

# **Instâncias Participativas Municipais de Política Urbana**

**Mapeamento dos Conselhos da Cidade,  
Transporte, Habitação, Meio Ambiente  
e Canais Digitais de Participação**

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

BRASÍLIA – OUTUBRO/2022

**INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS MUNICIPAIS DE POLÍTICA URBANA: MAPEAMENTO DOS  
CONSELHOS DA CIDADE, TRANSPORTE, HABITAÇÃO, MEIO-AMBIENTE E CANAIS DIGITAIS DE  
PARTICIPAÇÃO**

CARLOS HENRIQUE FERREIRA<sup>1</sup>

Este documento consiste num dos produtos elaborados pela equipe do Ipea, no âmbito do TED nº 71/2019, que tem como objeto “realizar ações de cooperação técnico-científica, intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências entre o Ipea e a SMDRU/MDR, compreendendo a produção e a sistematização de insumos preliminares para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)”.

DOCUMENTO PRELIMINAR – versão pré print

---

<sup>1</sup> Carlos Henrique C. Ferreira Jr. - Pesquisador Associado na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; advogado consultor em política e planejamento urbano e regional. E-mail: <ferreira.carloshc@gmail.com>

## LISTA DE SIGLAS

AP	Arranjo Populacional
CMDP	Canal Municipal Digital de Participação
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMMA	Conselho Municipal do Meio-Ambiente
CMT	Conselho Municipal de Transporte
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IP	Instância Participativa
LC	Lei Complementar
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
SNIHS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TED	Termo de Execução Descentralizada

## LISTA DE FIGURAS

Cartograma 1 Municípios com Conselho Municipal de Política Urbana / da Cidade..	17
Cartograma 2 Municípios com Conselho Municipal de Transporte - Brasil 2020.....	22
Cartograma 3 Municípios com conselhos municipais de habitação .....	33
Cartograma 4 Municípios com CMMA.....	40
Cartograma 5 Municípios com CMDP .....	47
Figura 1 Incidência dos conselhos das cidade de nos municípios.....	15
Figura 2 Incidência dos conselhos da cidade por faixa de população.....	16
Figura 3 Composição dos conselhos da cidade .....	16
Figura 4 Distribuição dos Conselhos da Cidade quanto às atribuições.....	18
Figura 5 Incidência dos conselhos municipais de transporte .....	20
Figura 6 Incidência dos conselhos municipais de transporte por faixa de população.....	24
Figura 7 Composição dos conselhos municipais de transporte .....	25
Figura 8 Caracterização dos CMT .....	26
Figura 9 Atividade dos CMT .....	27
Figura 10 Capacitação dos Membros dos Membros dos CMT .....	27
Figura 11 Incidência dos CMH nos Municípios por Macrorregião .....	28
Figura 12 Incidência dos CMH / Faixa de População e Macrorregião.....	29
Figura 13 Caracterização dos conselhos municipais de habitação .....	30
Figura 14 Atividade dos CMH .....	30
Figura 15 Composição dos CMH por Macrorregião .....	31
Figura 16 Ocorrência de Capacitação dos Conselhos Municipais de Habitação.....	32
Figura 17 Incidência dos conselhos municipais de meio-ambiente.....	35
Figura 18 Incidência dos CMMA por faixa de população.....	36
Figura 19 Caracterização dos conselhos mununicipais de meio-ambiente .....	37
Figura 20 Funcionamento dos CMMA.....	38
Figura 21 Composição dos CMMA .....	38
Figura 22 Capacitação de membros dos CMMA .....	39
Figura 23 Incidência dos CMDP .....	43
Figura 24 Incidência dos CMDP por faixa de população .....	44
Figura 25 Caracterização dos CMDP .....	45

# Sumário

Introdução.....	6
1. Instâncias participativas em que termos?.....	7
1.1 Institucionalização da democracia participativa.....	7
1.2 Pontos para a análise da efetividade das instâncias participativas.....	8
1.3 Situação do Conselho das Cidades.....	11
2. Mapeamento de estruturas participativas afins à política urbana nos municípios brasileiros.....	13
2.1 Conselho da Cidade / Desenvolvimento Urbano.....	14
2.2 Conselhos Setoriais– MUNIC 2020.....	18
2.2.1 Conselho Municipal de Transporte (e/ou de Mobilidade Urbana).....	19
2.2.2 Conselho Municipal de Habitação.....	28
2.2.3 Conselho Municipal do Meio Ambiente.....	34
2.3 Canais municipais digitais de participação.....	41
3 Resultados e subsídios sobre IPs para a PNDU.....	48
4 Referências.....	50
5 Anexos.....	52
1. Tabela 1 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, por características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2012.....	53
2. Tabela 2 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Transporte, por algumas características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2020.....	54
3. Tabela 3 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Habitação, por algumas características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2020.....	56
4. Tabela 4 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Meio Ambiente, por algumas características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2020.....	58
5. Tabela 5 -Municípios, total e por formas de participação do cidadão pela internet promovidas pela prefeitura– 2019.....	60
6. Tabela 5.2 - Municípios, total e por formas de participação do cidadão pela internet promovidas pela prefeitura –2019.....	62

## INTRODUÇÃO

A integração de estruturas democráticas participativas para a gestão do território, incluída a participação social, compõe o objetivo 11 (cidades e comunidades sustentáveis) dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e integrantes da Nova Agenda Urbana estabelecida a partir da conferência ONU Habitat III. O Brasil é signatário da Agenda 2030 que estabelece os ODS, dentre as metas, a 11.3 estabelece o compromisso de “até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis [...]” (IPEA, 2019). A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) é o instrumento de execução desse compromisso cuja realização desenvolve-se a partir da identificação das instâncias e práticas participativas existentes.

Esta nota técnica compõe o conjunto de notas sobre governança interfederativa, produzidas no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/ 2019 firmado entre a Secretaria de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A nota tem como objetivo mapear e analisar as instâncias de participação municipais em política urbana, abrangendo os conselhos municipais da cidade ou de desenvolvimento urbano e os conselhos de políticas setoriais afins à política urbana para a produção de subsídios para a elaboração da PNDU.

O documento está organizado em 3 sessões além desta introdução. A primeira traz breves considerações acerca do papel das instâncias participativas, sua efetividade e relação com as demais estruturas de governo, compondo o quadro ampliado da governança, incluindo um resgate da situação do Conselho das Cidades, instância de referência para as demais estruturas participativas. Na segunda sessão, apresenta-se o mapeamento dos conselhos da cidade, habitação, transporte, meio-ambiente e dos canais de digitais de participação municipal. A terceira sessão elenca um conjunto de questões e sugestões para o aperfeiçoamento das instâncias participativas no âmbito da PNDU.

Para a execução do mapeamento foram utilizadas as bases disponibilizadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A análise centrou-se na distribuição espacial das estruturas participativas tomando como recorte as 5 macrorregiões do país e as categorias de municípios organizadas por faixas populacionais<sup>2</sup>. Também foram analisadas as características desses conselhos e canais como composição, atividade e capacitação dos membros.

A opção pela MUNIC deu-se por ser a única fonte de dados de alcance nacional compatível com outras bases de referência para as políticas públicas e com informações específicas sobre estruturas participativas. Não foi possível levantar os números sobre os conselhos de desenvolvimento urbano ou de políticas setoriais metropolitanos, dada a ausência de bases de dados com esse recorte. Alternativamente, em consulta às páginas na internet dos diferentes entes metropolitanos, encontram-se inconsistências nas informações prestadas como falta de atualização sobre o funcionamento dos conselhos, omissões sobre estrutura e composição que prejudicam um mapeamento consistente.

A análise inicial dá-se a partir dos fundamentos da democracia participativa como institucionalizada pela Constituição Federal de 1988. Também são tomadas como referência as propostas para estudos de

---

<sup>2</sup>Os dados de referência compilados das bases da MUNIC estão disponíveis em anexos ao final do documento.

efetividade das instâncias participativas (IPs), particularmente quanto aos atributos necessários para caracterizar os conselhos municipais como efetivamente participativos.

Por fim, a partir dos resultados alcançados, propõem-se algumas medidas para o aperfeiçoamento das bases de dados sobre instâncias participativas, bem como estudos e experiências para a produção de parâmetros objetivos além de incentivos para os municípios aderirem aos formatos mais efetivos de participação.

## 1. INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS EM QUE TERMOS?

Apenas o mapeamento dos conselhos de políticas públicas e demais estruturas análogas afins ao desenvolvimento urbano não é o suficiente para verificar o funcionamento de um modelo de governança participativo. As instituições ao serem criadas estão passíveis de transformação e apropriação pelas práticas sociais. O processo de formação das instâncias participativas diz mais das suas características e funcionamento do que as definições legais que as estabeleceram. As evidências empíricas e alguns estudos de caso também apontam para dificuldades no funcionamento e efetividade dessas instâncias. A seguir apresentam-se alguns pontos como referências para a leitura das IPs e para a determinação de sua efetividade.

### 1.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um rol sucinto de formas participativas, embora afirme a soberania popular e o exercício direto dela no parágrafo único do primeiro artigo. Já o artigo 14 elenca expressamente apenas o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (de proposição legislativa) como formas de atuação direta. Desde o princípio, a interpretação de constitucionalistas é de que tal rol não é taxativo e que outras formas podem ser criadas e recepcionadas (BENEVIDES, 1996).

De fato, as emendas constitucionais nº 31 (2000) e 71 (2012)<sup>3</sup> incorporaram os conselhos com representantes da sociedade civil e o regime participativo à administração pública ao menos nas áreas de assistência social e cultura. Contudo, não há no artigo 14 (dos direitos políticos) nem no artigo 37 (princípios da administração pública) a inclusão de instâncias ou de uma dimensão participativa como diretriz geral da administração pública e do processo político, muito menos diretrizes para a sua composição e funcionamento.

A institucionalização das instâncias participativas está na legislação complementar e ordinária. A lei complementar 140 sobre descentralização da política ambiental menciona indiretamente os conselhos da área com representantes da sociedade civil previstos pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Igualmente, são as leis com caráter de estatuto dos principais sistemas de política públicas que incorporaram órgãos colegiados com representantes da sociedade. Esse é o exemplo da Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8.080/1990), do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587), do Sistema Nacional de Habitação (Lei Federal nº 11.254), entre outros. Essas leis têm em comum o estabelecimento de órgãos colegiados para participar da administração das respectivas políticas públicas, porém sem situá-los no processo de tomada de decisões.

---

<sup>3</sup> EC 31 cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; EC 71 institui o Sistema Nacional de Cultura.

Essa não é uma exceção ou posição divergente entre os regimes democráticos modernos. Ao longo do século XX, os estados consolidaram um modelo político hegemônico que ficou conhecido como elitismo democrático. Já no século XVIII, os primeiros regimes liberais enfrentavam a questão da formação da decisão política quando a legitimidade do poder passou das figuras do soberano, da religião e do conquistador para o corpo social ampliado. Havia uma aparente contradição entre a garantia de direitos a grupos minoritários e a formação da vontade pelo voto da maioria. Outro ponto de atrito era a crescente complexificação das sociedades e da burocracia estatal que exigiam a tomada de decisões “técnicas” em detrimento do senso comum dos pequenos coletivos. A solução encontrada foi o insulamento das instituições políticas através da redução da participação social a escolha dos agentes políticos pré-selecionados pelos partidos políticos e a formação de uma elite técnico-burocrática apta a lidar com as tarefas complexas da administração pública (AVRITZER, 1996).

O que hoje entendemos por democracia participativa surge nos anos 1960 como um conjunto difuso de ideias e práticas em contestação ao elitismo democrático e à alienação popular dos processos decisórios. No Brasil, em particular, essas ideias estão associadas a uma perspectiva de emancipação popular das instituições estatais na conjuntura do regime antidemocrático então vigente (AVRITZER, 1996; LAVALLE, 2011).

Essa é a base do conceito inicial de participação que influenciou a constituinte de 1988. A participação até então caracterizava-se primeiro pela autogestão e mobilização popular autônomas e em disputa com as instituições públicas. Em um segundo momento, com a perspectiva de mudança de regime, a participação passou a ser vista como um modelo institucional que poderia incorporar diferentes agentes sociais aos processos decisórios. Contudo, as disputas políticas na constituinte lograram apenas o reconhecimento dos mecanismos mais genéricos, deixando para a legislação ordinária a incorporação dos conselhos e a regulamentação do papel desses nas decisões na administração das políticas públicas (LAVALLE, 2011).

## 1.2 PONTOS PARA A ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS

O não reconhecimento inicial pela Constituição de 1988, seguido da fraca regulamentação sobre a composição das IPs e seu papel no processo decisório deixaram em aberto as possibilidades de análise de efetividade. Os primeiros levantamentos sobre as IPs avaliaram os casos de ausência ou não-participação nos setores e políticas onde já havia previsão legal para instituí-la. Uma segunda geração de estudos passou a dedica-se sobre o funcionamento dessas instâncias, suas características e efetividade (LAVALLE, 2011).

Desses estudos foi possível identificar pelo menos 3 gerações de IPs: os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências de políticas setoriais (LAVALLE, 2011). Uma quarta geração seriam os canais digitais de participação, muito embora ainda não se tenha definido se constituem uma instância particular ou uma solução técnica a serviço dos conselhos e conferências, por exemplo.

A partir dessas três categorias ou gerações de IPs levantaram-se as principais questões sobre sua efetividade. A efetividade de uma IP pode ser definida pela capacidade de influenciar, controlar ou decidir uma política pública (CUNHA, 2010). Não é simples determinar um nexos de causalidade entre a existência de uma IP e os efeitos observados em uma dada política pública. O elemento formador da decisão dentro da IP precisa ser testado mediante variáveis externas de modo que se possa afirmar que de fato sua atividade é a causa dos efeitos observados nas políticas públicas (LAVALLE, 2011).

A análise funda-se na formação da vontade e na construção deliberativa. Pelo senso comum, a participação reduz-se à formação de consensos ou a uma fragmentação dos critérios e instâncias de escolha baseados em maiorias numéricas. A literatura especializada aponta que o efeito participativo se dá quando diferentes grupos e indivíduos são capazes de, ao abrigo de uma instituição, debater, ou seja, expor posições na composição de uma solução comum, não necessariamente por consenso, mas pela busca de um compromisso comum.

A efetividade da participação estaria na capacidade de deliberação, isto é, a possibilidade de vincular os resultados do debate à formação da posição pública desejada. A questão premente é se as IPs, a exemplo dos conselhos, são espaços sempre deliberativos ou se apresentam momentos deliberativos. Pesam como fatores de deliberação a composição com maior ou menor peso de representantes governamentais, a posição da decisão tomada no processo de formação da vontade pública entre outros. (AVRITZER, 2011).

A avaliação das IPs quanto ao grau de efetividade depende do controle de variáveis internas e externas, da coleta permanente de dados sobre: as políticas públicas executadas, dos seus efeitos e do funcionamento das IPs. Uma indicação para realização dessa avaliação é a adoção de estudos de casos em pares de lugares com características semelhantes<sup>4</sup>. Daí a importância do recorte regional e por faixa de população adotado nesta nota técnica, bem como a possibilidade de cruzamento com outras formas de categorização dos municípios.

No grupo das variáveis internas, além das atribuições e formas de funcionamento, destaca-se a composição da representação formada por agentes dos setores público e da sociedade. O segundo grupo pode ser dividido em ao menos 2 categorias: a dos agentes econômicos organizados (empresas seus sindicatos e associações) e, a dos representantes de entidades de classe ou de grupos de interesse organizado (profissionais, técnicos, especialistas, representantes de movimentos populares).

Estudos de caso apontam para problemas com a captura das IPs por agentes econômicos organizados. Esse é o caso de alguns conselhos da cidade cujas atribuições foram reforçadas pelos planos diretores. Na ausência de diretrizes de seleção e mobilização de representantes da sociedade civil, as estruturas participativas podem ser capturadas por setores econômicos organizados que se articulam com lideranças locais para indicação de representantes ou inviabilizam a participação ampliada. O abuso do poder econômico serve para manipular as IPs e fragilizar os processos deliberativos. O que pode ser feito bloqueando o acesso de pessoas interessadas às reuniões e audiências ou pelo patrocínio da presença de pessoas alheias aos interesses dos afetados pelas pautas em discussão (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Em quaisquer dos casos, há o cumprimento formal da prescrição de participação. A instância é criada, as reuniões ou audiências realizadas. As deliberações são tomadas, geralmente, em um único turno, sem espaço para o debate. Nesses casos os conselhos participativos assumem o caráter de instâncias legitimadoras de processos iniciados fora da esfera pública e com pouca ou nenhuma participação, alienando até mesmo os agentes políticos eleitos como os vereadores das tomadas de decisão (OLIVEIRA FILHO, 2009). Ainda nesse caso, vê-se a rejeição de parte da população à IP gerida pelo governo local, vistas como uma apropriação indevida de um espaço de resistência às iniciativas do poder público – posição que recupera a concepção originária das iniciativas participativas no Brasil.

---

<sup>4</sup> Para mais confira: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília, IPEA, 2011.

Dentre as variáveis externas, destacam-se os recortes setoriais e territoriais. As políticas de desenvolvimento urbano têm como característica a interdependência entre os diferentes setores. Tomando como exemplo o conceito de direito a moradia que envolve a promoção de uma habitação segura, dotada de infraestruturas de saneamento, eletricidade, comunicação, transportes, acesso a áreas verdes, equipamentos públicos de saúde e educação etc., fica evidente a necessidade de coordenação entre as diferentes políticas. Práticas de planejamento, como desenvolvimento orientado aos transportes, ressaltam ainda mais a importância de articular as diferentes IPs. Contudo, a institucionalização dos órgãos colegiados de participação segue a tendência de segmentação por setor. O Conselho Nacional das Cidades, em parte, reuniu as discussões sobre habitação, mobilidade e saneamento, porém não chegou a elaborar diretrizes específicas para uma atuação intersetorial.

A dimensão territorial é outra variável externa importante para a efetividade das IPs. O recorte usual das instituições é o do território dos municípios. Porém, o desenvolvimento urbano não necessariamente coincide com esse recorte. Há pelo menos dois tipos urbanos que implicam na necessidade de coordenação das políticas públicas e, portanto, de articulação das IPs entre os municípios, são eles as metrópoles e os aglomerados urbanos.<sup>5</sup>

A mobilidade urbana é talvez o setor onde a necessidade de articulação seja mais evidente. O modelo de separação de competências de transporte por recorte territorial tem impedido a formação de IPs que abranjam todo o território por onde efetivamente os deslocamentos se dão.<sup>6</sup> O padrão de deslocamento metropolitano não é análogo ao padrão de deslocamento inter-regional, embora ambos sejam intermunicipais. Ocorre também uma fragmentação ainda maior com a especialização de municípios e estados em modais específicos de transporte cuja gestão é desarticulada, implicando em ineficiências e custos elevados para o deslocamento.

Um exemplo de IP com modelo de atuação com base territorial são os comitês de bacias hidrográficas. Por definição do artigo 37 da Lei das Águas<sup>7</sup>, a área de atuação de um comitê coincide com a totalidade da respectiva bacia hidrográfica. O comitê, enquanto IP, deve, portanto, conter representantes de todos os municípios e estados onde se encontra a bacia hidrográfica, as discussões e deliberações são necessariamente tomadas em conjunto entre os representantes de todo o território afetado. Por analogia, a gestão do saneamento poderia adotar a mesma lógica de bacia, o que igualmente poderia ser estendido para a mobilidade urbana.

Existem também algumas experiências municipais de gestão com ampla utilização de recursos participativos cujas técnicas podem ser observadas e adotadas como referência para a construção de modelos de IP, ao menos no mesmo recorte de escala territorial e de população. É o caso do Município de Conde – PB, cuja administração do período 2016-2019 adotou medidas para a implantação dos ODS. Em um primeiro momento, houve uma reorganização dos órgãos municipais, criando instâncias transversais de governança, articulando os diferentes setores. Em seguida foram estabelecidas as prioridades do programa de governo e estabelecidos os canais de participação bem como a criação ou a

---

<sup>5</sup> A questão escalar e das tipologias urbanas é tema de um conjunto específico de notas técnicas sob o mesmo guarda-chuva do TED 91/ 2019 tratando da política urbana na esfera municipal, supramunicipal e regional.

<sup>6</sup> Neste sentido confira: Rodrigues, Juciano Martins. Mobilidade Urbana: uma questão metropolitana. Artigos Semanais. Observatório das Metrópoles. (2012), disponível em:

<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/mobilidade-urbana-uma-questao-metropolitana/>

<sup>7</sup> Lei Federal nº 9.433/ 1997.

formalização legal de conselhos permanentes. Através de oficinas temáticas com ampla divulgação, auxílio de facilitadores e relatores, promoveu-se a mobilização dos munícipes para participar. Assim, foi viabilizada a construção do orçamento democrático, a revisão do zoneamento municipal, bem como a efetivação das funções do conselho gestor de desenvolvimento municipal (conselho da cidade) e comitês gestores de áreas de preservação ambiental e da orla do município. Outro resultado das práticas participativas adotadas foi a requalificação de espaços e equipamentos públicos a partir da captação de demandas e anseios dos habitantes locais com o auxílio de profissionais de planejamento e urbanismo para o desenho das soluções que as contemplassem (TAVARES *et al.*, 2022).

A experiência de Conde não produz um modelo, mas indica algumas soluções para problemas com as variáveis internas e externas das IP. Por outro lado, o próprio relato aponta para a precariedade institucional dessa forma de gestão do território. Passada a administração, o mandato seguinte (a partir de 2020) desfez ou tornou inoperante as IPs criadas.

Esse dado aponta para um aspecto levantado por Lavalle (2011) quanto aos efeitos das IPs em grupos não integrados ou divergentes das deliberações tomadas por elas. Se por um lado a posição teórica clássica preconiza que a participação “bem-sucedida” incrementa o sentimento de pertencimento dos cidadãos e, portanto, legitima a atuação da IP, por outro, os efeitos distributivos podem se tornar alvo de disputa por grupos de interesse não integrados à mesma IP. Disputa essa que pode ser resolvida ou em detrimento da racionalidade política, das práticas de bom governo e do bem público, ou pelo abandono da IP como forma de construção de soluções.

A falta de integração das IP na rotina da administração de políticas públicas como elemento essencial na formação da vontade pública revela-se na inatividade da principal instância participativa federal em política urbana.

### 1.3 SITUAÇÃO DO CONSELHO DAS CIDADES

Desde 2017, duas das principais instâncias participativas de política urbana federais, a Conferência Nacional das Cidades e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (ConCidades) encontram-se inativas. Ambas as instâncias são o fórum e o órgão de assessoramento e coordenação interfederativa da política urbana nacional cuja composição contempla a participação de representantes da sociedade civil. Sua normatização reflete a institucionalização da participação social no âmbito federal o que serve de indicativo da realização dessa dimensão da democracia participativa. Contudo, uma aferição de eficácia e eficiência participativa dessas instâncias depende de uma análise dos mecanismos de seleção dos representantes, discussão e deliberação da agenda e aderência das propostas aprovadas aos mecanismos de participação, o que está além do escopo desse estudo. Neste sentido apontam-se os trabalhos de Avritzer (2011) e Almeida, Carlos e Silva (2016).

A Medida Provisória nº 2.220/2001 foi editada na esteira da sanção do Estatuto da Cidade, contemplando a regularização fundiária urbana que ficou fora do Estatuto e criando o órgão de assessoramento da administração federal para a política urbana nacional. Assim, o Conselho das Cidades foi criado com o nome de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, vinculado à Presidência da República.

Entre a MP 2.220 de 2001 e a regulamentação do CNDU, foi criado o Ministério das Cidades, em janeiro 2003 e, em dezembro do mesmo ano, convocada a 1ª Conferência Nacional das Cidades. A primeira Conferência aprovou a criação do Conselho das Cidades, materializando o CNDU criado pela MP de 2001,

estabelecendo assim uma circularidade entre as duas instâncias, que se tornaram co-originárias, sendo o Conselho permanente e a Conferência periódica.

O CNDU foi primeiramente regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.031/2004, colocando-o na estrutura do Ministério das Cidades, regulamentação que alterou o nome para Conselho das Cidades. A estrutura legal mínima estabelecida pela medida provisória é de: um Presidente, o Plenário e uma Secretaria-Executiva, com a possibilidade de criar comitês técnicos de assessoramento. Nesta primeira regulamentação, o Conselho contava com 71 integrantes.<sup>8</sup> A segunda regulamentação, Decreto Federal nº 5.790/2006, renomeou o conselho para ConCidades. O número de integrantes foi, então, ampliado para 86, com o aumento de 4 assentos para representantes dos movimentos populares, 3 para os estados, 2 para os municípios e 1 assento para cada uma das demais categorias. Em seguida, o ConCidades teve o seu regimento interno aprovado e posteriormente revisado pelas Resoluções Normativas nº 2 de 2006 e nº 7 de 2008. Entre as suas atribuições estava a convocação da Conferência.

Apenas no Governo Temer, após uma trajetória relativamente longa, seria editada a Medida Provisória nº 782/2017, convertida na Lei Federal nº 13.502/2017, que alteraria a organização do Ministério das Cidades, mantendo o ConCidades como parte de sua estrutura.

A convocação da Conferência Nacional das Cidades tem sua previsão no artigo 43 do Estatuto da Cidade. A partir da 3ª convocação, já sob a competência do ConCidades, a Conferência recebeu regulamento federal pelo Decreto Federal nº 5.790/2006. Dentre as atribuições estabelecidas pelo decreto, estava a de eleger os membros titulares e suplentes do ConCidades. Esse decreto também ratificou a competência do ConCidades para convocar as Conferências. A 4ª e a 5ª Conferências ocorreram sob essa regulamentação nos anos de 2010 e 2013, ficando a 6ª prevista para o ano de 2017, quando o Decreto Federal nº 9.076/2017 transferiu a competência da convocação da Conferência para o próprio Ministério das Cidades e redefiniu a periodicidade de 3 para 4 anos.

O mesmo decreto de 2017 também suprimiu as regras de eleição dos delegados do ConCidades pela Conferência. Terminado o mandato de 3 anos dos conselheiros, não se proveu a sua substituição, tão pouco foi o conselho foi convocado pelo ministério.<sup>9</sup>

A Medida Provisória nº 870, convertida na Lei Federal nº 13.844, ambas de 2019, dispendo da estrutura da administração federal, reuniu o Ministério das Cidades e o da Integração Nacional no novo Ministério do Desenvolvimento Regional e ainda retomou o nome Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, “Art. 57. Ficam transformados: [...] XII - o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano”, sem indicar alterações na composição nem revogar as normas regulamentadoras vigentes.

---

<sup>8</sup> 14 representantes do poder público federal, seis representantes do Poder Público Estadual e do Distrito Federal ou de entidades da sociedade civil organizada da área estadual; dez representantes do Poder Público Municipal ou de entidades da sociedade civil organizada da área municipal; dezenove representantes de entidades da área dos movimentos populares; sete representantes de entidades da área empresarial; sete representantes de entidades da área de trabalhadores; cinco representantes de entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa e – três representantes de organizações não-governamentais.

<sup>9</sup> De acordo com a página do “antigo mdr” houve uma reunião do Conselho no ano de 2021, porém entre o período de consulta, nov. 2021, e o fechamento desta nota, out. 2022, a ata e demais informações da reunião foram excluídas da página, inviabilizando a análise da última reunião.

Os Decretos Federais nº 9.759 e 9.812, de 2019, extinguiram os órgãos colegiados, incluindo conselhos consultivos e participativos da administração federal direta e indireta criados por ato infra legal. Os efeitos dos decretos foram considerados inconstitucionais pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121 de 2019 para as instâncias colegiadas criadas por lei tal como o CNDU. Neste âmbito de conselhos participativos extintos estaria a Conferência Nacional das Cidades, posto que não tinha previsão legal. Já o CNDU não foi alcançado pelos decretos pois, teve mantida sua previsão legal nos órgãos da administração direta.

A regulamentação mais atualizada da Lei Federal nº 13.844 é feita pelo Decreto Federal nº 11.065/2022, o qual define que cabe ao CNDU as competências estipuladas para o homônimo criado pela Medida Provisória nº 2.220/2001.

Considerando que, pelos princípios gerais de Direito, as normas mais específicas prevalecem sobre as mais abrangentes; que as mais recentes revogam as anteriores no que for contraditório; que, quanto hierarquia normativa, as leis prevalecem sobre os atos infralegais; ainda, que a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) – Decreto-Lei nº 4.657 de 1942, estabelece, no art. 4º, as regras de integração normativa para os casos de omissão legal, podemos fazer a seguinte leitura da situação jurídica atual do ConCidades.

As normas que criaram e regulamentaram o Ministério do Desenvolvimento Regional mantiveram o CNDU como sucessor do ConCidades, alterando-o apenas quanto ao nome. Ao não revogarem expressamente o conjunto normativo anterior que regulamentou a Medida Provisória 2.220 de 2001, não extinguiram o regramento vigente para o CNDU.

O decreto nº 5.790/ 2016 segue vigente até o momento, não tendo sido revogado por lei ou decreto superveniente. Tal norma ainda é a que regulamenta o artigo 10 da Medida Provisória nº 2.220, referida no Decreto Federal nº 11.065/2022 e na Lei de Organização Ministerial (Lei Federal nº 13.844/2019). Assim, o CNDU mantém a estrutura e competências do ConCidades, tendo apenas sido renomeado, por força de lei, com o nome original.

Tal situação implica num vácuo de referências sobre a definição de agendas e organização das IPs em matéria de política urbana. Ainda que o ConCidades/CNDU esteja sujeito às mesmas questões de vulnerabilidade pelas variáveis internas (composição, capacidade deliberativa, escopo de atuação) e externas (segmentação setorial, fragmentação territorial), é o espaço em melhor posição para colecionar as experiências locais e coordenar a adoção de parâmetros objetivos para o aperfeiçoamento das IP.

Finalmente, recomenda-se que a leitura desta nota seja feita considerando que os elementos analisados não são suficientes para aferir a efetividade da IPs mapeadas. Por outro lado, os indicadores encontrados apontam para a possibilidade de aprofundamento de estudos de casos que permitam a comparação com algumas experiências e indicações para o estabelecimento de modelos pela PNDU.

## 2. MAPEAMENTO DE ESTRUTURAS PARTICIPATIVAS AFINS À POLÍTICA URBANA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A única base de dados disponível sobre estruturas participativas em política urbana para os 5.570 municípios brasileiros é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). A MUNIC, embora tenha periodicidade quase anual, sendo realizada em 16 dos últimos 20 anos (2002-2021), apresenta alternância entre os temas levantados a cada ano de pesquisa, operando em ciclos aproximados de 3 anos, nos quais, um dado tema é novamente pesquisado. Contudo, não há uniformidade das informações levantadas

entre os ciclos, esse é o caso dos quesitos sobre a presença de estruturas participativas em desenvolvimento urbano. Desde 2012 não são levantados dados sobre a existência de conselhos municipais da cidade ou de desenvolvimento urbano. Por outro lado, foram incluídos os quesitos sobre conselhos de transporte, habitação e meio-ambiente, cujas competências e temáticas perpassam o desenvolvimento urbano.

Assim, as edições de 2012 e 2020 levantaram dados úteis para o mapeamento de instâncias participativas em política urbana. Enquanto as edições de 2015 e 2018, ainda que tenham abordado o tema instrumentos de planejamento, porque o fizeram com mais enfoque nos instrumentos normativos do Estatuto da Cidade e na gestão consorciada de políticas públicas, não trouxeram dados a respeito dos conselhos. Por tanto, nesta nota técnica, utiliza-se os levantamentos das edições de 2012, última a contar os conselhos municipais da cidade/desenvolvimento urbano, 2019, sobre os canais digitais de participação e 2020, que pesquisou os conselhos setoriais de transporte, habitação e meio ambiente.

Vale ressaltar os problemas de validação dos dados administrativos coletados pela MUNIC sujeitos à discricionariedade do agente respondente. Para contornar essa dificuldade, há inclusão de quesitos de verificação como frequência das reuniões, caráter e composição dos conselhos. Todavia, o questionário segue sujeito a respostas imprecisas, omissas ou negadas por desconhecimento do respondente, além da evidente defasagem dos dados, caso dos conselhos da cidade, há 10 anos sem atualizações.

Além desses pontos, outras questões formais e materiais limitam a classificação dos conselhos setoriais quanto ao grau de influência sobre as políticas públicas aos quais estão vinculados e, também, quanto ao efetivo caráter participativo de modo que possam ser reconhecidos como IP ou não.

Devido à falta de padrões normativos nacionais e ao grande volume de dados já coletados sobre outros temas, a MUNIC não tem como captar todos os critérios de seleção e indicação das organizações da sociedade civil – importantes para a qualificação dessa representação. Pelo mesmo motivo, a pesquisa do IBGE não coleta dados sobre o conteúdo das reuniões e os produtos gerados pelos conselhos. Pedir aos municípios o tipo de vínculo entre as resoluções dos conselhos e os atos normativos pertinentes às políticas a que estão vinculados significaria um volume ainda maior de dados.

Dificuldades semelhantes já foram relatadas pelos organizadores da pesquisa na coleta de informações sobre a participação em consórcios públicos, com respostas divergentes dadas por municípios sabidamente pertencentes ao mesmo consórcio. Esses são dados que, a princípio, dependem apenas de leis dos entes instituidores dos consórcios, portanto, mais estável e fácil de registrar.

## 2.1 CONSELHO DA CIDADE / DESENVOLVIMENTO URBANO

A previsão para a criação dos conselhos da cidade ou de desenvolvimento urbano foi estabelecida de forma genérica no artigo 43 do Estatuto da Cidade, ao estabelecer, entre os instrumentos de gestão democrática, órgãos colegiados de política urbana que podem ser setoriais ou abrangentes.

Em 2012, havia 1.231 municípios, ou 21,1% do total de municípios brasileiros, com conselhos de política urbana, um incremento de 68,3% em comparação ao ano de 2005, quando apenas 731 (13,1%) municípios tinham os conselhos. A macrorregião Sul contava com a maior proporção de municípios com conselhos, em 40,3% do total da região. As macrorregiões com menor contagem entre os municípios eram o

Nordeste (11,6%) e o Centro-Oeste (18,7%). Nas macrorregiões Norte e Sudeste, os conselhos da cidade estavam presentes em 20,9% e 21,7% dos municípios respectivamente (IBGE, 2013).

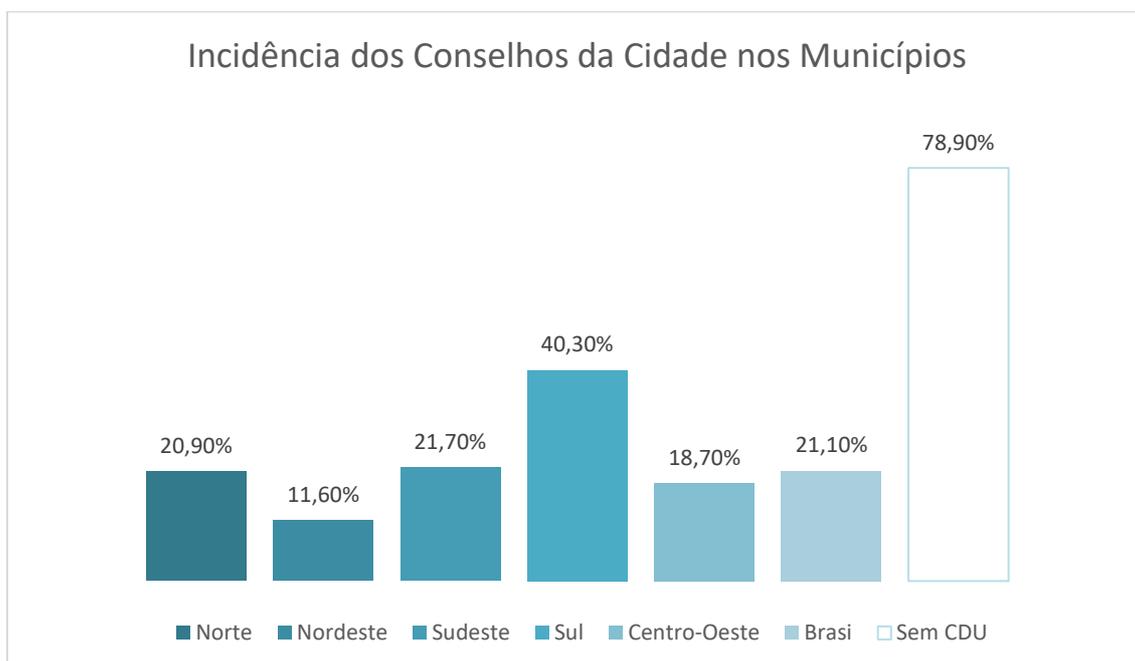


Figura 1- Incidência dos conselhos da cidade de nos municípios Fonte: elaboração dos autores.

Com relação ao porte populacional, em 2012, os conselhos municipais de política urbana estavam presentes em mais da metade dos municípios com população > 50 mil habitantes, porém em menos de 20% dos municípios com até 20 mil habitantes. A MUNIC 2012 registrou que houve incrementos superiores a 30% em quase todas as faixas de porte populacional e regiões, entre 2005 e 2012, exceto o grupo de municípios com 500 mil ou mais habitantes, isso porque a proporção desses com conselhos já era elevada em 2005 (77,1%), chegando a 86,8% em 2012 (IBGE, 2013).

No gráfico seguinte, aparecem agrupados por região os municípios com até 20.000 habitantes (70% do total), no quais a incidência média nacional de conselhos é de 12,4%. A tendência observada era de que quanto maior a população, maior a presença de conselhos de política urbana. De tal modo que o menor grupo de municípios (500.000 + hab.) é o que contava com a maior incidência desses órgãos colegiados. O único desvio dessa tendência estava na macrorregião Centro-Oeste, na qual havia mais conselhos da cidade entre os municípios da faixa entre 50.001 e 100.000 habitantes do que na faixa seguinte. Assim como apontado acima, a macrorregião Sul destaca-se pela maior quantidade de conselhos entre os municípios de menor porte, alcançado 30% destes. Desconsiderados os municípios até 20.000 habitantes da macrorregião Sul, a média nacional de municípios desse porte com conselhos seria ainda menor (5,6 %).

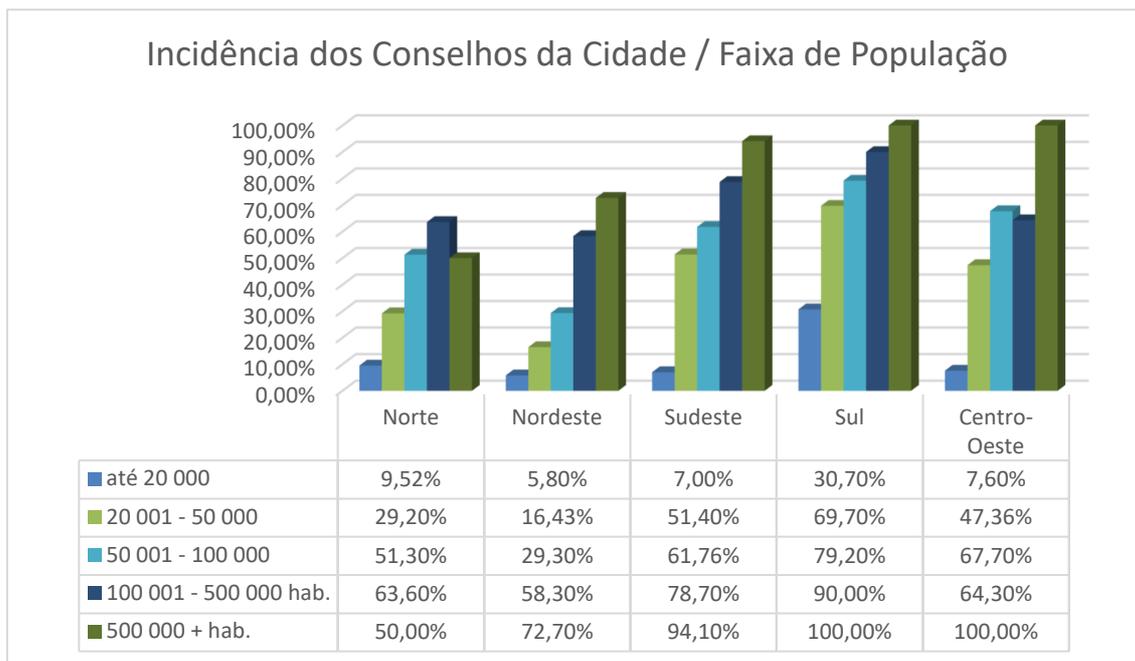
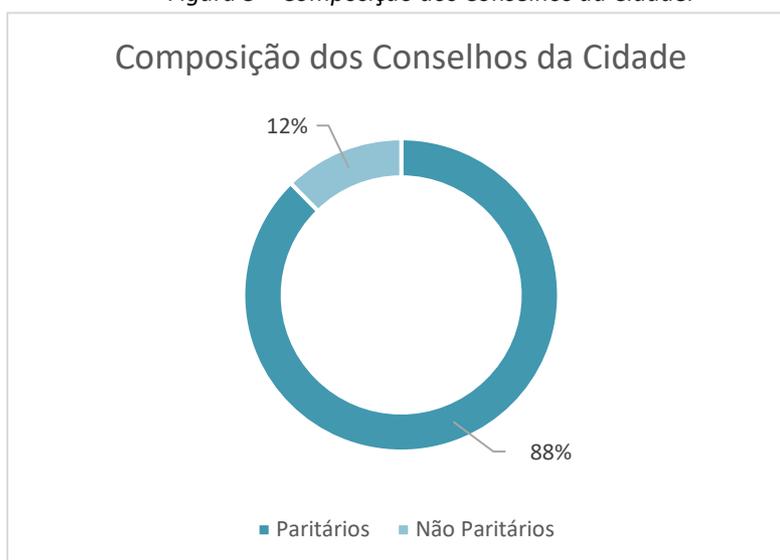
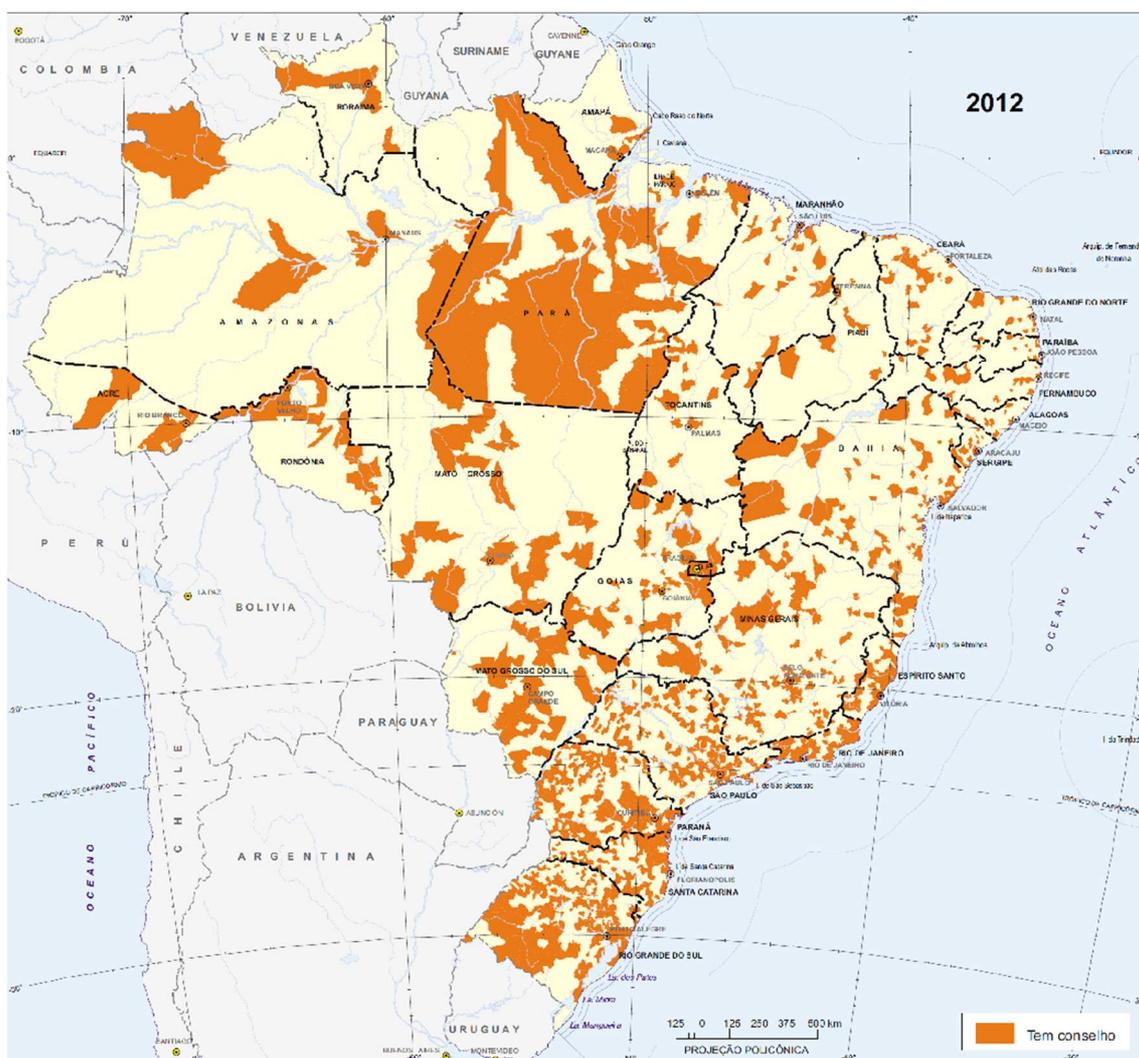


Figura 2- Incidência dos conselhos da cidade por faixa de população. Fonte: elaboração dos autores.

O recorte qualitativo da pesquisa de 2012 aponta que 88% dos conselhos existentes tinham caráter paritário, ou seja, com proporções equivalentes entre representantes do poder público e da sociedade civil. Ainda em 2012, o IBGE não consultava se os conselhos não-paritários teriam mais membros de governo ou da sociedade civil. Assim, não é possível determinar quantos entre os não-paritários eram predominantemente compostos por representantes dos governos municipais e quantos havia com o predomínio de representantes da sociedade civil e, entre os últimos, quais as categorias representadas.

Figura 3 – Composição dos Conselhos da Cidade.





*Cartograma 1 - Municípios com Conselho Municipal de Política Urbana / da Cidade. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012 e Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.*

Sobre a frequência das reuniões, indicador de atividade adotado pela MUNIC, em 2012, 27,9% dos conselhos existentes não havia se reunido nos 12 meses anteriores à pesquisa. Em números absolutos, o dado indica que 888 municípios – 72% dos que informaram ter conselho da cidade – realizaram alguma reunião com potencial para a participação social na elaboração de suas políticas urbanas ao menos no plano formal. Número modesto, mesmo considerando apenas o grupo de aproximadamente 1.500 municípios (27% do total) com mais de 20 mil habitantes<sup>10</sup>, para os quais os a adoção de instrumentos de política urbana, em particular o plano diretor, é obrigatória. Ainda nesse quesito, os conselhos dos municípios com mais 100.000 habitantes se mostraram ligeiramente mais ativos, quando 76,8% desses tiveram reuniões no período consultado.

Os conselhos da cidade também foram pesquisados quanto ao seu caráter (consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador). Um mesmo conselho pode acumular diferentes atribuições, contudo, pelos dados, nota-se a prevalência das funções de caráter menos vinculante. O gráfico a seguir traz a distribuição das características dos conselhos. Evidenciam-se as funções consultivas e as deliberativas

<sup>10</sup> Em 2012, com dados do Censo de 2010.

prevalecem na maioria desses órgãos colegiados, enquanto as funções fiscalizadoras e normativas são as menos presentes. Essa tendência pouco varia entre as diferentes faixas de população ou macrorregião onde se encontra o município com conselho de política urbana.

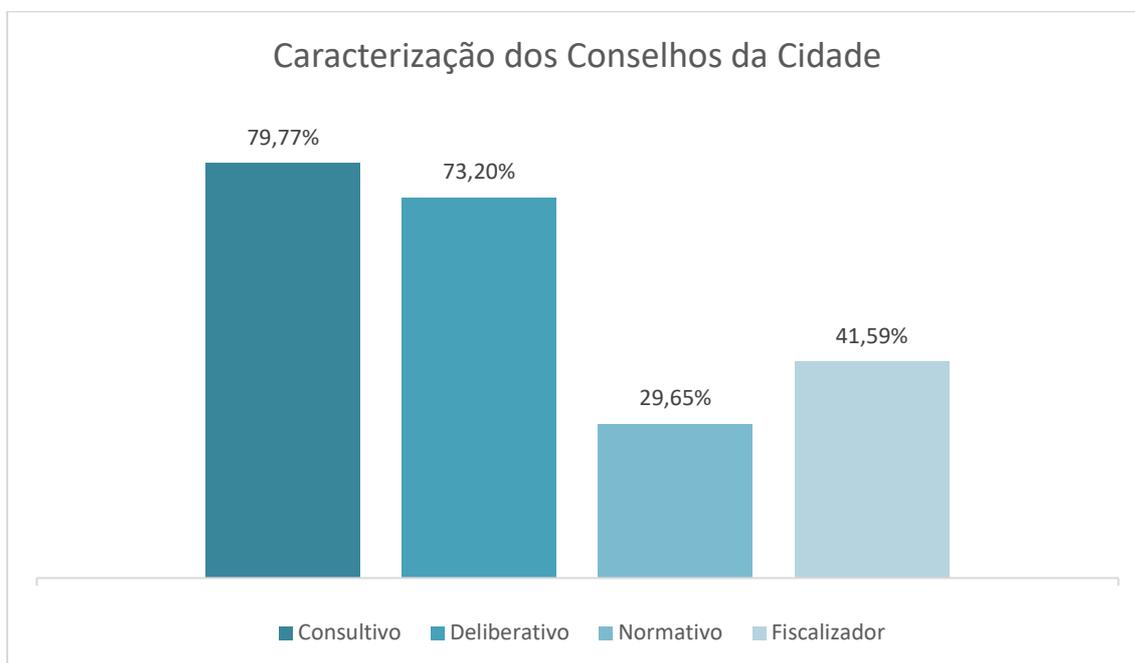


Figura 4 - Gráfico Distribuição dos Conselhos da Cidade quanto às atribuições. Fonte: elaboração dos autores.

Devido a não retomada da coleta desses dados, fica prejudicada uma análise da evolução da estruturação e continuidade desses conselhos. Uma pesquisa atualizada e mais completa poderia, através da desagregação dos dados, traçar perfis dos conselhos com recortes por faixa de população, região e tipologia de arranjo populacional, classificando-os quanto à composição, caráter deliberativo-normativo ou não – função definidora da participação – e efetividade.

## 2.2 CONSELHOS SETORIAIS– MUNIC 2020

Os conselhos setoriais têm recebido mais atenção da MUNIC, sendo possível estabelecer um paralelo entre 2012 e 2020 para algumas áreas afins à política urbana como transporte, habitação e meio ambiente. As publicações de divulgação das pesquisas<sup>11</sup> apontam objetivamente o caráter descentralizador dos instrumentos de gestão dessas políticas urbanas, citando os Fundos Especiais (gestão financeira e rotativos) e os conselhos como instâncias de gestão descentralizadas e participativas, incentivados na esteira da adoção dos fundos especiais setoriais.

A série mais longa disponível sobre os conselhos municipais é a dos conselhos de meio-ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNAMA) – instituída pela lei 6.938/1981 – é anterior à Constituição de 1988 e criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com competências deliberativas/normativas, incluindo a participação de representantes de entidades de classe. Em 1997, o artigo 20 da resolução 237 do CONAMA<sup>12</sup> estabeleceu a exigência de criação de conselhos municipais do meio ambiente deliberativos, com participação social e profissionais habilitados para a execução do

<sup>11</sup> IBGE, 2013; 2018; 2021.

<sup>12</sup>BRASIL, 1997.

licenciamento ambiental no âmbito municipal. Segundo a MUNIC 2012, tal disposição deu impulso à criação dos conselhos municipais do meio ambiente, alcançando 83% dos municípios no ano da pesquisa (IBGE, 2013).

Os setores de transporte/ mobilidade e habitação não estavam, a princípio, estruturados em sistemas nacionais próprios, como as áreas de meio ambiente, saúde e educação, as quais já contavam também com a regulamentação de fundos e conselhos articulados para todas as esferas federativas, desde os anos 1990. A formação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) data de 2005 (Lei Federal nº 11.124). Já o Sistema Nacional de Transportes foi instituído em 2012 pela Lei Federal nº 12.587. A análise do mapeamento dos conselhos setoriais de ambas as políticas sugere que a institucionalização mais recente ainda se reflete na baixa contagem de IPs desses setores nos municípios. Na esfera federal, ambas as políticas de mobilidade e habitação ficaram reunidas sob o Conselho das Cidades/Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Arranjo que favoreceria a uma articulação intersetorial, contudo, não se verifica nenhuma decisão normativa estruturante dessa instância no sentido reunir também no âmbito municipal as IP para as duas políticas.

### 2.2.1 CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE (E/OU DE MOBILIDADE URBANA)

O transporte é um direito social (artigo 6º, Constituição Federal)<sup>13</sup>, cabendo aos municípios a organização e prestação dos serviços locais (art. 30, V – idem), o que também se aplica às entidades metropolitanas e regionais, quando o setor é reconhecido como uma função pública de interesse comum pelas normas que os criam (art. 25 §3º, ibidem). A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei Federal nº 12.587/2012, regulamentou as disposições constitucionais para o setor, delineando as atribuições da União, estados e municípios e incluindo a participação social.

Nesse sentido, a lei prevê dois instrumentos, os planos de mobilidade urbana e os órgãos colegiados – com a participação de representantes da sociedade civil, representantes do Poder Executivo e operadores dos serviços –, os quais devem integrar a administração da política de transportes/mobilidade por força da PNMU (art. 15 e 24 da Lei Federal nº 12.587/2012). Ambos os instrumentos vêm lentamente sendo implementados, demandando sucessivas revisões do prazo inicialmente estipulado em 3 anos, a contar de 2012, para a sua elaboração (art. 26 §§ 3º e 4º). Três leis (13.406/2016; 13.683/2018 e 14.000/2020) ampliaram o prazo inicial para 6 anos (2018), 7 anos (2019) e finalmente para 12 de abril de 2022 e 2023, sendo o primeiro prazo para os municípios com mais de 250 mil habitantes e o segundo para aqueles com até 250 mil habitantes.

Por outro lado, a lei não estabeleceu prazos para a criação dos órgãos colegiados que deveriam franquear aos usuários e operadores a participação no planejamento, fiscalização e avaliação da política de mobilidade. O que a PNMU cria é o direito do usuário de participar através de IP na forma de órgãos colegiados, mas que carecem de regulamentação federal que discipline a sua obrigatoriedade, ao lado dos planos de mobilidade urbana para que se efetive o direito criado. Neste sentido, o comando legal é objetivo, o art. 15 estabelece que a participação “deverá ser assegurada pelos órgãos colegiados (art. 15, I), audiências e consultas públicas (art. 15, III). Neste sentido, interpretamos os conselhos municipais de transporte/mobilidade urbana como as IPs potencialmente realizadoras do direito à participação, desde

---

<sup>13</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2022).

que cumpram com o critério de paridade e integrem as funções de planejamento, fiscalização e avaliação designadas pela Política.

O levantamento dos conselhos municipais de transporte feito pela MUNIC 2020 insere-se nas informações sobre estruturas de gestão de transporte. Nessa categoria, são incluídos dados sobre secretarias ou outros órgãos municipais com atribuições específicas para os transportes, o perfil dos gestores desses órgãos e a existência dos planos de mobilidade urbana (IBGE, 2018; 2021).

A MUNIC 2020 informa que não tem dados de 104 municípios (1,9% do total), seja por não terem respondido o questionário ou por deixarem em branco o bloco sobre transportes. Não obstante, 73,2% dos municípios que responderam contam com alguma estrutura para a administração das políticas de transportes, desses, 837 (20,9%) tinham uma secretaria municipal exclusiva para o setor, valores semelhantes aos obtidos no levantamento da MUNIC 2017.

Em geral, os municípios com maior porte populacional tendem a ter estruturas dedicadas à administração de transportes, registrando-se órgãos e unidades com alguma atribuição nesse setor em 64,5% dos municípios com até 5.000 habitantes e 97,9% entre aqueles com mais de 500.000. Outrossim, a presença de secretarias exclusivas de transporte/mobilidade urbana prevalece no grupo dos municípios mais populosos (>500.000), estando presente em 39,6 % desses (IBGE, 2021). Essa mesma tendência é refletida na distribuição dos conselhos municipais de transporte, porém com concentração ainda maior nas faixas dos mais populosos.

Apenas 551 municípios (10,1% dos respondentes) informaram contar com IP para os transportes, número ligeiramente maior do que o registrado em 2017 (9,6%). Na faixa de 500.000 ou mais habitantes 56,35% dos municípios contavam com conselho de transporte, na faixa imediatamente anterior (100.000 – 500.000), o valor é de 30%, não chegando a 10% nas demais faixas até 50.000 habitantes. A distribuição regional também é heterogênea. Na Região Sul, 18,1% dos municípios registraram conselho de transporte, valor que cai para 10,9% no Sudeste, 6,9% no Nordeste, 8,77% no Centro Oeste e 4,7 % no Nordeste.

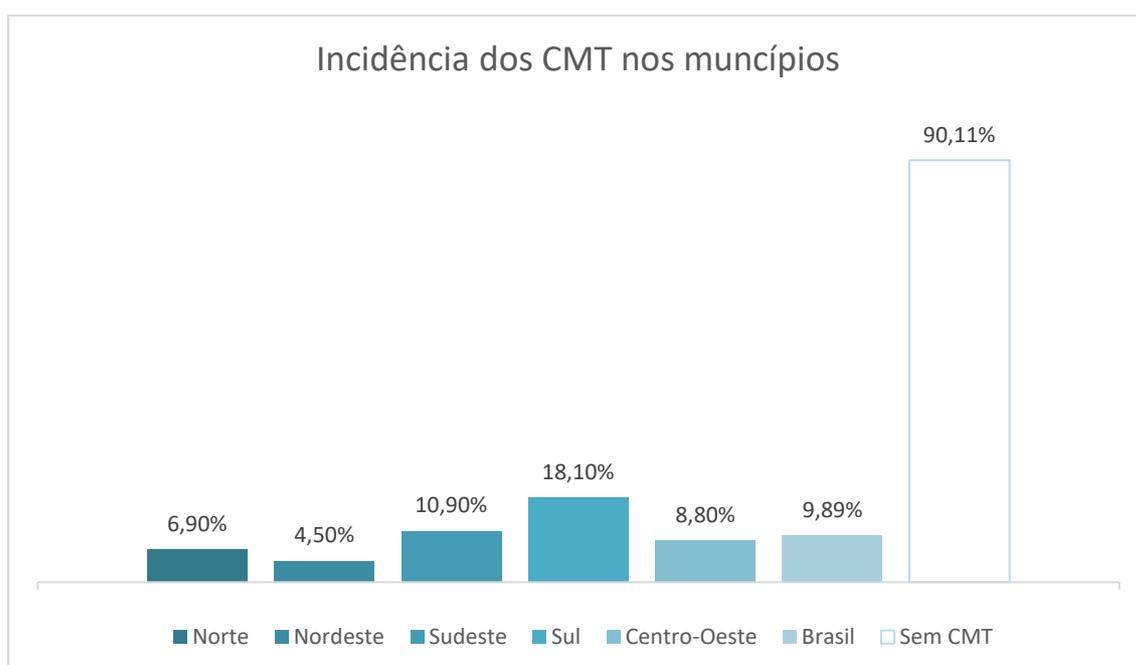
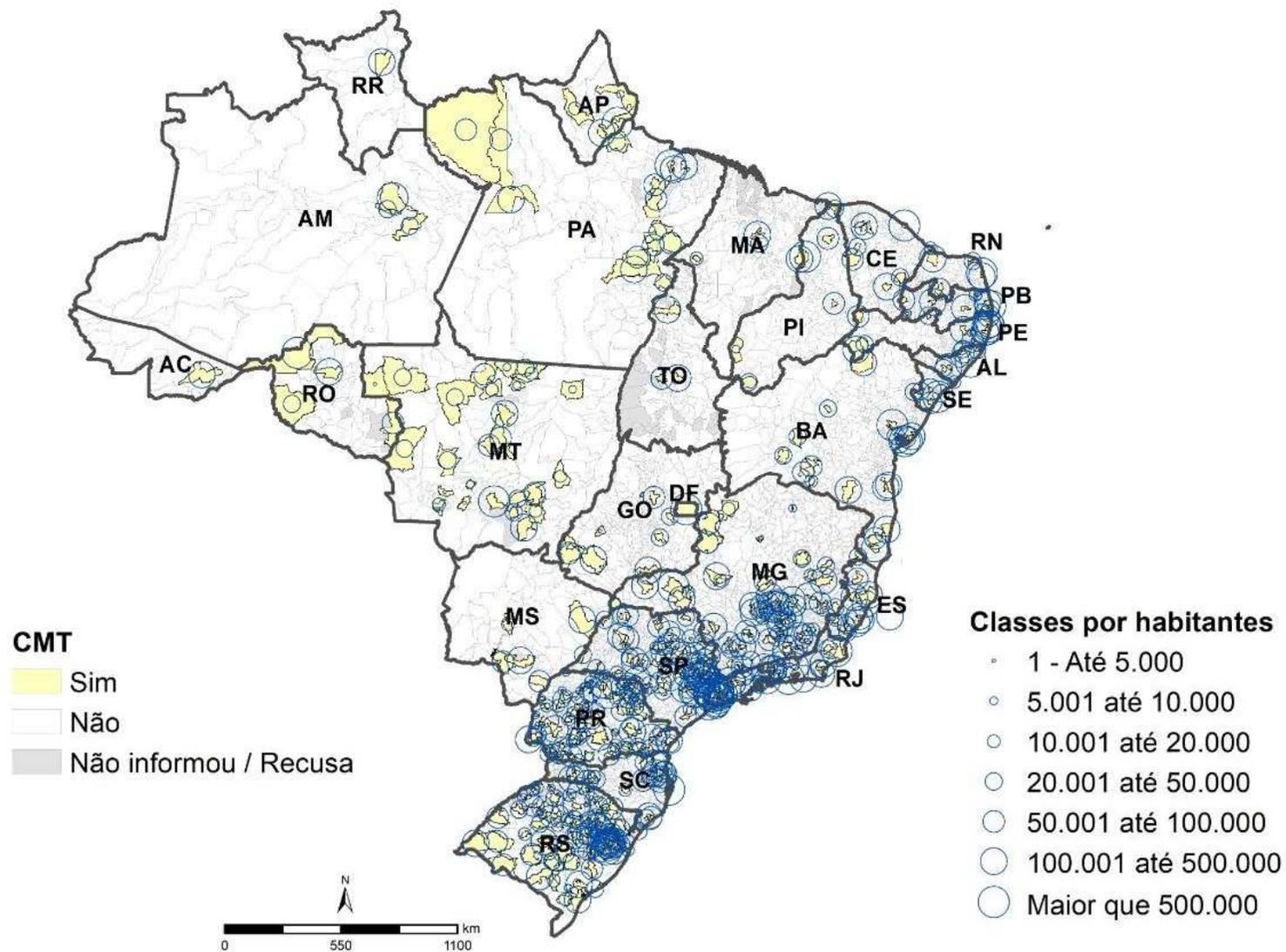


Figura 5 - Incidência dos conselhos municipais de transporte. Fonte: elaboração dos autores.

O cartograma a seguir, apresenta os municípios que responderam sobre a gestão de transportes e, dentre esses, quais têm instâncias participativas, indicando ainda o porte populacional dos lugares onde se encontram. Ressalte-se que a imagem faz parecer haver uma ampla cobertura nos municípios do Sul e Sudeste, todavia, como apontado acima, mesmo nessas regiões, a incidência é baixa, não alcançado 20% do total de municípios.

Ainda de acordo com a base de dados da MUNIC 2020, entre as capitais, não têm conselho, Campo Grande, Goiânia e São Luís, dentre as metrópoles (pelas definições da REGIC 2018), apenas Goiânia não contava com ao menos um município com conselho de transporte.



Cartograma 2 - Distribuição dos Conselhos Municipais de Transportes. Fonte: elaboração dos autores

Não obstante, municípios de menor porte (< 20.000 hab.), integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento ou aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes<sup>14</sup> também estarem obrigados a instituir seus conselhos de transportes, optamos por restringir a análise às faixas com 100.001 ou mais habitantes por conterem municípios que, em geral, compõem arranjos populacionais e concentrações urbanas tipicamente com maior demanda e oferta de transporte público. A partir desse recorte, obtivemos os resultados a seguir apresentados. Considerando as faixas de população, a distribuição regional apresenta outros contornos.

Inversamente à distribuição macrorregional dos conselhos por total de municípios, as Regiões Norte e Nordeste são as que apresentaram maior incidência dessas potenciais IPs nos municípios com mais de 500 mil habitantes, alcançando respectivamente 80% e 90% dos municípios dessa faixa. Já, entre as macrorregiões Sul e Sudeste, a incidência é de 83,3% e 63,3%. Na Região Centro-Oeste, apenas 40% dos maiores municípios (Distrito Federal inclusive) declararam ter os órgãos colegiados.

Importa observar que Campo Grande<sup>15</sup>, com 900 000 hab., São Luís e Goiânia<sup>16</sup>, municípios com mais de 1 milhão de habitantes, não informaram ter conselhos de transportes.<sup>17</sup> Essa também era a situação dos municípios com mais de 100.000 habitantes dos respectivos arranjos populacionais (AP).<sup>18</sup>

Uma segunda observação diz respeito à relativamente baixa incidência de conselhos nos municípios populosos do Sudeste. Contudo, a fragilidade dos dados levantados dificulta uma análise com teste de variáveis dependentes – o porte da população e o tipo de ligação no AP onde se encontra – para uma explicação precisa para essa ocorrência. Parece pertinente a hipótese de que boa parte dos deslocamentos realizados nesses municípios apresenta características pendulares e intermunicipais o que esvaziaria em parte a autoridade municipal sobre a gestão dos serviços de transporte público. É fato que vários desses municípios estão situados nas grandes metrópoles da região, fortemente polarizadas pelas cidades sede. Nesses casos, a administração dos transportes fica a cargo dos governos estaduais. Por outro lado, essa característica reforçaria a necessidade de conselhos metropolitanos em atuação coordenada com os conselhos municipais.

Na segunda faixa selecionada (>100.000 hab.), a presença dos conselhos por macrorregião aproxima-se mais da distribuição total para o país. O Sul (63,8%) e o Sudeste (50%) são as únicas regiões com pelo menos metade desses municípios com algum órgão colegiado de transportes. Em números absolutos, o dado é expressivo, pois, somadas as duas regiões, são 197 municípios, o que representa 32,75% do total de municípios com conselhos ou 66,8% dos municípios do país nesta faixa de população. Nas duas regiões, também é verificada relativa desconcentração, havendo conselhos em municípios de arranjos populacionais metropolitanos e não metropolitanos fora das capitais, bem como em concentrações

---

<sup>14</sup> Art. 24 §1º Lei 12.587.

<sup>15</sup> Verificamos na página da Prefeitura de Campo Grande que as políticas de transporte e mobilidade são atribuições do Conselho Municipal da Cidade instituído pelo Decreto 5.484/ 1987 e atualizado em 2018 pela Lei Complementar do Município 341/2018.

<sup>16</sup> Verificamos na página da Prefeitura de Goiânia que a lei 9.323 de 2013 instituiu o Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade de Goiânia, contudo não há mais informações sobre o seu funcionamento. Disponível em: [LO Nº 9.323, DE 25 DE JULHO DE 2013. \(goiania.go.gov.br\)](http://LO%20N%209.323,%20DE%2025%20DE%20JULHO%20DE%202013.%20(goi%20ania.go.gov.br)) Acesso em: 15 set. 2022.

<sup>17</sup> Verificamos que está em tramitação na Câmara Municipal de São Luís o projeto de lei 242/2019 que cria o Conselho Municipal de Transporte Público. Disponível em: [CRI O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES PÚBLICO DE SÃO LUÍS. \(SOLICITADO PELO AUTOR\) - Câmara Municipal de São Luís - MA \(camara.slz.br\)](http://CRI%20O%20CONSELHO%20MUNICIPAL%20DE%20TRANSPORTES%20P%20UBLICO%20DE%20S%20A%20O%20LUI%20S.%20(SOLICITADO%20PELO%20AUTOR)%20-%20C%20m%20ara%20Municipal%20de%20S%20a%20o%20Luis%20-%20MA%20(camara.slz.br)) 15 set. 2022.

<sup>18</sup> São José de Ribamar (180 000) e Paço do Lumiar (125 000) no AP de São Luís; Aparecida de Goiânia (600 000) e Trindade (104 000) no AP de Goiânia. Populações pelas estimativas para 2021 do IBGE.

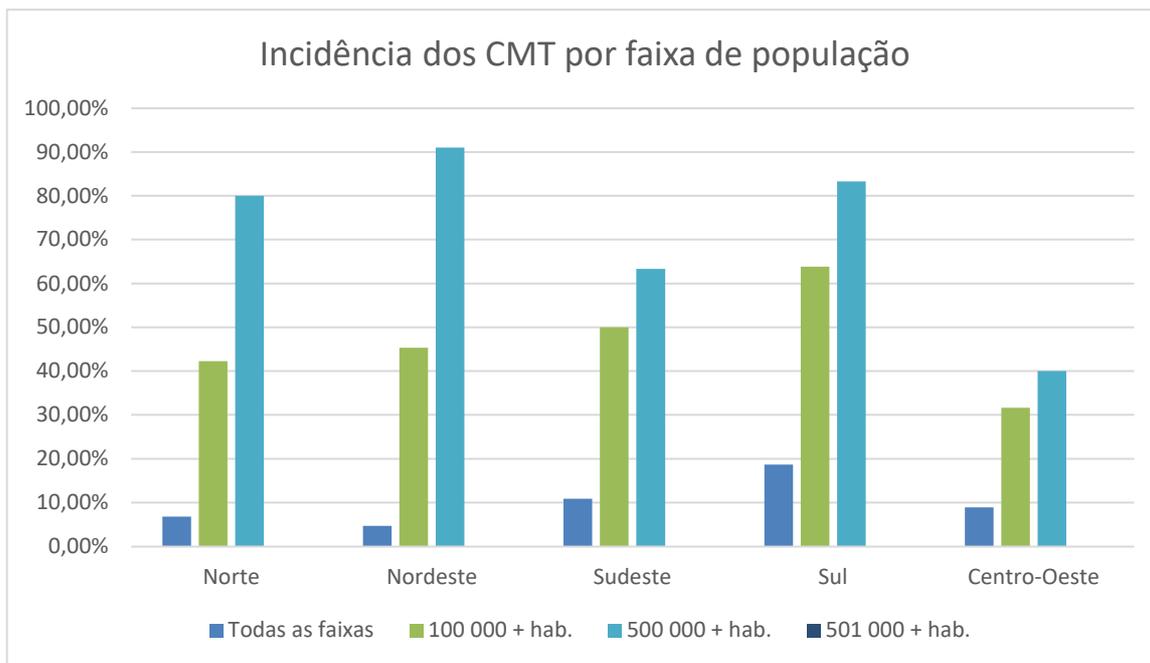


Figura 6 - Incidência dos conselhos municipais de transporte por faixa de população Fonte: Elaboração dos autores.

urbanas isoladas, casos de Blumenau, Campinas, Campos dos Goitacazes, Foz do Iguaçu, Londrina, Patos de Minas, Rio Claro, São José dos Campos, Uberlândia e Uberaba.

As macrorregiões Norte (42%) e Nordeste (45%), com incidências semelhantes, distinguem-se pela distribuição por tipo de concentração urbana/arranjo populacional. No Nordeste, destacam-se Bahia, Ceará e Paraíba pela incidência dos conselhos de transporte em municípios afastados dos arranjos populacionais metropolitanos das respectivas capitais, possivelmente pela maior quantidade de municípios não-metropolitanos nessa faixa (> 100.000). Na macrorregião Norte, com 26 municípios na mesma faixa, os conselhos se fazem mais presentes nas capitais e nos municípios dos respectivos entornos, com as exceções de Santarém e Marabá, capitais regionais pela classificação da REGIC (IBGE, 2020).

O Centro-Oeste é a macrorregião com a menor quantidade de municípios nesta faixa e com a menor incidência de conselhos de transportes, com 31,6 %, ou 6 de 19 municípios, a saber, Dourados, Itumbiara, Jataí, Rondonópolis, Sinop e Três Lagoas. Nenhum dos municípios com conselho está nos APs de Cuiabá, Goiânia ou Brasília.

A MUNIC 2020 também adotou uma série de indicadores qualitativos gerais e específicos para caracterizar os conselhos de transportes. Os dados analisados disponíveis pertinentes ao mapeamento dos conselhos dispõem sobre atividade, paridade, caráter (consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador), além de incentivo à capacitação dos membros e a dotação de infraestrutura dedicada, o que permite classificá-los como mais ou menos efetivos enquanto IP.

Dos 551 conselhos informados, 273 (49,5%) são paritários, 161 (29,2%) têm mais representantes governamentais, 115 (20,9%) têm mais representantes da sociedade civil, por fim, não foram informados dados sobre a composição de dois conselhos. Assim, 70,8% desses conselhos ou são paritários ou majoritariamente compostos por integrantes da sociedade civil. O gráfico a seguir, apresenta a distribuição regionalizada dos conselhos de transportes conforme sua composição.

Os conselhos paritários são mais adotados nos municípios do Norte (59%), Nordeste (56%) e Sudeste (51,09%). No Sul (46,3%) e Centro-Oeste (39%), predominam as outras composições. Considerando os órgãos colegiados com maioria de representantes da sociedade civil, as macrorregiões Sudeste (32%), Sul (31%) e Centro-Oeste (29,3%) oferecem mais espaço para a representação social, enquanto o Norte (28,8%) e o Nordeste (18%) oferecem menos espaço. Importa ressaltar que essa representação não é necessariamente de usuários, pois inclui as empresas concessionárias, operadores e entidades de diferentes modais de transporte e profissionais de classe como os conselhos de engenharia e arquitetura.

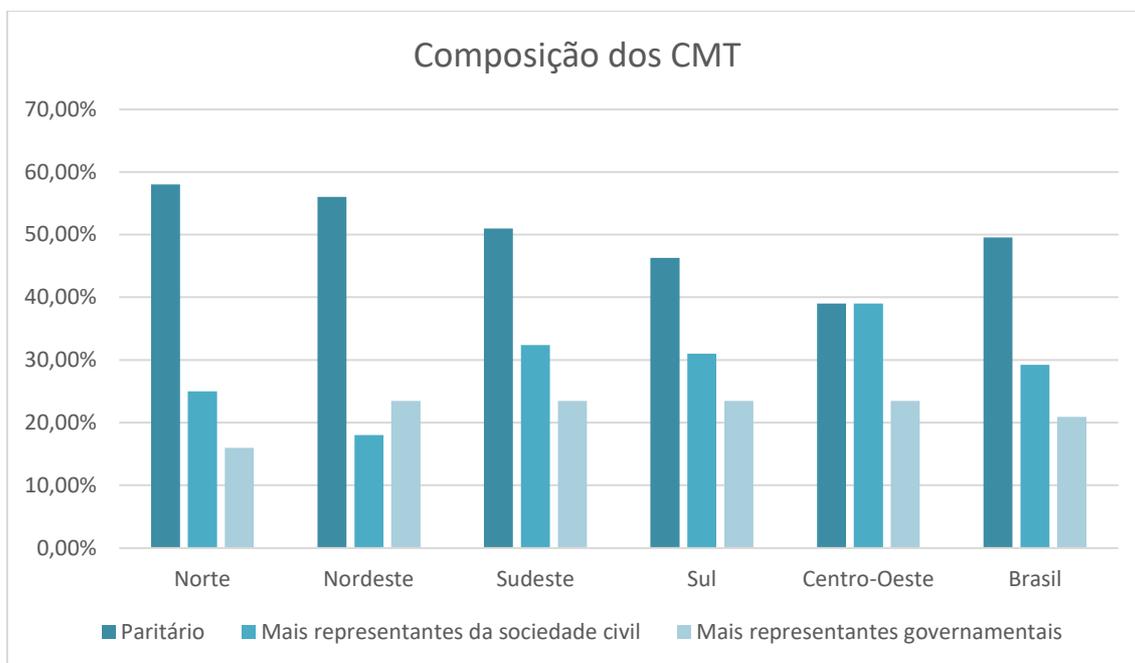


Figura 7 - Composição dos conselhos municipais de transporte. Fonte: elaboração dos autores.

Embora um critério importante, a composição não é suficiente para classificar os conselhos de políticas públicas como IPs efetivas. Isso porque, como apontado anteriormente, a capacidade de efetivamente influenciar a gestão da política de transportes depende também de seu poder de vincular/influenciar decisões.

Neste sentido, a informação sobre o caráter dos conselhos pode ser mais útil para a aferição das suas capacidades como potencial IP. Contudo, a discricionariedade do agente ao responder o questionário da MUNIC fragiliza a confiabilidade dos dados. Isso porque não há como confirmar a interpretação adotada para as categorias indicadas. Outro ponto é a verificabilidade do emprego das categorias selecionadas pela pesquisa. Ainda que o agente repita o que a lei ou regulamento estabeleça como atribuição do conselho municipal de transportes. Na falta da adoção de parâmetros objetivos gerais para todo o país, apenas uma análise qualitativa dos atos e decisões tomados no âmbito desses órgãos colegiados permitiria verificar seu caráter deliberativo, normativo, fiscalizador ou consultivo.

É importante considerar ainda a mutabilidade desses conselhos, cuja composição e atribuições nem sempre são fixadas por lei, podendo atuar com caráter e composições diferentes em períodos curtos. Por exemplo, o Conselho Municipal de Transportes da Cidade do Rio de Janeiro, quando criado pelo Decreto

Municipal nº 37.301/2013<sup>19</sup>, tinha caráter deliberativo. O Decreto Municipal nº 46.377/2019<sup>20</sup> alterou-o para consultivo, mantendo a paridade entre representantes governamentais e da sociedade civil, mas seguido da resolução “P” nº 160/2019 da Secretaria Municipal de Transportes<sup>21</sup> privilegiando a representação dos concessionários com 7 dos 12 representantes da sociedade civil. Por conseguinte, o mapeamento qualitativo não se mostra preciso para aferir a efetividade dos órgãos colegiados/conselhos municipais de transportes previstos na PNMU como instâncias efetivamente participativas.

Se adotarmos o caráter normativo como o de maior grau de expressão de efetividade dos conselhos, determinamos que essa não é a forma privilegiada para a sua atuação, alcançando apenas 21,8% do quadro declarado (120 municípios). Predomina o caráter consultivo, presente em 74,8% dos conselhos ou 412 municípios. Aqueles com atribuições deliberativas perfazem 52,45% (289) e fiscalizador 45,4% (250). Em geral, essas proporções se mantêm quando consideras as faixas de população dos municípios normativo, entre os de maior porte com mais de 500 000 habitantes, apenas 14,3% são normativos, enquanto 91% têm atribuição consultiva, 45%, deliberativa e 25% atuam também na fiscalização (MUNIC 2020).

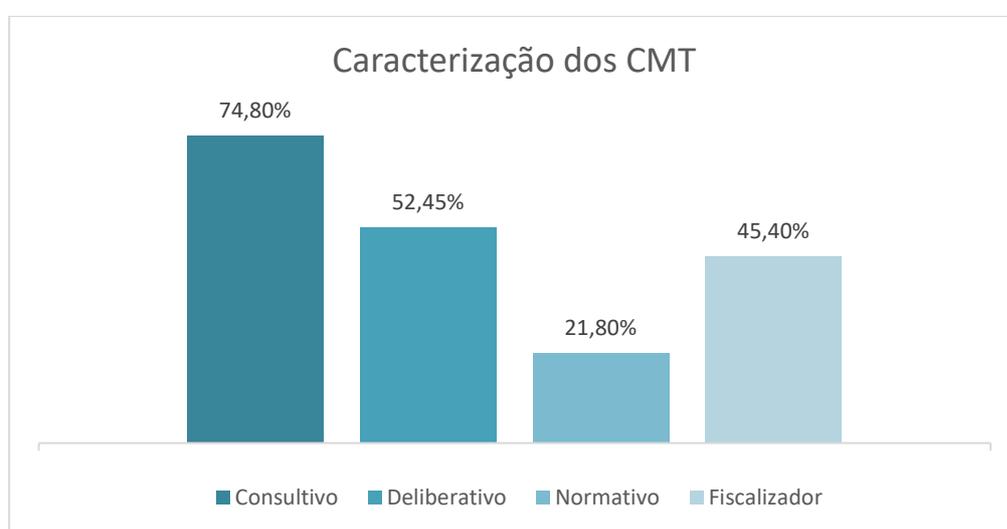


Figura 8 - Caracterização dos CMT Fonte: elaboração dos autores.

Como apontado, a falta de critérios objetivos e de informações mais precisas sobre a atuação dos conselhos impede a realização de análises comparativas entre as atribuições e composições, bem como inferências por porte e regionalização.

O indicador de funcionamento adotado pela MUNIC é o quesito sobre a realização de reuniões do conselho, nos 12 meses anteriores à pesquisa. No levantamento de 2020, 63,3% dos conselhos haviam se reunido no período. A publicação da MUNIC 2020 ressalta que os efeitos da pandemia de COVID-19

<sup>19</sup>Prefeitura do Rio de Janeiro, Imprensa da Cidade. Diário Oficial. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/porta/visualizacoes/pdf/2106#/p:4/e:2106?find=decreto%2037301> Acesso em: 15 set. 2022.

<sup>20</sup>Prefeitura do Rio de Janeiro, Imprensa da Cidade. Diário Oficial. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/porta/visualizacoes/pdf/4245#/p:3/e:4245?find=decreto%2046377> Acesso em: 15 set. 2022.

<sup>21</sup> Prefeitura do Rio de Janeiro, Imprensa da Cidade. Diário Oficial. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/porta/visualizacoes/pdf/4325#/p:34/e:4325?find=resolu%C3%A7%C3%A3o> Acesso em: 15 set. 2022.

podem ter interferido nesse resultado dada a adoção de medidas sanitárias. Contudo, considerada a essencialidade do serviço e a importância que a adequada regulação dos serviços de transportes revelou ter para a própria efetividade das medidas de mitigação dos efeitos da pandemia, a não reunião dos conselhos no período, aponta para uma possível fragilidade institucional.

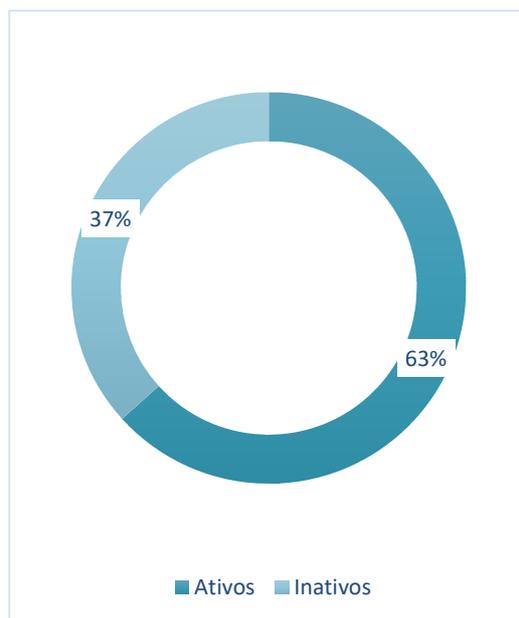


Figura 9 Atividade dos CMT Fonte: elaboração dos autores.

Um último indicador escolhido com relação a atuação dos conselhos enquanto IPs é a capacitação dos membros promovida pelo próprio município. Neste quesito, 24% dos municípios com conselhos de transportes afirmaram já ter realizado capacitação, dos quais 2,7% o fazem periodicamente e 21,2% ocasionalmente. A capacitação predomina nos municípios de médio porte entre 10 000 e 50 000 habitantes, tanto em ocorrência quanto em frequência e cai entre os municípios de maior porte.

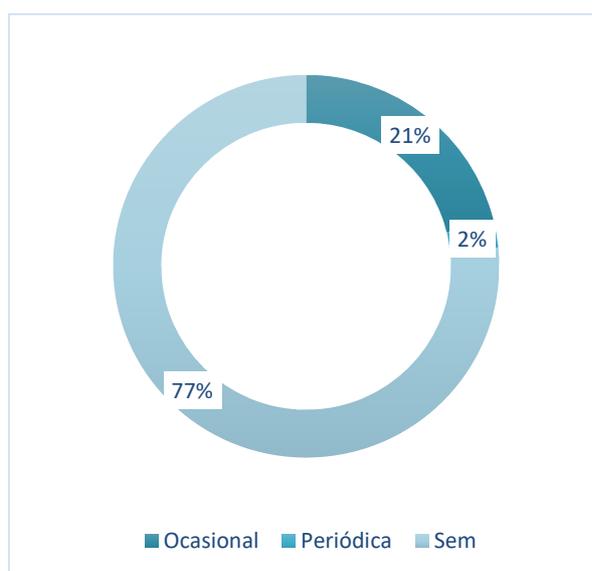


Figura 10 - Capacitação dos Membros dos CMT Fonte: elaboração dos autores

## 2.2.2 CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

A existência dos conselhos municipais de habitação (CMHs) está atrelada a disposições da Política Nacional de Habitação. Por exigência estabelecida nos incisos II e III do Art. 12 da Lei Federal nº 11.124/2005, os municípios só podem acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação se constituírem um conselho municipal de habitação e estabelecerem um plano municipal de habitação.

Em comparação com o levantamento de 2017, verifica-se uma redução de cerca de 10% no número de municípios que declararam ter um CMH, caindo de 3.319 para 3.018. As macrorregiões Norte e Nordeste, observaram as maiores quedas, cerca de 17,5%, enquanto o Sudeste e o Centro-Oeste também variaram para baixo, próximo aos 13%. A macrorregião Sul verificou a menor queda, 5,5%, de 996 para 941 municípios com CMH. A MUNIC 2020 também registra uma queda geral no número de estruturas municipais dedicadas à gestão da política habitacional, incluídos as secretarias e os demais órgãos como departamentos e unidades administrativas. Ao que parece, as duas edições da pesquisa (2017/2020) captaram os ajustes e transformações decorrentes das mudanças na política habitacional após as eleições gerais de 2018 que, após um período de estagnação, foi reformulada em 2021 pelo programa Casa Verde Amarela.

A distribuição territorial dos CMHs, em 2020, seguia com a tendência de maior presença no Centro-Sul do país. Sendo a macrorregião Sul a com maior proporção de municípios com CMH, seguida do Centro-Oeste e Sudeste, ambas as macrorregiões com proporções acima dos 50%. Já as macrorregiões Norte (46,4) e Nordeste (40,3) têm menos municípios com CMH. Por outro lado, a incidência de CMHs entre todos os municípios independente de faixa de população ou região é maior do que a dos conselhos da cidade e de transportes. O gráfico a seguir compara a proporção de municípios com CMH entre as macrorregiões, o total do país e os municípios sem CMH.

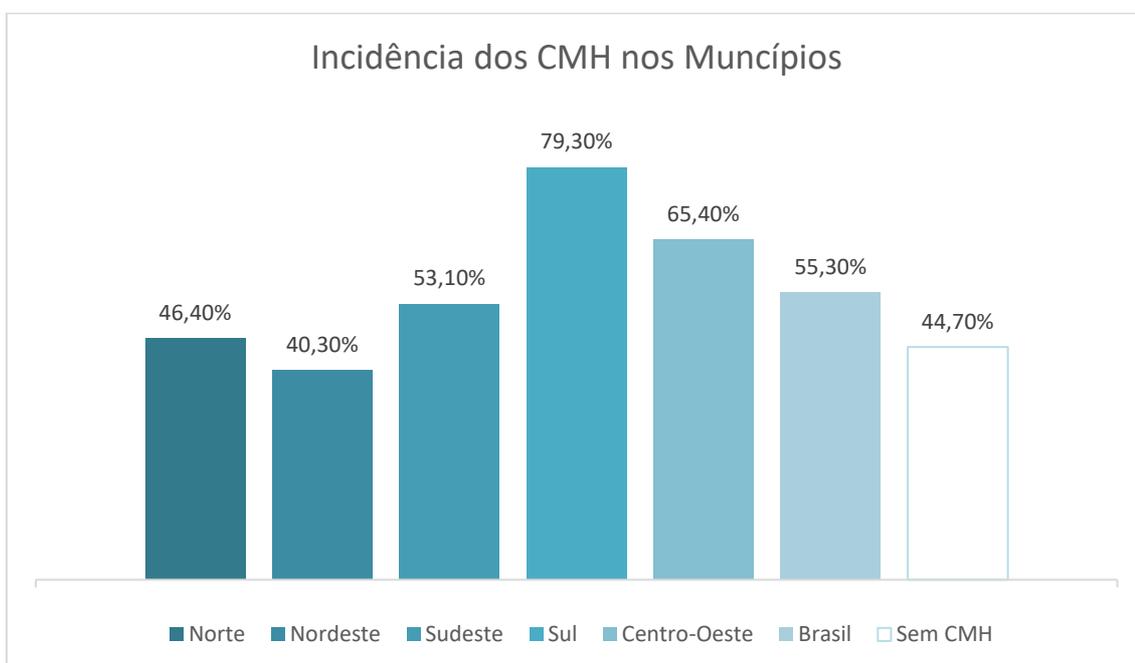


Figura 11 - Incidência dos CMH nos Municípios por Macrorregião Fonte: elaboração dos autores

Na distribuição por faixas de população, prevalece a existência de conselhos entre os municípios de maior porte. Todavia, mesmo entre os maiores (500.000 +) a proporção não alcança 90% dos municípios.

Novamente, uma parte das funções desse conselho pode estar absorvida pelo conselho municipal de desenvolvimento urbano/conselho da cidade. A lei que institui o SNHIS (Lei Federal nº 11.124/2005) não determina que o conselho responsável pela administração da política habitacional seja exclusivo. Além disso, os §§ 4º e 5º do artigo 12 da mesma lei abrem duas outras possibilidades que podem explicar a inexistência de conselhos em algumas faixas de municípios. Uma é autorização para criação de conselhos regionais, com mais de um município, a outra é a dispensa da exigência de constituição de um CMH pelo município, autorizada pelo conselho nacional gestor dos recursos da habitação de interesse social, com base em características particulares dos municípios.

Outra discrepância em relação à tendência geral é observada nas macrorregiões Norte e Nordeste, onde municípios das faixas populacionais até 10.000 habitantes, no Norte, e entre 10.001 e 20.000, no Nordeste, têm maior proporção de CMH do que as faixas imediatamente seguintes. Um cruzamento desses dados com outros sobre programas e políticas habitacionais poderia esclarecer os incentivos específicos percebidos pelos municípios dessas faixas nas duas regiões para a criação dos conselhos.

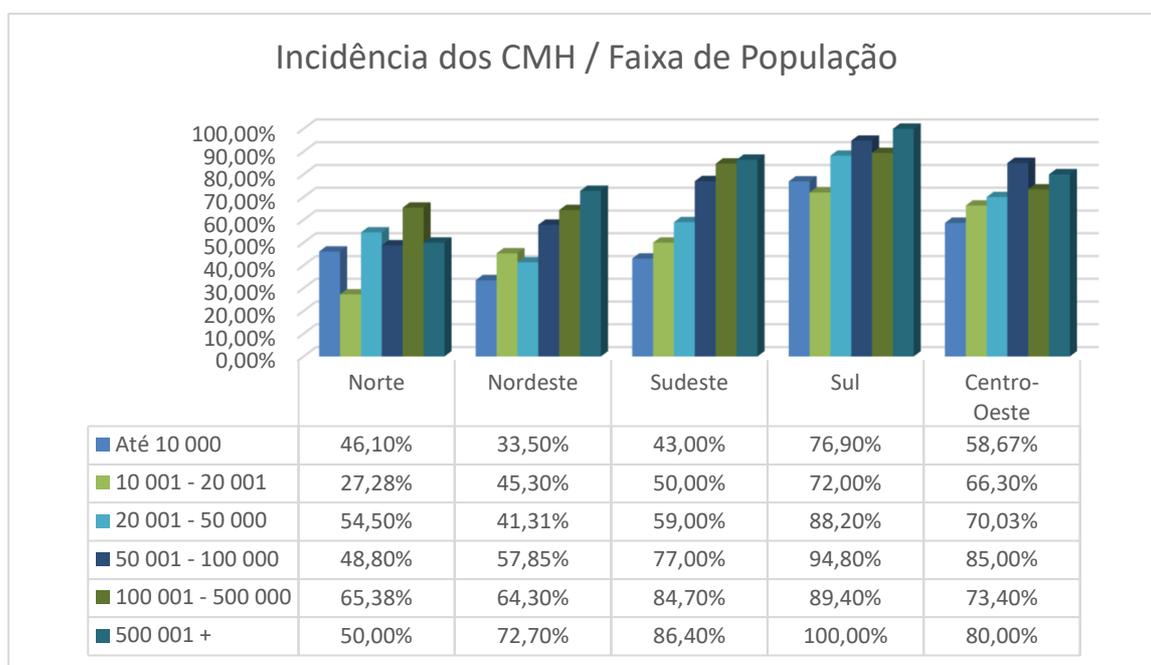


Figura 12 - Incidência dos CMH / Faixa de População e Macrorregião Fonte: elaboração dos autores.

Sobre as características das atribuições dos CMHs, a função deliberativa é a mais comum nos conselhos municipais de habitação, presente em 83% deles. 53,9% dos CMHs foram declarados como consultivos, 41,21% tinham funções fiscalizadoras e apenas 30,5% contavam com poderes normativos. Uma possível explicação para a prevalência das funções deliberativas está na determinação legal de existência do conselho para o acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a sua participação na construção do plano municipal de habitação, definindo prioridades e estratégias de aplicação dos recursos. Por outro lado, assim como nos CMTs e conselhos da cidade, é relativamente baixa a proporção de CMHs com poderes normativos e fiscalizadores.

Essa distribuição de atribuições repete-se em todas as macrorregiões sem variações significativas. Igualmente, não há discrepâncias quando considerados os recortes por faixa de população. Também

quando comparada ao levantamento de 2017, a proporção dos CMH com funções deliberativas manteve-se estável em 83%.

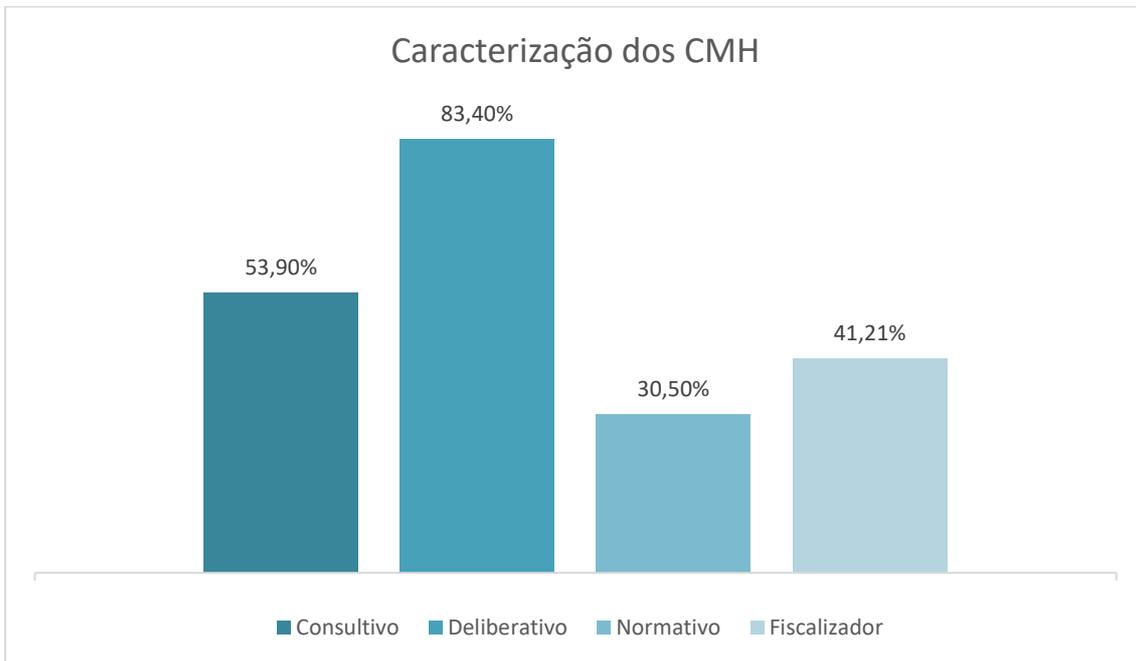


Figura 13 - Caracterização dos conselhos municipais de habitação. Fonte: elaboração dos autores.

Os municípios declararam para a MUNIC 2020 que 1.239 conselhos haviam realizado reuniões nos 12 meses anteriores a pesquisa, representando pouco mais 40% do total. Novamente, as questões envolvendo as restrições com a pandemia de COVID19 podem ter contribuído para a baixa mobilização. Por outro lado, seria importante avaliar o impacto da execução da Política Nacional de Habitação, em particular os efeitos da transição entre os programas Minha Casa Minha Vida e Casa Verde Amarela sobre as atividades dos CMHs.



Figura 14 - Atividade dos CMH Fonte: elaboração dos autores

Os CMHs, por força da lei, devem garantir, no mínimo, 1/4 (um quarto) das vagas para representantes dos movimentos populares para que estejam aptos a receber recursos do FNHIS. Contudo, a MUNIC, por causa da padronização dos quesitos, não inquiri sobre o atendimento deste critério legal. O formulário repete o mesmo padrão de itens levantados para os demais conselhos de políticas públicas. Assim, só é possível estabelecer a incidência quanto a proporção de representantes entre governo e organizações da sociedade civil. Dentro dessa segunda categoria, estariam computadas as vagas para os representantes de movimentos populares exigidas por lei.

No caso da adoção de conselhos paritários, as vagas legalmente reservadas representariam no mínimo metade das vagas para representantes da sociedade civil. Esse é um marcador importante para a atribuição do caráter participativo dos CMH, pois implica que não apenas representantes de associações empresariais e entidades de classe têm assento. Por outro lado, a falta de regulamentação deixa em aberto os critérios de escolha e indicação dos movimentos populares. Aliás, a lei não traz uma definição objetiva da categoria movimento popular, o que também prejudica a verificação do atendimento do critério.

Dos 3.018 CMHs levantados pela MUNIC 2020, 70%, aproximadamente, adotam a composição paritária. Tendência que se repete em todas as faixas de população. Quanto à distribuição regional, a formação paritária se faz mais presente na macrorregião Norte, em 80% dos municípios, permanecendo próximo aos 70% nas demais. A macrorregião Sul destaca-se pela maior proporção de CMHs com mais representantes da sociedade civil (17,42%). As duas macrorregiões são as que mais privilegiam esse tipo de representação se somados os conselhos paritários e com maioria da sociedade de representantes da sociedade civil. As demais macrorregiões tendem a formar CMHs ou paritários ou com prevalência de representantes governamentais.

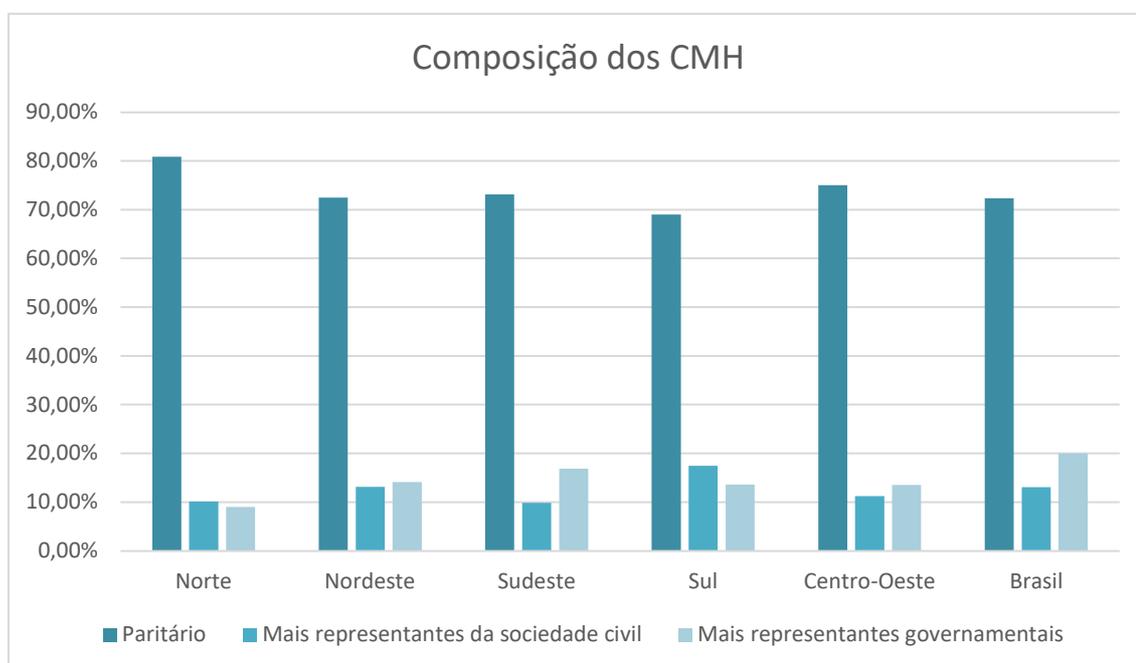


Figura 15 - Composição dos CMH por Macrorregião Fonte: elaboração dos autores

Além dos dados quantitativos, não há mais informações disponíveis sobre a capacitação oferecida pelos municípios aos membros dos CMHs. Apenas 23% dos municípios declararam ter havido capacitação dos membros em algum momento. Do total de conselhos, menos de 2% (51) realiza-a periodicamente. Dada a importância dos CMHs na gestão SNHIS e a determinação de uma composição com movimentos populares, seria esperável que houvesse uma incidência maior de ações de capacitação de modo a qualificar os representantes para lidar com os processos de habilitação para o financiamento de empreendimentos habitacionais de iniciativa pública ou popular financiados pelo FNHIS.

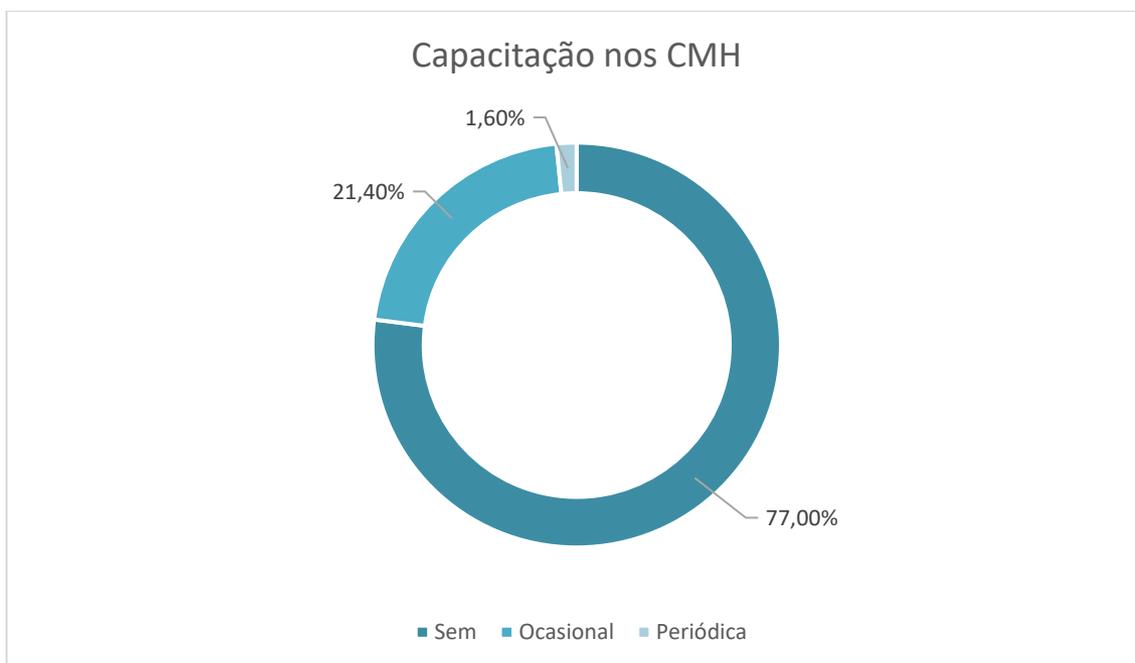
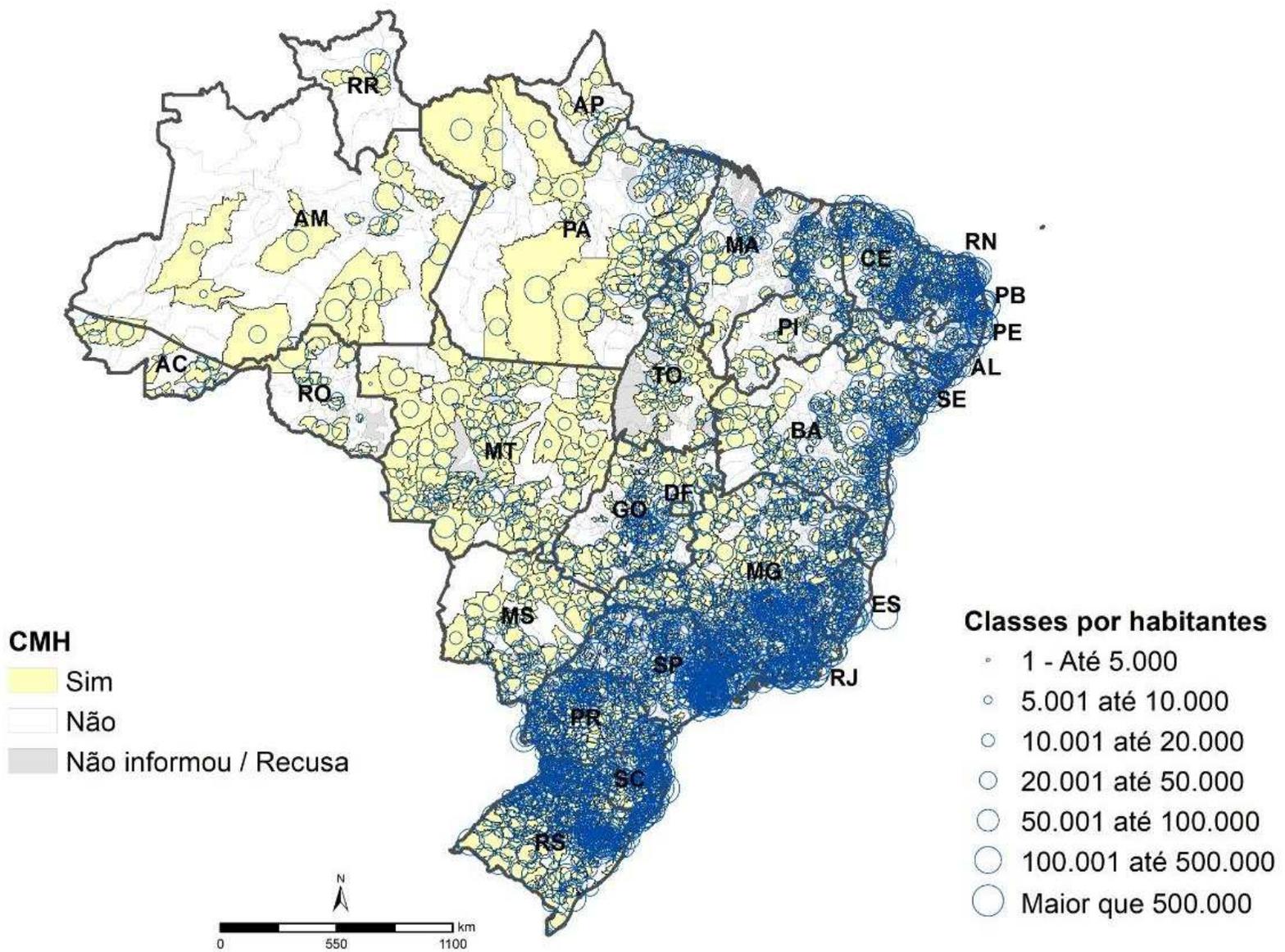


Figura 16 - Ocorrência de Capacitação dos Conselhos Municipais de Habitação Fonte: elaboração dos autores.



Cartograma 3 - Municípios com conselhos municipais de habitação. Fonte: elaboração dos autores

### 2.2.3 CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE

A questão ambiental, mais do que objeto de uma política setorial, é hoje reconhecida como uma dimensão das políticas públicas tanto quanto as dimensões econômica e social. Na política de desenvolvimento urbano, a dimensão ambiental é ainda mais evidente, não só pela menção expressa a ela nas diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, mas pelo caráter contingente e condicionante de fatores ambientais sobre o próprio desenvolvimento urbano e, por conseguinte, humano.

O paradigma moderno do domínio da natureza pela técnica mostra-se falido com as repercussões negativas e cada vez mais graves da expansão urbana sobre o meio físico e biológico, causando impactos locais e globais de difícil reparação e que têm levado a inviabilidade da permanência humana nos assentamentos mais prejudicados. Além dos elementos físico-biológicos, reconhece-se hoje as dimensões culturais e históricas como integrantes do meio ambiente sadio para o bem-estar e desenvolvimento humanos e que, portanto, devem ser objeto de consideração das políticas públicas.

Os conselhos municipais do meio ambiente (CMMAs) fazem parte da estrutura de ordenamento territorial composta pelos instrumentos do Estatuto da Cidade (EC), das políticas setoriais, além da legislação fundiária. O EC menciona expressamente, nas diretrizes para a política urbana (Art. 2º, IV, XII e XIII), a necessidade de evitar e corrigir os efeitos negativos sobre o ambiente; a função do governo local na proteção ambiental; bem como a audiência dos poderes públicos e da população, nos processos de implantação de empreendimentos com impacto ambiental.

Como anteriormente afirmado, a prescrição de formação dos CMMAs vem da Resolução nº 237/1997 do CONAMA. O EC e a Lei Complementar Federal (LCF) nº 140/2011 (descentralizou a política ambiental, dispondo sobre as atribuições administrativas dos entes federativos no SISNAMA) delinearão melhor as funções dos CMMAs sem matéria de política urbana. É exemplo dessas definições, o artigo 9 (incisos IX, XII) da LCF 140 que estabelece a responsabilidade administrativa do município para elaborar o seu plano diretor conforme o zoneamento ambiental e a competência – desde que habilitado conforme os parâmetros do SISNAMA – para licenciar os empreendimentos em seu território. De tal modo que, hoje, a etapa ambiental faz parte do licenciamento econômico e urbanístico de qualquer empreendimento com impacto potencial e geralmente é objeto de apreciação dos órgãos colegiados ambientais.

A publicação da MUNIC 2019 destaca o papel significativo dos CMMAs como instâncias de legitimação da atuação do Estado ao promoverem o controle social sobre as políticas ambientais, aí incluído o seu caráter transversal na política urbana. Os CMMAs são os órgãos participativos há mais tempo pesquisados pela MUNIC. Desde 2002, o IBGE envia questionários, contendo quesitos sobre a existência, o funcionamento e as características desses conselhos, o que permite estabelecer uma série confiável sobre a evolução da sua institucionalização pelas diferentes regiões e portes de municípios do país.

A primeira constatação no levantamento sobre os CMMAs é o aumento na proporção de municípios com esses órgãos. Em 18 anos (2002 – 2020), a ocorrência dessas IPs saltou de 34% para 80% dos municípios. Dentre todos os conselhos de política levantados, os CMMAs são o de maior difusão entre os municípios de todas as regiões. À exceção da Região Nordeste (61,9%), a incidência de municípios com conselhos do meio ambiente é igual ou superior à média nacional o que demonstra uma redução das disparidades. A Região Sudeste é que conta com a maior proporção de municípios com conselhos, alcançando 92,9%, seguida por Centro-Oeste (87,4%), Sul (85,9%) e Norte (79,2%).

Se comparados os números de 2002 e 2020 para as regiões, observa-se que as proporções entre as macrorregiões sofreram algumas alterações. A Região Sul tinha a maior taxa de incidência de CMMA (44,2%), seguida do Sudeste e do Centro-Oeste. As regiões Norte e Nordeste eram as mais distantes da média nacional, situação que foi praticamente revertida na região Norte. Por outro lado, aumentou a distância na proporção de municípios do Nordeste sem conselhos ambientais ante as demais regiões. É importante levantar as causas para menor incidência de CMMAs nessa macrorregião.

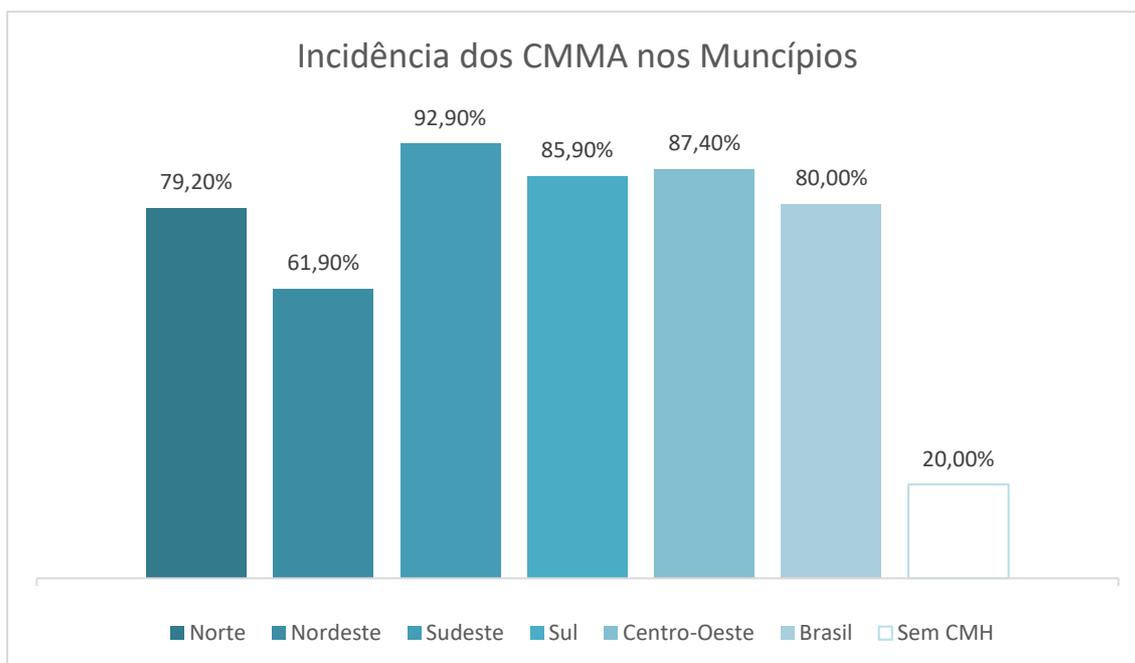


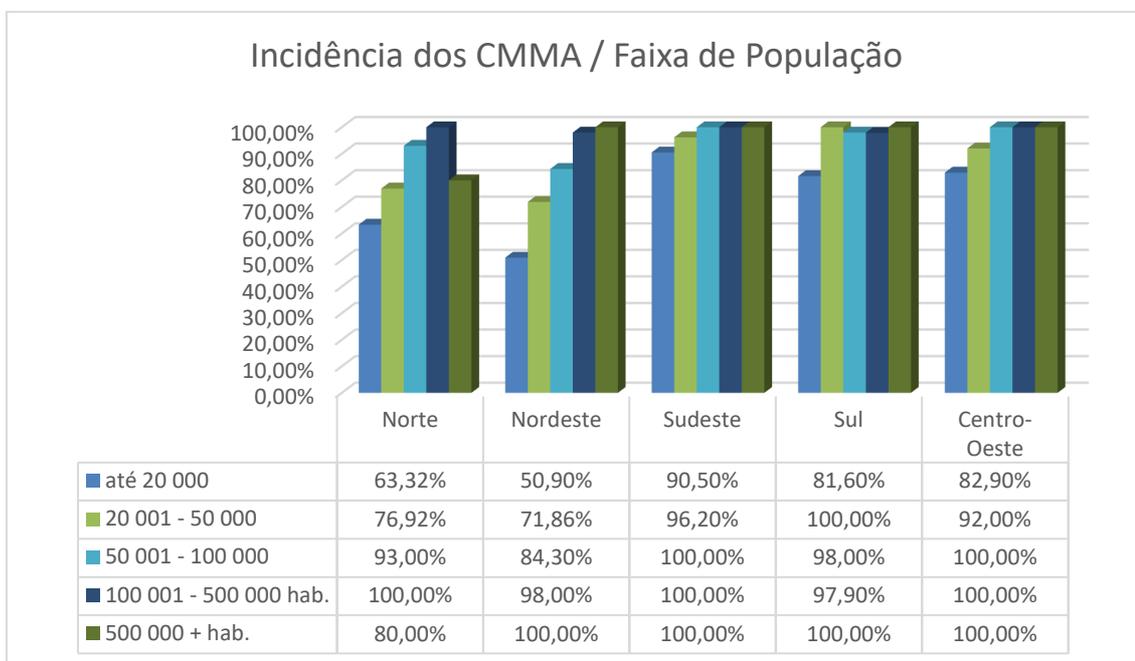
Figura 17 - Incidência dos conselhos municipais de meio-ambiente Fonte: elaboração dos autores.

Pode-se aventar como hipótese as incapacidades institucionais dos numerosos municípios de baixo dinamismo econômico no Nordeste. Por outro lado, a Região Norte conta com menos municípios e vários abrigam empreendimentos de exploração mineral ou agroflorestal, ambos de regulação ambiental mais controlada e com importância econômica o suficiente para justificar o estabelecimento de um CMMA.

Para os CMMAs, verifica-se a mesma tendência de maior incidência conforme aumenta a população do município. Neste sentido, reforçando a hipótese anterior levantada, o recorte com a menor proporção de CMMAs são municípios com até 20.000 habitantes do Nordeste. Faixa, na qual, 50% dos municípios responderam ter um CMMA. Na mesma faixa, a Região Sudeste já registra 90,2% dos municípios com órgão colegiado para o meio-ambiente. Nas faixas de 20.001 a 100.000 habitantes, as macrorregiões que compõem o Centro-Sul registram quase a totalidade dos municípios com CMMA. Neste segmento o Norte e o Nordeste ainda não alcançaram a cobertura plena dos municípios.

Nas faixas de 100.001 ou mais habitantes, praticamente todos os municípios já têm os conselhos, apenas 3 não declaram contar com essas estruturas. Atribui-se esse alto número de municípios de maior porte com CMMAs aos efeitos da descentralização da LCF 140 que estabeleceu a supletividade como regra de atuação na execução da política ambiental. A supletividade (art. 15, LCF 140) implica que o ente federativo mais abrangente só toma para si as atribuições administrativas em matéria ambiental do ente menos abrangente se este último não tiver órgão ou conselho habilitado para executá-las. A habilitação para o

licenciamento e regulação ambiental dá maior autonomia aos municípios o que garante mais capacidade para definir políticas conforme os interesses locais. Neste sentido a descentralização da política ambiental funciona como incentivo à formação dos conselhos e transfere para esfera local o poder decisório sobre projetos de impacto ambiental. Tal arranjo apresenta potencial de aproximação da participação social do sistema de governança territorial, através de IP, como o CMMA.



*Figura 18 - Incidência dos CMMA por faixa de população. Fonte: elaboração dos autores.*

Assim como para os demais conselhos, a MUNIC 2020 inquiriu sobre as características dos CMMA. Prevalcem, entre as funções declaradas, os conselhos com caráter deliberativo (81,3%), ou seja, aqueles com poderes decisórios sobre a administração de recursos e das políticas ambientais municipais. Em seguida aparecem os conselhos consultivos (77,7%), com funções indicativas de medidas a tomar na administração da política ambiental ou de realização de estudos. 37,2% dos CMMA informados também tinham funções normativas, com capacidade para regular e estabelecer diretrizes para a atuação municipal. Por fim, 36,8% eram considerados conselhos fiscalizadores. Vale ressaltar que essas atribuições não são mutuamente excludentes, embora, no desenho da estrutura de governança da política ambiental, possa ser conveniente separar algumas dessas funções em agentes diferentes.

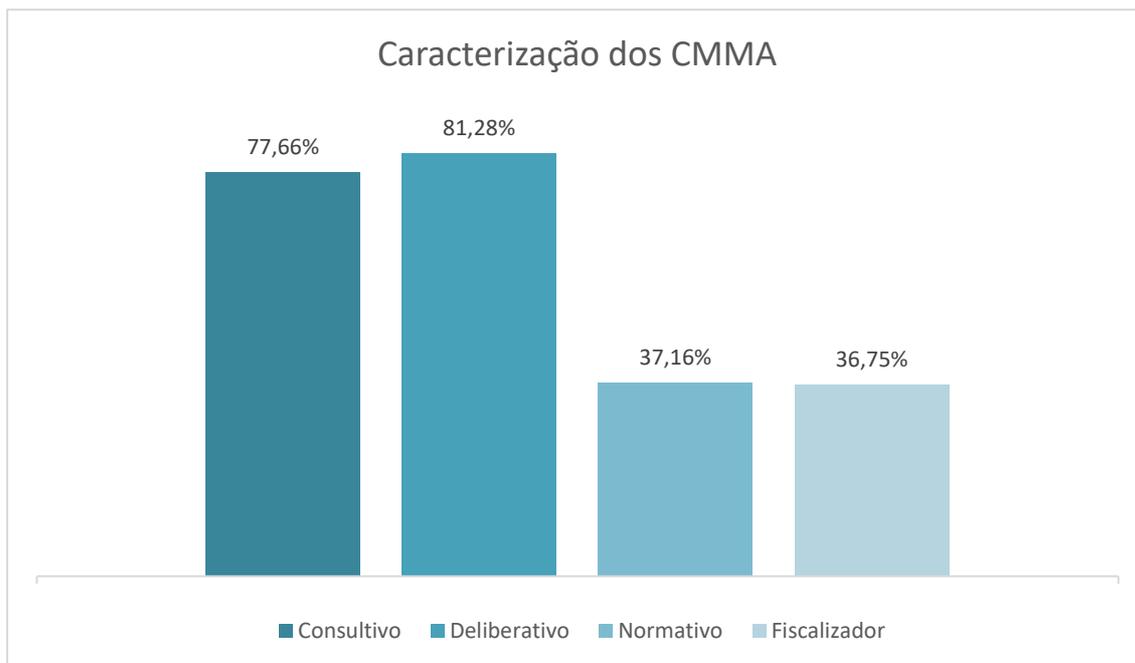


Figura 19 - Caracterização dos conselhos municipais de meio-ambiente. Fonte: elaboração dos autores

No ano anterior à realização da MUNIC, 76% dos CMMA haviam realizado ao menos uma reunião. Dada a relevância das atividades dos conselhos no licenciamento de empreendimentos e projetos urbanos por força de resoluções do CONAMA ou dos conselhos estaduais de meio ambiente e, até mesmo, por determinação dos planos diretores municipais, é esperável que a taxa de atividade seja relativamente alta.

Por outro lado, é pouco provável que 24% dos municípios com conselhos não tenham nenhuma demanda a acompanhar em matéria ambiental. A inoperância de cerca de 1/4 dos conselhos, talvez, indique alguma fragilidade institucional. Sem dados sobre o funcionamento e as atribuições reais dos conselhos, não é possível inferir a efetividade desses como IP. Seria relevante para a PNDU estabelecer condições mínimas de funcionamento para que os CMMA possam cumprir seu papel enquanto IP na execução das políticas ambiental e urbana, em particular no licenciamento e estabelecimento de diretrizes urbanísticas de recorte ambiental.

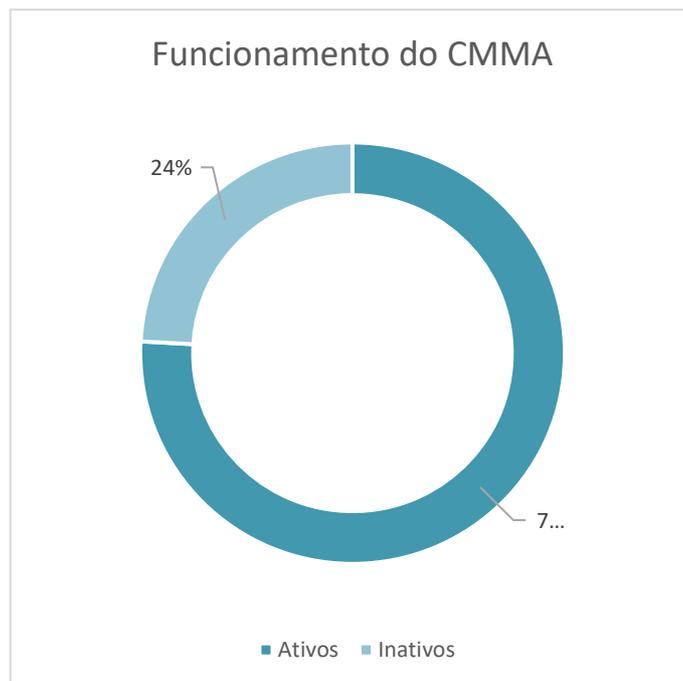


Figura 20 Funcionamento dos CMMA. Fonte: elaboração dos autores

Majoritariamente, os CMMA têm composição paritária, alcançando índices de 80% nas macrorregiões Norte e Sudeste. Na média nacional, menos de 15% são compostos por uma maioria de representantes da sociedade civil. Os conselhos de maioria governamental representam 10% do total. A Resolução nº 237 do CONAMA determinou a necessidade de contemplar a participação social para habilitar aos CMMAs as funções de sua competência dentro do SISNAMA, porém não estabeleceu critérios específicos para a seleção dos representantes. Como visto nos outros casos, a MUNIC não levanta os critérios adotados para a escolha dos representantes da sociedade civil o que inviabiliza qualquer análise no sentido de efetividade da participação ou representatividade de grupos de interesse.

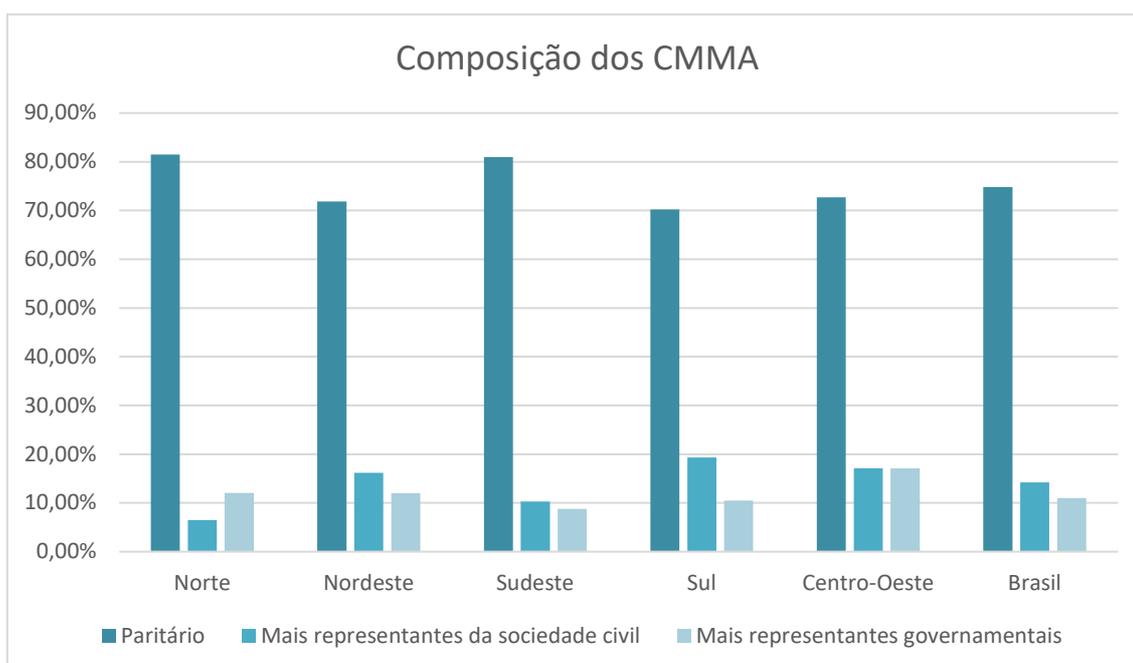


Figura 21 Composição dos CMMA Fonte: elaboração dos autores.

De todos os conselhos mapeados para esta nota técnica, os CMMA são os que contam com a maior proporção de órgãos com algum investimento em capacitação de seus membros, ainda assim, a prática alcança pouco mais de 1/3 dos conselhos levantados. Desse grupo, 4% dos municípios afirmaram realizar capacitações periódicas. Talvez um componente importante para o estímulo à capacitação seja a exigência legal de técnicos habilitados com os quais os demais membros precisam dialogar. Igualmente a natureza das discussões pode exigir conhecimento específico não só de aspectos legais, mas científicos para além do senso comum. De tal forma que para a execução de suas funções os membros precisam estar capacitados para tomar decisões.

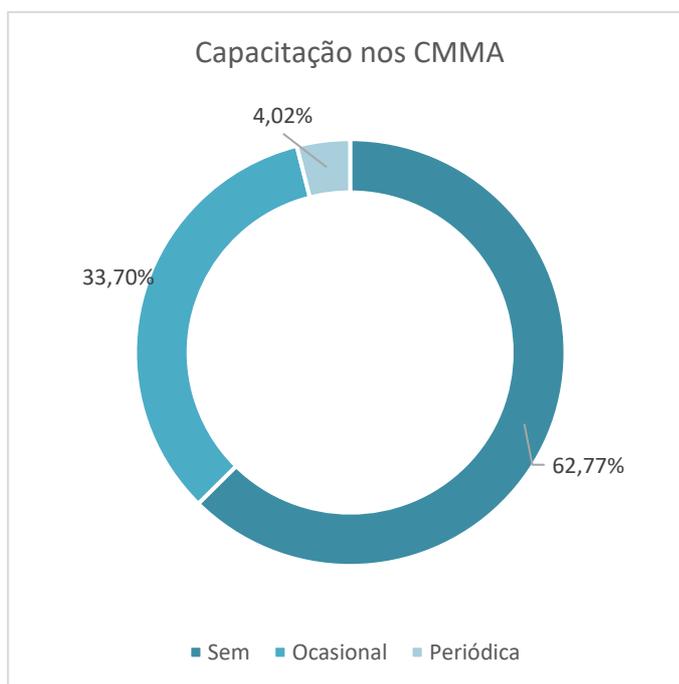
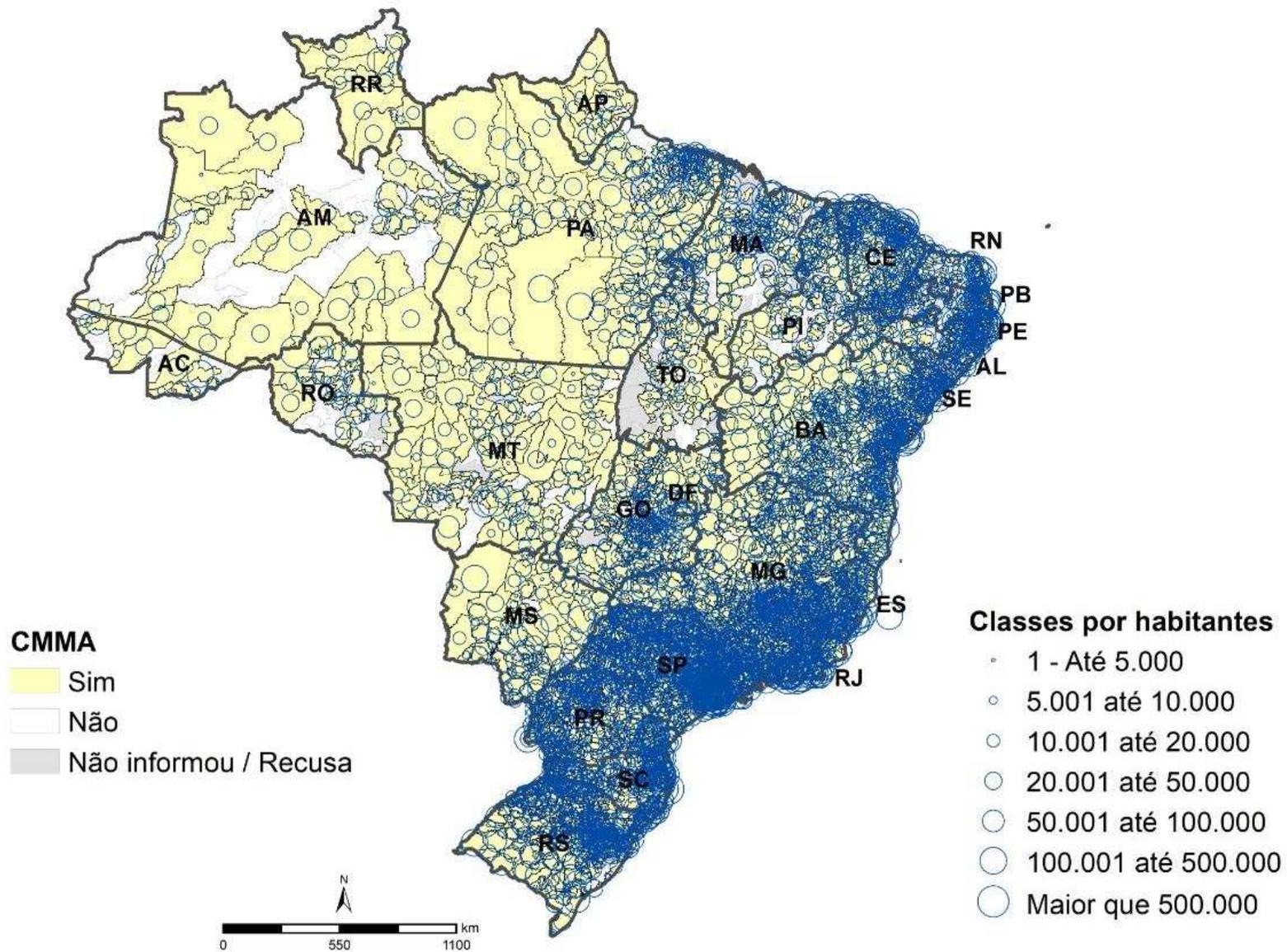


Figura 22 - Capacitação de membros dos CMMA.  
Fonte: elaboração dos autores.



Cartograma 4 - Municípios com CMMA. Fonte: elaboração dos autores.

## 2.3 CANAIS MUNICIPAIS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO

Os últimos 20 anos foram marcados pela acelerada expansão digital dos meios informacionais. O acesso à internet, ainda que não totalmente universalizado, popularizou-se ao ponto de tornar-se o principal canal de circulação de informações além de uma onipresente ferramenta para transações diárias, desde as comunicações pessoais aos meios de pagamento e solicitações diversas como serviços, compras e até atendimento médico. Os processos desencadeados neste período vêm sendo chamados de transformação digital que, no contexto da pandemia de COVID19, foram ainda mais acelerados com a normalização do teletrabalho. Observou-se também a adoção generalizada de uma série de dispositivos de prestação de serviços, coleta de dados, gestão e operação de utilidades públicas baseados em plataformas digitais, em particular aplicativos de uso em telefones celulares.

No contexto da produção de subsídios para uma nova PNDU, foi discutida e publicada a Carta Brasileira para as Cidades Inteligentes (MDR, 2021), integrando os elementos da transformação digital aos objetivos do desenvolvimento urbano. A carta adotou como conceito de cidade inteligente aquelas:

*comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis[...] que [...] promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativa e utilizam a tecnologia para solucionar problemas concretos [...] (MDR, 2021, p. 28-29).*

Justificamos a inclusão dos canais digitais municipais de participação (CDMPs) no mapeamento das potenciais instâncias participativas com papel relevante nas políticas de desenvolvimento urbano em função das diretrizes da Carta. Embora falte ainda literatura especializada que analise a adaptação dos instrumentos digitais às práticas e conceitos de participação que, como pontuamos ao longo desta nota, também carecem de uma consolidação normativa, fixando parâmetros mínimos que assegurem a sua efetividade. Não obstante, independente da normatização ou conceitualização prévias, já é observada, em número significativo de municípios, a adoção de meios de interação da administração com os munícipes com indícios de abertura a uma participação direta nos processos de tomada de decisão.

A MUNIC coleta informações sobre os canais de comunicação disponibilizados pelos municípios desde 2002. A edição de 2019, com a colaboração do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), trouxe como novidade a inclusão de itens sobre as plataformas on-line adotadas pelos municípios. É a partir desses dados que se incluem nesta nota o levantamento dos canais digitais com recorte participativo.

A pesquisa de informações municipais 2019 levantou entre os municípios quantos mantém páginas na internet, contas em redes sociais (Facebook, Instagram, YouTube, WhatsApp) e aplicativos próprios para solicitação e acompanhamento de serviços, bem como para interação com os munícipes.

Em comparação com o levantamento de 2014, constatou-se a quase universalização na adoção de páginas na internet pelas prefeituras. No primeiro levantamento, 88,7% dos municípios haviam afirmado contar com páginas próprias. Em 2019, 5.442 municípios já contavam com páginas na internet o que representa 97,7% do total. O dado sobre as plataformas on-line é ainda mais expressivo, pois 98,2% dos municípios tinham páginas no Facebook, seguido de Instagram (46%), YouTube (21,8%) e WhatsApp (16,7%), o que revela a força das soluções disponibilizadas por empresas consolidadas do meio digital, alcançando mais municípios do que as soluções customizadas como aplicativos e páginas próprias.

A maioria dos municípios com páginas na internet (89,6%) utiliza-as para serviços de informação e notícias locais. Também são utilizadas para informações sobre processos licitatórios (90%), concursos públicos (80,9%), ouvidoria (76,1%) entre outros (IBGE 2020).

Esse perfil de utilização se repete entre aqueles municípios que adotam as plataformas on-line (redes sociais), nas quais 98,3% dos entes locais fazem postagens sobre a prefeitura e 91,6% sobre campanhas e serviços. Nesse segundo grupo, 71,2% adotavam formas interativas com respostas e comentários, contudo apenas 18% já utilizavam tais meios para fazer consultas públicas ou enquetes. Quando somadas aos outros canais como páginas próprias, portais de outros órgãos públicos ou outras páginas, constatase que os CDMPs estão presentes em 26,1% dos municípios.

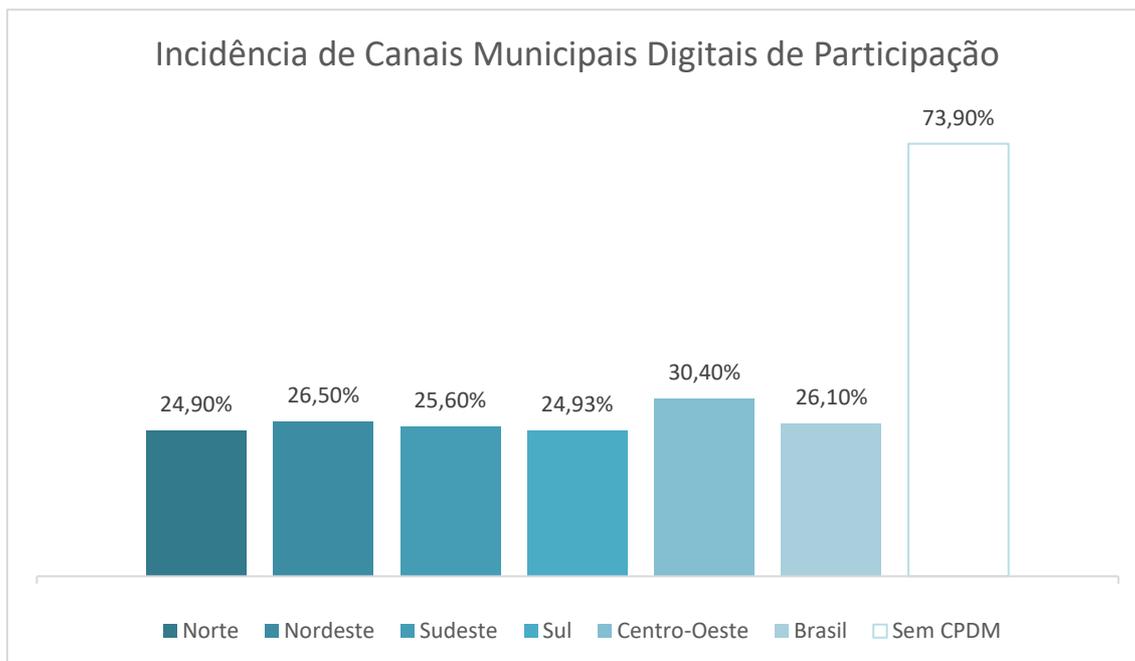
O mapeamento dos CDMPs foi feito a partir dos dados coletados pela MUNIC a respeito dos canais de participação pela internet disponibilizados pelos municípios em quatro modalidades definidas pelo IBGE: i – consulta pública online para envio de contribuições para leis, orçamentos e planos; ii – grupos de discussão como fóruns ou comunidades pela internet; iii – enquete online sobre assuntos de interesse da prefeitura e; iv – votação online para orientar a tomada de decisões sobre políticas públicas, orçamento, etc. (IBGE, 2020 a).

No total 1.453 municípios declaram oferecer algum canal de participação dentro das modalidades definidas pelo IBGE. A disseminação dos CDMPs entre as regiões mostra-se mais equilibrada do que a dos conselhos setoriais de políticas públicas, embora a incidência ainda seja baixa, pois 73,9% (4.117) ainda não ofertam nenhum canal. Dentre as macrorregiões, a com maior disseminação digital é a Centro-Oeste, com pouco mais de 30% dos municípios com canais de participação.

Neste quesito, as tradicionais diferenças regionais não se fazem perceber ainda. As regiões Norte e Nordeste têm proporções de municípios com CDMPs similares ou ligeiramente superiores as das regiões Sul e Sudeste, todas elas próximas da média nacional (26%). Tais números talvez se expliquem pela relativa homogeneização da conectividade entre os centros urbanos. A PNAD de 2018 (IBGE, 2020 b) já apontava que a principal forma de acesso à internet dá-se através dos celulares, sendo esses amplamente difundidos mesmo nas mais isoladas regiões Norte e Centro-Oeste – onde os maiores centros urbanos, recentemente, passarão a contar com ligação por fibra ótica<sup>22</sup>, além das ligações convencionais por ondas de rádio e satélite. No mesmo sentido, a evolução da conectividade dos municípios das áreas mais remotas das demais regiões avança para a integração com os grandes centros mais próximos.

---

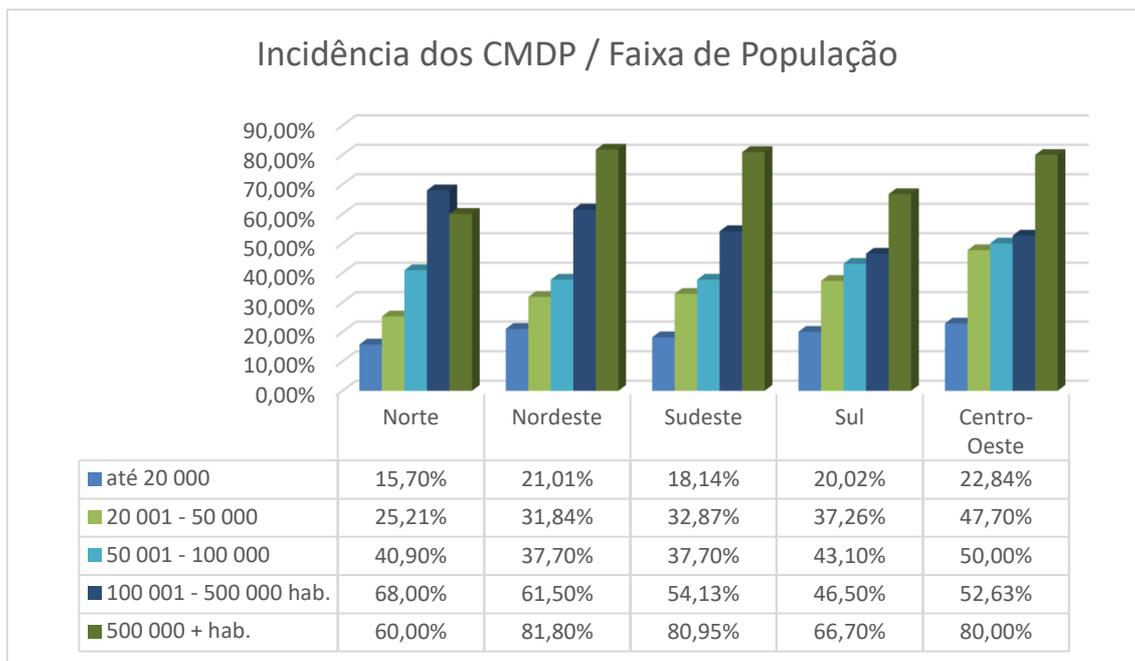
<sup>22</sup> Programa Norte Conectado confira: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/norte-conectado> Acesso em: out. 2022.



*Figura 23 - Incidência dos CMDP Fonte: elaboração dos autores.*

Uma clara tendência na proporção de municípios com CDMPs aparece com relação ao porte populacional. Quanto mais populosos, maior a probabilidade de oferta de algum meio digital de participação dentro das 4 modalidades definidas. Nessa contagem, apenas a Região Norte apresenta uma inversão entre as duas faixas de maior população. É nela que está a menor proporção de municípios de grande porte (>500.000 hab.) com oferta de CDMPs (60%). Em seguida a Região Sul aparece com 66,7%. Nas demais macrorregiões, cerca de 80% dos municípios de maior população declararam oferecer meios digitais de participação. Entre os municípios de menor porte (até 20.000 hab.), a incidência varia entre 15,7%, no Norte, e 22,84%, no Centro Oeste.

Considerando as rápidas transformações nesse segmento, é de se esperar ainda uma consolidação para os próximos anos. À medida que a conectividade avance, as diferenças regionais devem assumir outros contornos mais próximos às questões estruturais. Os municípios de maior porte tendem a não ser tão discrepantes quanto às capacidades institucionais. Por outro lado, as características da rede urbana tendem a se refletir nessas capacidades, assim os municípios menores das macrorregiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste podem se distanciar dos demais das regiões Sul e Sudeste. Contudo, a conectividade facilitada nesses lugares pode servir de instrumento para a promoção das capacidades institucionais possibilitada pela superação do isolamento geográfico, pelo acesso à informação e a serviços de assessoria técnica especializada.



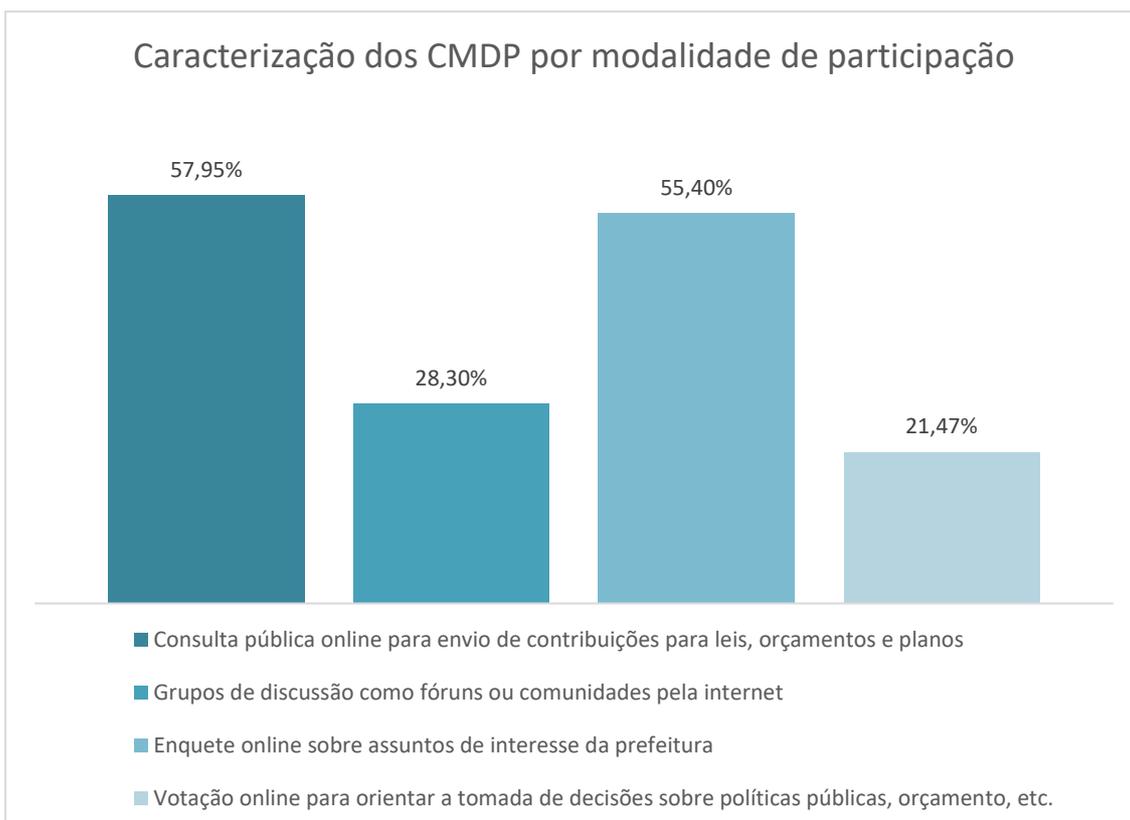
*Figura 24 - Incidência dos CMDP por faixa de população. Fonte: elaboração dos autores.*

Destacando os 1.453 municípios que oferecem algum CDMP nos 12 meses anteriores à realização da pesquisa, dentre os municípios indicaram algum CDMP, a maioria (57,95%) adota-os para coletar contribuições para projetos de leis, planos e orçamentos. Em seguida, 55,4% desses municípios utilizam-se dos canais digitais para enquetes de interesse das prefeituras. Os fóruns e grupos de discussão pela internet são adotados por 28,3% e, por fim, apenas 21,47% utilizam desses canais de participação para votações on-line para orientar a tomada de decisões sobre políticas públicas, orçamento, conteúdo de leis etc.

A distribuição das modalidades entre os diferentes canais também varia. As enquetes e fóruns de discussão concentram-se nas redes sociais, enquanto as consultas públicas para o envio de contribuições são majoritariamente feitas na página ou portal das prefeituras. As votações distribuem-se com pesos aproximados entre as redes sociais e os portais próprios das prefeituras.

A análise mais precisa desses dados para fins de mapeamento dos canais voltados à política urbana fica prejudicada pela ausência de informações sobre o conteúdo das consultas realizadas. Também não há indicadores da quantidade de participantes, nem dos procedimentos adotados para a incorporação dos resultados nos processos decisórios.

Como exercício de análise, podemos organizar as 4 modalidades de participação consideradas pelo IBGE em dois grupos. Um grupo é composto pela abertura à participação em processos de elaboração de instrumentos legais, alguns inclusive de recorrência anual, determinantes das políticas públicas através de sugestões ou de votações sobre as normas em construção. O segundo grupo reúne as modalidades de participação em aberto, não necessariamente voltadas à elaboração de um ato normativo, mas para a



*Figura 25 - Caracterização dos CMDP. Fonte: elaboração dos autores.*

indicação da posição dos participantes sobre algum tema ou questão de âmbito municipal através de discussões e enquetes.

Ambos os grupos reúnem características de deliberação e formação de consensos que os aproximam do conceito de efetividade apontado para as IP. O que os diferencia é o grau de influência na determinação da decisão final através do canal participativo. No primeiro grupo, a possibilidade de sugestão do conteúdo do instrumento normativo e a consulta direta através de votações aproxima a administração da sociedade civil, abrindo espaço para deliberação e formação de consenso.

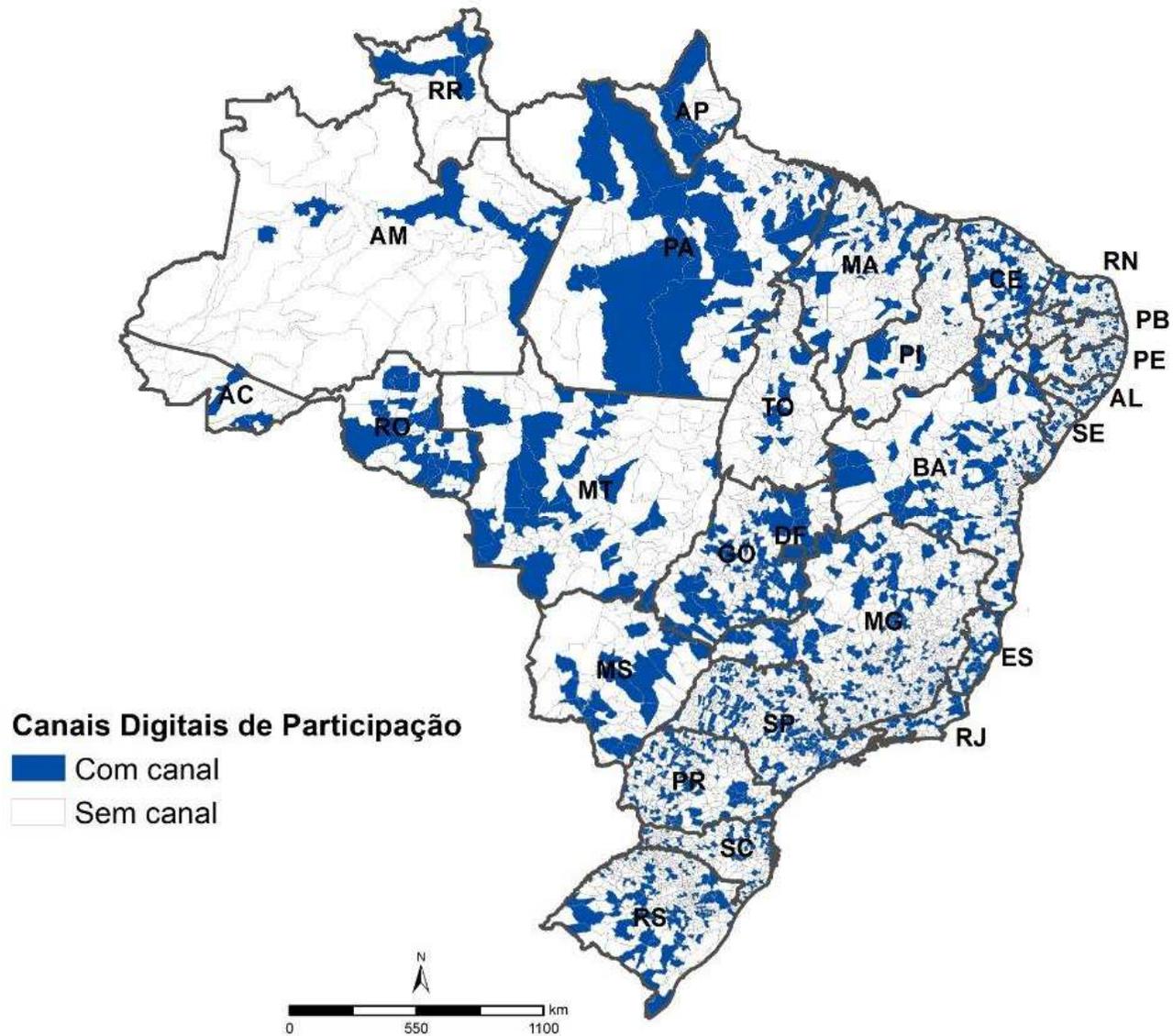
Embora não haja dados disponíveis para verificar a existência de determinação legal que vincule a decisão do ente público aos resultados da votação ou ao conteúdo sugerido, supõe-se uma exposição maior à vontade legitimadora dos participantes. Esse é o caso das votações sobre decisões de políticas públicas e orçamento. Pode-se inferir a pouca disposição das administrações para exposição à apreciação pública de medidas que talvez contrariem ou privilegiem grupos de interesse pela baixa aderência dos municípios a essa forma de participação. Já a abertura para contribuições, talvez, por ter um potencial vinculante menor, pois não aponta necessariamente para uma adesão a uma dada solução, é amplamente adotada pelos municípios que oferecem CDPMs.

No segundo grupo, a mesma tendência pode ser inferida. Os fóruns de discussão, ainda que possam ser organizados por temas, não têm como pautar o conteúdo discutido pelos participantes o que pode facilmente levantar questionamentos sobre as políticas executadas pelo município. Assim, essa modalidade é adotada por menos de 30% dos municípios. Já as enquetes que supõem uma predeterminação das opções aventadas pela administração, portanto, fora das possibilidades de deliberação ou formação de consenso, são mais adotadas.

Em ambos os casos, as inferências baseiam-se numa hipotética vinculação dos processos decisórios ao potencial deliberativo e de formação de consenso desses canais como IPs. Teorias como a da ação comunicativa de Habermas<sup>23</sup> e outras podem atribuir pesos diferentes a cada uma das modalidades. Neste sentido, caberia a PNDU buscar a formação de parâmetros objetivos que pudessem ser normatizados como referência para a construção de um CDPM.

---

<sup>23</sup>Confira Avritzer, 1996



Cartograma 5 - Municípios com CMDP. Fonte: elaboração dos autores.

### 3 RESULTADOS E SUBSÍDIOS SOBRE IPS PARA A PNDU

Os resultados alcançados por esta nota apontam que a instauração das instâncias participativas ainda é um processo em andamento. A constitucionalização das IPs, seja através de conselhos, conferências ou outros mecanismos, é recente e incompleta. Não há dispositivo constitucional determinante da observação efetiva de uma etapa ou dimensão participativa na formação das decisões públicas.

A não convocação dos conselhos, em particular o CNDU, nem a produção de norma que os regule, pode indicar uma estratégia de esvaziamento das estruturas consultivas e colegiadas compostas não só de membros da sociedade civil organizada, como de outras esferas de governo, demonstrando um abandono das políticas de cooperação interfederativa e de ampliação da participação democrática.

A situação presente, junto ao reforço da descentralização das políticas públicas, através de transferências diretas, aponta para a potencial adoção de IPs por gestões municipais de viés mais democrático, em uma reconfiguração do caráter emancipatório das experiências participativas do passado. Contudo, a falta de coordenação nacional prejudica a troca de experiências e o balizamento a partir de diretrizes objetivas comuns. A descentralização também reforça a fragmentação das instâncias de governança, significando a ausência de estímulos externos que fomentem a cooperação necessária nos territórios onde as funções públicas de interesse comum demandam uma gestão integrada.

A não participação dos usuários de políticas públicas, prejudicada pela falta de garantia de representação paritária ou de maioria da sociedade civil nos processos decisórios das IPs, prejudica a possibilidade de uma governança sensível às necessidades públicas e às melhores práticas de prestação dos serviços.

Assim como verificado nas outras notas técnicas do conjunto sobre a governança interfederativa, as estruturas de governança do tipo IP tendem a estar concentradas nas áreas urbanas consolidadas e de maior população. Embora já se verifique que aquelas mais bem estruturadas ou com estímulos externos evidentes como os conselhos de habitação e meio-ambiente, apresentem um grau maior de difusão pelo território.

A partir da experiência com a exigência legal de institucionalização dos CMHs e dos conselhos de saúde para o repasse de recursos, a PNDU poderia adotar a exigência de declaração anual atualizada por parte dos municípios dos dados referentes aos conselhos responsáveis pela gestão de recursos de transferências voluntárias para a execução da política urbana, contribuindo assim para o Sistema de Informações Municipais.

Como apontado, os conselhos registram baixos índices de promoção de capacitação de seus membros por parte dos municípios. Para contornar essa vulnerabilidade interna, a PNDU pode promover, através dos consórcios públicos e da rede federal de assistência técnica<sup>24</sup>, aos municípios, programas de cooperação para o aperfeiçoamento das IPs com a oferta de cursos e oficinas de capacitação. Essa mesma iniciativa pode funcionar como uma rede de troca e acumulação de experiências que ajudem a definir parâmetros objetivos específicos para as diferentes tipologias urbanas.

Os resultados também apontam que o funcionamento das IPs está ligado à ativa execução de políticas federais ou à descentralização de funções administrativas que as demandem como parte da estrutura de

---

<sup>24</sup> Rede sugerida pela nota técnica Assistência Técnica a Municípios na PNDU parte do conjunto de notas sobre governança interfederativa.

gestão. O que enseja um funcionamento eventual ou intermitente. Seria interessante garantir um modelo flexível de financiamento de modo a evitar a desmobilização dos conselhos e as perdas de capital humano e experiência acumulada.

Para superação da fragmentação setorial e territorial, a PNDU poderia adotar o conceito de “bacias” ou territórios baseados em diagnósticos sobre a extensão de serviços passíveis de serem organizados como funções públicas de interesse comum. Assim, a formação de comitês gestores pode ser feita independente da institucionalização da área como região metropolitana ou aglomerados urbanos pelos estados.

O estabelecimento de critérios territoriais poderia ser estendido para os processos de seleção e indicação dos membros representantes da sociedade civil para compor as IPs, a partir da designação de vagas exclusivas para residentes de áreas específicas. Igualmente, seria interessante criar procedimentos de desincompatibilização para evitar a indicação de meros prepostos de agentes governamentais ou de grupos de interesse econômico.

## 4 REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leandro. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate, in: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, Leandro. Teoria Democrática, Racionalidade e Participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In AVRITZER, Leandro. A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 2 ed. São Paulo: Ática, 1996

BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: [http://conama.mma.gov.br/?option=com\\_sisconama&task=arquivo.download&id=237](http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237)

CUNHA, E. S. M. Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2004.

IBGE. ACESSO à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Informativo. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad\\_continua.html?edicao=27138&t=publicacoes](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad_continua.html?edicao=27138&t=publicacoes). Acesso em: set. 2021.

IBGE REGIC 2018 (2019)

IBGE, Coordenação de Geografia. Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil, 2ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. Coordenação de Geografia. Regiões de influência das cidades: 2018. Rio de Janeiro IBGE, 2020b.

IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos municípios brasileiros: 2012. - Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos municípios brasileiros: 2019. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020a

IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos municípios brasileiros: 2020. - Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IPEA. Caderno dos ODS. ODS 11. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_11.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_cadernos_ODS_objetivo_11.pdf)

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa in: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

MDR Ministério do Desenvolvimento Regional. Cartas Brasileira Cidades Inteligentes. Brasília: MDR, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/20201208\\_carta-brasileira-para-cidades-inteligentes\\_final.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/20201208_carta-brasileira-para-cidades-inteligentes_final.pdf) Acesso em: jul. 2022.

OLIVERIA FILHO, João Telmo. A participação popular no planejamento urbano. A experiência do plano diretor de Porto Alegre. Tese (doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>.

TAVARES, Flavio *et. al.* Agir Local: gestão territorial e democrática – uma experiência em Conde – Paraíba – Brasil. João Pessoa: Instituto Território, 2022.

## 5 ANEXOS

1. TABELA 1 - MUNICÍPIOS, TOTAL E COM CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA OU SIMILAR, POR CARACTERÍSTICAS DO CONSELHO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES E AS CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – 2012
2. TABELA 2 - MUNICÍPIOS, TOTAL E COM CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE, POR ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO CONSELHO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES E AS CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - 2020
3. TABELA 3 - MUNICÍPIOS, TOTAL E COM CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, POR ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO CONSELHO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES E AS CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - 2020
4. TABELA 4 - MUNICÍPIOS, TOTAL E COM CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, POR ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO CONSELHO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES E AS CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - 2020
5. TABELA 5 -MUNICÍPIOS, TOTAL E POR FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO PELA INTERNET PROMOVIDAS PELA PREFEITURA– 2019
6. TABELA 5.2 - MUNICÍPIOS, TOTAL E POR FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO PELA INTERNET PROMOVIDAS PELA PREFEITURA –2019

Tabela 1 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, por características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2012								
Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios							
	Total	Com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar						
		Total	Paritá- rio	Caráter do conselho				Realizou reunião nos últimos 12 meses
				Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador	
<b>Brasil</b>	<b>5 565</b>	<b>1 231</b>	<b>1 079</b>	<b>982</b>	<b>901</b>	<b>365</b>	<b>512</b>	<b>888</b>
Até 5 000	1 298	134	124	101	98	35	63	95
De 5 001 a 10 000	1 210	131	113	94	103	41	64	89
De 10 001 a 20 000	1 388	224	204	174	169	70	86	156
De 20 001 a 50 000	1 054	352	302	284	261	113	152	239
De 50 001 a 100 000	327	170	148	148	117	53	70	131
De 100 001 a 500 000	250	187	162	157	132	46	68	149
Mais de 500 000	38	33	26	24	21	7	9	29
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>94</b>	<b>83</b>	<b>66</b>	<b>71</b>	<b>28</b>	<b>44</b>	<b>59</b>
Até 5 000	84	5	4	4	4	1	3	2
De 5 001 a 10 000	83	6	6	5	6	4	3	5
De 10 001 a 20 000	106	15	13	10	10	4	6	8
De 20 001 a 50 000	113	33	28	20	23	11	17	21
De 50 001 a 100 000	39	20	18	15	16	4	9	12
De 100 001 a 500 000	22	14	14	12	11	4	6	10
Mais de 500 000	2	1	194	-	1	-	-	1
<b>Nordeste</b>	<b>1 794</b>	<b>209</b>	<b>7</b>	<b>160</b>	<b>163</b>	<b>98</b>	<b>114</b>	<b>138</b>
Até 5 000	240	7	14	3	5	-	3	3
De 5 001 a 10 000	366	14	46	8	11	7	7	6
De 10 001 a 20 000	587	48	63	34	36	22	25	33
De 20 001 a 50 000	426	70	33	57	55	37	38	42
De 50 001 a 100 000	116	34	24	31	26	17	25	23
De 100 001 a 500 000	48	28	7	22	23	12	14	24
Mais de 500 000	11	8	306	5	7	3	2	7
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>362</b>	<b>13</b>	<b>289</b>	<b>251</b>	<b>81</b>	<b>127</b>	<b>255</b>
Até 5 000	395	16	21	11	11	4	4	10
De 5 001 a 10 000	390	24	36	16	19	6	11	14
De 10 001 a 20 000	355	40	87	29	29	7	9	28
De 20 001 a 50 000	287	107	55	86	75	21	46	68
De 50 001 a 100 000	102	63	81	54	43	16	16	49
De 100 001 a 500 000	122	96	13	80	68	24	36	73
Mais de 500 000	17	16	420	13	6	3	5	13
<b>Sul</b>	<b>1 188</b>	<b>479</b>	<b>92</b>	<b>398</b>	<b>350</b>	<b>136</b>	<b>190</b>	<b>379</b>
Até 5 000	435	98	64	76	71	27	49	76
De 5 001 a 10 000	268	79	100	58	60	21	38	62
De 10 001 a 20 000	232	110	92	94	87	35	44	79
De 20 001 a 50 000	152	106	32	93	80	35	34	86
De 50 001 a 100 000	53	42	36	39	23	12	13	38
De 100 001 a 500 000	44	40	4	35	25	5	11	34
Mais de 500 000	4	4	76	3	4	1	1	4
<b>Centro-Oeste</b>	<b>466</b>	<b>87</b>	<b>8</b>	<b>69</b>	<b>66</b>	<b>22</b>	<b>37</b>	<b>57</b>
Até 5 000	144	8	8	7	7	3	4	4
De 5 001 a 10 000	103	8	9	7	7	3	5	2
De 10 001 a 20 000	108	11	32	7	7	2	2	8
De 20 001 a 50 000	76	36	10	28	28	9	17	22
De 50 001 a 100 000	17	11	7	9	9	4	7	9
De 100 001 a 500 000	14	9	2	8	5	1	1	8
Mais de 500 000	4	4		3	3	-	1	4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012. (Tabela 5 no original)

abela 2 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Transporte, por algumas características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2020

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios													
	Com Conselho Municipal de Transporte													
	Total	Algumas características do conselho												
		Total	Paritário	Tem maior representação governamental	Tem maior representação da sociedade civil	Caráter do conselho				Realizou reunião nos últimos 12 meses	Número de conselheiros (titulares e suplentes)	Realiza capacitação para os membros do conselho		
Consultivo	Deliberativo					Normativo	Fiscalizador	Total	Periodicamente			Ocasionalmente		
<b>Brasil</b>	<b>5 570</b>	<b>551</b>	<b>273</b>	<b>115</b>	<b>161</b>	<b>412</b>	<b>289</b>	<b>120</b>	<b>250</b>	<b>349</b>	<b>9 283</b>	<b>132</b>	<b>15</b>	<b>117</b>
Até 5 000	1 249	37	19	13	5	21	18	12	22	27	468	7	-	7
De 5 001 a 10 000	1 200	33	19	11	3	16	12	14	22	21	286	10	1	9
De 10 001 a 20 000	1 334	74	41	11	22	51	43	21	46	47	785	24	5	19
De 20 001 a 50 000	1 110	129	60	28	40	91	75	32	58	73	1 827	32	5	27
De 50 001 a 100 000	351	106	44	27	35	86	53	17	44	67	1 649	16	-	16
De 100 001 a 500 000	277	137	73	20	43	115	72	19	49	87	3 008	34	3	31
Mais de 500 000	49	35	17	5	13	32	16	5	9	27	1 260	9	1	8
<b>Norte</b>	<b>450</b>	<b>31</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>455</b>	<b>10</b>	<b>-</b>	<b>10</b>
Até 5 000	75	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De 5 001 a 10 000	79	1	1	-	-	1	-	1	1	1	5	-	-	-
De 10 001 a 20 000	105	1	1	-	-	1	1	1	1	1	9	1	-	1
De 20 001 a 50 000	117	6	4	2	-	5	5	3	4	1	50	2	-	2
De 50 001 a 100 000	43	8	5	1	2	7	5	1	6	2	103	2	-	2
De 100 001 a 500 000	26	11	5	2	4	9	8	5	6	6	189	4	-	4
Mais de 500 000	5	4	2	-	2	4	3	1	1	2	99	1	-	1
<b>Nordeste</b>	<b>1 794</b>	<b>81</b>	<b>46</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>61</b>	<b>48</b>	<b>22</b>	<b>44</b>	<b>41</b>	<b>1 354</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>17</b>
Até 5 000	229	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De 5 001 a 10 000	368	4	3	1	-	3	1	2	1	2	35	2	-	2
De 10 001 a 20 000	557	6	4	1	1	6	3	1	4	1	96	1	-	1
De 20 001 a 50 000	455	22	12	5	4	13	14	8	14	12	332	8	4	4
De 50 001 a 100 000	121	15	5	6	4	12	9	4	10	7	180	3	-	3
De 100 001 a 500 000	53	24	15	4	5	19	16	5	12	12	473	8	2	6
Mais de 500 000	11	10	7	2	1	8	5	2	3	7	238	1	-	1
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>182</b>	<b>93</b>	<b>30</b>	<b>59</b>	<b>142</b>	<b>87</b>	<b>28</b>	<b>69</b>	<b>109</b>	<b>3 360</b>	<b>40</b>	<b>3</b>	<b>37</b>
Até 5 000	371	5	3	1	1	5	3	3	3	4	59	2	-	2

De 5 001 a 10 000	388	4	4	-	-	2	1	1	3	-	33	2	-	2
De 10 001 a 20 000	358	17	9	1	7	15	11	6	7	6	171	6	1	5
De 20 001 a 50 000	288	36	14	9	13	26	20	8	16	18	501	4	-	4
De 50 001 a 100 000	109	40	22	8	10	28	17	5	17	26	522	7	-	7
De 100 001 a 500 000	132	66	34	9	23	53	29	4	19	43	1 306	13	1	12
Mais de 500 000	22	14	7	2	5	13	6	1	4	12	768	6	1	5
<b>Sul</b>	<b>1 191</b>	<b>216</b>	<b>100</b>	<b>49</b>	<b>67</b>	<b>156</b>	<b>107</b>	<b>45</b>	<b>93</b>	<b>162</b>	<b>3 391</b>	<b>50</b>	<b>5</b>	<b>45</b>
Até 5 000	438	26	14	10	2	15	10	8	18	19	252	3	-	3
De 5 001 a 10 000	259	20	9	8	3	7	8	8	14	16	178	6	1	5
De 10 001 a 20 000	222	44	24	8	12	24	26	12	28	35	446	14	3	11
De 20 001 a 50 000	161	56	29	9	18	42	30	10	18	36	860	16	1	15
De 50 001 a 100 000	58	35	8	9	18	33	18	5	7	29	713	3	-	3
De 100 001 a 500 000	47	30	16	4	10	30	14	2	7	23	825	7	-	7
Mais de 500 000	6	5	-	1	4	5	1	-	1	4	117	1	-	1
<b>Centro-Oeste</b>	<b>467</b>	<b>41</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>723</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>8</b>
Até 5 000	136	6	2	2	2	1	5	1	1	4	157	2	-	2
De 5 001 a 10 000	106	4	2	2	-	3	2	2	3	2	35	-	-	-
De 10 001 a 20 000	92	6	3	1	2	5	2	1	6	4	63	2	1	1
De 20 001 a 50 000	89	9	1	3	5	5	6	3	6	6	84	2	-	2
De 50 001 a 100 000	20	8	4	3	1	6	4	2	4	3	131	1	-	1
De 100 001 a 500 000	19	6	3	1	1	4	5	3	5	3	215	2	-	2
Mais de 500 000	5	2	1	-	1	2	1	1	-	2	38	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2020. (Tabela – 41 no original)

Tabela 3 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Habitação, por algumas características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2020

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios														
	Total	Com Conselho Municipal de Habitação													
		Total	Algumas características do conselho											Realiza capacitação para os membros do conselho	
			Paritário	Tem maior representação governamental	Tem maior representação da sociedade civil	Caráter do conselho				Realizou reunião nos últimos 12 meses	Número de conselheiros (titulares e suplentes)	Total	Periodicamente	Ocasionalmente	
					Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador							
<b>Brasil</b>	<b>5 570</b>	<b>3 018</b>	<b>2 183</b>	<b>436</b>	<b>394</b>	<b>1 626</b>	<b>2 517</b>	<b>921</b>	<b>1 244</b>	<b>1 239</b>	<b>37 628</b>	<b>704</b>	<b>51</b>	<b>656</b>	
Até 5 000	1 249	694	498	106	89	351	599	185	284	292	7 633	140	10	130	
De 5 001 a 10 000	1 200	576	414	83	79	317	481	186	232	198	6 104	111	5	106	
De 10 001 a 20 000	1 334	634	458	101	74	323	526	201	236	226	7 141	135	10	125	
De 20 001 a 50 000	1 110	605	432	83	88	353	487	196	256	253	7 600	163	11	154	
De 50 001 a 100 000	351	247	187	36	24	131	201	73	108	118	3 486	69	3	66	
De 100 001 a 500 000	277	221	167	22	31	128	188	70	112	125	4 366	71	8	63	
Mais de 500 000	49	41	27	5	9	23	35	10	16	27	1 298	15	4	12	
<b>Norte</b>	<b>450</b>	<b>188</b>	<b>152</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>132</b>	<b>167</b>	<b>74</b>	<b>105</b>	<b>65</b>	<b>2 546</b>	<b>40</b>	<b>2</b>	<b>38</b>	
Até 5 000	75	40	32	3	5	36	34	20	30	10	542	8	-	8	
De 5 001 a 10 000	79	31	23	5	3	24	25	14	23	8	456	4	-	4	
De 10 001 a 20 000	105	35	28	3	4	19	32	11	18	12	358	7	-	7	
De 20 001 a 50 000	117	40	35	3	2	31	37	18	18	15	425	13	1	12	
De 50 001 a 100 000	43	21	16	4	1	10	20	4	5	6	283	2	-	2	
De 100 001 a 500 000	26	17	16	-	1	11	15	7	10	10	304	5	-	5	
Mais de 500 000	5	4	2	1	1	1	4	-	1	4	178	1	1	-	
<b>Nordeste</b>	<b>1 794</b>	<b>701</b>	<b>508</b>	<b>99</b>	<b>92</b>	<b>372</b>	<b>570</b>	<b>215</b>	<b>310</b>	<b>215</b>	<b>8 011</b>	<b>184</b>	<b>17</b>	<b>168</b>	
Até 5 000	229	81	58	12	10	34	67	24	30	21	803	17	2	15	
De 5 001 a 10 000	368	119	90	17	12	68	95	37	56	28	1 168	21	2	19	
De 10 001 a 20 000	557	199	148	32	19	104	164	58	74	58	1 973	41	4	37	
De 20 001 a 50 000	455	188	130	24	33	102	149	59	91	64	2 245	62	6	57	
De 50 001 a 100 000	121	70	50	10	10	35	57	22	35	27	931	27	2	25	
De 100 001 a 500 000	53	36	25	4	7	26	31	15	21	14	685	13	1	12	

Mais de 500 000	11	8	7	-	1	3	7	-	3	3	206	3	-	3
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>885</b>	<b>647</b>	<b>149</b>	<b>87</b>	<b>481</b>	<b>725</b>	<b>270</b>	<b>301</b>	<b>285</b>	<b>10 097</b>	<b>155</b>	<b>11</b>	<b>145</b>
Até 5 000	371	147	109	30	8	69	126	37	42	41	1 257	26	1	25
De 5 001 a 10 000	388	174	128	24	22	98	146	64	58	39	1 424	19	1	18
De 10 001 a 20 000	358	179	127	35	17	95	144	58	55	47	1 766	25	-	25
De 20 001 a 50 000	288	170	118	32	19	98	134	49	57	48	1 821	27	2	26
De 50 001 a 100 000	109	84	68	11	5	47	67	24	33	34	1 057	18	-	18
De 100 001 a 500 000	132	112	86	14	11	61	93	30	48	64	2 112	33	6	27
Mais de 500 000	22	19	11	3	5	13	15	8	8	12	660	7	1	6
<b>Sul</b>	<b>1 191</b>	<b>941</b>	<b>649</b>	<b>128</b>	<b>164</b>	<b>485</b>	<b>816</b>	<b>263</b>	<b>380</b>	<b>504</b>	<b>13 298</b>	<b>236</b>	<b>15</b>	<b>221</b>
Até 5 000	438	346	244	44	58	169	309	80	141	182	4 175	70	5	65
De 5 001 a 10 000	259	190	127	25	38	101	162	55	65	91	2 433	49	2	47
De 10 001 a 20 000	222	160	105	28	27	79	135	53	63	71	2 284	47	5	42
De 20 001 a 50 000	161	142	99	19	24	80	118	45	59	86	2 206	42	1	41
De 50 001 a 100 000	58	55	39	9	7	29	46	16	24	42	999	13	-	13
De 100 001 a 500 000	47	42	30	3	9	23	40	14	25	26	1 039	12	1	11
Mais de 500 000	6	6	5	-	1	4	6	-	3	6	162	3	1	2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>467</b>	<b>303</b>	<b>227</b>	<b>41</b>	<b>34</b>	<b>156</b>	<b>239</b>	<b>99</b>	<b>148</b>	<b>170</b>	<b>3 676</b>	<b>89</b>	<b>6</b>	<b>84</b>
Até 5 000	136	80	55	17	8	43	63	24	41	38	856	19	2	17
De 5 001 a 10 000	106	62	46	12	4	26	53	16	30	32	623	18	-	18
De 10 001 a 20 000	92	61	50	3	7	26	51	21	26	38	760	15	1	14
De 20 001 a 50 000	89	65	50	5	10	42	49	25	31	40	903	19	1	18
De 50 001 a 100 000	20	17	14	2	1	10	11	7	11	9	216	9	1	8
De 100 001 a 500 000	19	14	10	1	3	7	9	4	8	11	226	8	-	8
Mais de 500 000	5	4	2	1	1	2	3	2	1	2	92	1	1	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2020. (Elaborada a partir da tabela 17 do original).

**Tabela 4 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Meio Ambiente, por algumas características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2020**

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios													
	Total	Com Conselho Municipal de Meio Ambiente												
		Total	Algumas características do conselho											
			Paritário	Tem maior representação governamental	Tem maior representação da sociedade civil	Caráter do conselho				Realizou reunião nos últimos 12 meses	Número de conselheiros (titulares e suplentes)	Realiza capacitação para os membros do conselho		
Consultivo	Deliberativo	Normativo				Fiscalizador	Total	Periodicamente	Ocasionalmente					
<b>Brasil</b>	<b>5 570</b>	<b>4 375</b>	<b>3 272</b>	<b>480</b>	<b>621</b>	<b>3 398</b>	<b>3 556</b>	<b>1 626</b>	<b>1 608</b>	<b>3 324</b>	<b>76 416</b>	<b>1 629</b>	<b>176</b>	<b>1 473</b>
Até 5 000	1 249	906	645	121	139	662	713	305	306	642	12 546	285	22	263
De 5 001 a 10 000	1 200	865	641	106	118	656	696	306	344	611	12 520	298	25	275
De 10 001 a 20 000	1 334	1 018	740	120	157	781	809	378	390	747	16 498	370	48	327
De 20 001 a 50 000	1 110	937	720	83	134	768	769	364	338	742	17 827	383	42	349
De 50 001 a 100 000	351	327	265	22	40	268	284	133	120	284	7 682	137	17	122
De 100 001 a 500 000	277	274	226	20	28	227	241	115	92	250	7 701	127	14	116
Mais de 500 000	49	48	35	8	5	36	44	25	18	48	1 642	29	8	21
<b>Norte</b>	<b>450</b>	<b>324</b>	<b>264</b>	<b>39</b>	<b>21</b>	<b>262</b>	<b>275</b>	<b>159</b>	<b>158</b>	<b>221</b>	<b>5 427</b>	<b>115</b>	<b>14</b>	<b>103</b>
Até 5 000	75	44	34	9	1	35	35	19	23	27	669	10	1	9
De 5 001 a 10 000	79	46	35	10	1	43	41	20	26	30	646	17	1	16
De 10 001 a 20 000	105	74	59	8	7	53	61	36	38	48	1 106	30	2	28
De 20 001 a 50 000	117	90	76	6	8	73	75	47	39	55	1 434	30	5	27
De 50 001 a 100 000	43	40	36	1	3	33	36	18	19	35	877	14	3	11
De 100 001 a 500 000	26	26	22	3	1	22	23	16	11	22	624	10	2	8
Mais de 500 000	5	4	2	2	-	3	4	3	2	4	71	4	-	4
<b>Nordeste</b>	<b>1 794</b>	<b>1 079</b>	<b>775</b>	<b>129</b>	<b>175</b>	<b>836</b>	<b>842</b>	<b>408</b>	<b>468</b>	<b>778</b>	<b>18 623</b>	<b>458</b>	<b>66</b>	<b>400</b>
Até 5 000	229	87	58	12	17	59	63	27	34	59	1 250	31	4	27
De 5 001 a 10 000	368	165	110	20	35	115	123	56	78	105	2 311	54	7	48
De 10 001 a 20 000	557	335	235	44	56	256	257	121	144	231	5 350	144	21	125
De 20 001 a 50 000	455	327	243	36	48	269	263	134	145	247	5 658	151	21	133
De 50 001 a 100 000	121	102	82	9	11	84	80	42	47	82	2 343	51	9	44
De 100 001 a 500 000	53	52	40	5	7	44	46	21	18	43	1 337	22	2	20

Mais de 500 000	11	11	7	3	1	9	10	7	2	11	374	5	2	3
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>1 549</b>	<b>1 254</b>	<b>136</b>	<b>159</b>	<b>1 235</b>	<b>1 300</b>	<b>580</b>	<b>476</b>	<b>1 215</b>	<b>26 720</b>	<b>600</b>	<b>59</b>	<b>548</b>
Até 5 000	371	326	256	35	35	247	267	122	94	234	4 173	121	7	114
De 5 001 a 10 000	388	352	283	31	38	280	297	131	116	245	4 798	131	9	123
De 10 001 a 20 000	358	333	256	40	37	263	278	122	105	257	5 264	106	16	92
De 20 001 a 50 000	288	277	228	20	29	232	230	108	78	237	5 469	119	11	110
De 50 001 a 100 000	109	108	97	4	7	94	95	42	35	100	2 498	43	4	39
De 100 001 a 500 000	132	131	116	5	10	105	113	46	37	120	3 721	65	7	60
Mais de 500 000	22	22	18	1	3	14	20	9	11	22	797	15	5	10
<b>Sul</b>	<b>1 191</b>	<b>1 020</b>	<b>716</b>	<b>107</b>	<b>197</b>	<b>767</b>	<b>827</b>	<b>363</b>	<b>361</b>	<b>780</b>	<b>19 270</b>	<b>319</b>	<b>17</b>	<b>303</b>
Até 5 000	438	349	236	46	67	246	279	111	124	244	5 211	93	2	91
De 5 001 a 10 000	259	211	152	24	35	158	162	74	82	160	3 560	62	5	57
De 10 001 a 20 000	222	190	132	17	41	145	151	70	67	141	3 423	63	6	57
De 20 001 a 50 000	161	161	116	12	33	127	135	55	50	135	3 731	55	2	54
De 50 001 a 100 000	58	57	38	5	14	43	53	23	15	48	1 578	22	1	21
De 100 001 a 500 000	47	46	37	2	7	42	42	26	20	46	1 555	22	1	21
Mais de 500 000	6	6	5	1	-	6	5	4	3	6	212	2	-	2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>467</b>	<b>403</b>	<b>263</b>	<b>69</b>	<b>69</b>	<b>298</b>	<b>312</b>	<b>116</b>	<b>145</b>	<b>330</b>	<b>6 376</b>	<b>137</b>	<b>20</b>	<b>119</b>
Até 5 000	136	100	61	19	19	75	69	26	31	78	1 243	30	8	22
De 5 001 a 10 000	106	91	61	21	9	60	73	25	42	71	1 205	34	3	31
De 10 001 a 20 000	92	86	58	11	16	64	62	29	36	70	1 355	27	3	25
De 20 001 a 50 000	89	82	57	9	16	67	66	20	26	68	1 535	28	3	25
De 50 001 a 100 000	20	20	12	3	5	14	20	8	4	19	386	7	-	7
De 100 001 a 500 000	19	19	11	5	3	14	17	6	6	19	464	8	2	7
Mais de 500 000	5	5	3	1	1	4	5	2	-	5	188	3	1	2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2020. (Elaborada a partir da tabela 109 do original)

**Municípios, total e por formas de participação do cidadão pela internet promovidas pela prefeitura nos últimos 12 meses, por local de realização, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2019**

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios											Não disponibilizou nenhuma das formas mencionadas
	Total	Formas de participação do cidadão pela internet promovidas pela prefeitura nos últimos 12 meses										
		Consulta pública online para envio de contribuições para leis, orçamentos e planos					Grupos de discussão como fóruns ou comunidades pela internet					
		Local de participação					Local de participação					
Total	Website ou portal da prefeitura	Website ou portal de outro órgão público	Redes sociais	Outro website ou portal	Total	Website ou portal da prefeitura	Website ou portal de outro órgão público	Redes sociais	Outro website ou portal			
<b>Brasil</b>	<b>5 570</b>	<b>842</b>	<b>695</b>	<b>49</b>	<b>278</b>	<b>50</b>	<b>411</b>	<b>87</b>	<b>20</b>	<b>338</b>	<b>21</b>	<b>4 117</b>
Até 5 000	1 253	95	82	5	21	3	38	15	2	25	3	1 072
De 5 001 a 10 000	1 199	119	102	5	34	9	70	18	3	59	4	962
De 10 001 a 20 000	1 345	180	144	13	58	10	96	13	4	81	4	1 010
De 20 001 a 50 000	1 100	217	169	16	98	11	115	17	8	100	4	732
De 50 001 a 100 000	349	89	71	7	32	7	41	4	2	34	2	209
De 100 001 a 500 000	276	111	98	2	29	4	39	14	-	30	1	121
Mais de 500 000	48	31	29	1	6	6	12	6	1	9	3	11
<b>Norte</b>	<b>450</b>	<b>64</b>	<b>55</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>31</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>27</b>	<b>-</b>	<b>338</b>
Até 5 000	76	4	4	-	-	-	1	1	-	-	-	68
De 5 001 a 10 000	78	7	6	-	3	-	7	4	1	7	-	64
De 10 001 a 20 000	107	11	10	-	3	1	7	2	-	5	-	84
De 20 001 a 50 000	115	18	17	2	5	2	9	3	2	8	-	86
De 50 001 a 100 000	44	10	7	-	5	2	5	-	-	5	-	26
De 100 001 a 500 000	25	11	8	-	4	-	2	1	-	2	-	8
Mais de 500 000	5	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<b>Nordeste</b>	<b>1 794</b>	<b>235</b>	<b>181</b>	<b>15</b>	<b>98</b>	<b>14</b>	<b>131</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>108</b>	<b>10</b>	<b>1 319</b>

<b>Até 5 000</b>	228	13	11	-	5	-	1	-	-	1	-	190
De 5 001 a 10 000	368	31	23	1	12	5	20	6	1	16	2	299
De 10 001 a 20 000	565	64	48	6	23	3	38	7	3	30	3	428
De 20 001 a 50 000	449	74	52	6	39	2	46	5	3	41	3	306
De 50 001 a 100 000	121	25	21	1	11	3	15	3	1	11	1	74
De 100 001 a 500 000	52	21	19	-	6	-	7	4	-	6	-	20
<b>Mais de 500 000</b>	11	7	7	1	2	1	4	3	1	3	1	2
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>288</b>	<b>253</b>	<b>13</b>	<b>77</b>	<b>10</b>	<b>125</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>99</b>	<b>3</b>	<b>1 241</b>
Até 5 000	375	37	33	1	6	-	18	8	1	12	-	316
De 5 001 a 10 000	385	35	34	3	8	1	17	2	-	16	-	323
De 10 001 a 20 000	359	47	39	3	14	1	26	3	1	21	1	277
De 20 001 a 50 000	289	66	54	2	26	2	30	4	2	25	-	194
De 50 001 a 100 000	106	28	23	2	8	1	10	-	-	9	1	66
De 100 001 a 500 000	133	61	57	2	12	2	18	7	-	11	-	61
Mais de 500 000	21	14	13	-	3	3	6	2	-	5	1	4
<b>Sul</b>	<b>1 191</b>	<b>171</b>	<b>141</b>	<b>15</b>	<b>51</b>	<b>12</b>	<b>73</b>	<b>14</b>	<b>-</b>	<b>60</b>	<b>6</b>	<b>894</b>
Até 5 000	439	33	26	3	8	2	14	4	-	9	2	382
De 5 001 a 10 000	259	28	24	-	5	2	11	3	-	7	2	200
De 10 001 a 20 000	221	41	34	3	13	3	18	1	-	18	-	153
De 20 001 a 50 000	161	36	29	6	16	4	18	3	-	16	1	101
De 50 001 a 100 000	58	18	15	3	5	-	6	1	-	5	-	33
De 100 001 a 500 000	47	12	10	-	4	1	6	2	-	5	1	23
Mais de 500 000	6	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>467</b>	<b>84</b>	<b>65</b>	<b>4</b>	<b>32</b>	<b>9</b>	<b>51</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>44</b>	<b>2</b>	<b>325</b>
<b>Até 5 000</b>	135	8	8	1	2	1	4	2	1	3	1	116
De 5 001 a 10 000	109	18	15	1	6	1	15	3	1	13	-	76
De 10 001 a 20 000	93	17	13	1	5	2	7	-	-	7	-	68
De 20 001 a 50 000	86	23	17	-	12	1	12	2	1	10	-	45
De 50 001 a 100 000	20	8	5	1	3	1	5	-	1	4	-	10
De 100 001 a 500 000	19	6	4	-	3	1	6	-	-	6	-	9
Mais de 500 000	5	4	3	-	1	2	2	1	-	1	1	1

**Municípios, total e por formas de participação do cidadão pela internet promovidas pela prefeitura nos últimos 12 meses, por local de realização, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2019**

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios											Não disponibilizou nenhuma das formas mencionadas
	Total	Formas de participação do cidadão pela internet promovidas pela prefeitura nos últimos 12 meses										
		Enquete online sobre assuntos de interesse da prefeitura					Votação online para orientar a tomada de decisões sobre políticas públicas, orçamento etc.					
		Total	Local de participação				Total	Local de participação				
Website ou portal da prefeitura	Website ou portal de outro órgão público		Redes sociais	Outro website ou portal	Website ou portal da prefeitura	Website ou portal de outro órgão público		Redes sociais	Outro website ou portal			
<b>Brasil</b>	<b>5 570</b>	<b>805</b>	<b>387</b>	<b>31</b>	<b>544</b>	<b>48</b>	<b>312</b>	<b>175</b>	<b>25</b>	<b>147</b>	<b>29</b>	<b>4 117</b>
Até 5 000	1 253	102	55	3	60	7	29	14	4	10	4	1 072
De 5 001 a 10 000	1 199	130	61	7	85	10	45	25	5	19	6	962
De 10 001 a 20 000	1 345	182	79	4	133	6	70	35	5	36	7	1 010
De 20 001 a 50 000	1 100	218	96	10	162	15	85	42	7	49	4	732
De 50 001 a 100 000	349	74	38	4	50	3	34	22	3	18	1	209
De 100 001 a 500 000	276	78	44	1	45	3	30	22	-	9	1	121
Mais de 500 000	48	21	14	2	9	4	19	15	1	6	6	11
<b>Norte</b>	<b>450</b>	<b>61</b>	<b>31</b>	<b>2</b>	<b>37</b>	<b>3</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>338</b>
Até 5 000	76	6	4	-	2	-	-	-	-	-	-	68
De 5 001 a 10 000	78	5	4	-	2	-	2	2	-	-	-	64
De 10 001 a 20 000	107	14	5	-	10	-	7	4	-	4	-	84
De 20 001 a 50 000	115	17	10	2	10	2	10	5	1	6	1	86
De 50 001 a 100 000	44	11	5	-	7	1	6	4	-	2	1	26
De 100 001 a 500 000	25	6	2	-	5	-	1	-	-	1	-	8
Mais de 500 000	5	2	1	-	1	-	1	1	-	-	-	2
<b>Nordeste</b>	<b>1 794</b>	<b>299</b>	<b>115</b>	<b>15</b>	<b>232</b>	<b>18</b>	<b>95</b>	<b>45</b>	<b>8</b>	<b>59</b>	<b>9</b>	<b>1 319</b>
<b>Até 5 000</b>	228	28	11	-	22	2	4	2	-	4	-	190
De 5 001 a 10 000	368	44	15	2	32	6	15	7	1	7	3	299
De 10 001 a 20 000	565	76	31	3	61	2	21	9	2	12	4	428

De 20 001 a 50 000	449	96	31	4	77	5	37	14	2	25	1	306
De 50 001 a 100 000	121	30	14	4	22	1	9	6	2	7	-	74
De 100 001 a 500 000	52	19	9	-	15	1	4	3	-	1	-	20
<b>Mais de 500 000</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>206</b>	<b>118</b>	<b>5</b>	<b>119</b>	<b>9</b>	<b>89</b>	<b>64</b>	<b>3</b>	<b>31</b>	<b>6</b>	<b>1 241</b>
Até 5 000	375	31	23	1	12	1	10	6	-	4	1	316
De 5 001 a 10 000	385	26	14	3	16	1	7	5	1	3	-	323
De 10 001 a 20 000	359	43	20	1	30	1	18	12	1	7	1	277
De 20 001 a 50 000	289	44	24	-	30	2	17	12	1	7	-	194
De 50 001 a 100 000	106	20	10	-	13	1	7	5	-	4	-	66
De 100 001 a 500 000	133	33	21	-	14	1	22	18	-	4	1	61
Mais de 500 000	21	9	6	-	4	2	8	6	-	2	3	4
<b>Sul</b>	<b>1 191</b>	<b>160</b>	<b>88</b>	<b>8</b>	<b>95</b>	<b>14</b>	<b>70</b>	<b>36</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>894</b>
Até 5 000	439	27	13	1	16	4	12	4	4	1	3	382
De 5 001 a 10 000	259	36	21	2	20	3	15	8	3	6	2	200
De 10 001 a 20 000	221	37	19	-	22	2	19	9	1	10	2	153
De 20 001 a 50 000	161	36	18	4	25	4	13	7	3	4	2	101
De 50 001 a 100 000	58	10	7	-	6	-	9	6	1	3	-	33
De 100 001 a 500 000	47	13	9	1	6	1	-	-	-	-	-	23
Mais de 500 000	6	1	1	-	-	-	2	2	-	-	-	2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>467</b>	<b>79</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>61</b>	<b>4</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>325</b>
<b>Até 5 000</b>	<b>135</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>116</b>
De 5 001 a 10 000	109	19	7	-	15	-	6	3	-	3	1	76
De 10 001 a 20 000	93	12	4	-	10	1	5	1	1	3	-	68
De 20 001 a 50 000	86	25	13	-	20	2	8	4	-	7	-	45
De 50 001 a 100 000	20	3	2	-	2	-	3	1	-	2	-	10
De 100 001 a 500 000	19	7	3	-	5	-	3	1	-	3	-	9
Mais de 500 000	5	3	2	-	1	1	3	2	-	1	2	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2019. Elaborada a partir da tabela 03 do original)