contribui para reduzir barreiras materiais de acesso e ampliar as condições de presença de segmentos sociais que, muitas vezes, enfrentam mais dificuldades para participar de eventos nacionais. Dessa forma, o financiamento das condições básicas de participação pode ser entendido como um elemento importante para democratizar o acesso à conferência e fortalecer a representação da sociedade civil nos espaços institucionais de debate e deliberação.

O questionário da etapa nacional reuniu 344 respostas válidas. Desse total, 313 pessoas declararam ser delegadas eleitas para a etapa nacional, o que corresponde a 91,0% dos respondentes. Além disso, 288 pessoas afirmaram ter participado da etapa municipal da Conferência das Cidades, equivalente a 83,7%, e 307 pessoas participaram da etapa estadual, correspondendo a 89,2%. Esses dados indicam que a etapa nacional foi composta majoritariamente por participantes que percorreram as etapas anteriores do ciclo das conferências, reforçando o caráter institucionalizado e representativo da participação.

Na resposta do questionário, a composição por segmento apresenta um número maior dos movimentos populares, com 110 respondentes, correspondendo a 32,0% do total. Em seguida, aparecem representantes do poder público municipal, com 58 respondentes (16,9%); entidades empresariais, com 42 respondentes (12,2%); poder público estadual, com 38 respondentes (11,0%); entidades profissionais, com 26 respondentes (7,6%); poder público federal, com 25 respondentes (7,3%); entidades acadêmicas e de pesquisa, com 23 respondentes (6,7%); e ONGs, com 22 respondentes (6,4%).

Do ponto de vista social, a distribuição por gênero foi relativamente equilibrada, com leve predominância feminina: 181 mulheres, correspondendo a 52,6% da base, e 163 homens, equivalentes a 47,4%. Em relação à raça/cor, a maior parte dos participantes se declarou branca, com 152 respondentes (44,2%), seguida por pessoas pardas, com 135 respostas (39,2%), e pretas,

com 46 respostas (13,4%). Somadas, as pessoas pretas e pardas totalizam 181 respondentes, ou 52,6% da base, indicando presença expressiva da população.

Quanto à escolaridade, o perfil é bastante escolarizado. A maioria declarou ter ensino superior completo, com 190 respondentes, correspondendo a 55,2% do total. Também há 48 pessoas com mestrado (14,0%) e 30 com doutorado (8,7%). Somando graduação completa, mestrado e doutorado, chega-se a 268 respondentes, ou 77,9% da base.

Na etapa nacional, a experiência prévia em conferências mostra uma combinação entre renovação e continuidade; 215 respondentes, ou 62,5%, afirmaram participar pela primeira vez de uma Conferência das Cidades. Já 129 pessoas, correspondentes a 37,5%, disseram já ter participado de edições anteriores. Portanto, a etapa nacional reuniu tanto novos participantes quanto pessoas com trajetória prévia em processos de conferências.

Abrangência territorial da mobilização: conferências municipais, adesão estadual e estratégias de articulação nos territórios

A participação estadual, na resposta do questionário, abrangeu 25 unidades da Federação. Do ponto de vista regional, a maior participação foi registrada no Nordeste, com 728 respondentes, correspondendo a 31,0% do total. A região Sul aparece em seguida, com 649 respostas (27,6%), seguida pelo Sudeste, com 456 respostas (19,4%), pelo Norte, com 368 respostas (15,7%), e pelo Centro-Oeste, com 150 respostas (6,4%).

Quando os dados de participação são comparados com a distribuição populacional das regiões brasileiras segundo o Censo 2022 do IBGE, observa-se uma participação desigual entre as regiões do país. O Sudeste, embora concentre cerca de 41,8% da população brasileira, respondeu por apenas 19,4% dos questionários, revelando forte sub-representação. Em contraste, o Sul aparece significativamente sobre-representado: possui cerca de 14,7% da população nacional, mas concentrou 27,6% das respostas.

O Nordeste apresentou participação relativamente próxima ao seu peso demográfico, reunindo 31,0% dos respondentes diante de uma população correspondente a 26,9% do país. Já o Norte também teve participação proporcionalmente elevada, com 15,7% das respostas para uma população de aproximadamente 8,5% dos brasileiros. O Centro-Oeste, por sua vez, apresentou participação ligeiramente inferior à sua participação populacional, com 6,4% das respostas ante cerca de 8,0% da população nacional.

Em relação à distribuição territorial das respostas por estado, observa-se maior concentração nos estados do Paraná, com 338 respondentes (14,4%), e de São Paulo, com 291 respondentes (12,4%). Em seguida, aparecem Rio Grande do Sul, com 195 respostas (8,3%), Ceará, com 175 respostas (7,4%), Sergipe, com 146 respostas (6,2%), Pernambuco, com 131 respostas (5,6%), Santa Catarina, com 116 respostas (4,9%), Tocantins, com 114 respostas (4,8%), Espírito Santo, com 108 respostas (4,6%), e Alagoas, com 101 respostas (4,3%).

Quando os dados estaduais são comparados à distribuição populacional brasileira segundo o Censo 2022 do IBGE, percebe-se uma participação bastante desigual entre os estados. O Paraná apresentou a maior proporção de respondentes, com 14,4% do total, embora represente cerca de 5,7% da população nacional, indicando forte sobrerrepresentação. Situação semelhante ocorre em Sergipe, que concentrou 6,2% das respostas apesar de possuir aproximadamente 1,1% da população brasileira, e em Tocantins, com 4,8% das respostas para cerca de 0,8% da população do país.

O Rio Grande do Sul também aparece sobrerrepresentado, reunindo 8,3% dos respondentes ante cerca de 5,4% da população nacional, assim como o Ceará, com 7,4% das respostas para aproximadamente 4,3% da população brasileira. Pernambuco, Alagoas e Espírito Santo igualmente apresentaram participação proporcionalmente elevada em relação aos seus contingentes populacionais.

Por outro lado, São Paulo, estado mais populoso do país, respondeu por apenas 12,4% dos questionários, apesar de

concentrar cerca de 21,8% da população brasileira, revelando significativa sub-representação. Santa Catarina apresentou participação relativamente próxima ao seu peso demográfico, com 4,9% das respostas para cerca de 3,8% da população nacional.

De modo geral, os dados sugerem que a mobilização territorial da pesquisa foi particularmente intensa em estados do Sul e do Nordeste, além de Tocantins, enquanto estados mais populosos, especialmente São Paulo, participaram proporcionalmente menos do que seu peso demográfico indicaria.

Na etapa nacional, do ponto de vista territorial, as respostas indicam participação de todas as unidades da Federação. Entre os estados mais frequentes estão: São Paulo, com 34 respostas; Goiás, com 26; Minas Gerais, com 24; Ceará, com 22; Bahia e Rio de Janeiro, ambos com 17; e Paraíba, com 14 respostas. Também aparecem Santa Catarina, Amazonas, Paraná e Rio Grande do Sul, cada um com 12 respostas.

Regionalmente, considerando as respostas, a maior concentração está no Nordeste, com 90 respostas, seguido pelo Sudeste, com 79, pelo Norte, com 53, pelo Centro-Oeste, com 46, e pelo Sul, com 36 respostas. Essa distribuição sugere uma presença nacional relativamente ampla, com destaque para Nordeste e Sudeste, mas também com participação importante das regiões Norte e Centro-Oeste.

Arranjos político-institucionais e avaliação qualitativa do processo da 6ª Conferência

Na arena política, o processo das conferências não se apresenta apenas como espaço de interlocução entre o investimento estatal e as demandas da população, mas também como uma arena de disputa de narrativas, ampliação de bases políticas e articulação com prefeituras, especialmente no caso dos governos estaduais. Nesse sentido, para prefeitos e governadores, a conferência pode se constituir como um instrumento de articulação intergovernamental.

Assim, uma das questões analíticas levantadas é se partidos e governos mais alinhados ao governo federal teriam facilitado o processo conferencial, enquanto governos de oposição teriam imposto mais dificuldades à sua realização. Essa questão, contudo, deve ser tratada como uma hipótese a ser testada a partir do cruzamento entre os dados quantitativos da avaliação e as evidências qualitativas presentes nos relatórios estaduais, e não como uma conclusão previamente estabelecida.

A análise foi realizada a partir da base dos questionários de avaliação aplicados na etapa estadual da 6ª Conferência Nacional das Cidades, composta por 2.351 respostas válidas, os questionários. O objetivo foi identificar padrões de avaliação do processo participativo. O instrumento, de preenchimento voluntário, identificado e não obrigatório, foi aplicado após as etapas estaduais, o que significa que os resultados refletem a visão de quem optou por responder, sem constituir registro oficial ou censitário do evento. Ainda assim, as informações oferecem um panorama relevante sobre quem participou, como o processo foi avaliado e quais expectativas devem orientar os debates na etapa nacional. Também foram utilizados os 27 relatórios produzidos por técnicos vinculados aos núcleos de pesquisa do Observatório das Metrópoles, abrangendo a análise das conferências em todos os estados da Federação.

Inicialmente, foi sistematizado o perfil geral dos respondentes, considerando o número total de participantes, a condição de delegado eleito, a participação prévia nas etapas municipais, o segmento de representação, a distribuição territorial, o gênero, a raça/cor, a faixa etária, a escolaridade e a experiência anterior em Conferências das Cidades. Essa etapa permitiu caracterizar a composição social e institucional da participação, bem como identificar o peso relativo do poder público, dos movimentos populares e dos demais segmentos da sociedade civil organizada.

Em seguida, a análise concentrou-se nas avaliações por estado. Para isso, foram selecionados indicadores quantitativos capazes de expressar dimensões positivas e negativas do processo das conferências estaduais: três critérios presentes na planilha para avaliar a

etapa estadual da 6ª Conferência Nacional das Cidades. O primeiro critério refere-se ao processo de eleição de delegados, a partir da pergunta: “Como você avalia o processo de eleição de delegados para a Conferência Estadual?”. O segundo critério diz respeito ao tratamento das principais questões locais e/ou estaduais, com base na pergunta: “Você considera que as principais questões de seu município e/ou estado foram tratadas no evento?”. O terceiro critério refere-se aos encaminhamentos e à proposta final, avaliado pela pergunta: “Em relação aos encaminhamentos e propostas, acredita que a proposta final atendeu às expectativas de seu município?”.

Como as perguntas permitiam múltiplas marcações, as avaliações positivas e negativas não foram tratadas como categorias excludentes. Assim, um mesmo respondente poderia indicar simultaneamente aspectos positivos e negativos sobre a conferência municipal ou sobre o processo de eleição de delegados. Por essa razão, os percentuais de avaliação positiva e negativa não devem ser somados como se totalizassem 100%; eles expressam a incidência relativa de cada tipo de percepção dentro da base de respondentes de cada estado.

Após a análise do conjunto geral dos respondentes, foram realizados dois recortes sucessivos. O primeiro considerou apenas os delegados eleitos para a etapa estadual, reduzindo a base para 2.023 respondentes. Esse recorte teve como objetivo observar a avaliação dos sujeitos formalmente vinculados ao processo decisório da conferência. A comparação entre a base geral e a base apenas de delegados permitiu verificar se a avaliação do processo se alterava quando considerados apenas os participantes com mandato de representação na etapa estadual.

O segundo recorte considerou apenas os delegados eleitos sem vínculo com o poder público, excluindo da análise os respondentes que declararam pertencer ao segmento governamental. Com isso, a base passou a reunir 1.097 respondentes, compostos principalmente por representantes de movimentos populares, entidades sindicais, organizações não governamentais, entidades acadêmicas e de pesquisa, entidades profissionais e entidades empresariais. Esse procedimento teve como finalidade isolar,

tanto quanto possível, a percepção da sociedade civil organizada, evitando que a avaliação dos representantes do próprio poder público influenciasse os resultados.

Por fim, foi realizado um cruzamento exploratório entre os resultados da avaliação e o espectro político dos governadores de 2025. Para isso, cada estado foi classificado de forma aproximada segundo o partido do governador e seu posicionamento no campo político, em três grupos: esquerda/centro-esquerda, centro/coalizão e direita/centro-direita. Essa classificação foi utilizada apenas como variável analítica preliminar, reconhecendo que partidos como MDB, PSD, PSDB e União Brasil podem apresentar composições políticas distintas conforme o estado, a coalizão local e o grau de alinhamento com o governo federal.

O cruzamento entre avaliação da conferência e espectro político dos governos estaduais foi aplicado especialmente ao recorte dos delegados sem vínculo com o poder público. A escolha desse recorte buscou verificar se, retirados os representantes governamentais, a percepção da sociedade civil organizada revelava padrões distintos de avaliação segundo o campo político dos governos estaduais, comparando os indicadores como avaliação positiva e negativa da sociedade civil.

Essa etapa permitiu levantar a hipótese de que a orientação político-partidária dos governos estaduais pode ter influenciado as condições de realização das conferências, sobretudo no que se refere ao apoio institucional, à mobilização dos municípios, à divulgação, à logística, à organização metodológica e à incorporação das propostas.

Assim, a metodologia adotada combinou três níveis de análise: primeiro, a caracterização geral do perfil dos participantes; segundo, a comparação das avaliações por estado e por recortes de participação; e terceiro, o cruzamento exploratório entre os indicadores da avaliação e o contexto político dos governos estaduais. Essa estratégia permitiu identificar padrões gerais, destacar estados com avaliações mais positivas ou críticas e formular hipóteses sobre os fatores institucionais e políticos que podem ter condicionado a realização das conferências estaduais.

Resultados dos questionários

A análise geral indica que a avaliação dos participantes da etapa estadual, excluídas as pessoas vinculadas ao poder público, foi majoritariamente positiva. Em média, 77,1% das avaliações registradas nos três critérios foram positivas, enquanto 15,3% foram negativas.

O critério mais bem avaliado foi o tratamento das principais questões do município e/ou estado, com 80,4% de avaliações positivas. Esse resultado indica que, para a maioria dos participantes da sociedade civil, os temas considerados relevantes para seus territórios foram contemplados no evento.

O ponto mais sensível da avaliação foi o processo de eleição de delegados. Embora esse critério também tenha recebido maioria de avaliações positivas, com 74,7%, ele apresentou a maior proporção de avaliações negativas, chegando a 19,0%. Esse dado sugere que a eleição de delegados foi o aspecto mais controverso da etapa estadual entre os segmentos não vinculados ao poder público.

A avaliação sobre os encaminhamentos e a proposta final também foi predominantemente positiva, com 76,1% de aprovação. No entanto, esse critério concentrou o maior percentual de respostas “não sei avaliar”, com 10,6%, o que pode indicar dificuldade de parte dos participantes em avaliar os efeitos concretos da proposta final ou dos encaminhamentos produzidos.

Ao considerar a hipótese de que fatores institucionais e políticos podem ter condicionado a realização das conferências estaduais, a leitura por campo político dos governos estaduais aponta diferenças relevantes. Os estados governados por partidos classificados no campo da centro-esquerda apresentaram o resultado mais positivo, com 81,4% de avaliações positivas e 11,1% negativas. Já os estados governados por partidos de centro/centrão concentraram a maior proporção de avaliações negativas, com 17,2%. Os estados governados por partidos de direita/centro-direita ficaram em posição intermediária, com 74,2% de avaliações positivas e 15,9% negativas.

Nesse cruzamento por campo político, o processo de eleição de delegados também aparece como o ponto mais sensível da avaliação, por apresentar o menor percentual de avaliações positivas, 69,0%, e a maior proporção de avaliações negativas, 19,0%. Por outro lado, o critério mais bem avaliado continua sendo o tratamento das principais questões municipais e/ou estaduais, com 80,4% de avaliações positivas.

Avaliação qualitativa das Etapas Estaduais

A análise qualitativa dos relatórios organizados pelos núcleos do Observatório das Metrópoles em cada estado e no distrito federal nos permitiu uma visão geral das conferências nas unidades federativas. As principais conclusões foram as seguintes:

1. Participação social: pluralidade formal e desigualdade regional

Os relatórios evidenciam, de forma recorrente, a presença de uma diversidade de segmentos, compondo formalmente um arranjo plural. Em estados como Bahia e Paraíba, destaca-se uma participação expressiva e qualificada, com forte engajamento dos movimentos sociais e debates tecnicamente consistentes.

No entanto, essa pluralidade formal convive com limites importantes. Em diversos contextos, observa-se: predominância do poder público nos espaços deliberativos, como no Acre e em Pernambuco; concentração de representação em grupos já organizados, como no Amapá, onde movimentos mais estruturados ampliaram sua influência; dificuldades de inclusão de segmentos historicamente sub-representados (populações periféricas, comunidades tradicionais, mulheres, população negra e LGBTQIA+).

Esses limites aparecem tanto em estados do Norte, como Acre e Amapá, quanto em contextos mais estruturados institucionalmente.

Além disso, há evidências de fragilidades nos processos de mobilização. No Acre, por exemplo, a falta de comunicação e articulação com movimentos sociais comprometeu a participação popular. Na Paraíba, os próprios participantes apontam a necessidade de ampliar a mobilização prévia e os processos formativos.

Dessa forma, a participação observada tende a ser socialmente seletiva, confirmando que a institucionalização da participação não garante, por si só, inclusão efetiva. Trata-se de uma participação que, embora numericamente relevante, permanece condicionada à capacidade organizativa dos atores e à mediação institucional.

2. Capilaridade territorial: adesão desigual e centralidade das regiões metropolitanas

A análise dos relatórios revela uma forte desigualdade territorial na realização das conferências e na participação dos municípios. Embora haja casos de ampla mobilização, como na Bahia, com propostas oriundas de 91 municípios (de 24 dos 27 territórios de identidades), predomina um padrão de adesão parcial.

Exemplos expressivos incluem: Alagoas, onde apenas 18 dos 102 municípios realizaram conferências (cerca de 17%); Pernambuco, 66 de 184 municípios (35,8%); Amapá, 11 dos 16 municípios mobilizados.

Além disso, mesmo quando há participação municipal, observa-se forte concentração regional: predominância das regiões metropolitanas, como no caso de Pernambuco, onde quase metade dos participantes veio da Região Metropolitana do Recife; menor presença de municípios do interior, especialmente os de pequeno porte e regiões mais isoladas.

Essa configuração evidencia que a escala territorial opera como um filtro da participação, reforçando a hipótese de que a passagem das etapas locais para as estaduais já implica processos de seleção e redução da diversidade social e territorial.

Ao mesmo tempo, há experiências que tensionam esse padrão. Em Pernambuco, por exemplo, conferências municipais

foram realizadas por iniciativa da sociedade civil, mesmo sem apoio do poder público. Esses casos indicam a persistência de práticas mais autônomas, ainda que pontuais.

Por outro lado, a pouca visibilidade de estados do Sudeste, historicamente centrais na agenda urbana brasileira, sugere que a capilaridade do processo não se distribui de maneira homogênea, podendo indicar descompasso entre a escala nacional da política e as dinâmicas regionais de participação.

O caso do Rio Grande do Sul evidencia que a baixa adesão municipal não decorre apenas de fragilidades organizativas, mas também de fatores conjunturais e estruturais. Apesar de contar com 497 municípios, apenas 32 realizaram conferências, revelando uma capilaridade extremamente limitada. Esse quadro está diretamente relacionado tanto ao curto prazo de organização quanto aos impactos das enchentes de 2024, que reorientaram as prioridades da gestão pública e da própria sociedade. Nesse sentido, a desigualdade territorial da participação não pode ser compreendida apenas como déficit institucional, mas como expressão de contextos socioespaciais diferenciados.

3. Qualidade dos debates: entre deliberação e formalização

Os relatórios apontam que, de modo geral, os debates foram intensos, qualificados e, em muitos casos, conflituosos, o que é inerente a processos democráticos. Em estados como Bahia e Paraíba, destaca-se a qualidade técnica e política das discussões. No Amazonas, a diversidade territorial contribuiu para enriquecer os debates.

No entanto, emergem também limites importantes: tempo insuficiente para debates, devido a entraves regimentais e organizativos (como em Alagoas); problemas na sistematização das propostas, que em alguns casos foram reclassificadas ou excluídas, como em Pernambuco; predominância de propostas já estruturadas pelo poder público, reduzindo o espaço para a construção coletiva, como observado no Acre.

Paradoxalmente, a baixa capilaridade municipal no Rio Grande do Sul contrasta com uma participação expressiva na etapa estadual, que reuniu centenas de participantes e forte presença de movimentos populares. Esse descompasso indica que a participação não se distribui linearmente entre as escalas, podendo haver concentração da mobilização em determinados momentos do processo, especialmente na etapa estadual.

Esses elementos indicam que, embora os espaços participativos das conferências permitam a expressão de conflitos, eles também operam mecanismos de filtragem e organização que tendem à formalização e estabilização das propostas.

4. Arranjos políticos: disputas, controle e assimetrias de poder

A dimensão mais reveladora dos relatórios diz respeito aos arranjos políticos que estruturam o processo de conferência. Em praticamente todos os estados analisados a eleição de delegados aparece como o momento de maior conflito e disputa.

Destacam-se alguns padrões:

- a) Predominância institucional do poder público: em diversos estados o número de representantes do poder público é superior ao dos demais segmentos, o que foi objeto de críticas e moções, como em Alagoas. Essa configuração reforça a assimetria estrutural entre Estado e sociedade civil. Diferentemente de outros estados, o Rio Grande do Sul apresentou uma configuração na qual a sociedade civil foi amplamente majoritária na delegação estadual, superando significativamente o poder público.
- b) Disputas internas entre segmentos: Movimentos populares, entidades profissionais e outros grupos protagonizaram disputas intensas por representação. Essas disputas revelam que a sociedade civil não é homogênea, mas atravessada por conflitos internos.

- c) Tensões territoriais: a concentração de representantes das regiões metropolitanas gerou reações de municípios do interior, que buscaram maior equilíbrio na representação.
- d) Problemas de legitimidade e transparência: há registros de questionamentos sobre critérios de escolha de delegados, possibilidade de nomeações posteriores e interferência do poder público nos processos.

Esses elementos indicam que as conferências funcionam como arenas de disputa, mas em um contexto no qual o Estado mantém capacidade significativa de enquadramento e controle.

5. Avaliação geral: ambivalência da participação institucional

A análise conjunta dos relatórios permite afirmar que o ciclo da 6ª Conferência das Cidades expressa uma ambivalência estrutural. Por um lado, a retomada relevante de espaços participativos, uma mobilização significativa em diversos estados e a produção de debates qualificados e propostas consistentes. Por outro lado, uma baixa capilaridade em muitos territórios, uma participação social seletiva e desigual, a predominância institucional do poder público, e a existência de mecanismos de controle e filtragem das propostas.

Essa ambivalência mostra que as conferências operam simultaneamente como espaços de ampliação e contenção do direito à cidade. Elas possibilitam a expressão de demandas e conflitos, mas também tendem a enquadrá-los dentro de formatos institucionais que favorecem a produção de consensos.

6. Interpretação: entre participação e contenção

A partir de uma leitura inspirada em Lefebvre (1974), pode-se afirmar que o processo da 6ª Conferência das Cidades expressa a tensão entre apropriação e dominação do espaço urbano. As práticas participativas observadas indicam esforços de apropriação por parte da sociedade civil, mas esses esforços

são constantemente mediados por dispositivos institucionais que limitam seu alcance.

Ao mesmo tempo, como sugere Vainer, há indícios de uma participação com forte dimensão performativa: os processos participativos contribuem para legitimar agendas e estruturas já existentes, especialmente quando há predominância do poder público e baixa diversidade social.

Contudo, os relatórios também revelam fissuras nesse modelo. Experiências de mobilização autônoma, disputas acirradas e questionamentos às regras indicam a presença de práticas que se aproximam do que Holston denomina cidadania insurgente, ainda que de forma fragmentada e localizada.

Em síntese, a análise dos relatórios das conferências estaduais demonstra que a 6ª Conferência das Cidades não pode ser compreendida nem como um simples retorno bem-sucedido da participação institucional, nem como um processo esvaziado. Trata-se, antes, de um campo de disputas no qual se confrontam diferentes projetos de cidade, distintas formas de ação política e múltiplas escalas de poder.

No plano institucional, o processo pode atuar não apenas como espaço deliberativo, mas como mecanismo de reconfiguração institucional. A perspectiva de retomada do conselho e de construção de uma agenda estadual de desenvolvimento urbano (Rio Grande do Sul e Santa Catarina) sugere que, em determinados contextos, as conferências podem produzir efeitos mais duradouros na estrutura da governança urbana.

A participação que emerge desse processo é real, mas desigual; ativa, mas condicionada; plural, mas filtrada. Compreender essa complexidade é fundamental não apenas para avaliar o processo, mas para refletir sobre os próprios limites e possibilidades da democracia participativa na política urbana brasileira contemporânea.

Mais do que um diagnóstico sobre as conferências, essa constatação aponta para um desafio mais amplo: a construção de instrumentos de participação capazes de dialogar com a diversidade territorial do país e de enfrentar as desigualdades que estruturam a própria produção do espaço urbano.

Considerações finais

As Conferências das Cidades consolidaram-se, ao longo das últimas décadas, como uma das principais experiências institucionais de participação social no campo da política urbana brasileira. Sua estrutura interfederativa e sua capacidade de articular diferentes segmentos da sociedade conferem a essas arenas um papel relevante na construção de agendas, na formulação de diretrizes e na legitimação de políticas públicas.

No entanto, a análise dos arranjos políticos que as sustentam revela que tais espaços estão longe de constituir instâncias neutras de deliberação. Ao contrário, são atravessados por assimetrias de poder, disputas entre atores e condicionantes institucionais que refletem tanto as desigualdades territoriais quanto as tensões próprias do federalismo brasileiro.

Do ponto de vista dos atores, observa-se uma participação heterogênea, na qual a presença de movimentos sociais e entidades da sociedade civil convive com limites impostos pela capacidade organizativa, pelo acesso a recursos e pelas regras institucionais próprias do processo. No plano territorial, as diferenças entre municípios e estados impactam diretamente a qualidade e a intensidade da participação, evidenciando a desigualdade na produção política do espaço. Já no âmbito federativo, as conferências revelam a complexa articulação entre níveis de governo, marcada por disputas de competências, prioridades e agendas.

Nesse contexto, as Conferências das Cidades podem ser compreendidas simultaneamente como espaços de ampliação democrática e como arenas de reprodução de desigualdades políticas. Seu potencial transformador depende, portanto, não apenas de seu desenho institucional, mas das condições concretas de participação, da correlação de forças entre os atores e da capacidade de incidência sobre as políticas urbanas.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. *Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2022: população residente por unidades da Federação e regiões*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.
- Ministério das Cidades. *6ª Conferência Nacional das Cidades: regimento interno e documentos orientadores*. Brasília: Ministério das Cidades, 2024.
- Observatório das Metrópoles. *Relatórios estaduais da 6ª Conferência Nacional das Cidades*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2025.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

Declaração do uso de IA

Durante a elaboração deste trabalho foram utilizadas ferramentas de Inteligência Artificial como apoio auxiliar. O ChatGPT, na versão GPT-5.5 Thinking, foi utilizado para reestruturação textual, revisão de fluidez e aprimoramento da redação, sem substituição da autoria, da análise crítica ou da interpretação dos resultados. Para apoio à organização e sistematização dos dados quantitativos, foi utilizado o NotebookLM. A responsabilidade pelo conteúdo final, pelas decisões metodológicas, pelas interpretações e pelas conclusões apresentadas permanece integralmente com os autores.

Representação, território e novas agendas no 6º Ciclo das Conferências das Cidades

Lívia Miranda¹

Vanessa Marx²

Introdução

EM TORNO DO TEMA “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social”, o 6º Ciclo de Conferências das Cidades marcou a retomada do diálogo com a sociedade brasileira sobre os rumos da política urbana, após um longo período de descontinuidade institucional e do enfraquecimento dos mecanismos de gestão democrática previstos desde a redemocratização. Enquanto nos ciclos anteriores das Conferências das Cidades (2003-2013) a ênfase se materializou na construção de canais de participação democrática na política urbana, este último ciclo foi pautado no avanço do neoliberalismo, em uma onda de privatizações e desregulamentações nas políticas urbanas, o afloramento de agendas conservadoras e autoritárias, o aprofundamento das desigualdades sociais e o enfraquecimento das capacidades estatais geraram um cenário de desmonte das estruturas participativas que culminou na extinção do Ministério e do Conselho Nacional das Cidades.

¹ Arquiteta e urbanista, doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pós-doutora em Geografia Regional na mesma instituição. Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, Núcleo Paraíba, e integrante do Comitê Gestor Nacional dessa Rede.

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, Núcleo Porto Alegre.

Mesmo considerando o difícil cenário de reconstrução que permeou a 6ª Conferência Nacional das Cidades (6°CNC), quase 2.000 delegados se reuniram em Brasília, entre os dias 24 e 27 de fevereiro de 2026, para formular, disputar e confrontar diferentes concepções de justiça socioespacial e definir os rumos da política nacional de desenvolvimento urbano.

O contexto descrito acima realça a relevância das representações mobilizadas para a participação nessas arenas públicas, em todos os níveis federativos, visto que a efetivação do desenho institucional previsto depende das condições efetivas de cada agente para materializar a presença, incidir e disputar agendas políticas e institucionais. Dessa forma, as conferências estão permeadas por assimetrias de capital político, técnico e associativo. Determinados grupos dispõem de mais capacidade para influenciar a agenda e imprimir deliberações. Então, para compreender como se estrutura a disputa por legitimidade nesses espaços, é necessário observar a composição das delegações, os perfis de cada segmento e os conflitos que se materializam na sua representatividade.

O reconhecimento de que a participação não se distribuiu homogeneamente no território nacional é uma chave importante para entender como o território estrutura seus problemas, define as urgências e prevê os horizontes de ação. A diversidade da rede urbana brasileira, as diferentes capacidades institucionais de governos municipais e estaduais, as condições diferenciadas de mobilização social e as desigualdades interfederativas condicionam tanto a realização do ciclo de conferências quanto a formulação de propostas em âmbito local e a sua defesa na esfera nacional. Assim, demandas comuns às grandes aglomerações urbanas ou metropolitanas não foram necessariamente priorizadas em municípios de médio ou pequeno porte, ou ainda, situados em diferentes biomas.

A agenda urbana, nesse novo ciclo de conferências, vem se configurando a partir de temas como as emergências climáticas, a sustentabilidade socioambiental, a transformação digital do território, a segurança pública, as potências das periferias e territórios

populares, o racismo ambiental e as relações de gênero nas cidades. Tal ampliação temática induz a necessidade de articular novas mediações com temas historicamente defendidos na perspectiva da reforma urbana (habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental e transporte, mobilidade e acessibilidade). Nessa perspectiva, o esforço é para compreender como essas agendas são apropriadas pelos diferentes segmentos e se materializaram na definição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Para a análise aqui realizada, partiu-se do pressuposto de que neste ciclo de conferências houve uma reconfiguração dos padrões de representação e das hierarquias das agendas urbanas, em função das condições institucionais e territoriais desiguais que caracterizam os municípios brasileiros. Sobre esta perspectiva, o capítulo busca observar as representações dos diferentes agentes participantes ao longo do ciclo da 6ª CNC, com foco na composição dos segmentos, no perfil das delegações e nas formas de representação política e social mobilizadas nas etapas municipais, estaduais e nacional. Ainda procura descrever as disputas em torno da representatividade, da proporcionalidade entre segmentos e da definição das prioridades temáticas, evidenciando assimetrias territoriais e discrepâncias regionais na formulação das pautas. Também analisa a emergência de novos temas no debate urbano, bem como o deslocamento ou enfraquecimento de agendas historicamente centrais, buscando compreender como os diferentes agentes percebem, disputam e reorganizam o campo participativo das conferências das cidades a partir da diversidade regional brasileira.

Para melhor compreender o conjunto de proposições municipais e estaduais no 6º Ciclo de Conferências no território, se adotou como referência o estudo *Tipologias do Fenômeno Urbano* (2025), elaborado pelo Ministério das Cidades em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O estudo organiza os municípios brasileiros pelo porte populacional e por sua inserção em arranjos populacionais. A partir dessa tipologia, busca-se compreender como os diferentes territórios expressam as suas prioridades para a PNDU.

O artigo está estruturado em quatro pontos. No primeiro ponto foram analisados os segmentos sociais, delegações e formas de representação, inferindo a partir da proporcionalidade e divisão dos segmentos o poder de deliberação no âmbito da 6ª CNC. No segundo ponto foram observadas as diferenças regionais em um Brasil com dimensões continentais e como isso reflete na territorialização das pautas urbanas e na priorização dos temas. No terceiro ponto descrevemos os novos temas emergentes, que passam a ter uma nova centralidade na pauta urbana como o da sustentabilidade ambiental e emergências climáticas e a transformação digital no território. No quarto e último ponto descrevemos as percepções, estratégias e agentes no campo participativo das conferências, percebendo que os temas emergentes estimulam a que novos atores sociais comecem a se apropriar da pauta urbana, contribuindo para mostrar a diversidade do Brasil.

1. Segmentos sociais, delegações e formas de representação

As conferências são espaços que, por natureza, pressupõem a explicitação de diferentes ideias, na medida em que os atores envolvidos nesses processos (gestores públicos, parlamentares, movimentos sociais, entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa, trabalhadores, organizações não governamentais e entidades empresariais) expressam, em um mesmo espaço institucional, distintos interesses, recursos e visões de mundo que nem sempre são convergentes. Ou seja, os espaços democráticos de participação possibilitam, a partir da evidência das convergências e divergências e das articulações e conflitos, a construção coletiva de diagnósticos e propostas. E é esse processo de construção, a partir de articulações e conflitos, que conforma uma das principais potências para a democracia participativa, na medida em que segmentos diversos podem referendar e legitimar em uma esfera institucional aberta ao debate público a construção das propostas orientadoras para as políticas urbanas nacionais.

As duas principais instâncias de gestão democrática das cidades, que vinham sendo construídas desde 2003, são as Conferências das Cidades e os Conselhos das Cidades ou similares. Se as questões para aperfeiçoamento dos processos e do funcionamento das instâncias até 2016 estavam relacionadas principalmente às assimetrias das capacidades políticas e técnicas dos participantes e, também, à insuficiente efetividade das deliberações em relação à implementação das políticas urbanas, essa construção foi interrompida com o golpe político-institucional que afastou a Presidente Dilma Rousseff em 2016. Essa interrupção foi acentuada em seguida com a destruição institucional promovida pelo governo Bolsonaro, a partir de 2019, que incluiu, também, a extinção do Conselho Nacional das Cidades. A retomada do Conselho das Cidades em 2023 e do Ciclo das Conferências, a partir de 2024, expressaram o esforço de reconstrução do Estado brasileiro e das políticas públicas no terceiro governo Lula.

Além dos já mencionados desafios não superados dos ciclos anteriores, há ainda as questões atuais, relativas a mudanças sociais amplas em curso, como os avanços do conservadorismo, da extrema-direita e de visões autoritárias e antidemocráticas e do ultraliberalismo que vêm se expressando na fragilização das instâncias de gestão democrática e em desregulações e desregulamentações urbanísticas e ambientais e privatização dos serviços públicos de infraestrutura, como o saneamento básico. Além disso, agravaram-se as condições de risco e vulnerabilidade daquelas populações que habitam territórios populares cada vez mais vulneráveis às mudanças do clima. Tais questões foram abordadas e discutidas no 6º Ciclo de Conferências das Cidades, com a possibilidade de explicitação de visões em articulação e disputa.

No ciclo da 6ª Conferência das Cidades foram realizadas: 1.774 conferências municipais, que reuniram mais de 160 mil participantes; 27 conferências estaduais, que reuniram mais de 13 mil participantes; e a Conferência Nacional, que reuniu mais de 2.000 delegados. A arquitetura das representações dos delegados na conferência foi definida em regimento, que visou o equi-

líbrio proporcional entre governos (em todas as suas instâncias federativas) e sociedade civil. As representações que constituíram as delegações participantes das conferências apresentaram uma significativa renovação, tanto em relação aos representantes públicos quanto aos da sociedade civil, em seus vários segmentos. O Quadro 1 apresenta os quantitativos e percentuais de delegados participantes do 6º Ciclo de Conferências Municipais, Estaduais e Nacional das Cidades.

Quadro 1 – Proporcionalidade dos participantes e delegados por segmentos – Conferências Municipais e Estaduais

Segmentos	Municipais (participantes)		Estaduais (participantes)		Nacional (Delegados)	
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Gestoras/es públicos	71.014	42,7	4.911	36,8	718	34,5
Movimentos Sociais e Populares	26.542	16,0	3.054	22,9	657	31,6
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	9.984	6,0	811	6,1	183	8,8
Entidades de Trabalhadores	8.226	5,0	708	5,3	235	11,3
Organizações não governamentais	8.207	4,9	685	5,1	107	5,1
Entidades Empresariais	6.084	3,7	416	3,1	181	8,7
Observadores	36.109	21,7	2.756	20,7	Não se aplica	Não se aplica
Total	166.166	100,00	13.341	100,00	2.081	100,00

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades; Página oficial da 6ª Conferência Nacional das Cidades, 2026.

A leitura do Quadro 1 permite observar que a arquitetura representativa do 6º Ciclo de Conferências apresentou uma composição predominante de gestores/as públicos, principalmente nas etapas municipais, confirmando o peso das estruturas administrativas locais nas representações. Nas conferências muni-

cipais o segmento concentrou 42,7% do total de participantes, e diminuiu nas conferências estaduais, 36,8%. Na etapa nacional reuniu 34,5% delegados. A representação dos movimentos sociais e populares, no entanto, teve um comportamento contrário: ampliou o número de participantes nas conferências estaduais (de 16% para 22,9%), e na conferência nacional participaram 31,57% delegados. Tal movimento permite concluir que as representações tendem a se reorganizar em função de mais capacidade de articulação política e inserção em redes supranacionais. Nesse contexto, destacaram-se os movimentos nacionais de luta por moradia, que tiveram um papel central na afirmação das pautas clássicas desses segmentos, particularmente defendendo os programas de provisão habitacional.

As Entidades Profissionais Acadêmicas ou de Pesquisa apresentaram menor variação e maior estabilidade proporcional nas diferentes escalas do ciclo. Esse grupo geralmente se destaca por sua incidência técnica no processo e pela valorização das representações em arenas mais estratégicas como a Conferência Nacional, onde acontecem os processos decisórios. Além disso, vale destacar que houve, na última década, uma significativa ampliação do número de instituições de ensino superior e técnico no território nacional. Já os segmentos de Trabalhadores e Entidades Empresariais ampliaram a sua participação na Conferência Nacional. Essa ampliação da participação nas instâncias de maior decisão pode indicar uma densidade institucional mais estável. Por fim, as Organizações não Governamentais mantiveram a proporção da sua participação na arena nacional. Ressalta-se que algumas ONGs têm uma atuação temática e local, não se fazendo representar em redes e fóruns nacionais que incidem sobre a pauta da Reforma Urbana. Tal perfil diminuiu as possibilidades de eleição desses delegados para o Conselho Nacional das Cidades, gerando fortes tensões no segmento.

No 6º Ciclo das Conferências das Cidades foram reeditadas algumas tensões referentes aos interesses relacionados às políticas urbanas e à urbanização, acentuadas pelo contexto de avanço do ideário neoliberal e de financeirização da economia. E

outras expressaram questões mais conjunturais, como os efeitos da desestruturação dos canais de participação e das instâncias de gestão democrática. Esses processos permearam as disputas pelas agendas do desenvolvimento urbano, considerando, ainda, a assimetria de capital técnico e político entre os participantes.

Ressaltam-se também as diferenças entre os entes federados que já haviam realizado conferências antes e os que estavam participando pela primeira vez. Cerca de 20% dos municípios realizaram sua primeira Conferência Municipal e mais de 30% dos que realizaram conferências municipais declararam não saber se o município já realizara conferência nos ciclos anteriores (Brasil, 2026). Tais características assinalam uma ampliação importante, evidenciada na capilarização da participação no território, mas também revelam a assimetria de domínio das informações técnicas e do capital político, expressa nas conferências estaduais e nacional, e que pode ter dificultado a participação e a tomada de decisões mais fundamentada ante deliberações. Além disso, é importante ressaltar que grupos organizados (coletivos, redes, sindicatos, associações empresariais etc.), principalmente os que têm atuação regional e nacional, normalmente evidenciam mais capacidade de mobilização e lobby do que atores isolados e as entidades de atuação somente local.

Mesmo que a proporcionalidade esteja assegurada no regimento do 6º Ciclo de Conferências das Cidades, com ligeira prevalência da sociedade civil sobre o poder público, há pressões de alguns segmentos para a revisão da composição e das proporcionalidades por segmentos. Pode-se aqui ressaltar as tensões no segmento Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa que reúne, além das entidades acadêmicas e de pesquisa, os conselhos profissionais que são autarquias. Ou ainda, no de Movimentos Sociais e Populares, principalmente em relação àqueles que não estão organizados em redes nacionais e que pretendiam conseguir vagas para participar do Conselho Nacional das Cidades.

A discussão da PNDU foi pautada visando a “redução das desigualdades regionais e urbanas e promoção da justiça climática e socioespacial com controle social”. No âmbito dessa pauta,

temas sensíveis como: a provisão integral *versus* a privatização dos serviços de infraestrutura pública; a mercantilização do solo e a rentabilidade imobiliária *versus* a inibição da mais-valia fundiária; as necessidades sociais de moradia, infraestrutura e acesso aos bens coletivos da cidade, entre outros, exigem uma mediação conflitiva entre visões e projetos antagônicos de cidade em que se define não somente a orientação normativa das políticas públicas, mas também a distribuição social dos custos, benefícios e oportunidades produzidos pelas transformações urbanas.

A estabilidade possível desses processos raramente decorre de consensos substantivos, mas da construção de formas provisórias de consentimento político assentadas no reconhecimento mútuo das regras do jogo e na validade procedimental das deliberações. Ao mesmo tempo, tais arenas participativas permanecem atravessadas por assimetrias estruturais de poder, de capital técnico e de capacidade de incidência, o que exige analisar criticamente os mecanismos pelos quais determinados grupos conseguem converter recursos institucionais, burocráticos e simbólicos em vantagem política.

As disputas, como se pôde constatar, por legitimidade, proporcionalidade e poder de deliberação foram condicionadas pelas desigualdades territoriais que modelaram as condições de participação. É necessário conceber e estruturar mecanismos que possibilitem a diminuição das assimetrias de capital político e técnico entre os participantes para que o modelo de participação constituído (Conferência, Conselhos e Fundos) favoreça um equilíbrio de forças visando à prevalência dos interesses públicos sobre os interesses particularistas.

2. Discrepâncias regionais e territorialização das pautas urbanas

A rede urbana brasileira é definida primordialmente por sua heterogeneidade, o que torna o reconhecimento dessa diversidade um requisito indispensável ao planejamento. Tal multiplicidade é o reflexo de trajetórias históricas distintas e das formas

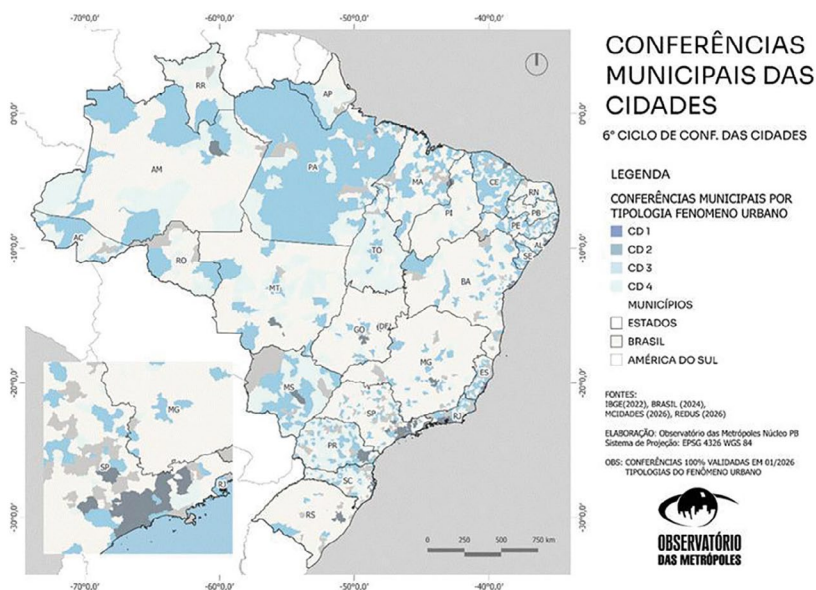
desiguais como cada região se integrou à dinâmica do desenvolvimento nacional, consolidando as disparidades territoriais que se observam hoje. A Federação é integrada por 5.570 unidades municipais, das quais em quase um quarto delas (23,1%: 1.288 municípios) moram menos de 5.000 habitantes, totalizando apenas 2,0% da população do país (4,3 milhões de pessoas). Já cerca de 60% da população vive em 387 municípios que concentram mais de 100 mil habitantes, sendo que, desses, somente 48 concentram população maior que 500 mil habitantes (IBGE, 2024).

O fluxo de pessoas, bens e serviços, as articulações, funções e dependências entre os municípios e aglomerações no território determinam uma posição hierárquica desses municípios na rede urbana. Uma hierarquia funcional determinada pelas áreas de influência das cidades. Esse sistema urbano nacional é estruturado a partir de centros de comando (metrópoles, centros regionais e centros sub-regionais), que concentram a maior parte da população brasileira, cerca de 60% da população.

O Ministério das Cidades, recentemente, desenvolveu o estudo *Tipologias do Fenômeno Urbano* (2025) que propõe uma tipificação das cidades brasileiras como um instrumento de planejamento para orientar a PNDU. A partir dessa estrutura de classificação flexível, em diferentes setores foi utilizada uma linguagem padronizada para classificar o território de acordo com suas necessidades específicas, possibilitando a integração de temáticas transversais e urgentes como a crise climática. Em relação a esse tema, a adaptação foi definida como critério fundamental para a compreensão e o planejamento da diversidade urbana nacional.

Na Figura 1, evidencia-se um dos critérios tipológicos oferecidos pelo estudo (Brasil, 2025) para espacializar as conferências municipais realizadas no ciclo de Conferência das Cidades e a partir dessa territorialização observar assimetrias territoriais e as agendas urbanas associadas às suas especificidades locais. Considerando o porte das cidades e a sua relação com os arranjos populacionais, os municípios foram divididos em quatro grupos: CD1 – Cidades Grandes; CD2 – Cidades Médias; CD3 – Cidades Pequenas; e CD4 – Cidades Muito Pequenas.

Figura 1 – Conferências Municipais das Cidades e Tipologias do Fenômeno Urbano.



Fontes: IBGE, 2022; BRASIL, 2026; MCIDADES, 2006; REDUS, 2026.
Elaborado pelo Observatório das Metrópoles, Núcleo Paraíba, 2026.

CD1: Cidades Grandes – Grupo composto por municípios com mais de 750 mil habitantes, integrantes de Grandes Concentrações Urbanas que participam ou não de Arranjos Populacionais. Na Figura 1 são apresentados em azul-escuro os municípios predominantemente pertencentes a Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Ride). Estão concentrados na linha de costa brasileira e abrangem capitais de estados nas regiões Centro-Oeste e Norte. Aproximadamente 75% dos municípios classificados neste tipo (209 de 277 municípios) realizaram sua conferência municipal.

CD2: Cidades Médias – Grupo caracterizado por Médias Concentrações Urbanas com uma população que varia entre 750 mil e 100 mil habitantes, podendo compor ou não Arranjos Populacionais. Mais de 54% dos municípios classificados neste grupo (204 de 378 municípios) realizaram sua conferência. Na Figura 1 são os municípios em azul acinzentado e estão distribuídos em todas as regiões do país. O seu papel de intermediação é ainda mais relevante nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, ressaltando a grande importância e dependência que os municípios do entorno conferem a esses centros.

CD3: *Cidades Pequenas* – Grupo caracterizado por municípios que concentram uma população que varia de 20 mil a 100 mil habitantes. Estes, em sua maioria, não compõem Arranjos Populacionais. Apesar de concentrar um número significativo de cidades pequenas, a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores abrange este recorte territorial, segundo o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o que deve ter impulsionado a realização das conferências. Uma parte mais importante deste grupo são municípios que possuem menos de 50 mil habitantes. Quase 50% dos municípios classificados neste tipo realizaram conferências (são 615 dos 1.346 municípios). Na Figura 1 são os municípios em azul acinzentado, e sua distribuição ocorre em todas as regiões do país. Destacam-se no mapa as regiões Norte e Centro-Oeste, no entanto, vale ressaltar que essas regiões apresentam municípios de grande extensão territorial como é o caso de Altamira e São Félix do Xingú, no Pará, causando forte efeito visual no mapa.

CD4: *Cidades Muito Pequenas* – Neste grupo situam-se os demais municípios brasileiros com menos de 20 mil habitantes e integrantes ou não de Arranjos Populacionais. Um número muito significativo, mais de 1.000 municípios, cerca de 30% dos municípios deste porte, realizaram conferências das cidades. A participação desses municípios contribui para realçar questões historicamente menos discutidas no âmbito da política urbana, como a regularização das áreas de transição urbano-rurais, a mobilidade nos pequenos municípios, os consórcios públicos, entre outras.

As propostas sistematizadas e espacializadas revelam fortes assimetrias territoriais e, como já mencionado no item anterior, agendas políticas diversas e muitas vezes antagônicas. Mesmo no âmbito das grandes cidades, as pautas se diversificaram. A diferença se apresentou principalmente na natureza das urgências. Em Porto Alegre e Florianópolis foi priorizada na agenda da reconstrução das habitações e infraestrutura de contenção, sistemas de alerta e planos de evacuação, em função dos recentes eventos extremos. Em cidades como Fortaleza e Recife, a agenda foi relacionada ao racismo ambiental e à urbanização de favelas, contenção de encostas e alagamentos.

A questão do conflito urbano foi evidenciada, principalmente a partir dos impactos dos empreendimentos imobiliários

no desenvolvimento urbano e em relação ao acesso ao direito à cidade. No entanto, sobre este aspecto prevaleceram na agenda questões como o enfrentamento da especulação imobiliária por meio da aplicação de instrumentos de regulação da mais-valia, a justiça socioambiental e a reparação climática. O tema das cidades inteligentes foi mais recorrente nas grandes aglomerações. Tal discussão foi claramente condicionada por interesses empreendedoristas e excludentes dos territórios periféricos. Enquanto nos tipos CD3 e CD4 essa discussão esteve mais relacionada à ativação de espaços públicos pelas redes de Internet.

O Tipo CD4, dos municípios muito pequenos, ressaltou os consórcios como importante instrumento para ampliar a integração da gestão de funções comuns e para ampliar as capacidades institucionais para o planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano local. Apontaram para a criação de um modelo de cooperação técnica entre os entes federativos e outras instituições alinhadas com o desenvolvimento urbano para fomento e apoio financeiro e técnico aos municípios e para a elaboração e implementação de Planos Diretores adaptados a essas realidades.

A modernização das redes e a despoluição dos rios urbanos estiveram nas agendas das grandes aglomerações urbanas, principalmente, enquanto que em aglomerações como São Paulo, Belo Horizonte e Vitória foi realçada a eficiência de redes já implantadas de infraestrutura e serviços urbanos. Em municípios das regiões Norte e Nordeste, considerando os diferentes Tipos do Fenômeno Urbano, foram recorrentes a defesa da acessibilidade universal ao saneamento básico e ambiental, a recuperação, o fortalecimento e a consolidação do interesse público na prestação dos serviços de saneamento, para reverter os processos de privatização desses serviços. O tema da segurança hídrica foi recorrente nos municípios que estão situados nas regiões semiáridas e raramente abordado por municípios de outras regiões. São predominantemente municípios classificados nos tipos CD3 e CD4. Proposta para reuso de águas cinzas e provisão de cisternas urbanas foi mencionada em Campina Grande.

No campo do transporte e das mobilidades, o debate sobre a Tarifa Zero foi mais defendido no urbano mais concentrado. Houve avanço no ciclo das conferências municipais, influenciado pela crise na mobilidade urbana nas grandes e médias cidades e, também, por experiências como a de Maricá/RJ. Outros temas relativos à mobilidade também abordados foram a integração tarifária e tecnológica, a garantia de circulação de pedestres e ciclistas. Já no grupo dos municípios muito pequenos – CD4 – foram recorrentes as propostas que visavam melhorar as conexões entre as zonas rurais e urbanas. Já em cidades da região amazônica, como Belém e Manaus, a questão da mobilidade se manifestou principalmente pela necessidade de reconhecimento das hidrovias como importante modal de transporte público.

Por fim, é importante ressaltar que a universalidade da PNDU não deve ser confundida com homogeneidade programática. A análise evidenciou que a efetividade da PNDU dependerá da sua capacidade de reconhecer e incorporar a diversidade territorial brasileira, combinando diretrizes nacionais comuns com instrumentos, escalas de ação e estratégias diferenciadas.

3. Novas agendas, deslocamento e perda de centralidade de temas historicamente centrais

A 6ª CNC trouxe para o debate das cidades novas agendas que foram classificadas como os grandes temas transversais: a) Sustentabilidade ambiental e emergências climáticas, b) Transformação digital e território e c) Segurança Pública e o Enfrentamento do Controle Armado dos Territórios Populares.

Considerou-se que esses temas não são novos, mas nos dias de hoje existe uma urgência de aprofundamento de suas pautas para compreender as transformações das cidades brasileiras e a desigualdade social produzida no território. Os eventos climáticos extremos trazem consequências disruptivas no tecido social das cidades, por isso a necessidade de aprofundar a discussão acerca da vulnerabilidade ambiental e relacioná-la com a vulne-

rabilidade social (Acseirad, 2015).

O tema da sustentabilidade ambiental e emergências climáticas vem sendo prioritário na agenda urbana não só no Brasil, mas no mundo. As agendas globais e conferências de organismos internacionais e de suas agências desde a Rio-92, realizada no Brasil, vêm intensificando a necessidade de olhar a agenda ambiental de uma forma integrada, federativa e articulada com as diretrizes internacionais.

O Caderno de Propostas da 6ª Conferência Nacional das Cidades parte de que a adaptação à mudança do clima está ligada a potenciais efeitos de eventos climáticos extremos provocados pelo aquecimento global, tais como enxurradas, inundações, deslizamentos de terra, secas prolongadas, ilhas de calor, insegurança hídrica e a insegurança alimentar, que afetam as condições de vida e a subsistência das pessoas (Brasil, 2026).

Descreve que a estratégia de enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas envolve ações de mitigação visando evitar emissões de gases de efeito estufa ou retirá-los da atmosfera. Ressalta-se que, nas cidades, padrões de desenvolvimento urbano podem ser orientados por estratégias de baixo carbono, contemplando: (1) o incentivo à mobilidade ativa, ao uso do transporte público coletivo e à redução da necessidade de longos deslocamentos diários por transporte motorizado poluente; (2) a promoção do uso de construções e tecnologias sustentáveis; (3) a redução de desperdícios de todo tipo de recursos; (4) a destinação adequada e a diminuição da geração de resíduos (agenda “lixo zero”); (5) a proteção e a recuperação da cobertura vegetal e da biodiversidade local; (6) o estímulo a atividades econômicas não poluentes e comprometidas com a agenda de descarbonização (Brasil, 2026).

Os estados da Federação contribuíram com 32 propostas (31 aditivas e 1 modificativa) em relação a esse tema na PNDU. Portanto, os temas da sustentabilidade ambiental e emergências climáticas foram os que mais contribuições tiveram para a PNDU. Apesar de relativamente pouco apropriado pelos agentes sociais e seus segmentos, e com dificuldade de articulação

com outros temas da agenda urbana, as propostas tocaram em temas importantes para o meio ambiente urbano como: habitação e população em área de risco; educação ambiental; arborização das cidades; patrimônio socioambiental urbano; recuperação de córregos, nascentes e recuperação de áreas de preservação permanentes (APPs); campanhas e programas de apoio técnico; segurança hídrica e segurança alimentar; controle social; e uso racional da água, entre outros.

Como sustentabilidade ambiental é um tema que pode ser diverso em cada região do país, seria importante atentar às propostas dos estados e trabalhar a partir da diversidade regional em relação ao clima, aos biomas e possíveis desastres ambientais. Podemos ter enchurradas em uma região e seca em outra, poluição do ar intensificada nas grandes cidades, por exemplo. A gestão da PNDU deve estar atenta ao meio ambiente urbano em um país com dimensões continentais como o Brasil.

Figura 2 – Grupo de Trabalho Sustentabilidade Ambiental e Emergências Climáticas.

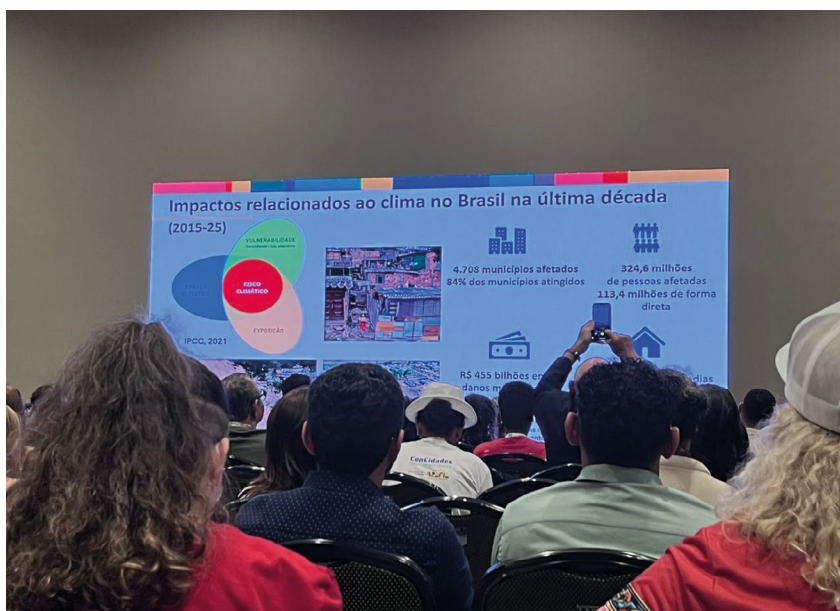


Foto: Vanessa Marx (2026). Observatório das Metrôpoles, Núcleo Porto Alegre.

A transformação digital e o território aparecem também como um tema relevante e inovador em relação à política urbana. Segundo expressa a PNDU, a transformação digital produz grande mudança cultural, inédita, rápida e difícil de entender na sua totalidade. Afeta as formas de pensar e agir nas organizações, nos governos, nas empresas e na sociedade de forma geral, trazendo diversos desafios.

Para enfrentar esses desafios, a PNDU propôs assumir as seguintes diretrizes: a) promoção do Direito de Acesso à Internet para todas as pessoas como parte do Direito à Cidade, o que está expresso nos oito objetivos estratégicos da Carta Brasileira de Cidades Inteligentes; o Direito de Acesso à Internet está previsto no Marco Civil da Internet no Brasil (art. 4º, inciso I da Lei nº 12.965, de 2014); b) promoção da adoção das tecnologias digitais na governança municipal, reduzindo as desigualdades de acesso a elas, considerando de forma crítica os fatores, as tecnologias e os agentes fornecedores, vinculados aos processos de adoção de tecnologias digitais na governança urbana; c) utilização de tecnologias livres, que permitam atender às necessidades reais das cidades; iniciativas e soluções digitais devem estar alinhadas com uma visão estratégica de desenvolvimento urbano sustentável e de qualidade de vida, e, além disso, devem estar sintonizadas com a diversidade brasileira; e d) promoção de políticas, programas e ações de aperfeiçoamento de infraestruturas, ferramentas e sistemas digitais para a prestação de serviços públicos urbanos de qualidade.

Este último ponto contou com a discussão de 23 aditivos à PNDU na 6ª CNC. Foi interessante notar que o tema se articulou com a temática da sustentabilidade ambiental sugerindo mapeamentos urbanos de APPs, desenvolvimento de aplicativos e ferramentas digitais para solicitação de serviços e divulgação de dados de monitoramento de qualidade de ar, trânsito, balneabilidade de corpos hídricos, consumo de água e energia indo além da política de inclusão digital ou de reforçar os programas já existentes, o apoio às cidades inteligentes e a promoção à expansão da conectividade digital em áreas urbanas e rurais.

4. Percepções, estratégias e agentes no campo participativo das conferências

Depois de mais de uma década com ausência dessa instância participativa, o processo de conferências das cidades acontece, a partir das etapas municipais e estaduais, em um contexto de retomada da democracia participativa no Brasil.

As primeiras conferências foram impulsionadas após a Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã e o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). As conferências podem ser consideradas um instrumento de participação social ou uma arena para discutir a política pública urbana, além de contemplar as dimensões regionais na relação entre o Estado e a sociedade. Está prevista no artigo 43 do Estatuto da Cidade, que determina instrumentos para garantir a gestão democrática na política urbana, assegurando a participação popular através de órgãos colegiados, debates/audiências, conferências e iniciativa popular em projetos de lei, visando à gestão da cidade.

Costa e Favarão desenvolvem um breve histórico sobre o ciclo das conferências nacionais descrevendo que:

Na 1ª Conferência Nacional das Cidades (2003) estabeleceram-se os parâmetros para uma PNDU, com o intuito de promover a integração das políticas setoriais, o princípio para fundamentação do direito à cidade e cumprimento da função social da cidade e da propriedade, bem como o acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e à acessibilidade. Na 2ª Conferência Nacional das Cidades (2005) foram aprovados o princípio da gestão democrática, da participação social e do controle social e as diretrizes das políticas de planejamento urbano, bem como a estrutura e os instrumentos da política regional e metropolitana. Na 3ª Conferência Nacional das Cidades (2007), o debate centrou-se nas temáticas referentes aos avanços na PNDU, à construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano e à criação de uma política de regularização fundiária, além da criação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários

urbanos. Na 4ª Conferência Nacional das Cidades (2010), foi realizado um balanço das conquistas e dos desafios ao longo do processo de construção da PNDU, que acabou culminando na demanda por avanços nos resultados já existentes, assim como na reivindicação pela criação de conselhos nos estados e municípios, e na 5ª Conferência Nacional das Cidades (2013) aprovou-se a proposta do sistema nacional de desenvolvimento urbano, com objetivo de promover a integração das políticas de desenvolvimento urbano com as políticas sociais e econômicas, bem como realizar a articulação com os diversos entes federados (2016, p. 114).

O contexto da 6ª Conferência Nacional das Cidades revisitou alguns temas já discutidos nas outras conferências, mas apresentou algumas inovações depois de atravessar o longo período de interrupção do diálogo entre Estado e sociedade. Os temas centrais como habitação, saneamento e mobilidade continuaram tendo uma grande presença dos segmentos e principalmente com grandes contribuições dos movimentos sociais urbanos que, com sua capilaridade nacional e articulação em rede, conseguem mobilizar e incidir na agenda nacional urbana.

A 6ª Conferência Nacional das Cidades aconteceu com a retomada do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, que teve um papel ativo na organização da 6ª CNC, além de ser renovado, neste momento, com a votação de representantes dos segmentos: gestores públicos, movimentos sociais e populares, entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa, entidades de trabalhadores, ONGs e entidades empresariais. Essa retomada da estrutura institucional participativa nos estimula a avançar e consolidar o Sistema Nacional da Política Urbana.

No âmbito da 6ª CNC, as temáticas foram discutidas nos grupos de trabalho: (1) Diretrizes e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e Controle social; (2) As políticas de habitação; (3) Regularização fundiária e urbanização integrada; (4) Saneamento básico; (5) Mobilidade urbana; (6) Gestão interfederativa, regiões metropolitanas e financiamento;

(7) Sustentabilidade ambiental; e (8) Transformações digitais e segurança pública. Como mencionado anteriormente, os GTs 7 e 8 trouxeram inovações ao debate da política urbana devido às transformações que o Brasil vem atravessando no enfrentamento das mudanças climáticas e ao avanço das transformações digitais que têm impacto no território nacional.

Além disso, houve um avanço em incorporar em nossas análises e propostas as dimensões de gênero, raça, além da classe. Nesse sentido, a percepção é de que na 6ª CNC houve uma forte presença de representantes dos povos originários e comunidades tradicionais, quilombolas, ribeirinhas, que reivindicaram políticas habitacionais, de mobilidade e de saneamento e o respeito e a preservação do meio ambiente. A atenção para que as políticas públicas urbanas incorporassem a diversidade no processo de participação foi constante nos debates e diálogos promovidos nos grupos de trabalho e na plenária final. Destaca-se também que, ao ser incorporada uma secretaria nacional de periferias na estrutura do Ministério das Cidades, a 6ª CNC trouxe para o debate políticas públicas urbanas para esses territórios e um olhar mais atento para o Programa Periferia Viva.

Depois de aprovada a PNDU, o desafio consiste em uma coordenação com as esferas estaduais e municipais por meio da cooperação interfederativa e financiamento da política urbana para sua implementação, a fim de que se possa abranger o maior número possível de municípios, respeitando a tipologia das cidades e a diversidade regional do Brasil. Além disso, seria importante reforçar os conselhos das cidades nos estados e municípios, a fim de que a PNDU seja implementada e que seja exercido um maior controle social sobre as propostas votadas na 6ª CNC de forma participativa.

Considerações finais

O 6º Ciclo de Conferências das Cidades pôde ser analisado neste capítulo a partir do reconhecimento de um contexto de reconstrução institucional e de ampliação das agendas temáti-

cas, sem, contudo, deixar de considerar os temas de maior centralidade da luta pela reforma urbana (habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental e transporte). As conferências voltaram a desempenhar papel estratégico para as deliberações públicas, de explicitação de conflitos e de disputa pela legitimidade das prioridades que deverão orientar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ficou evidenciada a constituição de um campo participativo reconfigurado por novas condições históricas, sempre permeadas pelas desigualdades estruturais que se materializam desde a escala municipal até a escala nacional.

No que concerne às representações políticas dos segmentos, para além das proporcionalidades definidas formalmente, ficou evidenciado nas estatísticas que o capital político, técnico e organizativo e o engajamento dos agentes em redes supralocais condicionam a capacidade de incidência sobre o processo deliberativo. A realização das etapas municipais e estaduais mostrou-se mais dependente da participação do poder público como agente determinante para a realização das conferências. Já na realização da 6ª CNC destacaram-se os movimentos sociais e os segmentos organizados da sociedade civil, que mais protagonizaram a esfera de participação nacional. Para além das regras de proporcionalidade, são as condições materiais e políticas de cada conjunto de agentes que tornam a participação mais equitativa.

Na 6ª CNC se pôde ter conhecimento dos planos e projetos nacionais previstos para a política pública urbana nos grupos de trabalho, além da discussão sobre as temáticas previstas para cada GT. Essa aproximação entre Estado e sociedade nos leva a perceber o que já foi avanço e em que ainda podemos avançar. Considerou-se que um dos grandes desafios será conseguir internalizar na agenda dos segmentos a necessidade de trabalhar com os temas transversais (sustentabilidade ambiental e emergências climáticas, transformação digital e território e segurança pública e o enfrentamento do controle armado dos territórios populares) e ir além dos temas consolidados historicamente na política nacional de desenvolvimento urbano. O tema da sustentabilidade ambiental e das mudanças climáticas está na agenda

das cidades brasileiras devido às enchentes que estão cada vez mais severas e deveriam ganhar maior centralidade nos próximos anos não só para prevenção e mitigação, mas também para reparação e assistência às populações mais vulneráveis. A transformação digital implicaria mais coordenação dos entes federados, a fim de verificar de forma conjunta o impacto que pode ocorrer no território e nas cidades brasileiras e a necessidade de inclusão digital nesse processo.

A agenda urbana contemporânea se encontra em processo de ampliação e recomposição, portanto, seria importante pensar também a política nacional de desenvolvimento urbano desde as dimensões de gênero, raça e classe. A diversidade de participantes e de comunidades quilombolas, indígenas, ribeirinhas etc. representadas, poderia indicar um avanço na coordenação das agendas desses agentes e coletivos com relação à política pública urbana. A territorialização das propostas mostrou que a diversidade dos municípios brasileiros, as desigualdades regionais e a tipologia do fenômeno urbano são estruturantes para a construção de uma Política de Desenvolvimento Urbano capaz de responder aos desafios contemporâneos da urbanização brasileira.

Referências

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O Social em Questão**, ano XVIII, n. 33, 2015.

BACELAR, Tânia. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BRASIL. Ministério das Cidades; Página oficial da 6ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília/DF, 2026. Disponível em: <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional>. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. Página oficial da 6ª Conferência Nacional das Cidades. **Caderno de Propostas**. Brasília/DF, 2026. Disponível em: <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional>. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Tipologias do Fenômeno Urbano**. Brasília/DF, 2025, (mimeo).

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecem diretrizes gerais da política urbana. Brasília/DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL DE FATO RS. A 6ª Conferência Nacional das Cidades, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e o Estado do Rio Grande do Sul. Vanessa Marx. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nucleo-porto-alegre/2026/04/29/a-6a-conferencia-nacional-das-cidades-a-politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano-pndu-e-o-estado-do-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 12 maio 2026.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governanças urbanas. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília/DF: Ipea, 2016.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: FIBGE, 2022.

Metodologia de trabalho no ciclo das conferências

Lara Caldas¹
Camila Albertoni²
Victor Cardenas³

Introdução

A 6ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, realizada após um hiato de 13 anos, representou não apenas a retomada de um importante ciclo de participação social, mas também a oportunidade de testar e aprimorar uma metodologia de construção coletiva.

Este capítulo tem como objetivo analisar em profundidade o desenho metodológico que orientou a etapa nacional da conferência, examinando sua evolução em relação à edição anterior e, sobretudo, a forma como se concretizou na prática durante os dias do evento.

Nesse sentido, avaliamos que a metodologia adotada, embora formalmente equilibrada na distribuição de vagas entre os segmentos, configura, na etapa nacional, um ambiente particularmente favorável à afirmação das pautas dos movimentos sociais. Nossa interpretação é que a combinação entre a representação majoritária do poder público e dos movimentos populares, a dificuldade intencional para a inclusão de novas propostas e a própria dinâmica de articulação política na plenária final faz da Conferência Nacional um espaço de reavaliação e, não raro, de superação de propostas de cunho estritamente empresarial aprovadas nas fases estaduais.

¹ Arquiteta e urbanista, doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

² Internacionalista, mestranda em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília.

³ Cientista social, doutorando em Antropologia pela Universidade de Brasília.

O presente capítulo está estruturado em três partes: a primeira descreve o arcabouço metodológico da 6ª Conferência; a segunda estabelece uma comparação com o regimento da 5ª edição, destacando os avanços institucionais e conjunturais; e a terceira confronta o método prescrito com a realidade vivida nos grupos de trabalho, extraíndo lições e propondo aprimoramentos.

Parte 1 - A metodologia adotada pela 6ª Conferência Nacional das Cidades

A metodologia da 6ª Conferência Nacional das Cidades (6ª CNC) foi concebida como um processo participativo em três etapas progressivas – municipal, estadual e nacional – que se articulam de forma a garantir a ampla mobilização social, a representação equilibrada (mas não equitativa) dos diferentes setores envolvidos com o desenvolvimento urbano e a construção coletiva de diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

O percurso inicia-se nos municípios, onde são realizadas conferências locais que devem obedecer a cargas horárias mínimas de oito horas (nas cidades que não são capitais) ou 12 horas (nas capitais), a fim de assegurar tempo suficiente para debates substantivos. Essas etapas municipais são organizadas por comissões preparatórias formadas obrigatoriamente por pelo menos quatro dos seis segmentos sociais previstos no regimento – gestores públicos, movimentos populares, trabalhadores, empresários, entidades acadêmicas e profissionais, e organizações não governamentais – com o objetivo de estimular, desde a base, a gestão democrática compartilhada entre poder público e sociedade civil.

A partir das conferências municipais, são eleitos delegados que participam da etapa estadual, que por sua vez deve ter duração mínima de 16 horas, excluídos os momentos de cerimônia de abertura, para que haja espaço consistente de deliberação. Cada estado e o Distrito Federal organizam sua conferência estadual por meio de uma comissão organizadora e pelo Conselho

Estadual das Cidades que também precisa reunir no mínimo quatro segmentos, reforçando o princípio da pluralidade. Nessas etapas, as propostas aprovadas nos municípios são sistematizadas e consolidadas em um relatório final, que segue um modelo único definido pela Coordenação Executiva nacional; o não envio conforme esse modelo impede a incorporação das propostas no caderno nacional. Além disso, as conferências estaduais elegem os delegados que representarão a unidade da federação na etapa nacional, respeitando-se a distribuição de vagas por estado e por segmento social, conforme tabelas detalhadas no regimento. Tanto as etapas municipais quanto as estaduais possuem um número estipulado de propostas finais a serem encaminhadas, o que auxilia na consolidação das propostas a serem discutidas na etapa nacional e assegura a qualidade dos debates. No caso da 6ª Conferência, a ideia foi que fossem encaminhadas até 20 propostas por estado.

A etapa nacional, que ocorreu em Brasília em fevereiro de 2026, tinha vagas para 2.681 delegados com direito a voz e voto, dos quais 1.904 foram oficialmente cadastrados. Os delegados são oriundos de três fontes: entidades nacionais que indicam representantes, eleitos estaduais e conselheiros natos do Conselho das Cidades. A composição obedece rigorosamente aos percentuais estabelecidos para os seis segmentos, sendo 42,3% para gestores e administradores públicos, 26,7% para movimentos populares, 9,9% para trabalhadores, 9,9% para empresários, 7% para entidades profissionais e acadêmicas e 4,2% para ONGs. Essa estrutura percentual busca representar proporcionalmente os diversos setores, assegurando, por um lado, que nenhum setor tenha predominância absoluta, e por outro, que se constitua um espaço propício para a interação privilegiada entre instituições públicas e a sociedade civil. Essa divisão considera, por exemplo, que empresários, entidades profissionais, acadêmicos e ONGs, ainda que atores importantes e que devem participar e serem ouvidos no processo, possuem outros canais de interlocução com o governo, não constituindo os atores privilegiados nas Conferências Nacionais. Assim, almeja-se um equilíbrio nas

deliberações, partindo do princípio de centralidade dos movimentos populares nesse espaço. Vale ressaltar, no entanto, que no momento da conferência, o cadastramento real de delegados pode não refletir exatamente esses números e proporções, uma vez que é possível tanto que cadastrados não compareçam, quanto que nem todas as vagas de um determinado setor sejam preenchidas.

Durante a conferência nacional, a metodologia de trabalho combinou painéis temáticos, grupos de discussão e plenárias. Na 6ª CNC, todas as atividades foram orientadas pelo tema central “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social”. As discussões partiram de um Caderno de Propostas previamente elaborado pela Coordenação Executiva, que consolida as contribuições de todas as etapas estaduais, garantindo que os debates nacionais partam de um diagnóstico e de proposições já filtradas e legitimadas pelos territórios.

A Coordenação Executiva da 6ª CNC é composta de forma plural e paritária, reunindo representantes dos seis segmentos que estruturam toda a conferência: poder público federal, estadual e municipal; movimentos populares; entidades de trabalhadores; empresários do setor de desenvolvimento urbano; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e organizações não governamentais. Além dos diversos órgãos do Ministério das Cidades e de outros órgãos federais, participam gestores estaduais e municipais indicados por governos e entidades municipalistas, lideranças de centrais de movimentos populares e de luta por moradia, centrais sindicais, associações empresariais do setor, conselhos profissionais, instituições de ensino e pesquisa, e organizações da sociedade civil com atuação comprovada na área urbana. Essa composição assegura que a organização e a condução dos trabalhos sejam compartilhadas entre os diferentes atores sociais, buscando a representatividade das decisões tomadas ao longo de todo o processo conferencial.

Dessa maneira, o processo da conferência é coordenado por uma estrutura de governança que envolve o Conselho das

Cidades, a Coordenação Executiva Nacional e comissões organizadoras estaduais e municipais. A Coordenação Executiva, acima descrita, é responsável por elaborar documentos de apoio, definir metodologias de sistematização, estimular a realização das etapas inferiores e produzir o relatório final e os anais do evento. Para garantir a lisura e a observância das regras, foram criadas comissões recursais e de validação em nível estadual e nacional. Essas comissões analisam recursos contra decisões das etapas municipais e estaduais, verificam se as conferências atenderam aos critérios mínimos – como a participação de pelo menos quatro segmentos, a realização de convocatória pública, a constituição de comissão organizadora plural e a elaboração do relatório – e validam ou não as etapas para efeito de continuidade do processo.

O coração da metodologia das Conferências Nacionais, entretanto, está nos Grupos de Trabalho (GTs), responsáveis por avaliar, alterar e validar o conjunto de propostas oriundas das Conferências Estaduais. O funcionamento dos GTs segue uma dinâmica estruturada em etapas sequenciais, com a atuação de dois coordenadores, dois facilitadores, dois relatores e palestrantes, fora os delegados votantes. Cada GT é organizado em torno de um conjunto de propostas previamente consolidadas no Caderno de Propostas, que serve como texto-base para as discussões.

No total, foram oito os GTs organizados com base nesses eixos, cada um responsável por eixos específicos do debate: Diretrizes e controle social; Políticas de Habitação; Regularização Fundiária e Urbanização Integrada; Saneamento Básico; Mobilidade Urbana; Gestão interfederativa, regiões metropolitanas e financiamento; Sustentabilidade ambiental; e Transformações digitais e Segurança Pública. Eles operam de forma simultânea e suas deliberações – as propostas aprovadas em cada grupo – são posteriormente consolidadas e encaminhadas à plenária final.

Na 6ª Conferência, cada sessão de cada grupo previa o seguinte método de trabalho: uma abertura feita pelo coordenador, que apresenta a equipe de trabalho e explica as etapas de trabalho: boas-vindas e palestras de pessoas-chave com duração de até 15 minutos cada; leitura do texto-base com levantamento

de destaques supressivos ou modificativos; votação em bloco das propostas não destacadas; e, em seguida, a leitura, debate e votação individualizada das propostas destacadas. Durante a leitura, os delegados podem levantar o crachá para sinalizar um destaque, indicando o número da proposta. Após a leitura, as propostas sem destaque são votadas em bloco, por maioria simples. Já as destacadas são relidas uma a uma; se não houver contestação, são votadas imediatamente; se houver divergência, são realizadas até duas defesas a favor e duas contrárias, e então a proposta é colocada em votação.

Ao final da votação das destacadas, propôs-se que o coordenador questionasse se há interesse em reapresentar alguma proposta aprovada em conferência estadual que não tenha sido contemplada no Caderno de Propostas. Essa reapresentação exigiria a subscrição de, no mínimo, quatro delegados de segmentos diferentes do mesmo estado. O facilitador emitiria então um parecer breve sobre a pertinência da proposta em relação às competências do Ministério das Cidades e aos princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e a proposta seria votada. Caso houvesse tempo, também poderiam ser apresentadas novas propostas, desde que subscritas por 10% dos delegados credenciados na conferência. Essas propostas seriam encaminhadas por intermédio da Secretaria Executiva, que aprovaria a pertinência da discussão no GT, seguindo, posteriormente, o mesmo rito de leitura, defesas (se houver contestação) e votação.

Todas as votações devem ser decididas por maioria simples. Sempre que possível, recomenda-se a votação por contraste, dispensando a contagem nominal; apenas nos casos em que o resultado não é claro faz-se a contagem de votos. O facilitador tem papel consultivo, podendo esclarecer dúvidas sobre as competências do ministério e as diretrizes da política urbana, especialmente nos momentos de reapresentação ou de novas propostas, mas não vota.

Após o processo de discussão e alinhamento nos GTs, ocorre a plenária final, que reúne todos os delegados presentes para a deliberação final das propostas consolidadas por maioria sim-

ples. Nessa ocasião é possível apenas aceitar ou suprimir uma proposta, não sendo mais viável fazer alterações no texto.

Outro aspecto central da metodologia é o processo eleitoral que ocorre durante a mesma plenária final, quando os próprios segmentos elegem os representantes titulares e suplentes para o Conselho das Cidades para a gestão seguinte. Cada segmento define seus critérios internos de escolha, mas a eleição é coordenada por membros da Coordenação Executiva, que atuam como mesa diretora, e a lista final é encaminhada à Secretaria Executiva do Conselho. Dessa forma, a conferência não apenas produz diretrizes e avaliações sobre a política urbana, mas também renova o principal órgão colegiado de participação e controle social no âmbito do Ministério das Cidades.

O regimento ainda prevê mecanismos de flexibilidade para garantir a capilaridade do processo: conferências municipais realizadas em 2022 e 2023 podem ser aproveitadas, desde que comprovem os mesmos critérios de pluralidade e formalidade; e em situações excepcionais – como no caso do Rio Grande do Sul devido às enchentes que afetaram significativamente a capacidade de mobilização e organização dos segmentos ao longo de 2024 – podem ser adotadas regras especiais para o envio de delegações e propostas, reconhecendo a necessidade de adaptação a realidades regionais. Para evitar interferências eleitorais, foi estabelecido um período de defeso entre julho e outubro de 2024, durante o qual as conferências devem ocorrer sem qualquer uso da máquina pública em favor de candidaturas, em prol do equilíbrio político.

Ainda no momento de plenária, são apresentadas e votadas as moções coletadas ao longo do período da conferência. Essas moções devem ser assinadas por ao menos 10% dos delegados, constituindo demonstrações de apoio, solidarização ou repúdio a assuntos relativos aos GTs e aos temas tratados nas discussões da conferência.

Ao final, todo o arcabouço metodológico resulta em um Relatório Final consolidado, que é homologado pelo Conselho das Cidades e publicado pelo Ministério das Cidades, servindo como

referência para a formulação e o aprimoramento das políticas de desenvolvimento urbano nos próximos anos. Dessa maneira, a 6ª Conferência Nacional das Cidades estrutura-se como um grande ciclo participativo, em que a combinação de etapas federativas, representação segmentada, sistematização qualificada e instâncias recursais busca assegurar que as decisões sejam legítimas, amplamente debatidas e efetivamente capazes de influenciar a agenda pública.

Parte 2 - Evolução em relação à conferência anterior

Ao comparar o Regimento Interno da 6ª Conferência Nacional das Cidades com o da 5ª Conferência, observam-se diferenças significativas que refletem uma evolução no processo participativo, na estrutura organizacional e no detalhamento metodológico ao longo do tempo. Ambas as conferências mantêm uma estrutura básica semelhante, organizada em etapas municipal, estadual e nacional, com percentuais de representação dos segmentos praticamente idênticos – gestores públicos com 42,3%, movimentos populares com 26,7%, trabalhadores com 9,9%, empresários com 9,9%, entidades acadêmicas com 7% e ONGs com 4,2%. No entanto, a 6ª Conferência apresenta um cronograma mais extenso e flexível, com a etapa municipal ocorrendo entre abril de 2024 e abril de 2025 e a etapa estadual até junho de 2025, enquanto a 5ª Conferência operou com prazos mais curtos e rígidos, concentrando as etapas municipais entre março e maio de 2013 e as estaduais entre julho e setembro do mesmo ano.

Essa diferença se deu devido ao caráter de retomada contingencial enfrentado pela 6ª CNC. Desde a conferência anterior, passaram-se 13 anos sem que houvesse a possibilidade da realização desse grande ciclo participativo devido a desmanches na estrutura política-governamental na base das conferências.

Outra diferença notável está na governança e na composição das instâncias coordenadoras. Na 5ª Conferência, a Coordenação Executiva era composta por 54 membros eleitos dentre os seg-

mentos do Conselho das Cidades, com 27 titulares e 27 suplentes. Já na 6ª Conferência, a Coordenação Executiva passou a ter sua composição explicitamente listada no regimento, abrangendo um número maior de representantes e incluindo nominalmente os órgãos e entidades que a integram, o que confere maior transparência e estabilidade à estrutura de coordenação. Além disso, a 6ª Conferência introduziu a figura das Comissões Nacionais de Mobilização e Articulação, Infraestrutura e Logística, Metodologia e Sistematização, e Recursal e de Validação, que não estavam formalmente previstas no regimento anterior, demonstrando maior grau de especialização na organização dos trabalhos.

Mais uma diferença relevante diz respeito aos mecanismos de validação e recurso. Na 5ª Conferência, a Comissão Nacional Recursal e de Validação era composta por 16 conselheiros e atuava com prazos mais curtos, e sua decisão era irrecorrível. Na 6ª Conferência, esse sistema foi ampliado e detalhado: foram criadas comissões recursais tanto em nível estadual quanto nacional, com prazos mais alongados para interposição de recursos – 30 dias após o término da conferência estadual, por exemplo – e com a obrigatoriedade de que as decisões sejam comunicadas às partes envolvidas, garantindo maior segurança jurídica e direito ao contraditório. O regimento da 6ª Conferência também inovou ao prever a possibilidade de aproveitamento de conferências municipais realizadas em 2022 e 2023, desde que atendidos critérios de pluralidade e formalidade, o que não existia na versão anterior – demonstrando, novamente, uma sensibilidade conjuntural para com o contexto de retomada do processo conferencial.

No que se refere à participação e à representação, a 6ª Conferência trouxe maior clareza sobre os critérios de enquadramento dos segmentos, definindo expressamente o que caracteriza cada um deles – como movimentos populares, trabalhadores, empresários e ONGs – e excluindo explicitamente partidos políticos, igrejas e outras agremiações que não se enquadrem nos objetivos da política urbana. A 5ª Conferência, embora estabelecesse os mesmos percentuais, não detalhava com o mesmo

nível de especificação esses critérios. Além disso, a 6ª Conferência incluiu a eleição dos conselheiros nacionais como uma das finalidades expressas da etapa nacional, enquanto na 5ª Conferência essa eleição também ocorria, mas sem estar tão claramente destacada entre os objetivos centrais.

O tratamento das etapas municipais e estaduais também evoluiu. Na 6ª Conferência houve a exigência de cargas horárias mínimas para os debates – 12 horas para capitais e 8 horas para demais municípios, e 16 horas para os estados –, o que não constava no regimento anterior. Por fim, a 6ª Conferência previu a possibilidade de patrocínio privado para as despesas da etapa nacional, além dos recursos orçamentários do Ministério das Cidades, enquanto a 5ª Conferência dependia exclusivamente de recursos públicos.

Em síntese, as diferenças entre os dois regimentos mostram um amadurecimento institucional do processo conferencial: a 6ª Conferência apresentou prazos mais flexíveis, maior detalhamento das regras de participação, uma estrutura de governança mais robusta e transparente, mecanismos recursais mais elaborados, e a incorporação de lições aprendidas ao longo das edições anteriores. Essas mudanças refletem a busca por uma conferência mais inclusiva, com maior segurança jurídica para os participantes e maior capacidade de adaptação às realidades regionais e aos desafios contemporâneos da política urbana no Brasil.

Parte 3 - A metodologia na prática, acertos e lições aprendidas

A 6ª Conferência Nacional das Cidades aconteceu entre os dias 24 e 27 de fevereiro de 2026, em Brasília. O primeiro dia foi marcado pela mesa de abertura, com memórias das conferências anteriores e falas que assinalavam a importância do momento de retomada da participação coletiva na construção de uma PNDU/SNDU. Adicionalmente, houve a aprovação do Regulamento Interno, contendo a metodologia da conferência, sem nenhuma intercorrência.

O segundo dia marcou o início efetivo dos trabalhos da conferência, o que ocorreu com significativo atraso. Uma coisa que aqueles que têm experiência com conferências desse porte sabem, é que os atrasos são não só comuns, como esperados. Nesta edição houve problemas com a alocação e distribuição das salas, superadas de forma hercúlea nas primeiras horas da manhã e impedindo que os atrasos fossem ainda maiores. De toda maneira, a excitação dos participantes combinada a um ambiente pouco familiar, ou completamente desconhecido da maioria, tendeu a favorecer – e também perdoar – atrasos.

Depois de cerca de uma hora do horário previsto, a maioria dos participantes havia encontrado sua sala, e o rito pôde começar. Entretanto, muitos grupos de trabalho experimentaram atrasos adicionais dos seus coordenadores, o que prolongou o tempo de espera. A programação previa, como já apontado, que os trabalhos fossem iniciados após a abertura feita pelo coordenador, que apresentou a equipe de apoio e explicou as etapas do trabalho que se seguiria. Esse é um momento crucial da construção de consenso em volta da metodologia, para o qual os coordenadores devem estar preparados. O desconhecimento do regimento ou o despreparo para responder perguntas e explicar a metodologia pode afetar negativamente o andamento do processo, resultar em mais atrasos, ou no descumprimento de etapas importantes para a celeridade do processo. Ainda que conflitos em torno da metodologia sejam esperados, é essencial que o coordenador saiba explicá-la e que haja uma adesão do grupo. Na prática, houve problemas nesse sentido, tanto na forma de dificuldade dos coordenadores de explicarem o regimento, quanto da não aceitação da proposta metodológica, o que resultou em percalços para alguns grupos.

Após a apresentação da equipe e da metodologia, estavam previstas duas breves palestras de até 15 minutos cada. Aqui também houve relatos de palestras que se estenderam demasiadamente, e de grupos de trabalho que decidiram realizar debates espontâneos após as palestras. Apesar de não estarem previstos, tais debates se tornaram momentos ricos em que posições pude-

ram ser marcadas pelos delegados, que também se familiarizaram rapidamente uns com os outros e com os posicionamentos presentes nas salas.

Entende-se e é esperado que a lacuna de quase 13 anos sem conferências traga aos segmentos participantes uma necessidade de maior discussão e apreciação dos tópicos a serem tratados para a elaboração das propostas. Foi perceptível ao longo dos GTs a necessidade de diálogo e socialização das pautas. Nesse sentido, uma possível incorporação desse momento de debate após as palestras na metodologia pode ser interessante, ainda que desafiador pelo curto tempo previsto para a conferência ser realizada. Para tanto, uma moderação eficiente em controlar os tempos de fala e as possíveis fugas do tema é essencial.

Após as palestras (e os debates *impromptu*), haveria a leitura do texto-base contendo o conjunto de propostas pertinente a cada Grupo de Trabalho Temático (GT). As propostas são fruto das Conferências Estaduais, consistindo no corpo aprovado em cada estado. O agrupamento temático das propostas, assim como a sua eventual exclusão – seja por redundância ou por incompatibilidade com o escopo da conferência – foi feito via consultoria técnica especialista do Observatório das Metrópoles, o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) contratado pelo ministério para dar apoio ao desenvolvimento das conferências estaduais e nacionais.

Um achado transversal que merece destaque, ainda que não explicitado no regimento, foi a recorrente resistência dos delegados à sugestão de reorganizar a discussão das propostas por agrupamento temático. Em pelo menos cinco dos oito grupos de trabalho a proposta de ordenação temática, apresentada pela relatoria ou coordenação como forma de conferir maior fluidez e evitar repetições, foi expressamente rejeitada pelos delegados dos GTs, que insistiram em seguir a ordem numérica do Caderno de Propostas. Essa resistência revela uma desconfiança compreensível em relação a reordenamentos feitos pela equipe técnica e que não foram familiarizados previamente entre os delegados. Em um ambiente onde cada palavra é disputada, a ordem em

que as propostas aparecem no documento oficial adquire um valor simbólico de legitimidade procedimental. Alterá-la durante a sessão, ainda que com intenções de eficiência, pode ser interpretada como tentativa de direcionar o debate ou simplesmente gerar confusão no desenvolvimento da sessão. Como lição para edições futuras, recomenda-se que qualquer agrupamento temático seja incorporado ao Caderno de Propostas e difundido previamente aos delegados. Dessa forma, é possível evitar a disputa sobre o método e poupar o tempo escasso para o debate substantivo.

Durante a leitura das propostas, os delegados podem se manifestar para realizar destaques supressivos ou modificativos. Um destaque supressivo serve para excluir uma proposta em seu inteiro teor. Um destaque modificativo serve para fazer alterações pontuais na redação de uma proposta. Nesse ponto, alguns grupos relataram uma certa dificuldade de compreensão inicial de delegados sobre a diferença dos tipos de destaque e seus limites. Muitas propostas foram alteradas significativamente, preservando poucas palavras da sua redação inicial. Tal tipo de modificação pode ser problemática, tendo em vista que as propostas em votação vieram das etapas estaduais, tendo tido ali seu momento de discussão e aprovação democrática. Por isso, ressalta-se novamente a necessidade de moderação que dê ênfase explicativa tanto sobre a finalidade dos destaques quanto sobre seus limites.

As propostas que não recebem quaisquer destaques têm a votação pela sua aprovação em bloco. Em muitos GTs, foram poucas as propostas aprovadas dessa maneira, o que indica o alto nível de engajamento e disputa no ambiente conferencial. Muitas propostas sofreram modificações, ainda que pontuais, frequentemente para a inclusão de grupos minoritários em seu texto ou garantir maior abrangência no sentido de incluir outros contextos socioespaciais. Todas as propostas que recebem destaques modificativos, no entanto, por menores que sejam as alterações, passam uma a uma pelo crivo do grupo. Todos os delegados que se manifestam no sentido de fazer um destaque

modificativo ganham a palavra para explicar a sua modificação, que pode ou não coincidir com as modificações sugeridas pelos demais. Muitas vezes, o resultado é dois, três ou até mais versões do mesmo texto que são produzidas e postas para a apreciação e votação, que é definida por maioria simples.

Os destaques supressivos, por sua vez, devem receber até duas defesas pela sua manutenção e duas defesas pela sua supressão – usualmente, mas não obrigatoriamente, feitas pelo delegado que sugeriu a exclusão da proposta. Observou-se alguma confusão nessa etapa, com delegados querendo excluir partes do texto – o que, na verdade, seria um destaque modificativo. De maneira que, muitas vezes, o destaque supressivo era feito, mas acabava não sendo defendido em favor de um destaque modificativo. Houve ainda discussões sobre a validade de suprimir propostas que estariam ali por terem sido aprovadas por um estado. Alguns delegados se sentiram desconfortáveis, alegando que, apesar de seu não entendimento ou discordância, a proposta poderia fazer sentido para outro grupo, em contextos diferentes. Outras pessoas, no entanto, lembraram que o ambiente da conferência é de disputas, e às vezes as propostas que chegavam ali representavam interesses diversos, que poderiam ser novamente disputados e possivelmente derrubados.

Esse debate evidencia uma característica importante da Conferência Nacional. Com a participação extremamente plural, engajada e numerosa de delegados representantes de movimentos sociais e de trabalhadores, a conferência torna-se um ambiente favorável à defesa de pautas de cunho social. Embora o lobby para a inclusão de propostas de interesse do setor privado seja frequentemente bem-sucedido nas conferências estaduais – onde esse setor costuma ser forte e organizado –, as propostas aprovadas por esse grupo estão sujeitas à reavaliação na Conferência Nacional. Isso ocorre porque, nesse nível, o equilíbrio de poder é diferente: os movimentos sociais tendem a ter uma estrutura de organização e colaboração nacional mais bem articulada, ocupando de forma mais efetiva o espaço da conferência nacional.

Ao final da votação das propostas destacadas, estava previsto no regimento que o coordenador interrogasse os presentes sobre o interesse em reapresentar propostas aprovadas em conferência estadual que eventualmente não entraram para o texto-base do Caderno de Propostas. Essa etapa causou um pouco de confusão nos GTs. Segundo o regimento, para a reapresentação de propostas seria necessário a subscrição de, no mínimo, quatro delegados de segmentos diferentes do mesmo estado. Esse requisito cumprido, o facilitador do GT, pessoa especialista do Ministério das Cidades, emitiria um parecer sobre a pertinência da proposta. Isso porque a maioria das propostas excluídas o foram por estarem inadequadas ao escopo das políticas que podem ser desenvolvidas dentro do Ministério das Cidades ou do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Considerando o pouco tempo disponível até mesmo para a conclusão da tarefa básica dos GTs – a aprovação do conjunto de propostas no texto-base – não havia muito espaço para manifestações desse tipo, tampouco para a inclusão de novas propostas, um processo ainda mais complicado.

Propor novos aditivos para a inclusão direta via conferência nacional, isso é, sem passar pelas conferências estaduais, é um processo propositadamente difícil, visando garantir seu caráter democrático. O entendimento é que a Conferência Nacional não é um espaço para a proposição de novos textos, mas sim, de seleção, ajuste e validação de um processo propositivo que já aconteceu democraticamente nos estados. Por isso, para incluir novos aditivos, seria necessário que 10% de todos os delegados presentes – isto é, cerca de 200 pessoas – subscrevessem a proposta, e que isso fosse feito simultaneamente aos GTs, para que, então, essas novas propostas seguissem o mesmo rito de leitura, defesas (se houver contestação) e votação. Factualmente, é um processo pouco exequível, considerando a dinamicidade dos próprios GTs. Houve reclamações quanto a isso, o que era previsível. No entanto, a dificuldade imposta a novas proposições é intencional, como já justificado, e apenas um movimento já previamente orquestrado antes da conferência tornaria esse

momento possível. Vale ressaltar, nesse sentido, que o Caderno de Propostas com o texto-base é disponibilizado aos delegados alguns dias antes da conferência.

Em última análise, a experiência da conferência evidenciou, de forma transversal, uma série de desafios de natureza logística, metodológica e de comunicação. Um dos pontos mais críticos e recorrentes em quase todos os relatórios feitos pelos relatores dos grupos de trabalho e no formulário de avaliação respondido por participantes foi a questão da infraestrutura e acesso à informação. A ausência do Caderno de Propostas em versão impressa foi uma dificuldade quase unânime. Delegados, especialmente idosos e pessoas com deficiência, tiveram dificuldades em acompanhar as deliberações exclusivamente pelo material digital projetado ou via QR Code, o que gerou interrupções constantes e sobrecarregou as equipes de relatoria e apoio. Esse problema foi agravado por falhas na comunicação básica, como a falta de sinalização adequada das salas, inclusive sobre a rede wi-fi, elementos que, se bem equacionados, facilitariam o acesso ao material digital. A organização do tempo foi outro obstáculo significativo. Atrasos substanciais no início das atividades, causados por problemas de montagem das salas, atraso de coordenadores ou extensos debates preliminares fora da programação, comprimiram o tempo destinado à leitura e votação das propostas, estendendo as sessões até a noite e gerando desgaste e esvaziamento dos grupos.

Um segundo bloco de dificuldades concentrou-se na condução dos trabalhos e no entendimento das regras. Ficou patente em diversos GTs o desconhecimento do regimento interno por parte de alguns coordenadores e de muitos participantes. Isso gerou dúvidas constantes sobre os procedimentos de debate, os tipos de destaque permitidos (modificativo, supressivo, aditivo) e o próprio papel de cada ator na mesa (coordenação, relatoria, facilitação). Em alguns casos, como no GT de Mobilidade e no de Saneamento, a opção por seguir rigidamente a ordem do Caderno de Propostas, em vez de um agrupamento temático sugerido, contribuiu para debates fragmentados, repetitivos e prolongados.

A falta de controle sobre o tempo de fala e o número de intervenções, somados à dificuldade de cercear manifestações fora do tempo e momento, gerou tumulto e insatisfação. A atuação da relatoria também foi impactada. O volume de trabalho, com centenas de destaques a serem registrados e redigidos em tempo real, ditados ou manuscritos sem clareza textual foi um desafio imenso, ainda que previsível para esse tipo de conferência.

Outro ponto importante no desenvolvimento das sessões dos GTs foi a atuação dos facilitadores. Previstos no regimento como figuras de apoio técnico, responsáveis por emitir pareceres de pertinência e esclarecer dúvidas sobre as competências do Ministério das Cidades, os facilitadores desempenharam papéis muito distintos a depender do Grupo de Trabalho. Em alguns casos, sua presença foi chave: auxiliaram na estruturação de textos, mediarão conflitos quando a coordenação não conseguiu e complementaram informações técnicas durante os debates. Em contraste, em alguns grupos os facilitadores não se manifestaram em nenhum momento da sessão ou sua ausência foi sentida diante do não comparecimento de um dos coordenadores. Esse descompasso aponta para um possível ganho a partir de treinamento prévio e apontamento de expectativas para o trabalho dessa função.

Apesar dos percalços, a conferência também revelou pontos positivos e aprendizados valiosos. Foi notável o engajamento e a capacidade de diálogo dos delegados que, mesmo diante de debates acalorados, mantiveram na maior parte do tempo um nível de respeito e disposição para a construção coletiva. A presença de palestras introdutórias em alguns GTs foi apontada como um elemento enriquecedor para o debate das propostas. A adaptabilidade e o profissionalismo das equipes de relatoria e apoio técnico também foram destaque. Diante da insuficiência de equipamentos, os relatores utilizaram dispositivos pessoais e se desdobraram para dar vazão ao trabalho, enquanto a equipe de TI prestou suporte essencial. A colaboração de facilitadores e, em alguns momentos, dos próprios coordenadores para mediar conflitos e organizar o fluxo de trabalho foi crucial

para destravar impasses. A experiência prática, por si só, funcionou como um intenso laboratório de aprendizado, evidenciando a importância da comunicação prévia e da clareza sobre os papéis de cada um.

Dessa análise emergem sugestões de melhoria claras e objetivas que podem qualificar as próximas edições. Em primeiro lugar, é fundamental investir em um preparo prévio mais robusto. Isso inclui a realização de reuniões antecipadas de alinhamento entre as equipes de coordenação, relatoria e facilitação, para nivelar o conhecimento sobre o regimento e a metodologia de trabalho. Um treinamento rápido e direcionado aos coordenadores, com foco na gestão do tempo, na mediação de conflitos e no domínio das regras, teria mitigado muitos dos problemas relatados. Em segundo lugar, é urgente aprimorar a logística e a comunicação. Deve-se garantir um número suficiente de Cadernos de Propostas impressos para distribuição, que talvez pudessem ser incluídos nas sacolas distribuídas no momento de registro no evento, além de uma sinalização clara e visível das salas e das informações de acesso à Internet. Em terceiro, a metodologia dos destaques pode ser melhorada. A adoção de um sistema digital unificado para envio de propostas de modificação, com campos padronizados e texto previamente redigido pelos delegados, agilizaria o trabalho da relatoria e reduziria a margem de erro, ou a simples instrução – insistente – que delegados leiam o Caderno de Propostas previamente e tragam seus destaques prontos, em forma impressa ou digital, sempre que possível. Por fim, a definição de papéis e regras mais claros para os participantes, talvez por meio de um pequeno guia ou vídeo explicativo, reduziria significativamente as dúvidas de procedimento e as interrupções. A experiência, com todos os seus desafios, reforça que o sucesso de um evento dessa magnitude e importância para a democracia participativa depende tanto da solidez de sua organização prévia quanto da flexibilidade e do espírito colaborativo de todos os envolvidos.

Considerações finais

A análise da metodologia e da experiência prática da 6ª Conferência Nacional das Cidades confirma a tese de que o desenho institucional do evento, longe de ser neutro, atua como um vetor que direciona os resultados do debate. Ao estabelecer uma representação segmentada que reserva quase 70% das vagas para gestores públicos e movimentos populares, a conferência nacional cria um campo de forças distinto das etapas estaduais. Nesse palco, a capacidade de articulação e a presença massiva das organizações sociais de abrangência nacional convertem-se em um ativo político que permite revisitar propostas de interesse privado que lograram aprovação nos estados, muitas vezes readequando-as ou suprimindo-as em prol de uma visão mais abrangente do direito à cidade e da justiça social.

Na prática, no entanto, diversos desafios se apresentaram, apontando para possíveis caminhos de aprimoramento da metodologia de trabalho. Os relatos dos GTs evidenciaram desafios que vão desde a insuficiência logística – simbolizada pela ausência de Cadernos de Propostas impressos e por falhas de comunicação – até a condução por vezes vacilante por parte de coordenadores e relatores com domínio limitado do regimento. Tais problemas, embora comuns em eventos dessa magnitude, impactaram a celeridade dos debates. Não obstante, emergiram da experiência aprendizados valiosos: a importância de um treinamento prévio e alinhado de todas as equipes envolvidas; a possibilidade de modernizar os procedimentos de destaque e votações por meio de ferramentas digitais que desafoguem o trabalho de sistematização; e a constatação de que momentos não previstos, como debates espontâneos pós-palestras, podem enriquecer a dinâmica deliberativa se bem moderados, o que pode apontar para uma recomendação da sua previsão formal em futuras conferências.

Em síntese, a 6ª Conferência Nacional das Cidades cumpriu seu papel como um espaço vibrante e legítimo de disputa democrática em torno do futuro urbano do país. O aprimoramento

contínuo de sua metodologia, equilibrando a necessidade de um processo propositivo que respeite a construção federativa com a garantia de que a etapa nacional seja um fórum de efetiva influência das maiorias sociais organizadas, permanece como o principal desafio para as próximas edições. A experiência de 2026 reforça que a solidez da democracia participativa reside tanto na clareza de suas regras quanto na capacidade de seus atores de se adaptarem, colaborarem e aprenderem com os inevitáveis percalços do caminho.

Referências

Ministério das Cidades. *6ª Conferência Nacional das Cidades: regimento interno e documentos orientadores*. Brasília: Ministério das Cidades, 2024.

Ministério das Cidades. *5ª Conferência Nacional das Cidades: regimento interno e documentos orientadores*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/558-i-conferencia-nacional-de-cidades>.

Percepções críticas, limites e potencialidades: a experiência da 6ª CNC vista de dentro

Gustavo Serafim¹
Marcela Antonieta da Silva²
Anie Figueira³

Introdução

ESTE ARTIGO VISA RESPONDER, em termos descritivos e qualitativos, à seguinte pergunta: *como os delegados avaliaram a 6ª Conferência Nacional das Cidades?* Assim, busca-se analisar a percepção dos(as) delegados(as) sobre a 6ª CNC a partir das respostas do questionário da avaliação da conferência.

A metodologia foi estruturada em três momentos. Em um primeiro, realizou-se uma comparação sociodemográfica das delegações e suas avaliações qualitativas por meio de estatística descritiva. No segundo, para aferir o caráter crítico da participação, foram analisadas a partir das respostas abertas ao questionário de avaliação da conferência. Por fim, dimensionou-se a importância de uma experiência participativa (ou capacidade relacional do Estado) na criticidade por meio da relação entre a estatística descritiva e as sugestões de aprimoramentos à parti-

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), integra o Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GeoUrb) e o Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles. E-mail de contato: gustavohserafimf@gmail.com.

² Mestranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), compõe o INCT Observatório das Metrôpoles (Núcleo Brasília) e o Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (Geourb) – UnB. Email de contato: marcelaantonietass@gmail.com.

³ Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UnB), integra o Grupo de Pesquisa TOPOS, Cosmópolis e Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrôpoles. E-mail de contato: anieline@gmail.com.

cipação em outras conferências e ao envolvimento em segmentos de Movimentos Sociais.

Como base teórica, transpomos as discussões acerca da necessidade do encontro entre diferentes grupos para a produção do espaço urbano (Lefebvre, 2004) e para a resolução de injustiças sociais (Brown, 2019), para mostrar sua relevância nos espaços de construção de políticas públicas. O que entra em diálogo com a ideia de que políticas guiadas por princípios e imaginários dos espaços urbanos construídos de forma a existir uma solidariedade entre os diferentes grupos presentes nos territórios podem ampliar o impacto das ações políticas (Young, 2002). Nesse sentido, partimos da importância da participação social enquanto exercício (Pateman, 1992), da representação (Young, 2006) e da inclusão de grupos marginalizados em processos deliberativos (Fraser, 1990). Esses são alguns critérios comumente utilizados para avaliar e comparar efetividade de outras Instituições Participativas (IPS), como outras Conferências, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamento Participativo (Pires, 2011).

O que, por sua vez, nos levou a debates acerca de movimentos sociais e sua relação com o Estado e políticas públicas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018) atrelados à política urbana e à 6ª CNC (Costa; Gomes; Adriano, 2017; Gomes; Silva, 2017). E, por fim, análises e estudos sobre outras conferências e Instituições Participativas (Vick; Lavalle, 2020, outras referências). Além da capacidade relacional do Estado na política urbana (Moreira; Silveira; Klein; Rosado, 2021) e em diferentes escalas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Trabalhamos com duas hipóteses: de que a CNC é mais representativa do que outras instâncias de representação, utilizando as variáveis de raça, gênero, nível de escolaridade e segmentos presentes, e de que a conferência envolve uma participação crítica, que reconhece sua importância, mas sabe apontar necessidades de aprimoramento.

Estruturamos o texto em duas etapas, na primeira é feita uma análise descritiva das características sociodemográficas dos

delegados e na segunda destrinchamos os principais aspectos avaliados pelos delegados acerca da conferência.

O que se observou ao longo da pesquisa é que de fato a 6ª Conferência Nacional das Cidades provou-se um espaço de participação crítica para a construção da política urbana, sobretudo devido à participação de agentes ligados a movimentos populares e ao poder público municipal. Assim sendo, a conferência é um espaço que permite o encontro entre diferentes segmentos sociais e, portanto, propício para o florescimento de debates relevantes.

Consequentemente, no entanto, esses agentes também apontam limites para essa participação, tanto no nível da infraestrutura da conferência como na estruturação das discussões e encaminhamentos e demonstram uma necessidade de que a 6ª CNC continue a ser cada vez mais diversa/plural, além de que existam mais arenas, em diversas escalas, para o aprimoramento da política urbana. E que, por fim, esse “contrapúblico subalterno” torne-se um público empoderado (Fraser, 1990), capaz de efetivar suas decisões.

Quem participou?

Nesta seção, realizamos uma análise quantitativa de estatística descritiva a partir dos dados de credenciamento por segmentos na Etapa Nacional da 6ª CNC e do formulário estruturado enviado aos participantes da Etapa Nacional da 6ª CNC, destacando o perfil sociodemográfico de quem participou e suas principais avaliações, buscando dimensionar a representação presente. Quando necessário, o formulário da Etapa Nacional foi comparado com aquele enviado aos participantes das Etapas Estaduais, estruturado de maneira similar. Ao todo, obtivemos 344 respostas, sendo que 313 eram delegados(as). Além disso, para analisar os dados de segmentos participantes e quantidade de delegados(as), foram utilizados os dados do credenciamento dos participantes.

A 6ª Conferência Nacional das Cidades apresentou uma elevada quantidade de delegados(as) cadastrados, comparado às

conferências reconstruídas a partir do final de 2022. Ao todo, se credenciaram 2.081 delegados(as), sem considerar os(as) demais participantes que se envolveram como observadores(as). Destes, 31,57% eram do segmento de movimentos populares e trabalhadores; 34,50% do poder público; 8,79% de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e Conselhos Profissionais; 8,70% de empresários; e 5,14% de ONGs. Comparando com os dados do formulário enviado às etapas estaduais da Conferência das Cidades, de um total de 2.351 respondentes, os segmentos de movimentos populares e trabalhadores correspondem a 30% dos participantes; poder público correspondem a 48%; entidades acadêmicas, de pesquisa e profissionais, a 12%, seguidos de ONGs (7%) e empresários (6%).

Tabela 1 – Delegados da 6ª Conferência Nacional das Cidades por segmento e etapas.*

Segmento	Nacional - Credenciamento	Nacional - Formulário	Estadual - Formulário	% Nacional - Credenciamento	% Nacional - Formulário	% Estadual - Formulário
Poder Público	718	121	1122	34,50%	35%	48%
Movimentos populares	657	110	536	31,57%	32%	23%
Empresários	181	42	143	8,70%	12%	6%
Entidades acadêmicas, de pesquisa e profissionais	183	49	272	8,79%	14%	12%
ONGs	107	22	162	5,14%	6%	7%
Trabalhadores	235	0	163	11,29%	0	7%
Total geral	2081	344	2.351	100%	100%	100%

Fonte: elaboração própria, com base em dados da REDUS (credenciamento) e Observatório das Metrôpoles (formulário).

*Nos dados do formulário há respondentes que não são delegados e estão contabilizados entre os participantes.

Mesmo havendo certa diferença nos percentuais de participação de cada segmento em relação ao total de credenciados, os formulários contaram com participação significativa dos vários setores. Como essa composição se compara a outras Conferências Nacionais?

Em relação a outras, a 6ª CNC envolveu uma quantidade de delegados(as) acima das médias já observadas anteriormente. Entre 2003 e 2006, 32 Conferências Nacionais envolveram um total de 1,97 milhão de pessoas nas etapas municipais, estaduais e nacionais, cerca de 1% da população brasileira à época, com uma média de 1.126 delegados(as) nas etapas nacionais (Souza, 2008, p. 65; 81-82). Considerando todo o período, de 2003 a 2009, o número de participantes foi estimado em 4,5 milhões de pessoas (BRASIL, 2010). Já nos períodos mais recentes, de reconstrução das conferências como Instituição Participativa (IPs), entre o final de 2022 a 2024, nas etapas nacionais de todas as conferências participaram 34.802 pessoas, destes sendo 15.819 delegados(as). Nesse momento mais recente, do final do governo Bolsonaro até abril deste ano, no Governo Lula III, houve uma média de 1.129,9 delegados(as) (Avelino; Barbosa, 2026).

Ou seja, a 6ª CNC apresentou uma quantidade de delegados(as) acima da média, indicando uma mobilização robusta em torno das pautas urbanas nesta IP. Foram 2.081 delegados(as), a despeito da última Conferência das Cidades ter ocorrido em 2013. Quando comparamos com outras conferências nacionais de áreas de políticas públicas mais consolidadas no mesmo período, com Sistemas de políticas públicas instituídos como o Sistema Único de Saúde (SUS), observamos que há menos participação do que a Conferência de Saúde, mas similar à quantidade de participantes da Educação e da Assistência Social. Essa comparação é interessante, visto que o principal debate dessa edição da Conferência das Cidades era a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e, em menor escala, discussão integrada das políticas de habitação e a criação de um Sistema Único de Mobilidade (SUM). Nesse sentido, já há uma mobilização do porte daquela presente em sistemas de políticas públicas, mesmo que ainda não haja um sistema de políticas públicas estritamente urbanas.

Tabela 2 – Participação em Conferências Nacionais em áreas com Sistemas de Políticas Públicas.

Conferência	Período	Quantidade de delegados(as)
XVII Conferência Nacional de Saúde	julho de 2023	3.538
VI Conferência Nacional das Cidades	fevereiro de 2026	2.081
Conferência Nacional de Educação (CONAES) 2024	janeiro de 2024	2.020
XIII Conferência Nacional de Assistência Social	dezembro de 2023	1.842

Fonte: elaboração própria com dados de Avelino e Barbosa (2026).

Um dos eixos de avaliação da representação política é a perspectiva social presente na representação (Young, 2006), isto é, se o conjunto de posições sociais de classe, raça e gênero da população brasileira, que tendem a compartilhar algumas opiniões e interesses comuns em cada grupo, estão presentes na instituição. Nos estudos das Instituições Participativas (IPs) é trazido como grau de diversidade na avaliação dessas experiências (Souza, 2011). Assim, quando analisamos *quem participa*, observando o perfil sociodemográfico dessas pessoas e comparando com outras instâncias de representação política, como a Câmara dos Deputados, temos que a 6ª CNC é significativamente mais representativa da população brasileira em quase todos os eixos.

Tal como em outras conferências, a 6ª CNC abrangeu um público de mulheres significativo e, em ambas as etapas, contando com 50,90% e 52,62%, respectivamente, valores bem próximos da população brasileira. Por outro lado, na Câmara dos Deputados, a quantidade de homens é de 82,26% e apenas 17,74% de deputadas mulheres integram a casa.

**Tabela 3 – Gênero e/ou sexo dos integrantes das instituições
e da população brasileira.**

Gênero	População Brasileira (CENSO 2022)	Câmara dos Deputados	Etapa Nacional - Conferência das Cidades	Etapa Estadual - Conferência das Cidades
Masculino	48,52%	82,26%	47,38%	48,70%
Feminino	51,48%	17,74%	52,62%	50,90%
Pessoa Não-binária	-	-	-	0,30%
Prefiro não me identificar	-	-	-	0,20%

Elaboração própria. Fonte: CENSO 2022 (IBGE, 2022), Câmara dos Deputados (2026).

Quando observamos a raça das integrantes dessas instituições em relação à população brasileira, verificamos o mesmo padrão. A participação de pessoas não brancas em ambas as etapas da 6ª CNC é significativamente maior do que entre os Deputados Federais e similar à população brasileira. Negros e negras correspondem a 52,60% e 51,30% nas etapas nacionais e estaduais, respectivamente. Quando analisamos a participação indígena, percebemos que o espaço das conferências conseguiu garantir percentuais até mesmo maiores do que aqueles da própria população, um excelente sinal de inclusividade.

**Tabela 4 – Raça dos integrantes das instituições em relação
à população brasileira.**

Raça	População Brasileira (CENSO 2022)	Câmara dos Deputados	Etapa Nacional - Conferência das Cidades	Etapa Estadual - Conferência das Cidades
Negra*	55,93%	26,32%	52,60%	51,30%
Branca	43,46%	71,93%	44,19%	45,68%
Indígena	0,60%	0,97%	2,03%	1,32%
Amarela	0,42%	0,58%	1,16%	1,70%

Elaboração própria. Fonte: CENSO 2022 (IBGE, 2022), Câmara dos Deputados (2026).

*A categoria Negra corresponde à soma das categorias “Pretos” e “Pardos”, escolha consolidada na análise sociodemográfica racial do Brasil.

No tocante à ocupação predominante, comparando apenas entre ambas as instituições, as conferências e a Câmara dos Deputados, notamos que ambas têm 9% de empresários em sua composição, utilizando dados de ocupação dos candidatos eleitos e dos segmentos participantes. Em outra base de dados, codificada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), 33,9% dos deputados eleitos são empresários (DIAP, 2023, p. 23). Essa maior proximidade e similaridade nos grupos da representação oculta, todavia, uma discrepância nas perspectivas sociais representadas de ambas instituições⁴. Em primeiro lugar, por que muitos deputados, após sua carreira como tal, tornam “deputado” sua ocupação principal, mesmo que ainda sejam proprietários de empresas. Em segundo lugar, vendo a representação a partir das Frentes Parlamentares, ou seja, considerando a perspectiva social dos(as) representantes, essa diferença se explicita.

Apesar dos 9% ou 33% dos deputados, quando contabilizamos a quantidade de participantes de Frentes Parlamentares de temas patronais, eles abarcam a maioria do Congresso. Uma das mais conhecidas, a Frente Parlamentar Agropecuária (Lima, 2020), por exemplo, é composta por 299 parlamentares, correspondente a 58% dos parlamentares da casa⁵. Isso também ocorre quando observamos as Bancadas, isto é, parlamentares afinados com determinados temas. Segundo o DIAP, a bancada empre-

⁴ Há um amplo debate na Ciência Política sobre a representação política e o uso do critério do espelhamento da sociedade, como debatido por autoras como Young (2006) e Philips (2001). Uma definição mais estrita, que considera apenas o espelhamento dos grupos é denominada de representação descritiva (Pitkin, 1979, p. 15-16). O conceito aqui mobilizado de perspectiva social é um pouco mais complexo e a posição estrutural dos grupos representantes e representados é apenas um dos critérios da representatividade, podendo abarcar também as ideias defendidas. Assim, considera que as perspectivas sociais podem ter opiniões distintas, mas, no geral, tem opiniões e pautas comuns. Por essa razão, observar a perspectiva social inclui considerar também os sentidos que os grupos presentes representam.

⁵ Ver mais em: <https://www.camara.leg.br/deputados/frentes-parlamentares/57/54323/membros>. Acesso em: 8 maio 2026.

sarial dispõe de 177 deputados ou 34% dos parlamentares, e a bancada ruralista, dispõe de 59 deputados ou 11% dos parlamentares. Em contraposição, a Bancada Sindical, que representa trabalhadores(as), tem apenas 35 deputados ou 7% dos representantes eleitos (DIAP, 2023, p. 103; 145).

Por fim, a única clivagem em que as etapas das conferências se aproximam da Câmara dos Deputados é o grau de instrução dos participantes e dos deputados. Enquanto apenas 16,75% da população brasileira tem ensino superior completo, nas Etapas Nacional e Estadual da 6ª CNC há 77,90% e 72,22% de pessoas com esse nível de instrução. Esse padrão se repete mesmo entre os segmentos de menor escolaridade na conferência nas duas etapas. Entre os representantes do segmento de movimentos populares, 42% e 52% tinham ensino superior completo nas etapas estaduais e nacional, respectivamente. Ainda assim, no que pese a comparação, a Câmara dos Deputados consegue ser mais seletiva nesse quesito, contando com 82,65% dos deputados federais tendo ensino superior completo.

Tabela 6 – Grau de instrução dos integrantes das instituições em relação à população brasileira.

Nível de Instrução	População (CENSO 2022)	Câmara dos Deputados	Etapla Nacional - 6ª CNC	Etapla Estadual - 6ª CNC
Superior completo	16,75%	82,65%	77,90%	72,22%
Ensino médio completo e superior incompleto	35,84%	13,84%	20,36%	24,73%
Ensino fundamental completo e médio incompleto	15,42%	2,73%	1,74%	2,17%
Sem instrução e fundamental incompleto	31,98%	0,78%	0%	0%

Elaboração própria. Fonte: CENSO 2022 (IBGE, 2022), Câmara dos Deputados (2026).

Nesse aspecto, trata-se de uma clivagem presente nas mais variadas experiências de participação política e de outras con-

ferências (Borba, 2011; Cunha, 2012, p. 29; Meirelles; Rizzolo; Nunes, 2026, p. 54). Mesmo que mais diverso, pessoas com mais altos níveis de instrução tendem a participar mais, sejam em Instituições Participativas (IPs), sejam em associações e formas extra-institucionais de participação, como os protestos. Esse diagnóstico é global, mesmo para experiências mais radicais de participação popular, como de sociedades participativas que implementaram formas de autogestão no local de trabalho, como as analisadas por Pateman (1992). Quanto mais sobe-se em escala, do nível local ao nível nacional, maiores são os níveis de escolaridade das pessoas envolvidas (Cunha, 2012, p. 29). Na 6ª Conferência Nacional das Cidades (CNC), isso também foi verdade para todos os segmentos: no geral, participantes da etapa nacional tinham níveis de escolaridade significativamente maiores do que aqueles da etapa estadual.

Todavia, não é uma fatalidade ou inevitabilidade, algo que não pode ser mudado. Há diferenças entre experiências de participação e IPs. Como Borba (2011, p. 73) aponta, comparativamente, as pessoas participantes de alguns casos de Orçamentos Participativos (OPs) tinham uma escolaridade menor do que a média da população. Comparando com IPs similares, percebe-se também que é possível haver um cenário distinto. Em âmbito estadual, pesquisa realizada na Conferência Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (Consea-MG) indicou uma presença significativa de pessoas de menor escolaridade, em especial entre usuários da Assistência Social (Cunha, 2012, p. 29). Na verdade, quando comparamos as pesquisas que entrevistaram participantes de várias conferências em diferentes etapas em 2011 (Cunha, 2012, p. 29)⁶, a escolaridade dos participantes da 6ª CNC é maior mesmo

⁶ A partir de pesquisa realizada pela Vox Populli em 2011 com o conjunto da população que participou de Conferências de Políticas Públicas, Cunha (2012) verificou que, das participantes em etapas nacionais, 31,6% tinham ensino fundamental completo/incompleto, 10,5% tinham ensino médio completo ou incompleto, 36,8% tinham ensino superior completo ou incompleto, e 21,1% tinham pós-graduação. Houve um incremento significativo nos níveis de escolaridade da população brasileira em relação àquele período até agora.

que a das etapas nacionais de outras conferências. Ou seja, seria possível que a clivagem de escolaridade da 6ªCNC também fosse mais representativa à da população em geral.

Com essa análise foi possível verificar que em termos da similaridade com a população brasileira, a 6ª CNC é significativamente mais representativa do que outras instituições representativas como a Câmara dos Deputados. Após essa análise socio-demográfica da representação e participação na Conferência Nacional das Cidades, passaremos às seções que analisam a percepção desses atores na conferência.

Como avaliam a conferência?

No que pese a representação das perspectivas sociais dos atores na conferência, é essencial que ela seja avaliada também segundo critérios dos seus próprios participantes. São a avaliação geral, os temas que estiveram ausentes e formas de aprimorar o funcionamento das próximas edições. Nesse âmbito, já se procede a uma seara das *ideias representadas* e do próprio *desenho institucional* dentro da Instituição Participativa.

Ao observar a pergunta “Na sua avaliação, a Conferência Nacional das Cidades foi:”, notamos que há uma ampla avaliação positiva entre a maioria dos segmentos, e, para ela, cabia apenas a escolha de uma única resposta entre várias. Nesse sentido, as respostas “*Teve ampla participação de diversos segmentos da sociedade*” e “*Amplamente divulgada para toda a sociedade*” estiveram entre as duas principais, com 25% e 19% das respostas, respectivamente. Outra resposta de avaliação mais positiva de que a 6ª CNC “*Conseguiu construir propostas para a política federal*”, obteve 15%.

Contudo, o caráter crítico dessa participação se sobressai quando analisamos outras respostas, como “*Teve problemas*”

À época, se somadas, pessoas com ensino superior completo, incompleto e ensino médio completo, totalizavam 35,9% da população (IBGE, 2010). Todavia, a diferença verificada na 6ª CNC não é proporcional a esse aumento, o que atesta que há uma baixa participação de pessoas de menor escolaridade mesmo em relação a outras conferências.

estruturais, mas mesmo assim foi importante ter acontecido” (19%) e *“Pouca ou nenhuma divulgação popular”* (6%). Também nos chama atenção a baixa quantidade de respostas à pergunta *“Conseguiu realizar uma boa ou excelente avaliação da realidade da cidade”* (8%), indicando que talvez as propostas aprovadas não contemplem a complexidade das realidades locais. Conforme será visto na seção seguinte, embora seja capaz de realizar um profundo debate em nível federal, há uma sensação de que as realidades locais não foram contempladas entre alguns participantes.

Entre os segmentos, a percepção com criticidade da resposta *“Teve problemas estruturais, mas mesmo assim foi importante ter acontecido”* esteve presente com mais força em relação ao total de respostas do segmento nas entidades acadêmicas, de pesquisa e profissionais (33%) e nas ONGs (23%). Por outro lado, não obtiveram respostas tão elevadas aqui os Movimentos Populares (12%) e Poder Público (20%). Analisando pelo enfoque de outra pergunta do questionário, conforme veremos na seção seguinte, esses dois segmentos foram os mais críticos.

Por fim, entre as entidades empresariais nos chama a atenção a resposta de que a conferência *“Foi reduzido a poucos segmentos da sociedade”* (12%), o único segmento com uma quantidade de respostas significativas aqui. Este aspecto também se destaca em outras perguntas analisadas abaixo, o que indica um possível deslocamento e falta de traquejo desse setor com espaços participativos. Conforme traremos, isso não necessariamente é um problema considerando a sobre-representação desse segmento em outras instituições do Estado.

Quais foram os limites dos debates?

Essa seção foi voltada para discutir a opinião dos participantes sobre a ausência de temas no 6º Ciclo da Conferência das Cidades. Para tanto foram analisadas as respostas à pergunta: *“Se você considera que faltou algo, qual o tema/assunto que ficou faltando ser debatido neste ciclo desta Conferência?”*. E, como complemento, também foram consideradas respostas à per-

gunta “Você considera que as principais questões de seu estado, foram tratadas no evento?”.

Inicialmente, trabalhamos com a ideia de que a pluralidade essencial para a produção do espaço urbano (Lefebvre, 2004) e para a resolução de problemas sociais (Brown, 2019) deveria se refletir também nos espaços de produção de políticas públicas sobre o urbano. Ou seja, de que é preciso reconhecer a cidade enquanto um espaço coletivo respeitando e incluindo os diferentes atores presentes em seu território (Young, 2002).

De um modo geral, a maior parte, 77,3% (266 pessoas), respondeu que as principais questões de seu estado foram tratadas no evento: 38 (11%) disseram que não, e 40 (11,6%) disseram que não sabiam avaliar. Entre os que responderam que os temas foram contemplados, 34,6% são de movimentos populares, 16,9% do poder público municipal, 11,7% do poder público estadual, 6% de entidades acadêmicas, 13,2% de entidades empresariais, 7,1% ONGS, 7,9% entidades profissionais e 2,6% do poder público federal. A vasta maioria participou das etapas municipais e estaduais, e entre os que participaram das duas etapas.

As respostas mostram que os grupos mais críticos aos limites da conferência são Movimentos Populares e o Poder Público Municipal. Entre os temas que foram considerados não abordados, os participantes pontuam: especificidades locais e regionais, sobretudo a questão da Amazônia e para cidades pequenas e áreas rurais (13,95%). Outros apontam para a própria estrutura da conferência, como sua organização, divisão por temas, configuração dos debates, escolha dos conselheiros e tratamento de segmentos de movimentos populares (11,63%). Correlato a este tema ainda há a questão da acessibilidade (5,81%).

Outros temas mencionados como não abordados ou abordados de maneira insuficiente foram a segurança e soberania alimentar (1,74%), segurança pública (5,23%), planejamento urbano (2,91%), orçamento (4,65%), saneamento básico (1,75%) e diversos temas ambientais (12,21%) como a questão hídrica, mineração e as mudanças climáticas. Alguns ainda pontuam questões relativas à habitação (7,60%) e mobilidade urbana (2,34%). E maior

inclusão de Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais (2,33%), questões de gênero (2,91%), da juventude (1,74%) e inclusão de Pessoas com Deficiência (2,91%).

As respostas ao questionário indicam que os participantes, sobretudo de movimentos populares e do poder público municipal, compreendem a 6ª CNC como um espaço de debates e de formulação de políticas públicas para o urbano. Assim, os resultados estão de acordo com a literatura sobre como espaços de participação têm um potencial “educativo” (Pateman, 1992) e que aliados a uma visão de cidadania tornam-se arenas de discussão, melhor compreensão e análise sobre territórios, políticas e formação de novas redes entre os agentes (Gomes; Silva, 2017).

Também mostram que há uma necessidade de reconhecer outros agentes historicamente invisibilizados no debate sobre o urbano como mulheres, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e pessoas com deficiência.

Ao mesmo tempo, esses grupos reconhecem que conseguem apontar limitações na maneira como essa conferência é estruturada, que podem não atender às especificidades locais e regionais do fenômeno urbano e de questões urgentes que atravessem diferentes cidades, como o uso dos recursos naturais, alimentação e da segurança pública. O que também é apontado pela literatura, ao reconhecer a relevância de atores socialmente excluídos, como os movimentos sociais, em dar novos contornos e alternativas para a política pública urbana (Gomes; Silva, 2017; Costa; Gomes; Adriano, 2017; Tatagiba; Abers; Silva, 2021). Ao mesmo tempo que se reconhece que a estruturação não deliberacionista da 6ªCNC faz com que esta influência seja limitada aos estágios da implementação de políticas públicas, como a formulação de agendas (Costa; Gomes; Adriano, 2017), o que leva a esses agentes a recorrerem a outros espaços e outras estratégias para a consolidação de seus objetivos (Vicka; Laval, 2020).

A atuação dos movimentos populares na CNC é indicativa dos riscos e oportunidades presentes nos canais de participação institucionais: por um lado, as pautas de grupos marginalizados podem ser diluídas, cooptadas ou esvaziadas; por outro lado, enquanto

exercício da participação crítica aliada à cidadania permite a formulação de debates, habilidades discursivas e de análise sobre seus territórios, além de ser uma porta de acesso para redes mais amplas de atores envolvidos com a política pública (Gomes; Silva, 2017).

Já em relação ao poder público municipal, a sua atuação na 6ª CNC demonstra a complexidade do Estado, que não pode ser visto como um monólito que carrega suas próprias contradições internas (Poulantzas, 1980). Também exemplifica como as capacidades estatais como habilidades operacionais podem fomentar a troca de experiências, informações e *expertise*, que, por sua vez, fomentam habilidades analíticas na política urbana (Moreira; Silveira; Klein; Rosado, 2021). Um fato interessante é que funcionários do setor público municipal, ou seja, aqueles que estão mais próximos da população e do território, terem apresentado maiores críticas em relação à CNC mostra a capacidade relacional do Estado em um nível subnacional (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Entretanto, como será explorado de maneira mais detalhada na seção seguinte, existe uma fragilidade para esta categoria: cerca de 70% dos representantes do poder público municipal estão participando pela primeira vez da CNC. Em um contexto em que o ciclo de conferências das cidades foi interrompido durante 12 anos, existem menos espaços para exercitar e aprender com a participação crítica e menos oportunidades para a formação de redes de atuação (Silva; Torres; Almeida, 2025).

Em síntese, os principais apontamentos foram de que os participantes da conferência – com destaque para Movimentos Populares e Poder Público Municipal – exerceram uma participação crítica na conferência, mostrando tanto um conhecimento sobre os problemas de seus territórios e da diversidade de sujeitos presentes nele, como também apontar os problemas estruturais do evento e para uma necessidade de ampliação de espaços de participação e deliberação da política urbana. A participação desses atores é essencial para apontar limites e aprimoramentos aos ciclos de conferências das cidades⁷.

⁷ A equipe que fez parte do projeto de relatoria da conferência explorou essa questão em outro texto sobre a 6ª CNC: “A participação que move cidades: o

Como o ciclo da Conferência das Cidades pode ser aprimorado?

No que tange ao quesito referente às sugestões de melhorias, é importante destacar que o questionário constou de um total de 345 respostas, todavia as sugestões extrapolam na mesma resposta o que poderia ser feito para aprimorar a experiência e o alcance das propostas. Desse modo, serão trazidas as pautas mais relevantes dentro do critério estabelecido pelas pessoas, até os levantamentos que podem não ser tão relevantes do ponto de vista quantitativo, mas que geram um debate qualitativo que vale a pena ser instituído.

Esse universo de respostas foi reduzido a cerca de 31 proposições, assim sendo, a proposta que mais se faz presente dentro desse domínio é de aproximadamente 13% das respostas, que apontam para melhorias a respeito da divulgação com antecedência do evento, sobretudo nas estaduais e municipais.

Já a segunda proposição mais presente nesse âmbito é de 10,14%, relativa à necessidade do aumento na diversidade de entidades participantes, sobretudo na esfera municipal, cujas respostas se misturam com o desejo de melhorias nas etapas municipais. Por sua vez, na sequência com 9,85%, uma das principais queixas se dá no campo da organização e da logística que, para muitas pessoas, deixou a desejar.

De forma menos expressiva, mas ainda assim com bastante relevância, vieram os pedidos para encurtar a distância entre uma Conferência das Cidades e outra, com 4,9% dos pedidos; o que essa reclamação traz é o desejo de que a conferência deixe de ser uma política de governo e se transforme numa política de Estado.

Há ainda 4,34% de pedidos para uma participação popular ainda mais ampla do que já se fez presente no evento, e um contingente de 4,05% que repete a reclamação acerca das questões

que há de novo na agenda urbana da 6ª Conferência Nacional das Cidades”, disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles/2026/03/10/a-participacao-que-move-cidades-o-que-ha-de-novo-na-agenda-urbana-da-6a-conferencia-nacional-das-cidades/>.

municipais, porém focando numa maior periodização dos eventos regionais e municipais. Outras duas alegações de melhoria dividem a mesma porcentagem de 2,89% relativa a um maior cuidado com relação à acessibilidade para Pessoas com Deficiência, e a outra referente à maior capacitação e palestras prévias com o intuito de melhorar a formação dos delegados, para que haja maior entendimento do evento.

Com menor expressividade, mas ainda assim relevante, 2,31% apresentam duas sugestões que se repetem com a mesma porcentagem: o desejo de que se aprimore a metodologia e de que se diminuam os atrasos, o que aparenta serem ações consequentes, ao melhorar a metodologia os atrasos também se tornarão menores.

Todas essas demandas parecem partir de duas premissas básicas: i) mais repetições do evento e instruções claras de como participar e ficar mais bem-preparado para ele; ii) e a outra é a de que haja uma organização e logística melhores para estruturar a conferência. Para tanto é preciso primeiro que a conferência continue acontecendo ao longo dos anos e que o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano se estabeleça como uma política pública consolidada.

Há, no entanto, entraves acerca dessa que aparenta ser uma premissa base. Por meio do ensaio “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, de Nancy Fraser (1990), o que se pode afirmar é que as pessoas que participam das Conferências Nacionais da Cidade podem ser entendidas como aquilo a que Fraser chama de “Contrapúblico Subalterno”.

Esse é um conceito construído em contraposição ao conceito de “esfera pública burguesa” do filósofo Jürgen Habermas, que entende que a esfera pública ideal seria um espaço único onde os cidadãos se reúnem como iguais para debater racionalmente o bem comum. Para que isso funcione, Habermas argumentava que as pessoas deveriam “colocar entre parênteses” (ignorar/deixar de lado) suas desigualdades sociais e diferenças de *status* durante o debate.

Fraser discorda radicalmente dessa premissa. Ela argumenta que, em sociedades estratificadas (onde existem classes dominantes e dominadas), é impossível simplesmente “esquecer” as desigualdades. Quando tentamos fazer isso, a esfera pública única acaba servindo apenas para mascarar a dominação: as vozes, estilos de fala e interesses dos grupos dominantes (historicamente homens, brancos, ricos) acabam prevalecendo, enquanto os grupos marginalizados são silenciados ou ignorados.

A maior parte das pessoas que reivindicam uma reforma urbana e que demandam moradias acessíveis no centro da cidade, mobilidade urbana, saneamento básico, regularização fundiária igualitária, entre outras necessidades sistematizadas na conferência, não pertencem à classe dominante, mesmo porque esse grupo não precisa e nem depende da conferência para extrair da cidade exatamente o mais valor e o valor troca do qual se fundamenta a sua relação com as cidades.

Para finalizar este tópico, é preciso dizer que houve algumas reclamações referentes à ideologia, como se apenas quem reivindica direitos fundamentais acerca da cidade tivesse ideologia, e não como se essa não fosse uma questão que atravessa a sociedade como um todo. Numa premissa que admite que ideologia é apenas aquilo que pertence ao outro, sobretudo se esse outro tiver pautas mais voltadas para o social.

Considerações finais

Ao fazer a travessia das demandas e necessidades respondidas pelos participantes da 6ª CNC, fica claro nas colocações que há um desejo de que a conferência não seja apenas um rito *pro-forma* que depende necessariamente da boa vontade do governo em gestão. Mas que se torne uma política efetiva de Estado, com força política mobilizadora o suficiente para se tornar independente do governo, podendo inclusive ser disputado e não encerrado ao menor sinal de percalço.

A conferência não pode depender exclusivamente da ação política externa à própria conferência para implementar suas

decisões, como se deu em outras conferências (Vick; Lavalle, 2020). Mobilizando as definições de Fraser (1990), ela deve deixar de ser um “contrapúblico subalterno” para tornar-se um público empoderado, com poder para viabilizar suas decisões. Só assim poderá fazer valer a diversidade de perspectivas sociais ali presentes e mais representadas do que em instituições como a Câmara dos Deputados.

O que a 6ª CNC escancara é que as pessoas possuem o desejo de participar do processo democrático e de serem efetivamente ouvidas e respeitadas naquilo que é imprescindível para elas na dinâmica das cidades. Partindo da proposição de Carole Pateman em *Participação e teoria democrática* (1992), o que se firma no horizonte democrático da vida nas cidades é que não se nasce democrata; o caráter democrático é forjado na prática.

A participação social não é apenas uma ferramenta para proteger interesses individuais contra o Estado, mas um processo de transformação do indivíduo. Ao participar das decisões coletivas, o sujeito aprende a ponderar demandas privadas em relação às necessidades públicas. Desenvolve um senso de eficácia política (a crença de que sua ação tem impacto real). E adquire as habilidades e virtudes cívicas necessárias para a autogestão.

Quanto mais as pessoas participarem, quanto mais elas fizerem parte de Conferências das Cidades, mais pertencentes e legítimas elas se sentirão do processo democrático e traquejo social e participativo elas terão em novas oportunidades de encontro e mais pertencentes elas se sentirão ao reivindicar aquilo que elas acreditam que é o melhor para a cidade. A questão incontornável é que o que facilita a participação são as experiências contínuas em práticas de movimentos sociais e democráticos, já que, quanto mais elas participam, maior é seu entendimento sobre os processos e maiores as possibilidades de construir redes de relacionamentos para a troca de experiências e compreensão de diferentes realidades de um país continental como o Brasil (Gomes; Silva, 2017).

Referências

AVELINO, Daniel Pitangueira de; BARBOSA, Itaquê Santana. Conferências nacionais em tempos de reconstrução: apresentação e análise comparativa. In: **BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL Nº26: CONFERÊNCIAS NACIONAIS EM TEMPOS DE RECONSTRUÇÃO**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2026 [2026].

BORBA, Julian. Participação política como resultado das Instituições Participativas: oportunidades políticas e o perfil de participação In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento), v. 65-76.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política anti-democrática no Ocidente**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

COSTA, Marco Aurélio; GOMES, Ana Maria; ADRIANO, Henrique. Política nacional de desenvolvimento urbano: ambivalências, tensões e contradições. In: STEINBERGER, Marília. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. Texto para Discussão 1.773. Rio de Janeiro, 2012.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2023/2027**. 8. ed. Brasília/DF: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), 2023, (Estudos Políticos do DIAP).

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. **Social Text**, n. 25/26, 1990, p. 56-80.

GOMES, Ana Maria; SILVA, Patrícia. Participação política e construção de cidadania em Políticas Públicas Espaciais. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017.

GRIN, Eduardo; DEMARCO, Diogo; ABRUCIO, Fernando. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. **Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**, Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, 714 p.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. 3. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2004.

LIMA, Mayrá Silva. **Os ruralistas como elite política: hegemonia construída através do Estado e da imprensa brasileira**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2020.

MEIRELLES, Marcela; RIZZOLO, Anelise; NUNES, Ariel. A VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a reestruturação da participação em um contexto de aumento da fome. In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **Boletim de Análise Político-Institucional nº 26: Conferências Nacionais em Tempos de Reconstrução**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2026 [2026], p. 49-58.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz P. Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 157 p.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, [s. l.], v. 1, 2001.

PITKIN, Hannah F. O conceito de representação. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (org.). **Política & Sociedade**. Belo Horizonte: Companhia Editora Nacional, 1979 [1969]. v. 2, p. 8-22.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1980, 307 p.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela, OLIVEIRA, Vanessa. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília/DF: Ipea/Enap, 2018, 413 p.

VICK, Fernanda; LAVALLE, Adrian. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 26, n. 3, set.-dez., p. 556-586, 2020. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1807-01912020263556>.

SILVA, Brunno; TORRES, Geovanne; ALMEIDA, Lindjane. **Reconstruindo uma arquitetura participativa a partir das ruínas autoritário-conservadoras: uma análise do fortalecimento da participação social no governo Lula III**. VI Encontro Internacional de Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2025.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília/DF: IPEA, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento), v. 7.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2008.

SOUZA, Vinicius; SILVEIRA, Suely; KLEIN, Thiara; ROSADO, Carolina. Capacidades estatais e as políticas urbanas: a realidade de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. **Fascículo Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 60, out./dez. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11317>.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. (First published in paperback ed.) Oxford: Oxford University Press, 2002.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 10 maio 2026.

Metodologia e organização da 6ª Conferência Nacional das Cidades: retomada institucional e governança digital

Letícia Miguel Teixeira¹
Marcelo Braga Edmundo²
Maria Tereza Aguiar Parreira³

Introdução

ESTE CAPÍTULO ANALISA a metodologia e a estrutura organizacional da 6ª Conferência Nacional das Cidades (6ª CNC), processo que marcou a retomada do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) como instância central de participação e pactuação federativa. A partir da recondução da 5ª gestão do conselho, em 2023, estabeleceu-se um modelo de governança conduzido por uma Coordenação Executiva Nacional da 6ª CNC, formada por membros do conselho, responsável pela formulação dos instrumentos normativos que asseguram a unidade e a coerência do debate em todo o território nacional. Ao conciliar a tradicional progressão ascendente das etapas municipais e estaduais com inovações tecnológicas, como a Plataforma ReDUS, essa edição moderniza o suporte à administração pública e fortalece o controle social.

A 6ª Conferência Nacional das Cidades (6ª CNC) configura-se como um esforço de reconstrução institucional após um hiato de

¹ Arquiteta e urbanista (UFMG), mestre e doutora (UNB), servidora do Ministério das Cidades e atual coordenadora do ConCidades.

² Coordenação Nacional Central de Movimentos Populares (CMP), conselheiro ConCidades (CMP) e membro da Coordenação Executiva e da Coordenação Recursal da 6ª CNC.

³ Arquiteta e urbanista (UFJF), mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UF RJ e pesquisadora do Observatório das Metrópoles Núcleo Rio de Janeiro.

mais de uma década sem convocações nacionais. O marco fundamental desse processo foi a reativação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), instância que teve seu papel consultivo e deliberativo desarticulado a partir de 2017, com o cancelamento da sexta edição à época e que culminou, em 2019, na extinção do Ministério das Cidades pelo Decreto N. 9.759/2019, que esvaziou e extinguiu centenas de conselhos, fóruns e espaços de participação social.

Esse cenário resultou na interrupção da construção e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) sobre controle social no país. A retomada atual, formalizada pela Portaria MCID nº 175/2024, instituiu a Coordenação Executiva Nacional da 6ª CNC, aprovou o respectivo Regimento Interno e viabilizou a organização metodológica do processo, pautada pela reconstrução da governança democrática e pelo fortalecimento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).

Nesse contexto, a recondução do ConCidades em 2023 teve entre seus principais objetivos a organização da 6ª CNC, viabilizada pela instituição de sua Coordenação Executiva Nacional (CE da 6ª CNC). Composta por representantes de segmentos do Poder Público e da Sociedade Civil, essa coordenação assumiu a responsabilidade técnica de formular o Regimento Interno e o Texto-Base para apresentação, debate e aprovação do pleno do conselho. Esses documentos constituem os instrumentos normativos que balizaram os trabalhos nas etapas municipais, estaduais e nacional, definindo desde as competências organizativas até os eixos temáticos que fundamentam o debate sobre a PNDU.

A partir desse arcabouço normativo, a metodologia da 6ª CNC está ancorada na lógica da organização federativa do Estado brasileiro, estruturando-se em etapas municipais, estaduais e distrital culminando na etapa nacional. Essa conformação garante capilaridade territorial, respeito às especificidades locais e estaduais, bem como a construção progressiva de propostas e consensos. Para o apoio a essa metodologia federativa, contou-se com a atuação da Rede do Observatório das Metrôpoles

por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da plataforma ReDus.

A estrutura de participação da 6ª CNC adota a organização federativa para a ascensão de delegados e delegadas, prevendo que a representação dos segmentos seja eleita nas etapas antecedentes para as instâncias posteriores. Enquanto as etapas locais e estaduais focam na mobilização territorial, a etapa nacional assume um caráter de consolidação das emendas ao Texto-Base, oriundas do processo capilarizado iniciado nos municípios, e a eleição das entidades que comporão a nova gestão do Conselho Nacional das Cidades.

Nesse desenho, os debates nos oito Grupos Temáticos realizados na etapa nacional foram rigorosamente vinculados ao Texto-Base formulado pela Coordenação Executiva Nacional da 6ª CNC, sem a previsão de conferências livres. Ainda que essas conferências tenham ocorrido, pois não foram vedadas, contudo, não houve eleição de delegados nem de propostas para a etapa seguinte, garantindo que as especificidades locais sejam recepcionadas dentro de uma unidade metodológica e programática nacional.

O arcabouço metodológico da 6ª CNC baseia-se na experiência acumulada das edições anteriores, mantendo o foco na PNDU e nas políticas setoriais do Ministério das Cidades como eixos estruturantes dos debates. Contudo, observa-se uma evolução significativa no temário dessa edição com a incorporação de desafios contemporâneos transversais. Destacam-se a centralidade da sustentabilidade ambiental vinculada à justiça climática, a transformação digital aplicada ao território e a abordagem da segurança pública a partir do enfrentamento do controle armado nos territórios populares. Essa atualização do repertório estimula que a PNDU responda às novas complexidades das cidades brasileiras, integrando inovação e direitos humanos ao planejamento urbano.

Nesse sentido, as etapas municipais e estaduais constituem etapas preparatórias obrigatórias do processo, sendo realiza-

das de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Regimento Nacional e também com o que é definido nos Regimentos Municipais e Estaduais. Nessas instâncias, os debates e deliberações devem observar estritamente os eixos temáticos e as orientações metodológicas definidas no Texto-Base nacional para a apresentação de propostas.

Conforme já dito, o Regimento Interno da 6.^a CNC não previu, ainda que não proibiu, no âmbito da 6.^a CNC, conferências livres, paralelas ou regionais, pois a opção metodológica pela unicidade do processo da conferência nos três entes federativos visou assegurar:

- a comparabilidade e a sistematização das propostas;
- a integridade do processo participativo;
- a coerência com os objetivos estratégicos da PNDU;
- a legitimidade das deliberações finais da etapa nacional.

A metodologia adotada na 6.^a CNC transcende o rito administrativo, buscando concretizar a gestão democrática prevista no art. 2º do Estatuto da Cidade⁴, exercida em edições anteriores e reafirmada como princípio norteador da PNDU. O processo fundamenta-se na consolidação de um método participativo de caráter federativo, democrático e deliberativo, ancorado na experiência acumulada das outras edições. Trata-se de um modelo que articula instâncias institucionais e sociais, assegurando a participação organizada do Poder Público e dos segmentos da sociedade civil, incluindo movimentos sociais, entidades profissionais, setor empresarial, organizações não governamentais e academia, na atualização de diretrizes para a PNDU.

Nas edições anteriores⁵, a PNDU foi abordada tanto como objeto central de debate quanto por meio do fortalecimento da participação social, compreendida como a principal estratégia de

⁴ Lei Federal nº 10.257/2001

⁵ Biblioteca das Conferências Nacionais das Cidades. Disponível em: <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional/biblioteca/pasta/6c0ed137-cb34-40b4-8dba-f4a7e7b68426>. Acesso em: 24 abr. 2026.

aprimoramento das políticas públicas urbanas. Esse histórico de conferências revela a evolução do pensamento sobre o desenvolvimento urbano no Brasil, conforme sintetizado abaixo:

1ª Conferência Nacional das Cidades (2003) – Tema: Construindo uma política democrática e integrada para as cidades. Lema: Cidade para Todos.

2ª Conferência Nacional das Cidades (2005) – Tema: Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Lema: Reforma Urbana: Cidade para Todos.

3ª Conferência Nacional das Cidades (2007) – Tema: Avançando na gestão democrática das cidades. Lema: Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social.

4ª Conferência Nacional das Cidades (2010) – Tema: Avanços, dificuldades e desafios na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Lema: Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social.

5ª Conferência Nacional das Cidades (2013) – Tema: Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já! Lema: Quando você participa, a cidade melhora.

6ª Conferência Nacional das Cidades (2016) – Tema: A função social da cidade e da propriedade. Lema: Cidades inclusivas, participativas e socialmente justas (não realizada).

O temário da 6ª Conferência Nacional das Cidades realizada em 2026 foi: “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social”.

As etapas anteriores foram marcos fundamentais para a estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). Elas consolidaram um espaço onde sociedade civil e poder público puderam debater acerca das diretrizes para habitação, saneamento, mobilidade e planejamento territorial, ser-

vindo de base para os novos desafios de sustentabilidade e transformação digital propostos na 6ª CNC.

Em síntese, cabe ao Conselho das Cidades (ConCidades) o papel de instância deliberativa e convocatória do processo. A Coordenação Executiva Nacional da 6ª CNC é responsável pela supervisão técnica e política; a Comissão Nacional Recursal e de Validação (CNRV) atua na análise de recursos e na validação das conferências. Também foram organizadas, entre os conselheiros, Comissões Nacionais de Metodologia, Mobilização, Infraestrutura e Logística. Por fim, a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, por meio da Diretoria de Governança e Colegiados (DGC/SE), oferece suporte operacional e administrativo para viabilizar o fluxo do processo, por meio da preparação de documentos, da gestão financeira e de outros atos administrativos, como a contratação de serviços e do espaço Centro Internacional de Convenções do Brasil (CICB), destinado à realização da 6ª CNC.

Essa estrutura de governança encontra sua viabilidade operacional na modernização dos fluxos de informação. Nesse contexto, a adoção da Rede para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS) como estratégia de controle social e apoio à gestão pública representou um avanço metodológico em relação às edições anteriores. A plataforma constitui o suporte tecnológico da 6ª CNC, configurando-se como uma ferramenta de Governança Digital estruturada no âmbito do Projeto ANDUS, fruto da cooperação estratégica entre o Ministério das Cidades e a agência alemã GIZ. Além de centralizar a memória técnica do processo participativo, a ReDUS atua como um ecossistema de capacitação à distância, oferecendo *webinários* e materiais pedagógicos que orientam a gestão municipal na condução dos trabalhos.

No âmbito conferencial, a ReDUS assegura a transparência federativa ao exigir a inserção obrigatória de atas e relatórios para a validação das etapas, garantindo a rastreabilidade das demandas locais. Ao dar publicidade aos processos e documentos, a plataforma fortalece a legitimidade democrática e o controle social por todos os segmentos da sociedade. Essa estratégia foi fundamental, pois fomentou a troca de experiências entre

entes federados e possibilitou o aprimoramento de administrações públicas que, após o longo hiato sem conferências, careciam de atualização metodológica sobre a participação social em larga escala.

Importante também reconhecer que, embora a Plataforma ReDUS tenha representado avanços para a governança digital, sua implementação revelou lacunas de infraestrutura e usabilidade que desafiaram a logística da conferência. A assimetria de oferta de infraestrutura, bem como falhas em cadastros, e instabilidades de servidor, atrapalhou o trabalho em alguns momentos. Ainda assim, a assessoria técnica do Instituto OriOro, criador e desenvolvedor da Plataforma ReDUS, contratada pela GIZ, trabalhou para que o instrumento fosse aprimorado ao longo do processo. Em outros momentos, a centralização do suporte técnico e a exigência de conectividade estável criaram barreiras de entrada para municípios de pequeno porte e zonas rurais, expondo o paradoxo entre a modernização tecnológica e a necessidade de inclusão digital para a efetiva participação popular.

Instituição da Coordenação Executiva da 6ª Conferência Nacional das Cidades

A estrutura metodológica da 6ª CNC reafirma o papel do Conselho das Cidades (ConCidades) como instância estratégica de coordenação e orientação do processo conferencial, garantindo coerência normativa, unidade temática e sistematização qualificada das proposições oriundas das diversas etapas. A estrutura organizacional dessa edição foi formalizada pela Portaria MCID nº 175/2024⁶, que estabeleceu a Coordenação Executiva Nacional da 6ª CNC, definida a partir da indicação de membros do ConCidades pelo próprio pleno, a fim de representar seus respectivos segmentos.

⁶ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcid-n-175-de-28-de-fevereiro-de-2024-546045579>

A Coordenação Executiva da 6ª edição assumiu a responsabilidade pela condução política e técnica e foi instituída com a finalidade de garantir o suporte técnico, metodológico e logístico-recursal necessário à realização de todo o processo conferencial. Trata-se da instância responsável por organizar e acompanhar as conferências, assegurando que suas diferentes etapas ocorram de forma articulada, coerente e alinhada às diretrizes estabelecidas para o evento. Ela atua como instância central de integração entre os diversos atores envolvidos, promovendo a comunicação, a cooperação institucional e o adequado fluxo de informações ao longo de todo o processo entre os conselheiros do ConCidades, atuando em seus respectivos estados e o Ministério das Cidades.

Por possuir caráter temporário, com atuação restrita ao período de preparação, realização e finalização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, inclui entre suas atribuições o encaminhamento dos resultados às instâncias competentes, contribuindo para o fortalecimento da política urbana e do controle social no país. Com a retomada do ConCidades em 2023, com a recondução das entidades eleitas na 5ª gestão, esta teve como principal meta a construção dos meios para a realização da 6ª CNC. Com foco na implementação da PNDU, o objetivo primordial foi estabelecer a interlocução entre o poder público e a sociedade civil para formular diretrizes para a PNDU.

Entre as principais competências da Coordenação Executiva da 6ª CNC Nacional destacam-se a formulação e apresentação do regimento para aprovação do Pleno do Conselho, que se trata de documento normativo que estabelece regras, procedimentos, critérios de participação, composição das delegações e métodos de deliberação, uma vez que estrutura as formas de participação e deliberação, assegurando isonomia e coesão ao processo. O Regimento Nacional estabelece as diretrizes metodológicas que asseguram a unidade do processo nacional, prescrevendo que as etapas municipais e estaduais instituíssem suas próprias Coordenações Executivas (ou comissão organizadora), o regimento e comissão recursal, garantindo o alinhamento com a ins-

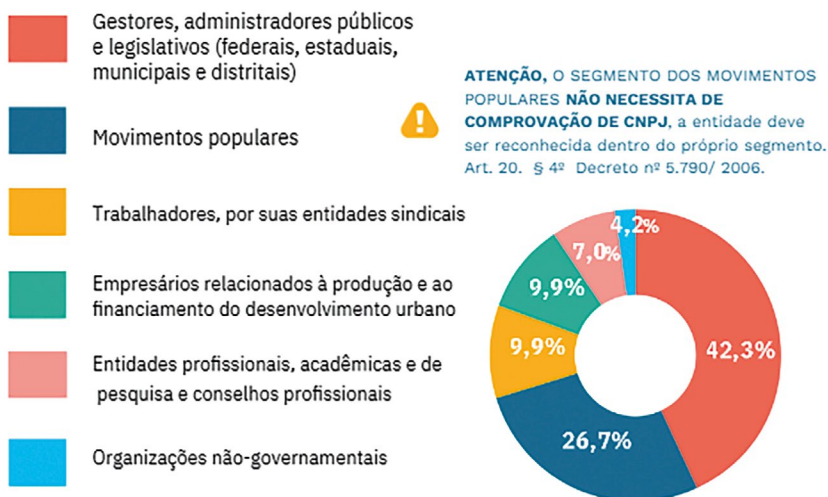
tância nacional, sinalizando o acompanhamento e a articulação com as comissões organizadoras estaduais, distrital, municipal e a nacional.

Conforme o Regimento da 6ª Conferência, o fluxo de etapas segue uma Progressão Federativa, assim, a metodologia da 6ª CNC é ascendente (“de baixo para cima”). A Etapa Municipal é a primeira, na qual o diagnóstico local acontece e são eleitos os primeiros delegados. Entretanto, o regimento da Conferência Nacional não proibiu explicitamente que municípios maiores pudessem subdividir os debates das etapas municipais com debates em regionais, zonais ou por bairros, ficando a critério das comissões organizadoras locais/municipais essa definição. Porém, é importante lembrar que a eleição de delegados/as e propostas ocorre somente na conferência municipal.

Já as etapas estadual e distrital, contando com a participação de delegados/as eleitos e natos, conforme o regimento estadual ou distrital, foram estruturadas de modo a promover a síntese das propostas municipais e a discussão de diretrizes regionais que venham a ser relevantes na construção da etapa nacional, quando a grande plenária se reuniu em Brasília para a consolidação do texto base da PNDU, depois de ter percorrido todo o Brasil.

Vale recordar que a metodologia previu uma representatividade que acompanhou a distribuição percentual dos segmentos, em acordo com o Decreto nº 5.790/2006 que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do ConCidades. Os critérios de participação e representatividade dos segmentos seguiram a composição proporcional conforme o art. 14 do Regimento da 6ª Conferência, tanto para delegados estaduais quanto nacionais, cabendo:

Figura 1: Segmentos e respectivas proporções na 6ª Conferência (art. 14 Regimento Interno 6ª CNC)



Fonte: cartilha da 6ª CNC disponível no portal ReDUS.

Outra atribuição da Coordenação Executiva da 6ª CNC foi a elaboração do Texto-Base, que se configura como documento fundamental da 6ª CNC, dados os seus conteúdos, apontando os eixos temáticos e as principais linhas de debate que devem estruturar as etapas municipais e estaduais. Assim, como podemos ver, coube à Coordenação Executiva da 6ª Conferência Nacional das Cidades elaborar e apresentar os eixos do debate e a metodologia a ser aplicada na 6ª Conferência Nacional das Cidades, para debate e aprovação do Pleno, garantindo que os conteúdos, propostas e discussões estejam alinhados ao temário, aos objetivos e às diretrizes estabelecidas no Regimento Interno. Essa atribuição confere à Coordenação Executiva da 6ª CNC um papel estratégico na organização do processo, ao orientar tecnicamente os debates e assegurar que haja convergência entre as diferentes etapas da conferência, além de apoiar toda a sua realização.

Ainda houve a contribuição de diversos conselheiros em outras quatro Coordenações Nacionais: Recursal e Validação, Mobilização e Comunicação, Infraestrutura e Logística, e Metodologia e Sistematização.

O Texto-Base: Alinhamento Conceitual e os Novos Eixos Temáticos

O Texto-Base da 6ª Conferência Nacional das Cidades, elaborado pela Coordenação Executiva da 6ª CNC, serviu como referência comum para os debates, reflexões e formulações em todas as etapas conferenciais. O documento organiza os fundamentos político-institucionais da conferência, explicita seus objetivos, apresenta o contexto da política urbana brasileira e estabelece os eixos temáticos que estruturam as discussões, sempre em consonância com o temário da 6ª CNC e com os princípios da gestão democrática das cidades.

O temário expressa o objetivo central do processo conferencial: promover a construção coletiva da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano a partir dos princípios da inclusão social, da democracia participativa, da sustentabilidade e da justiça social. Está definido no Regimento Interno da 6ª CNC e orienta todos os debates, proposições e documentos produzidos ao longo das etapas municipal, estadual, distrital e nacional da conferência.

A estrutura de debates da 6ª CNC foi organizada em torno de eixos temáticos que operacionalizam a construção da PNDU. Elaborados sob coordenação técnica, esses eixos funcionam como guias metodológicos para que as mesas de trabalho analisem, de forma integrada e multiescalar, os desafios estruturais das cidades brasileiras:

- **Eixo 1: Articulação Institucional e Governança Federativa**
– Este eixo prioriza a democratização da gestão e o fortalecimento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). O debate central concentra-se na institucionalização de fundos e conselhos paritários que assegurem a participação social e a cooperação técnica e financeira entre União, Estados e Municípios, visando superar a histórica fragmentação das políticas públicas no território.

- **Eixo 2: Integração de Políticas de Habitação, Saneamento, Mobilidade e Infraestrutura** – Focado no enfrentamento da segregação socioespacial, este eixo propõe a convergência dos investimentos em serviços básicos. A diretriz fundamental é garantir que o direito à moradia esteja indissociavelmente vinculado ao acesso ao transporte público eficiente e ao saneamento ambiental, promovendo cidades inclusivas e reduzindo as desigualdades de infraestrutura nas periferias urbanas.
- **Eixo 3: Sustentabilidade Ambiental, Emergência Climática e Transformação Digital** – Este eixo responde aos desafios contemporâneos da crise climática e da aceleração tecnológica. Aborda a urgência de planejar cidades resilientes a desastres e a necessidade de uma transformação digital que atue como instrumento de inclusão social. O foco recai sobre o uso de soluções inteligentes e inovadoras para a melhoria dos serviços públicos e para a adaptação dos territórios aos eventos climáticos extremos.

De forma transversal a todos os eixos, o Texto-Base incorpora o combate à violência urbana e ao racismo ambiental como componentes intrínsecos do planejamento. A metodologia teve a intenção de integrar os temas da segurança pública e da justiça social, para que não fossem tratados como temas isolados, mas como resultados diretos de uma política urbana que privilegie a preservação da vida, a equidade racial e social e a dignidade humana em todos os territórios.

Além de orientar o debate, o Texto-Base produzido pela Coordenação Executiva funcionou como instrumento de mobilização e qualificação da participação social, ao apresentar eixos com desafios e perspectivas para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O documento subsidia a formulação de propostas nas etapas municipais, estaduais, distrital e nacional, estimulando a reflexão crítica e o diálogo entre os diversos segmentos da sociedade e do poder público.

Durante a etapa nacional esses três eixos se subdividiam em oito salas temáticas, que possibilitaram sistematizar debates estratégicos e formular diretrizes de forma acessível. Ao fim da 6ª CNC, o Texto Final Consolidado constituído a partir do Texto-Base fortaleceu o caráter democrático da 6ª CNC e contribuiu para que seus resultados expressem, de maneira consistente, as demandas, prioridades e consensos construídos coletivamente ao longo do processo conferencial de mais de dois anos (2024 a 2026).

Metodologia e deliberação

A dinâmica das atividades da 6ª Conferência Nacional das Cidades é estruturada de forma progressiva e integrada, permitindo que o debate se desenvolva desde a apresentação de conteúdos conceituais até a deliberação final das prioridades que orientarão a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ainda nas etapas municipais, podem ser realizados painéis expositivos, que cumprem a função de promover o nivelamento de informações entre os participantes, especialmente no que se refere aos fundamentos, diretrizes e desafios da PNDU. Esses painéis oferecem base comum de conhecimento, garantindo que os debates subsequentes ocorram de maneira qualificada, informada e alinhada ao temário da conferência.

Os debates dos eixos em muitos municípios e estados foram aprofundados por meio dos Grupos de Trabalho (GTs), espaços metodologicamente pensados para a escuta e proposição por parte dos participantes. As discussões partem de análises detalhadas do texto base e das propostas oriundas de diagnósticos de problemas locais, no caso das etapas municipais. Nas etapas municipais, além das emendas ao texto base e da eleição de delegados para a etapa estadual, poderiam ser eleitas entidades para o conselho local e ser apresentadas propostas locais, que poderiam orientar, por exemplo, o orçamento participativo do município.

Para etapas estaduais e nacional os participantes discutiram, aprimoraram e consolidaram o conteúdo das proposições, buscando consensos e redigindo novos textos que expressas-

sem as prioridades coletivas. As propostas finais das conferências são aprovadas nas plenárias finais deliberativas, instância máxima de decisão das conferências, onde as propostas sistematizadas são apresentadas, debatidas e submetidas à votação, resultando na definição das diretrizes e prioridades que compuseram o documento final da 6ª CNC, ao fim da etapa nacional. Assim como nas etapas municipais, alguns conselhos estaduais foram instituídos e eleitos no evento de algumas conferências estaduais. A ativação e renovação dos conselhos locais foi uma proposta incentivada pela sua estratégica coerência com o fortalecimento do SNDU.

A sistematização e a relatoria constituem etapa fundamental do processo metodológico, assegurando que as contribuições construídas coletivamente sejam transformadas em documentos consistentes e representativos. Para isso, a metodologia prevê a organização do material consolidado no portal ReDUS, utilizado como repositório de formulários e relatórios estruturados de conferências municipais e estaduais. Esse instrumento garantiu o registro fiel das propostas aprovadas nas etapas municipais, estaduais e distrital, evitando distorções e assegurando a rastreabilidade das contribuições até a etapa nacional. É importante recordar o apoio técnico da Rede do Observatório das Metrópoles, especialmente na organização, sistematização e acompanhamento das etapas estaduais. Por meio da cooperação estabelecida com o Ministério das Cidades, a Rede contribuiu para qualificar os processos de relatoria, consolidar o material produzido nas conferências e apoiar a elaboração do Caderno de Propostas encaminhado à etapa nacional. Essa escolha se justifica também pela capilaridade nacional da Rede, estruturada em coordenação central e núcleos nos 26 estados e no Distrito Federal. Além disso, sua participação reforçou a articulação entre produção acadêmica, suporte técnico e prática institucional, fortalecendo a leitura territorial e a consistência metodológica do processo conferencial.

Ainda em relação à metodologia da 6ª CNC, esta incorpora mecanismos formais de validação, transparência e controle, fundamentais para a legitimidade do processo conferencial. A insti-

tuição das comissões organizadoras (ou comissões executivas) e das comissões de validação são condições de legalidade responsáveis por elaborar e verificar o cumprimento do regimento interno, a observância dos critérios de participação e os quóruns estabelecidos para as deliberações. Além disso, estão previstos processos recursais, que asseguram o direito à contestação e à análise fundamentada de eventuais questionamentos relacionados à eleição de delegados, à condução dos trabalhos ou às propostas apresentadas, garantindo tratamento jurídico e institucional adequado e fortalecendo a credibilidade do processo democrático.

Acerca dos delegados das etapas estaduais e distritais e nacionais, eleitos indicados e natos, há a definição de que os delegados do poder público federal são apenas indicados para a etapa nacional. Entretanto foi observado grande interesse de servidores que atuam no governo federal em etapas municipais, tais como IPHAN, IBAMA, SPU, que são agentes de forte atuação em alguns territórios, o que levanta a possibilidade de rever essa forma de participação dos delegados do poder público federal na próxima conferência.

Por fim, o Relatório Final da Conferência é construído com documentos que sintetizam as deliberações do texto final aprovado na plenária e de moções e servem como referência para o Ministério das Cidades na formulação e no aprimoramento das políticas urbanas.

Considerações finais

A análise da metodologia e da estrutura organizacional da 6ª Conferência Nacional das Cidades permite compreender esse processo como parte de um esforço mais amplo de reconstrução institucional da política urbana no Brasil, após um período de desarticulação dos espaços nacionais de participação social. Mais do que um evento deliberativo, a conferência expressa a reativação de uma dinâmica política orientada pela participação social, pela articulação interfederativa e pela formulação coletiva de diretrizes para a política urbana.

Ao longo do processo, observou-se que a organização da 6ª CNC combinou elementos tradicionais das conferências nacionais, como a progressão das etapas municipais, estaduais, distrital e nacional, com inovações metodológicas e tecnológicas que ampliaram a capacidade de sistematização e de acompanhamento das propostas. A estrutura de governança permitiu que o processo mantivesse sua capilaridade territorial sem perder o alinhamento com os objetivos nacionais da PNDU. O Texto-Base, nesse contexto, consolidou-se como o principal instrumento de orientação conceitual e metodológica da conferência, estabelecendo os fundamentos, os eixos temáticos e os parâmetros de debate que organizaram a participação nas diversas etapas. A definição desses temas demonstra a atualização do debate conferencial perante as complexidades contemporâneas das cidades brasileiras e afirma que a política urbana não pode ser compreendida apenas sob a ótica da infraestrutura.

Outro aspecto relevante diz respeito ao papel da Plataforma ReDUS e da cooperação com a Rede do Observatório das Metrôpoles. Esses dispositivos contribuíram para a modernização dos fluxos de informação, para a transparência do processo e para a qualificação da sistematização das contribuições produzidas nas etapas locais e estaduais. Ao mesmo tempo, a experiência também evidenciou desafios importantes, e mostrou que a inovação tecnológica, embora necessária, precisa ser acompanhada por políticas de apoio, formação e inclusão digital que garantam condições efetivas de participação para todos os municípios.

A 6ª CNC, portanto, representa um marco na retomada do planejamento urbano participativo no país. Ao final, o conjunto de propostas, deliberações e documentos produzidos ao longo da conferência oferece subsídios relevantes para o aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e para o fortalecimento de instâncias permanentes de participação social. Dessa forma, a conferência se projeta como um instrumento de continuidade institucional e de construção coletiva de cidades.

Referências

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria MCID nº 175, de 28 de fevereiro de 2024. Institui a Coordenação Executiva Nacional da 6ª Conferência Nacional das Cidades e aprova o Regimento Interno da 6ª CNC. Brasília/DF: Ministério das Cidades, 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: Brasília/ DF, 2019.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**: Brasília/DF, 2001.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Regimento Interno da 6ª Conferência Nacional das Cidades.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Texto-Base da 6ª Conferência Nacional das Cidades.

Retomando a participação institucional na Política Urbana: diagnóstico do histórico das Conferências das Cidades no Estado do Rio Grande do Norte

Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira¹
Lindijane de Souza Bento Almeida²

1. Introdução

COMO PARTE DA ADOÇÃO de uma orientação genericamente participativa (Avritzer, 2016) do governo Lula, uma das marcas do começo do Ministério das Cidades (MinCidades) foi a constituição de espaços de democracia participativa, que passaram a ser incentivados e adotados. Assim, no mesmo ano de sua criação, 2003, o MinCidades já convocou a 1ª Conferência das Cidades, primeiro grande marco democrático da política urbana, e a partir de então originou-se o Conselho das Cidades. Ao total, foram realizadas cinco Conferências das Cidades, entre 2003 e 2013, sendo que a 6ª Conferência chegou a ser convocada, em 2015, porém, em meio ao contexto do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, ela não se concretizou. Somente em 2024, já após o retorno do Presidente Lula ao governo federal, é que o MinCidades voltou a figurar como pasta ministerial e a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi retomada.

Ainda no cenário das instituições participativas da política urbana, cabe destacar que no último levantamento da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) voltado à temá-

¹ Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles.

² Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN. Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal e Líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas.

tica, em 2012, o Brasil registrava um total de 1.747 Conselhos Municipais dedicados à temática do desenvolvimento urbano. O número de conselhos da área é desproporcional ao total de municípios brasileiros, à época, de 5.565, e dos dias de hoje, de 5.570.

A respeito dessa relação, a literatura (Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2024; Lavalle; Barone, 2015) aponta que o desenho federalista brasileiro tratou de criar mecanismos indutivos para que os municípios criassem e fizessem a manutenção de órgãos colegiados de gestão de políticas públicas, destacando-se, sobretudo, o formato de conselhos. O resultado dessa operação foi um alto grau de expansão para alguns setores de políticas públicas como os de Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, Educação e Saúde, sendo possível aferir que 99% dos municípios brasileiros apresentam conselho da última área citada (Lavalle; Barone, 2015). Na sequência, pela mesma lógica explicativa, Lavalle e Barone (2015) ainda apontam que há áreas de conselhos de média expansão, destacando-se Cultura, Direito do Idoso, Habitação e Meio Ambiente; e os de baixa expansão, onde encontram-se os setores de políticas voltadas para direitos humanos, esporte, juventude, LGBT, desenvolvimento urbano, segurança e transporte.

Devido ao grau de indução e expansão, bem como as capacidades estatais instaladas, principalmente nas áreas de alta indução, não é incomum conselhos organizarem as conferências municipais das suas respectivas políticas públicas. Nesse sentido é que surge a agenda que motiva a realização deste trabalho, visto que nos interessa, a longo prazo, explorar os mecanismos causais que impulsionam municípios a realizarem conferências das cidades, área como visto, com instituições participativas com baixa indução e expansão, sem a existência de conselhos municipais. Há um vazio quando o assunto são os mecanismos de relação entre conselhos e conferências, havendo necessidade de mais explicações, sobretudo no caso de setores de políticas públicas com média e baixa indução do formato federativo brasileiro.

Diante desse objeto, este trabalho irá adotar por conveniência o caso do Estado do Rio Grande do Norte (RN) para diagnosti-

car o histórico de realização de conferências municipais, verificando a instituição de conselhos da política urbana e a presença de mecanismos indutivos. Aqui, mecanismos indutivos são entendidos como parte do processo de coordenação de políticas públicas, tratando-se de “modelo indutivo que transfere verbas segundo metas ou políticas-padrão estipuladas nacionalmente, procurando assim dar um perfil mais programado e uniforme à descentralização, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais” (Abrucio, 2005). A hipótese levantada aqui é que as anteriores conferências nacionais das cidades originaram os poucos conselhos das cidades dos municípios brasileiros a serem mais aprofundadas em trabalhos posteriores.

Metodologicamente, foi realizado uma análise documental e correlacionado à verificação da institucionalização de conselhos gestores da política urbana, em bases de dados secundários, no caso, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), entre os anos de 2005 a 2012. Somado a isso, fizemos uso de um banco de dados elaborado com base nas informações da Rede para Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS), para o caso do RN.

Assim, além desta Introdução e das considerações finais, este trabalho apresenta uma primeira seção dedicada a resgatar o histórico da política urbana e das suas respectivas instituições participativas; e uma outra seção para apresentar resultados e análises do caso de exploração adotado, o RN.

2. Resgatando um histórico para encontrar um novo problema: a institucionalização da política urbana no Brasil

A redemocratização e a abertura da Assembleia Nacional Constituinte, a institucionalização de uma política urbana voltou a ser discutida por meio de uma Emenda popular. A proposta da emenda era bem clara em afirmar que o Movimento pela Reforma Urbana buscava uma legislação que promovesse o Direito à Cidade para todos os cidadãos. Em resposta, decorre o Capítulo

da Política Urbana formado pelos arts. 182 e 183 da Constituição de 1988, que materializou a ideia de Direito à Cidade a partir da Função social da propriedade urbana e da cidade.

Percebe-se, logo depois, que pouco se tinha avançado na implementação da política urbana. Assim, a inconformidade com os marcos legais da Constituição foi o que motivou, mais uma vez, o Movimento pela Reforma urbana, agora atuando como *lobby* de atores – Fórum Nacional pela Reforma Urbana – a lutar pela regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição. Como fruto dessa vitalidade da sociedade surgiu o Estatuto das Cidades, que gerou normativamente desde instrumentos para a gestão da política de desenvolvimento urbano à tão almejada Gestão Democrática da Cidade, ampliando os mecanismos e as formas de se aplicar o direito à cidade por meio da função social da propriedade e da cidade.

O passo seguinte foi a criação do Ministério das Cidades – MinCidades – no governo Lula. O MinCidades nasceu tendo na sua composição grandes referências do movimento pela Reforma Urbana, tanto do campo político quanto do universo acadêmico, que, anteriormente, já haviam atuado em gestões municipais capitaneadas por partidos de esquerda, como o próprio PT, nos anos 1990. Este vai ser um movimento que Maricato (2014, p. 27) descreve como a entrada de atores que antes lutavam contra o Estado e agora a luta estava dentro do próprio Estado. Segundo Bonduki (2017, p. 44),

[..] Com a criação do Ministério das Cidades, encarregado de coordenar em nível nacional uma nova política urbana, articulando as políticas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade, abriu-se, enfim, um novo horizonte de articulação institucional que poderia avançar no sentido de garantir o direito à habitação e à cidade.

A equipe inicial do MinCidades sabia que “a criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil” (2014, p. 35), contudo, não esperava nenhuma grande

mudança rápida, já que as suas experiências nas gestões municipais, na década de 1990, lhe faziam ter consciência da realidade governamental, como relata Ermínia Maricato (2014).

Desse período, algumas políticas ganharam notoriedade, como a instituição de uma arquitetura participativa e a campanha do Plano Diretor, a ser destacada mais à frente, bem como as condições para aprovação de marcos regulatórios avançados de políticas urbanas setoriais, como a institucionalização das políticas nacionais de habitação de interesse social (2005), saneamento básico (2007), resíduos sólidos (2010) e de mobilidade (2012).

Cabe registro que internamente a esses avanços, após a saída de Olívio Dutra em junho de 2005 do MinCidades, a pasta foi sacrificada em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional (Maricato, 2014, p. 52). Isso vai justificar a passagem da coordenação, diante da expressiva melhoria nas condições macroeconômicas do Brasil, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e suas diversas modalidades (2007), e também, do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), do MinCidades para a Casa Civil.

Nesse sentido, Bonduki (2017, p. 45) afirma que à medida que se avançou no campo macroeconômico e de capacidade de investimentos, deixou-se de lado os pressupostos que o próprio MinCidades estabeleceu nos seus marcos regulatórios. A exemplo, nota-se que os municípios adotaram Planos Diretores, incentivados pelo MinCidades, com diretrizes genéricas que, com os investimentos do governo federal, a posterior, flexibilizaram-se em prol do fluxo aquecido de recursos e pela vinda para o Brasil de megaeventos esportivos.

O balanço que Bonduki (2017, p. 46) faz ainda coloca que “esse ciclo de investimentos deixou de ser inovador no processo de decisão e de gestão, reproduzindo formas antigas de contratação de empresas privadas ou adotando mecanismos contemporâneos de parceria público-privada”. Deixando de adotar processos amplos de participação social. Assim, percebe-se que o MinCidades abriu mão de articular uma proposta consistente para o enfrentamento dos problemas urbanos.

Nesse sentido, uma das principais ações desse primeiro ciclo do MinCidades foi a criação de uma arquitetura participativa para a política de desenvolvimento urbano. Ainda no mesmo ano de sua criação, 2003, o MinCidades já convocou a 1ª Conferência das Cidades, primeiro grande marco democrático da política urbana, e a partir dela foi criado o Conselho das Cidades,

[...] órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, [que] tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade (Decreto n. 5 790/2006).

Brasil et al. (2013) relatam que a criação do CONCIDADES faz, ainda, parte de um pacote de medidas adotadas no governo Lula que buscava alterar a arquitetura participativa, ao criar 11 novos conselhos e ampliar o número e o escopo temático das conferências nacionais. No último levantamento da Munic voltado à temática urbana, em 2012, o Brasil registrava um total de 1.747 conselhos municipais dedicados à temática do desenvolvimento urbano.

Em meio a essas inovações institucionais, a Conferência Nacional das Cidades (ConCidades) também teve seu ciclo, inicialmente de expansão, e depois com uma paralisação no contexto conturbado de *impeachment* da Presidente Dilma. A ConCidades é um espaço democrático de debate e formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano no Brasil, no qual reúne representantes dos governos (federal, estaduais e municipais), da sociedade civil, dos movimentos sociais, do setor empresarial e de entidades profissionais e acadêmicas.

O objetivo principal é o de discutir e propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que trata de temas como: habitação, saneamento básico, mobilidade e trânsito, planejamento governamental, gestão democrática da cidade, financiamento, desenvolvimento regional e metropoli-

tano, bem como grandes temas que têm atravessado a dinâmica dos municípios brasileiros. Até o presente momento, já foram realizadas cinco edições da ConCidades, respectivamente, nos anos de 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013, como descrito no Quadro 1 abaixo. Encontra-se em curso, desde 2024, a organização da 6ª edição.

Quadro 1 – Edições da Conferência das Cidades.

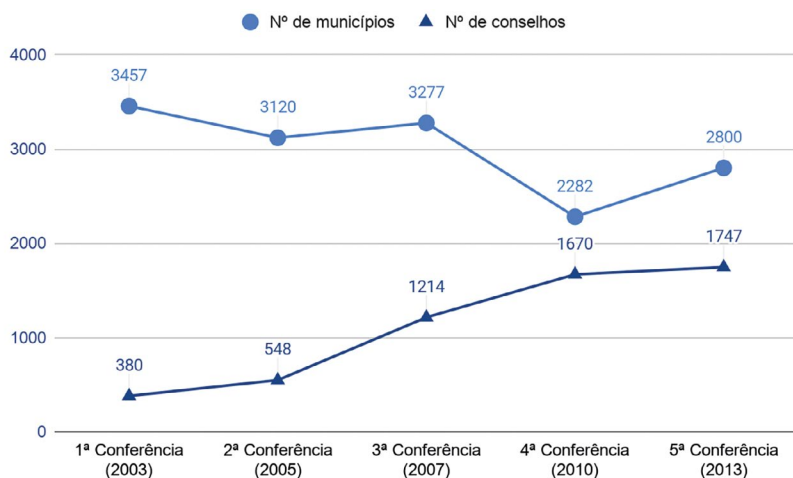
Edição	Ano	Temática	Nº de municípios adesos
1ª	2003	Construindo uma política democrática e integrada para as cidades	3.457
2ª	2005	Reforma Urbana: Cidade para Todos	3.120
3ª	2007	Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social: avançando na gestão democrática das cidades	3.277
4ª	2010	Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social: avanços, dificuldades e desafios na implementação da Política de Desenvolvimento Urbano	2.282
5ª	2013	Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já!	2.800

Fonte: elaboração própria com base nos dados da MUNIC, 2012.

A partir do Quadro 1 percebemos que a ConCidades teve um alto grau de adesão nas suas três primeiras edições, o que não pôde ser observado nas duas últimas. Cabe destacar que a 4ª conferência, em 2010, ocorreu num ano eleitoral e a 5ª edição, em meio ao ano de 2013, marcado pelo ciclo de protestos de junho de 2013, quando foi deflagrada uma crise de desvalorização das Instituições Participativas.

Desse modo, quando relacionamos os números de municípios adesos à realização de conferências locais com os números de conselhos municipais voltados à temática do desenvolvimento urbano, percebemos que eles não se encontram, bem como que o quantitativo de conferências pode ter deixado como herança órgãos colegiados permanentes, os conselhos.

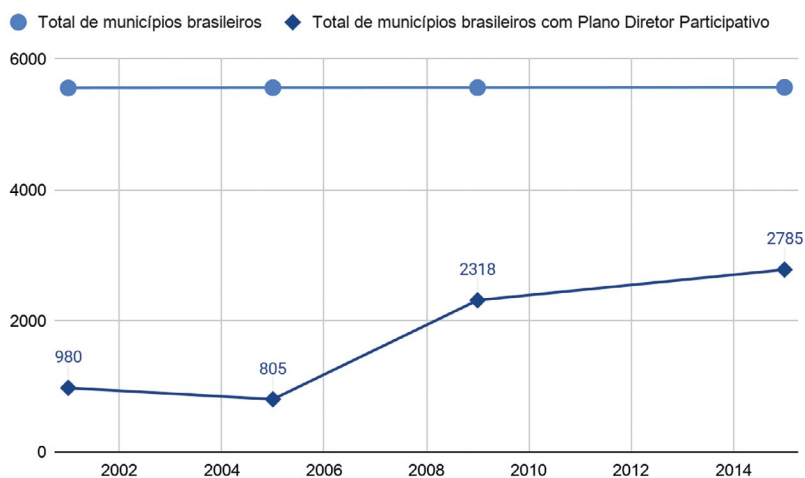
Gráfico 1 – Relação entre municípios que realizam conferências das cidades e o número de conselhos de desenvolvimento urbano no Brasil



Fonte: elaboração própria com base nos dados da MUNIC, 2012.

Correlacionado a esse incremento, ocorria a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, entre os anos de 2005 a 2007, conduzida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que apoiou financeira e tecnicamente os municípios a elaborarem Planos Diretores capazes de cumprir os objetivos do Estatuto da Cidade, como forma de transferir para os municípios a responsabilidade de estabelecer os seus limites ao exercício do direito à cidade. Como informação, segundo os dados do IBGE Munic (2015), cerca de 50% dos municípios brasileiros apresentam, hoje, Planos Diretores que, de certo modo, foram incentivados por essa campanha, como demonstrado no Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 – Relação entre total de municípios brasileiros e total de municípios com Plano Diretor Participativo.



Fonte: elaboração própria com base nos dados da MUNIC, 2012.

O Plano Diretor é o principal instrumento de planejamento urbano previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) no Brasil, funcionando como uma espécie de “constituição municipal” para orientar o crescimento e o desenvolvimento da cidade, estabelecendo regras, diretrizes e objetivos para o uso do solo urbano, o ordenamento territorial e a política urbana de forma ampla. Por mais que fosse obrigatório aos municípios com mais de 20 mil habitantes a elaboração de Plano Diretor, muitos deles não o fizeram, como mostram os números acima no Gráfico 2. Nesse sentido, a campanha incentivou os municípios a elaborarem seus planos, dotando-os de capacidade institucional (Santos Junior; Montandon, 2011) e, por consequência, esse fomento agiu como mecanismo indutivo por parte do governo central. Os Planos Diretores, como efeito, também foram responsáveis pela expansão dos conselhos e das conferências.

Santos Júnior e Montandon (2011, p. 46) avaliam que entre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os órgãos colegiados de gestão da política urbana foram os incorporados com maior frequência pelos Planos Diretores. Afirmam ainda que os Planos Diretores reconheceram e instituíram as Conferências

Municipais da Cidade como instâncias de participação e gestão democrática, sem definir suas finalidades e atribuições.

Assim, os dados produzidos até hoje a respeito da relação entre conselhos e conferências da política urbana nos mostram que há um único momento quando fica claro o uso de mecanismos de indução federal, a campanha nacional dos planos diretores, sendo esse o responsável pela expansão dos conselhos e das conferências. É importante ressaltar que os ciclos/edições das conferências também funcionaram parcialmente como mecanismo indutivos.

3. Diagnosticando as conferências das cidades no Rio Grande do Norte

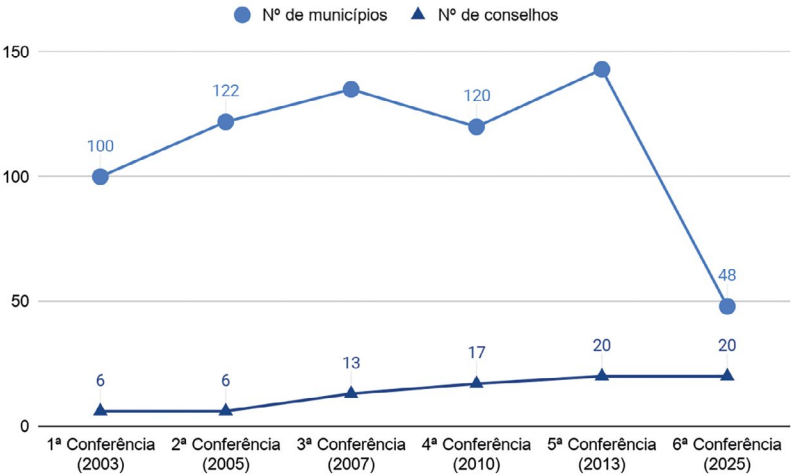
O Estado do Rio Grande do Norte apresenta um total de 157 municípios e uma população de 3.302.729 habitantes. Enquanto ente subnacional com responsabilidades no pacto federativo brasileiro, o RN promoveu até hoje todas as edições das etapas municipais e estaduais da Conferência Nacional das Cidades.

Em relação aos números de adesão dos municípios observa-se um padrão de crescimento no tocante às três primeiras edições, cuja primeira contou com 100 municípios; a segunda, com 122; e a terceira, por sua vez, teve 135. Esse padrão foi alterado na 4ª edição, visto que o número de municípios adesos foi de 120, porém voltou a crescer na 5ª conferência, passando a contar com 143, batendo, assim, um recorde. Dez anos depois, recentemente, na 6ª edição, realizada em agosto de 2025, os números diminuíram abruptamente, visto que somente 48 municípios participaram da etapa estadual.

Já relativo aos números de conselhos municipais da área de desenvolvimento urbano, observamos junto ao MUNIC (2012) que o quantitativo de órgãos colegiados foi crescendo no período quando houve mecanismos de indução, chegando em 2012 a 20. Ou seja, por mais que haja estratégias de indução, as instituições participativas não se instalam nos municípios potiguares, seja porque na elaboração dos Planos Diretores os municípios não estabeleceram

e/ou instalaram a instância, ou porque um dos resultados finais das edições das conferências municipais tenha sido a estruturação do conselho. O Gráfico 3, abaixo, mostra essa relação.

Gráfico 3 – Relação entre os números de Conselhos e Conferências da Cidade no RN.



Fonte: elaboração própria com base na MUNIC e em relatório do governo do Estado do RN, 2025³.

O ano de criação dos conselhos também é outro elemento que coincide muito mais com a aprovação do Plano Diretor participativo municipal do que em relação à realização das conferências, para o caso do RN, como mostra o Quadro 2 abaixo.

³ Relatório de evento elaborado pela Coordenação Executiva Estadual da 5ª Conferência das Cidades do RN encontrado no seguinte link: <https://drive.google.com/file/d/1sbDGohQvU3rxAExj9s3aUOwen79dEdmd/view?usp=sharing>.

Quadro 2 – Municípios com Conselho da Cidade no RN e ano de criação.

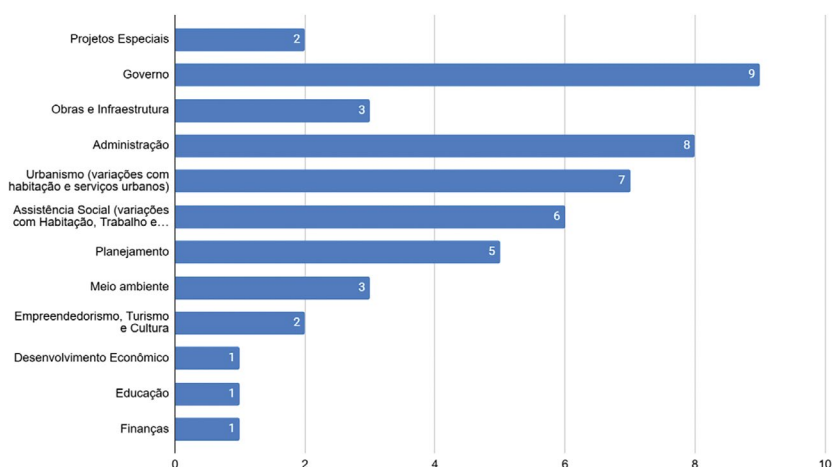
Município	Ano de criação
Ceará-Mirim	2000
Governador Dix-Sept Rosado	2011
Macau	2011
Maxaranguape	2006
Mossoró	2006
Natal	1974
Nísia Floresta	2007
Ouro Branco	1997
Parnamirim	2009
Pedra Grande	2010
Rafael Fernandes	2003
Riachuelo	2003
Santa Maria	2002
Santo Antônio	2011
São Bento do Norte	2009
São Gonçalo do Amarante	2007
São João do Sabugi	2009
São Tomé	2006
Vera Cruz	2006
Viçosa	2003

Fonte: elaboração própria com base nos dados da MUNIC, 2012.

Nos detendo especificamente na última edição, a VI Conferência Estadual das Cidades do RN ocorreu entre os dias 14 e 15 de agosto de 2025, no Auditório do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), na cidade de Natal, capital do estado. Sua convocatória foi realizada por meio do Decreto Estadual nº 34.442, de 27 de março de 2025 e contou com a participação de 48 municípios. A respeito dessa edição foi possível observar, na plataforma ReDUS, o perfil da organização das conferências municipais, onde destacamos, no Gráfico 4, o órgão que se responsabilizou em nível local pela promoção do evento. Assim, é possível atentar que entre os três primeiros lugares estão secretarias municipais de governo, em nove situações, seguida por oito conferências municipais, oito que foram promovidas por secretarias municipais de administração e sete que ficaram sob os cuidados de secretarias de urbanismo,

como mostra o Gráfico 4 abaixo. Ou seja, aparentemente, essa temática não apresenta pastas municipais disponíveis a realizarem as conferências relativas ao assunto. Porém, observam-se os dados relativos à existência de pastas destinadas ao planejamento urbano, 32 municípios, portanto, a maioria, apontam que sim, com 14 afirmando que não apresentam no seu quadro, e duas prefeituras que não sabem responder. Com isso é possível aferir que os municípios potiguares têm uma baixa capacidade institucional relativa à temática urbana.

Gráfico 4 – Órgãos responsáveis pela realização da etapa municipal da 6ª Conferência das Cidades Rio Grande do Norte



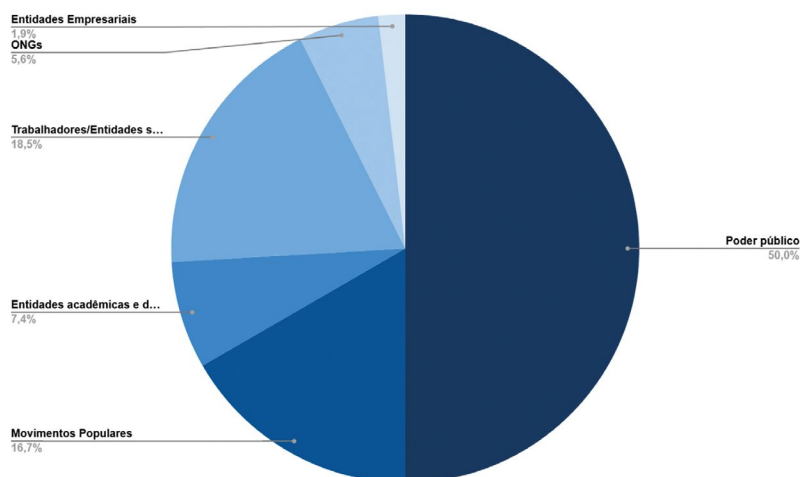
Fonte: elaboração própria com base na Plataforma ReDUS, 2025.

Quanto ao perfil dos envolvidos, a 6ª edição da conferência das cidades no Estado do RN mobilizou, na etapa municipal, um total de 3.610 participantes, divididos pelos seis segmentos: a) 1.741 do poder público; b) 478 dos movimentos populares; c) 212 de entidades de trabalhadores; d) 124 de entidades empresariais; e) 166 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e f) 197 de organizações não governamentais. Os números citados nos dão uma noção de como está organizada a comunidade em torno da temática no estado e nos mostra que essa é majoritariamente de representantes do

poder público, com um pequeno quantitativo de interesse dos movimentos populares.

Por fim, foi realizada uma avaliação do ciclo da conferência com os participantes. Para tal atividade, a equipe local divulgou o acesso ao formulário de avaliação desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles utilizando QR Codes dispostos em panfletos impressos e digitais, que obteve 65 respondentes entre delegados e participantes com outras vinculações. Assim, de um total de 167 delegados credenciados, 32,33% (54 participantes) responderam ao questionário, onde destaca-se que: 50% (27 delegados) dos respondentes são do Poder Público; seguido por 18,5% (10 delegados) que pertencem à classe de Trabalhadores e/ou Entidades Sindicais; 16,7% (9 delegados) são do segmento de Movimentos populares; 7,4% (4 delegados) são de Entidades Acadêmicas e de Pesquisa; 5,6% (3 delegados) representam ONGs; e 1,9% (1 delegado) são de Entidades Empresariais, conforme disposto no Gráfico 5.

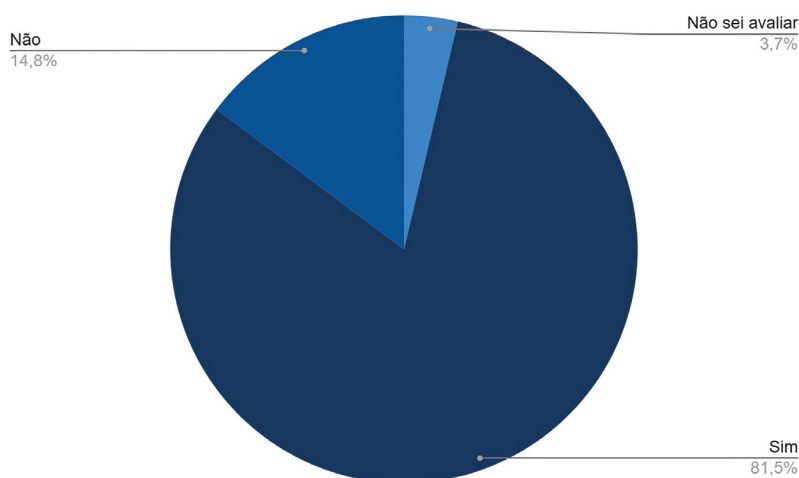
Gráfico 5 – Segmento dos delegados respondentes do formulário de avaliação do Observatório das Metrópoles.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao formulário, extraídas em 22 de setembro de 2025.

Dentre os 54 delegados respondentes ao questionário, percebeu-se que 81,5% (44 respondentes) afirmaram que o Caderno de Propostas aprovado em plenária atendeu às expectativas de seu município, como exposto no Gráfico 6 abaixo. Além disso, 14,8% (8 respondentes) alegam que suas expectativas não foram atendidas e 3,7% (2 respondentes) não sabiam avaliar.

Gráfico 6 – Expectativa dos municípios quanto ao Caderno de Propostas final.



Fonte: elaboração própria com base nas respostas ao formulário, extraídas em 22 de setembro de 2025.

Considerações finais

Este trabalho teve como propósito diagnosticar o histórico de realização das conferências municipais da cidade no Rio Grande do Norte, verificando a instituição de conselhos da política urbana. A proposta foi diagnosticar se da relação entre a realização das conferências acontecia a instituição de conselhos gestores da política urbana nos municípios potiguares. O resultado observado foi que para o caso do Rio Grande do Norte a instituição de conselhos da área de desenvolvimento urbano ocorreu mais devido ao *boom* da elaboração de Planos Diretores

promovido pela campanha nacional de incentivo à criação de tal instrumento urbanístico. Ou seja, é mais provável que sejam os Planos Diretores que instituem os conselhos do que a realização de conferências. É possível aferir ainda que a comunidade em torno da temática no estado gira em torno de uma burocracia municipal com capacidade institucional somada a um pequeno quantitativo de interesse dos movimentos populares.

Para pesquisas futuras, pretendemos avançar para o recorte nacional focando na relação entre conselhos de desenvolvimento urbano com a elaboração dos Planos Diretores municipais.

Referências

ABRUCIO, F. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 41-67, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.

BRASIL, Flávia de Paula Duque et al. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 5-18, 2013.

BONDUKI, Nabil. Política urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 41-52, 2017.

LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, Associações e Desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 51-76.

LAVALLE, Adrian Gurza; GUICHENEY, Hellen; BEZERRA, Carla de Paiva. Difusão e operação dos conselhos municipais nos estados: regimes de normatização e seus efeitos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 30, p. e30121, 2024.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 27-56.

Perspectiva das Conferências das Cidades em Goiás: trajetórias e desafios em 2025

Maria Ester de Souza¹

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira²

Lorena Cavalcante Brito³

Yordana Dias das Neves Naciff⁴

Introdução

A BUSCA POR CIDADES MAIS equânimes transcende o campo do sonho; trata-se de um objetivo a ser alcançado mediante processos de disputa social. A reforma urbana e o direito à cidade constituem direitos que devem ser apropriados pela parcela da população segregada das dinâmicas urbanas. Embora a participação popular seja o motor da transformação, sua eficácia depende de mecanismos legais ratificados pela representação política. Superar o clientelismo e a política de interesses individuais em favor da democrática é o desafio central para a transformação da realidade atual. Assim, entende-se que a Conferência das

¹ Arquiteta e Urbanista, Doutora em Geografia Urbana pelo Instituto de Estudos Socioambientais - IESA (UFG), Pós-doutoranda na mesma instituição. Professora do curso de Arquitetura da PUC Goiás e Pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles Núcleo Goiânia

² Geógrafa, Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás / IESA. Coordenadora do Núcleo Goiânia do Observatório das Metrôpoles e Pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles.

³ Arquiteta e urbanista. Doutora em Geografia Urbana pelo Instituto de Estudos Socioambientais - IESA (UFG) e Pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles Núcleo Goiânia.

⁴ Arquiteta e Urbanista. Doutora em Dinâmicas Socioespaciais urbanas pela Universidade Federal de Goiás / IESA e Mestre em Projeto e Cidade (FAV UFG). Pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles Núcleo Goiânia.

Cidades se constitui em um espaço e momento privilegiado para construir cidades mais eficazes e justas para todos. A superposição de fatores socioeconômicos e políticos deletérios que assolam as cidades atualmente — fortemente agravada pela situação climática, desastres naturais, irregularidade fundiária e emergência sanitária, aliada à falta de planejamento urbano inclusivo — impõe a urgência da implementação de políticas públicas visando à reforma urbana redistributiva-democrática.

O Estado de Goiás, a despeito de suas características eminentemente agrícolas, possui atualmente concentração populacional nos espaços metropolitanos que são fortemente adensados. A sua população é de 7.056.495 habitantes (IBGE, 2022). Desse total, cerca de 54,5% concentram-se em 32 municípios, com a seguinte distribuição: 2.600.570 habitantes na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), composta por 21 municípios, e 1.244.633 na Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME), que abrange 11 municípios. O restante (45,5%), correspondente a 3.211.292 habitantes, distribui-se pelos demais 214 municípios do estado. O território goiano possui uma área de 340.242.859 quilômetros quadrados, sendo que, desse total, 2.005,27 km² **são considerados como áreas urbanizadas. A sua população se caracteriza por uma população jovem (maioria entre 35 e 39 anos), com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,737 (IBGE, 2022).**

Cumprir enfatizar que a sociedade goiana é herdeira de um passado construído no rural, pois a agricultura foi, e segue sendo, a base econômica do estado. Nesse sentido, a organização social goiana articula-se em torno da propriedade fundiária, elemento que sustenta o conservadorismo local por meio da cultura ruralista. Sob essa lógica, perpetuam-se valores fundamentais: a preservação do direito à propriedade, a exaltação do trabalho rural e a autonomia individual. O bom desempenho do agronegócio fortaleceu essa mentalidade e criou uma elite econômica e uma classe média que associam o progresso à estabilidade institucional e à liberdade de mercado, dificultando rupturas ideológicas que possam ameaçar o setor produtivo. Esse conservadorismo não é estático. Ele se manifesta na

política, na religião e nos costumes. Mesmo com a industrialização do estado, e com os avanços tecnológicos na agricultura, há uma resistência natural a agendas progressistas relacionadas a novos arranjos sociais, refletindo um comportamento que prioriza a ordem e o respeito às tradições herdadas. Desse modo, Goiás pode ser definido como um paradoxo, onde de um lado se tem um estado tecnologicamente avançado na produção, com um urbano moderno, mas onde os valores sociais permanecem ancorados num conservadorismo que só aceita o novo se ele não ameaçar as bases culturais e morais que ergueram o estado.

Diante do contexto geral descrito acima, as Conferências das Cidades no Estado de Goiás enfrentaram obstáculos que reduziram seu alcance, como a resistência institucional e o baixo engajamento da sociedade civil, distanciando-se do ideal de participação democrática.

1. O cenário de realização das conferências em 2025, nos municípios goianos

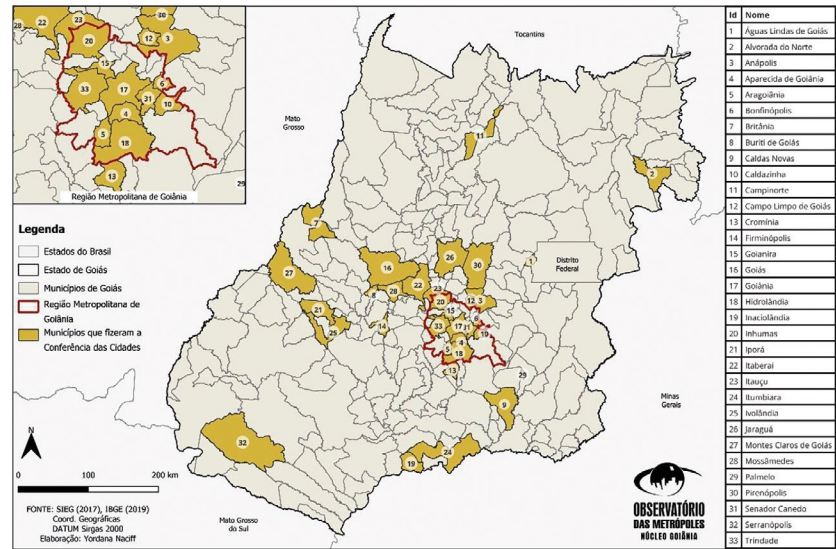
A realização das Conferências em Goiás começou a ser articulada a partir da provocação de Conselheiros Federais representantes de movimentos sociais goianos em agosto de 2024. O órgão responsável por convocar a Conferência Estadual, conclamando para que os municípios realizassem as plenárias municipais, foi a Secretaria Geral de Governo (SGG) que, posteriormente, foi substituída pela recém-criada Superintendência de Políticas para Cidades de Goiás.

A primeira providência para a realização dos trabalhos de convocação foi o restabelecimento do Conselho Estadual das Cidades de Goiás (Concidades-GO). Embora instituído pelo Decreto nº 7.086, de 31 de março de 2010, o órgão permanecia inativo até então. Desde o início das articulações para a realização das conferências em 2024, observou-se uma lentidão no progresso das ações. Segundo o ponto focal do estado, o entrave deveu-se à sua falta de experiência prévia com processos similares, o que tornou a execução um desafio pessoal inédito. Devido

à falta de prioridade atribuída à atividade no estado, a representação de Goiás, liderando pontos focais de outros estados, solicitou dois adiamentos da Conferência Estadual. O fórum ocorreu, por fim, em 19 e 20 de setembro de 2025.

No que se refere à articulação municipal, os resultados até o final de julho de 2025 indicavam que apenas 16 conferências (7% do total de municípios) estavam validadas pelo ponto focal no portal da Rede para Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS). Contudo, o balanço final aponta que 33 municípios realizaram o processo, sendo 10 na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), um na Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME) e 22 distribuídos pelas demais regiões do estado, conforme detalhado na Figura 1.

Figura 1 – Municípios do Estado de Goiás que realizaram as conferências em 2025.



Fonte: Naciff (2025).

Ao todo foram enviadas como contribuição ao Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), 53 propostas adicionais, sendo a maior parte delas no EIXO I (Articulação entre os principais setores urbanos e com o planejamento das políticas públi-

cas), com 13 propostas no item sobre Políticas de Habitação e Regularização Fundiária.

A Conferência Estadual de Goiás ocorreu na cidade de Goiânia, capital do estado e apresentou deficiências de coordenação e falhas na interlocução entre o Conselho Estadual e o ponto focal, que não participou ativamente da organização. O afastamento desse representante em agosto, por razões desconhecidas, desarticulou a Comissão Organizadora e interrompeu o diálogo com os municípios, gerando incertezas sobre a viabilidade do evento. Diante desse cenário, deliberou-se pelo formato híbrido para ampliar a participação; contudo, limitações técnicas na transmissão e a baixa adesão impediram que a meta de 400 participantes fosse atingida.

Importante destacar que houve uma interrupção na comunicação entre parte das municipalidades e a comissão organizadora após a saída do ponto focal. Somado a isso, a confirmação de que não haveria suporte para hospedagem e alimentação desmobilizou a maioria dos 33 municípios que haviam realizado suas etapas municipais.

Observou-se que a maior contribuição de propostas para o debate não partiu da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), mas de municípios com maior alinhamento político com o ponto focal, apesar do início tardio de suas articulações no final de junho. Em contrapartida, a participação presencial na conferência concentrou-se nos municípios da RMG, favorecidos pela proximidade geográfica com a capital. A conferência teve como grande parte dos participantes, os mesmos atores e movimentos sociais que compareceram à conferência na capital.

Desde o início do processo, em 2024, observou-se também uma estratégia de esvaziamento das conferências municipais que, aliada aos constantes adiamentos de prazos, tanto para os eventos municipais como estaduais, acrescida da não assistência para deslocamento e alimentação dos municípios mais distantes da RMG, pesou na quantidade de participantes em Goiás.

A metodologia apresentada para a conferência na divisão do tempo das atividades não se mostrou suficiente para garantir

o debate qualificado das propostas sistematizadas, dada a brevidade do evento e a complexidade da pauta.

Da mesma forma como a conferência da capital, a escolha dos delegados se deu de forma pouco regimental, considerando pessoas que não compareceram à conferência, principalmente os representantes do poder público e empresários. O ambiente de pouca elaboração e indisposição para a realização da conferência municipal na capital não foi diferente, conforme relato a seguir.

2. A realização da Conferência na Metrópole goianiense

No Município de Goiânia a conferência aconteceu nos dias 27 e 28 de junho, respeitando a recomendação de 12 horas de atividades⁵. Nomeada como 7ª edição em sucessão à 6ª Conferência (validada em maio de 2016), o evento reuniu cerca de 200 pessoas até a plenária final. Cabe destacar que o tema da habitação popular permeou praticamente todos os discursos de abertura, refletindo o engajamento dos movimentos populares de moradia que compuseram grande parte do auditório.

A iniciativa para a realização da conferência ocorreu com atraso. A justificativa foi a falta de atualização na composição do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) — requisito do rito organizacional —, o que impossibilitou a formação da comissão organizadora. Funcionários da Secretaria de Planejamento informaram que o evento estava previsto para 2023, mas o ano eleitoral prejudicou o cronograma. A secretária e duas diretoras relataram ser a primeira experiência delas em conferências do gênero, havendo um consenso para a realização de um evento rápido e sem elaboração complexa, visando apenas ao cumprimento do rito necessário.

A conferência transcorreu no prazo de 14 horas, sendo que três horas foram destinadas aos grupos de discussões nas salas,

⁵ Link de divulgação: <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-promove-7a-conferencia-das-cidades-de-goiania-2025/>

e três horas realizando a leitura das propostas na plenária final. Dentre os participantes destaca-se que o grupo mais representativo nas salas de elaboração de propostas ficou entre os movimentos por moradia popular: Movimento pela Reforma Urbana (MRU); Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD-GO); Movimento de Luta nos Bairros (MLB-GO); União Estadual de Moradia Popular de Goiás (UEMP); Movimento pela Mudança Democrática (MDC) e o Poder Executivo. Representantes do Poder Legislativo e outras entidades como o Sindicato das Imobiliárias e Condomínios do Estado de Goiás (SECOVI-GO) e a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás (ADEMI-GO) estiveram presentes apenas no momento de abertura da conferência e não participaram dos grupos de trabalho.

As palestras de abertura conferiram alta qualidade ao debate da manhã; mesmo com o pouco tempo despendido, trouxeram dados novos e análises relevantes sobre a Região Metropolitana de Goiânia. Como a maioria dos participantes era de movimentos por moradia, foram orientados a se dividir entre as três salas para ampliar as possibilidades de propostas para o segmento.

Na sala 1 (com presença de 31 participantes), que deveria debater sobre integração de setores urbanos a partir dos temas da habitação, mobilidade, saneamento (Eixo I), as discussões ficaram pautadas na problemática habitacional e de transporte. Com a presença de professores e especialistas em mobilidade, o debate foi extenso e gerou propostas adequadas, porém sem natureza aditiva. Como a maioria dos participantes foi composta por movimentos sociais e gestores públicos, o debate por vezes tornou-se repetitivo, focando em reclamações sobre a não execução de políticas públicas já existentes. Apesar disso, o grupo apresentou, ao final, uma boa relação de propostas.

Na sala 2, no Eixo II (Gestão Estratégica e financiamento, com 21 participantes) o debate ficou mais disperso, concentrando a fala em um ou dois participantes, pela complexidade do tema da gestão metropolitana. Foi o grupo que enviou o menor número de propostas, podendo ter sido reduzida a quatro, e con-

siderando a falta de profundidade técnica, tais sugestões foram desconsideradas para o escopo do PNDU.

Na sala 3 (Eixo III – Temas transversais), com presença de 24 participantes a discussão pautou questões ambientais, como o problema dos resíduos sólidos e preservação de áreas verdes. Devido à presença majoritária de servidores das áreas de planejamento e meio ambiente, o consenso foi limitado; os técnicos pontuaram que as propostas apresentadas já existiam na legislação, defendendo que a pauta priorizasse os novos eventos climáticos. Ao final, as propostas do grupo mostraram-se em sintonia com as da Sala 1.

Na plenária final para aprovação das propostas, o debate principal girou em torno do problema da expansão da cidade sem a devida previsão de fornecimento de água. Notou-se nesse momento da atividade, sábado pela manhã, a presença de participantes que não estiveram nas salas de discussões, mas que representam o mercado imobiliário e, portanto, defenderam seus interesses. É importante ressaltar a articulação visível entre esse grupo e o poder público, o que evidencia uma pauta comprometida com os interesses do segmento em detrimento do restante da população. A secretária de Planejamento e o secretário de Habitação estiveram presentes durante toda a apresentação das propostas.

A leitura das propostas destacou-se como um dos momentos mais ricos do evento, com uma condução técnica pautada no material das palestras. Apesar do *feedback* positivo e do bom nível de engajamento dos participantes, as propostas finais, considerando as orientações enviadas pela PNDU, não inovaram ou trouxeram “aditivo” ao que já existe proposto, uma vez que o tema da regularização fundiária e a viabilidade para financiamento da casa própria foi o preponderante. Os eixos de Gestão Interfederativa e Temas Transversais foram pouco explorados. Contudo, a plenária cumpriu seu papel ao assegurar a fala, a defesa de posições e o direito ao voto sobre as alterações propostas.

Sobre o “rito” da conferência, como metodologia, houve muita flexibilidade por parte da comissão organizadora, não inserindo alguns momentos como a leitura do regimento ou uma explicação sobre os objetivos da conferência e a importância do

Conselho da Cidade, no caso, em Goiânia, o COMPUR. Não houve renovação do conselho, com a justificativa por parte da prefeitura de que ele foi reativado no mês de maio de 2025, exatamente para realizar a conferência. Outro momento de flexibilização foi sobre a representatividade de delegados que contou com inscrições de quem não esteve nas salas de discussões e nem na plenária de apresentação das propostas, no caso, a maioria dos representantes do poder público.

Vale destacar que a secretária de Planejamento e o secretário de Habitação e equipes da prefeitura participaram do evento do início ao fim e foi um momento de boa articulação entre eles e os movimentos por moradia. De maneira geral, conflitos foram resolvidos com tranquilidade no debate e a conferência transcorreu de forma rápida, como era o esperado. Os debates mais acalorados ocorreram na cerimônia de abertura com a presença do prefeito, o que é esperado para um ambiente de debate.

Conforme o previsto, foram eleitos 29 delegados para a Conferência Estadual. As articulações entre os movimentos populares evidenciaram disputas significativas, especialmente quanto ao reduzido número de vagas estabelecido. Contudo, a construção de consensos dispensou a necessidade de votação, procedendo-se à homologação dos delegados. Na ocasião foi feita a leitura de moção, enviada por membro da comissão estadual com o seguinte conteúdo:

1. Moção de apoio ao Presidente da AGEHAB, Alexandre Baldy, por fazer a regularização fundiária da Vila Concórdia, a pedido da Associação Nova Morada e Deputada Estadual Bia de Lima;
2. Moção de apoio aos ocupantes das quatro comunidades do Setor Solar Ville, nos moldes adotados ao Conjunto Sabiá, Morada do Morro em Senador Canedo e Vila Planície em Aparecida de Gyn, a pedido do então Prefeito e hoje Senador Vanderlan Cardoso, com intermediação do Deputado e hoje Prefeito Sandro Mabel, para que haja RECURSOS do FGTS para resolver a questão jurídica;

3. Solicitação ao Prefeito para que transforme a SEPLANH em Instituto Metropolitano de Planejamento, pesquisa e projetos;
4. Recurso à Comissão Estadual do CONCIDADES para que altere o quantitativo de vagas de Goiânia, pela baixa representatividade. Foram escolhidos 29 titulares e 29 suplentes, paritariamente entre homens e mulheres, condicionados a todos se tornarem efetivos com o provimento do recurso.

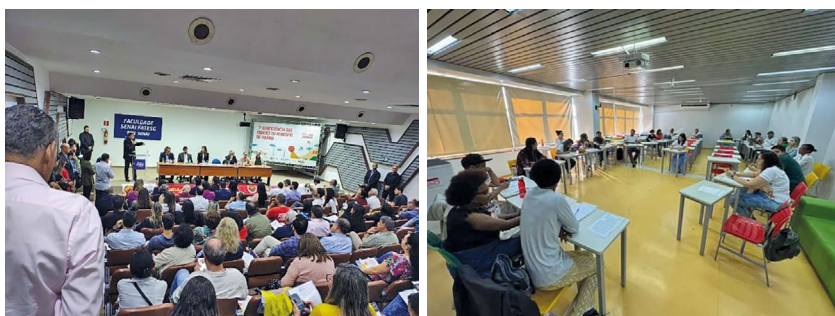
Conclusão

De modo geral, em Goiás, a organização das conferências ficou centralizada no ponto focal estadual e nos gestores municipais alinhados politicamente a este, sem abertura para que representantes do Conselho Nacional em Goiás pudessem colaborar. Tal fato fez com que poucos municípios fossem informados (e/ou encorajados, ou comunicados) sobre a necessidade de participação e adesão ao ciclo de conferências. Diante desse fato, sugere-se que, doravante, o ponto focal seja pessoa com experiência de participação e organização de pelo menos duas conferências e que também seja funcionário efetivo do governo, mesmo não pertencendo ao Conselho Estadual.

Durante todo o processo evidenciou-se a dificuldade, por parte dos gestores públicos municipais, em compreender o conteúdo do material enviado sobre os temas a serem debatidos. Algumas das conferências municipais ocorreram sem considerar os Eixos de discussão, resultando em debates livres, o que não invalida as contribuições, mas demonstram a necessidade de se repensar metodologias de participação. Daí decorre a sugestão de que as contribuições oriundas do Ministério das Cidades para os debates municipais sejam apresentadas em formato de texto simplificado; e que o governo estadual disponibilize formação/treinamento dos quadros de funcionários efetivos municipais para a realização da conferência.

Por último, considerando que a grande quantidade de conferências temáticas acontecendo simultaneamente por todo país resultou em acúmulo de demandas a serem contempladas, gerando desconforto e reclamações entre os participantes, e sabedores da dificuldade de compatibilizar os calendários, **sugere-se** que, ao invés de numerosas conferências temáticas, os temas se aglutinem por afinidade em grandes eixos e que favoreçam a redução das abordagens de forma concisa e integrada.

Figuras 2 e 3 – Mesa de abertura da conferência e salas de discussão de propostas na Conferência Municipal de Goiânia.



Fonte: autoras (2025).

Figuras 4 e 5 – Debate e votação do texto das propostas em Goiânia.



Fonte: autoras (2025).

Referências

BITTAR *et al.* Censo 2022: Região Metropolitana de Goiânia tem a segunda maior taxa de crescimento do país. Observatório das Metrôpoles, 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrópoles.net.br/censo>

-2022-regiao-metropolitana-de-goiania-tem-a-segunda-maior-taxa-de-crescimento-do-pais/. Acesso em: 28 abr. 2026.

IBGE. Censo Demográfico 2022: População e domicílios – Primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. CIDADES@. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

PREFEITURA DE GOIÂNIA. Prefeitura promove 7ª Conferência das Cidades de Goiânia 2025. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/agora/prefeitura-promove-7a-conferencia-das-cidades-de-goiania-2025>. Acesso em: 28 abr. 2026.

Sobre os autores

ANIE FIGUEIRA

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UnB), integra o Grupo de Pesquisa TOPOS, Cosmópolis e Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrópoles.

CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA

Geógrafa, professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás / IESA. Coordenadora do Núcleo Goiânia do Observatório das Metrópoles e pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles.

ELSON MANOEL PEREIRA

Doutor em Urbanismo, pesquisador do CNPq. Professor titular aposentado da UFSC. Professor voluntário do Programa de Pós-Graduação em Geografia (UFSC). Coordenador adjunto do Observatório das Metrópoles, Núcleo Santa Catarina.

GUSTAVO SERAFIM

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Integra o Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (Geourb) e o INCT Observatório das Metrópoles.

LARA CALDAS

Arquiteta e urbanista, doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília e pós-doutoranda na mesma instituição. É pesquisadora no INCT Observatório das Metrópoles e integra o Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GeoUrb).

LETÍCIA MIGUEL TEIXEIRA

Arquiteta e urbanista (UFMG), mestre e doutora (UNB), servidora do Ministério das Cidades e atual coordenadora do ConCidades.

LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN. Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, Núcleo Natal, e líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas.

LÍVIA IZABEL BEZERRA DE MIRANDA

Arquiteta e urbanista, doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pós-doutora em Geografia Regional na mesma instituição. Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, Núcleo Paraíba, e integrante do Comitê Gestor Nacional dessa Rede.

LORENA CAVALCANTE BRITO

Arquiteta e urbanista. Doutora em Geografia Urbana pelo Instituto de Estudos Socioambientais (IESA / UFG) e pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, Núcleo Goiânia.

MARCELA ANTONIETA SOUZA DA SILVA

Mestranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), formada em Geografia também pela UnB, é parte do Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GeoUrb) da UnB e do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrópoles.

MARCELO EDMUNDO

Coordenação Nacional da Central de Movimentos Populares (CMP); conselheiro ConCidades (CMP) e membro da Coordenação Executiva e da Coordenação Recursal da 6ª CNC.

MARIA ESTER DE SOUZA

Arquiteta e urbanista, doutora em Geografia Urbana pelo Instituto de Estudos Socioambientais (IESA/UFG), pós-doutoranda na mesma instituição. Professora do curso de Arquitetura da PUC Goiás e pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, Núcleo Goiânia.

MARIA TEREZA AGUIAR PARREIRA

Arquiteta e urbanista (UFF), mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, Núcleo Rio de Janeiro.

MARÍLIA GABRIELA BELLO GARCIA

Pesquisadora convidada do Observatório das Metrópoles, Núcleo São Paulo; pesquisadora do INCT Produção da Casa e da Cidade e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab), e doutoranda na Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR

Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional, professor do IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles. Bolsista Produtividade CNPq PQ-2.

PEDRO HENRIQUE CORREIA DO NASCIMENTO DE OLIVEIRA

Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles.

TAÍSA SANCHES

Doutora em Ciências Sociais, professora do Departamento de Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles.

THIAGO TRINDADE

Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, professor adjunto do Instituto de Ciência Política da UnB, coordenador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrópoles e integrante da coordenação geral do Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GeoUrb).

VANESSA MARX

Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, Núcleo Porto Alegre.

YORDANA DIAS DAS NEVES NACIFF

Arquiteta e urbanista. Doutora em Dinâmicas Socioespaciais Urbanas pela Universidade Federal de Goiás / IESA e mestre em Projeto e Cidade (FAV / UFG). Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, Núcleo Goiânia.

Documentos relativos à 6ª Conferência Nacional das Cidades

Para acessar os documentos, siga o passo a passo abaixo

Abra o aplicativo de câmera do seu *smartphone*, aponte para o QR Code e mantenha o foco por alguns segundos. Um *link* ou pop-up vai aparecer na tela. Basta tocar nele para abrir o conteúdo.





Após um hiato de mais de uma década, a realização da **6ª Conferência Nacional das Cidades** é um marco em um contexto de reconstrução da governança democrática e de reativação dos espaços institucionais de participação social.

Organizado por pesquisadoras e pesquisadores vinculados à Rede INCT Observatório das Metrôpoles, em parceria com o Ministério das Cidades, o volume reúne análises que combinam avaliação institucional, reflexão metodológica e leitura crítica dos desafios contemporâneos da política urbana.

Ao longo dos capítulos, a obra examina a mobilização municipal, estadual e nacional; os arranjos políticos e territoriais da participação; a representação dos

diferentes segmentos sociais; e a metodologia de trabalho adotada na etapa nacional da 6ª CNC. O leitor e a leitora encontrarão também análises sobre os limites, as tensões e as possibilidades abertas por esse processo.

Este livro analisa o ciclo da *6ª Conferência Nacional das Cidades* a partir de diferentes dimensões: mobilização institucional, representatividade, arranjos territoriais, metodologia de trabalho e avaliação crítica do processo.

Organizada pela Rede INCT Observatório das Metrópoles, a obra reúne contribuições que articulam análise, reflexão teórica e balanço institucional sobre a retomada do Conselho das Cidades e da agenda participativa na política urbana.

Os capítulos examinam, entre outros temas, a participação nos estados e municípios, a composição das delegações, os desafios metodológicos da etapa nacional e as experiências concretas vividas em diferentes contextos territoriais. O livro registra o ciclo da *6ª Conferência Nacional das Cidades* e oferece subsídios para o aperfeiçoamento das futuras edições e para o fortalecimento de esferas públicas democráticas comprometidas com o direito à cidade, a justiça social e a sustentabilidade urbana.

LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

ISBN 978-65-5252-346-4

