

Título do capítulo	CAPÍTULO 9 INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A PNDU: APONTAMENTOS PARA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE E APERFEIÇOAMENTO
Autor(es)	Carlos Henrique C. Ferreira Jr.
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap9

Título do livro	Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa
Volume	2
Série	Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350585
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A PNDU: APONTAMENTOS PARA AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE E APERFEIÇOAMENTO

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.¹

1 INTRODUÇÃO

A institucionalização de estruturas democráticas para a gestão do território, incluída a participação social, compõe o objetivo 11 (cidades e comunidades sustentáveis) dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e é integrante da Nova Agenda Urbana estabelecida a partir da conferência da ONU Habitat III. O Brasil é signatário da Agenda 2030, que estabelece os ODS. Dentre as metas estabelecidas pela agenda, a de número 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, p. 18). 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.

A *Nota Técnica* intitulada *Instâncias Participativas Municipais de Política Urbana: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio ambiente e canais digitais de participação* objetivou mapear as instâncias participativas (IPs) municipais com atuação em política urbana contemplando os objetivos da agenda assumida (Ferreira Junior, 2022). As questões sobre a definição do papel institucional e a formação das IPs levantadas a partir da discussão dos dados na nota são o objeto de discussão deste capítulo.

O mapeamento realizado revela as dificuldades para a obtenção de informações precisas sobre as IPs. Por exemplo, as bases de dados disponíveis não permitem análises sobre a efetividade dessas instâncias como espaços participativos. Também não há informações sobre a relação com as demais estruturas de governo locais compondo um regime de governança territorial interferfederativa – entendida como arranjos de relações entre agentes público-estatais e privados ou da sociedade

1. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e advogado consultor em política e planejamento urbano e regional. *E-mail*: <ferreira.carloshc@gmail.com>.

civil, incluídas organizações sociais e agentes econômicos, no planejamento territorial. Tampouco há bases consolidadas sobre arranjos administrativos interfederativos como os consórcios públicos – entidades empregadas na gestão de políticas públicas de interesse comum dos municípios, e incluídas como instrumentos de gestão metropolitana ao lado de IPs pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

Além desses aspectos, evidencia-se a carência de critérios legais e objetivos que disciplinem a criação de IPs de modo a assegurar, ao menos pelo controle jurídico, sua efetividade, e que possibilitem análises de desempenho e avaliação das políticas pelas quais são responsáveis.

Nesse sentido, faz-se necessário resgatar a situação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), instância responsável pela articulação federal da participação em política urbana e ainda pelas diretrizes de participação aplicáveis às conferências das cidades. Ambos, o conselho e as conferências, são elementos constituintes de uma potencial estrutura de governança interfederativa apta a integrar a participação na política urbana.

A discussão inicia-se pela construção do conceito de democracia participativa; em seguida recupero os fundamentos qualificadores das IPs; sinalizo as necessidades para a produção de dados consistentes sobre IPs; ao final, proponho pontos para repensar a institucionalização das IPs atuantes na política urbana.

Além desta introdução, o trabalho divide-se em mais quatro seções. A segunda retoma a definição das instâncias participativas, critérios de efetividade e relação com as demais estruturas de governo, compondo o quadro ampliado da governança. A terceira aborda o ConCidades – instância de referência para as demais estruturas participativas – e seu papel na governança participativa na esfera federal. Na quarta, apresentam-se os resultados do mapeamento das IPs e as questões envolvendo os dados disponíveis. A quinta seção conclui com o levantamento de questões para o aperfeiçoamento das IPs em política urbana e seu potencial na governança do território.

2 INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS EM QUE TERMOS?

A análise inicial dá-se a partir dos fundamentos da democracia participativa como institucionalizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Também são tomadas como referência as propostas para estudos de efetividade das IPs, particularmente quanto aos atributos necessários para caracterizar os conselhos municipais em política urbana como efetivamente participativos.

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.

2.1 Institucionalização da democracia participativa

A CF/1988 estabeleceu um rol sucinto de formas participativas, embora afirme a soberania popular e o exercício direto dela no parágrafo único do art. 1º. Já o art. 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 a 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 nº 71 (2012) 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 art. 14 (dos direitos políticos) nem no art. 37 (princípios da administração pública) a inclusão de instâncias ou de uma dimensão participativa como princípio a ser observado pela administração pública e pelo 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 nº 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 políticas públicas que incorporaram instâncias colegiadas 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 colegiados para participar da administração das respectivas políticas públicas, porém sem situá-los no processo de tomada de decisões.

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 caracterizado por um certo 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 rei soberano, da religião e

do conquistador para a soberania popular. 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 complexidade das sociedades e da burocracia estatal que exigiam a tomada de decisões “técnicas” – compatíveis com a racionalidade aplicada à condução da vida, ou ao mundo administrado – em detrimento do senso comum dos pequenos coletivos. A solução encontrada foi o insulamento das instituições políticas por meio da redução da participação social à 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, 2011a).

Essa é a base do conceito inicial de participação que influenciou a constituinte de 1988. A participação até então caracterizava-se pela autogestão e mobilização popular autônomas em antagonismo às 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 destes nas decisões na administração das políticas públicas (Lavalle, 2011a).

Em 2014, deu-se um passo maior no sentido de institucionalização das IPs ao criar-se a Política Nacional de Participação (PNP) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), a partir do Decreto Nacional nº 8.243 de 2014.

O incentivo para a criação do SNPS estava no estabelecimento de princípios comuns a serem observados por todas as IPs, consolidação dos instrumentos e categorias de participação. Contudo, a PNP e o SNPS já nasceram com a fragilidade de não terem sido criadas por lei, mas sim por decreto regulamentar, atrelado à lei de organização da administração federal do primeiro governo Lula (2003). As disposições não chegaram a estabelecer critérios objetivos nem atribuições específicas a órgão de Estado para fazer a verificação do cumprimento das diretrizes da PNP. No curto período em que esteve em vigor (2014-2019), pode a PNP ter servido de referência para o estabelecimento de IPs setoriais afins à política urbana. O decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.759 de 2019, do governo Bolsonaro, avesso à participação social democrática.

2.2 Pontos para a análise da efetividade das instâncias participativas

A baixa recepção inicial pela CF/1988, seguida da fraca regulamentação sobre a composição das IPs e seu papel no processo decisório, deixou indefinidas as possibilidades de análise de efetividade. Os primeiros levantamentos sobre as IPs avaliaram os casos de ausência ou não participação nos setores e políticas em que já havia previsão legal para instituí-la. Já a segunda geração de estudos começou a dedicar-se ao funcionamento dessas instâncias, suas características e efetividade (Lavalle, 2011b).

Desses estudos foi possível identificar pelo menos três categorias de IPs: os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências de políticas setoriais (Lavalle, 2011b). Uma quarta categoria 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 primeira delas é que a IP pode ser definida pela capacidade de influenciar, controlar ou decidir uma política pública (Cunha, 2004). Não é simples determinar um nexo 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, 2011b).

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, arguir, construir entendimentos, ou seja, expor posições na composição de uma solução comum, não necessariamente por consenso, mas pela busca de um compromisso comum que efetivamente componha a execução da política pública (Avritzer, 2011; Lavalle, 2011b).

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, a confiança e os laços de solidariedade entre participantes (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, seus efeitos e o funcionamento das IPs. Uma indicação para realização dessa avaliação é a adoção de estudos de casos em pares de lugares com características semelhantes. Desse modo, observa-se a importância da adoção de recortes regionais e por faixas de porte de população, bem como a possibilidade de cruzamento com outras formas de categorização de municípios para os estudos neste tema.

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 duas categorias: a dos agentes econômicos organizados (empresas, seus sindicatos e associações) e a dos representantes de entidades de classe ou de grupos de interesse organizados (profissionais, técnicos, especialistas, representantes de movimentos populares etc.).

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 agentes organizados de setores econômicos que se articulam ou cooptam 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 todo caso, 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 tipo de caso, nota-se a rejeição de parte da população à IP gerida pelo governo local, vendo-a 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.

De todas 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 à 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, 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 ConCidades, 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 a necessidade de coordenação das políticas públicas e, portanto, de articulação das IPs entre os municípios – as metrópoles e os aglomerados urbanos.

O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) contempla a participação como diretriz (parágrafo único, art. 3^a) e parte dos processos decisórios na administração das funções públicas de interesse comum (arts. 7^a e 12) no âmbito da governança interfederativa aplicada às regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs), abordando, portanto, a dimensão territorial. Todavia não há detalhamento dessas diretrizes, cabendo aos entes federativos, em particular aos estados, a partir das leis de criação das RMs e AUs e dos planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs), regulamentá-las quando da criação dessas entidades territoriais.

2.3 Desafios para a manutenção de IPs em municípios: um caso a aprofundar

Existem 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 IPs, ao menos no mesmo recorte de escala territorial e de população. É o caso do município de Conde (Paraíba), 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 os canais de participação, bem como ocorreu a criação ou a formalização legal de conselhos permanentes.

Desse modo, por meio de oficinas temáticas com ampla divulgação, auxílio de facilitadores e relatores, promoveu-se a mobilização em prol da participação dos municípios. 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 IPs. Por outro lado, o próprio relato aponta a precariedade institucional dessa forma de gestão do território. Passada a administração, o mandato seguinte (a partir de 2020) desfez ou tornou inoperantes as IPs criadas.

Esse dado aponta para um aspecto levantado por Lavalle (2011b) 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 IPs 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.

3 O CONCIDADES: DESARTICULAÇÃO E PERSPECTIVAS

Desde 2017, duas das principais IPs em políticas urbanas federais, a Conferência Nacional das Cidades e o 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.

A Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001 foi editada na esteira da sanção do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), 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 ConCidades foi criado com o nome de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), vinculado à Presidência da República.

Entre a MP nº 2.220 de 2001 e a regulamentação do CNDU, foi criado o Ministério das Cidades, em janeiro de 2003. Em dezembro do mesmo ano foi

convocada a I Conferência Nacional das Cidades, evento que aprovou a criação do ConCidades, materializando o CNDU criado pela MP de 2001. Desse modo, foi estabelecida uma circularidade entre as duas instâncias, que se tornaram cooriginárias, 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 foi 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. A segunda regulamentação, Decreto Federal nº 5.790/2006, passou a referir-se ao Conselho das Cidades pela sigla ConCidades. Além disso, a partir desse decreto, o número de integrantes foi ampliado para 86, com o aumento de quatro assentos para representantes dos movimentos populares, três para os estados, dois para os municípios e um 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 (2016-2018) seria editada a MP 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 art. 43 do Estatuto da Cidade. A partir da terceira 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 quarta e a quinta conferências ocorreram sob essa regulamentação nos anos de 2010 e 2013, respectivamente. A sexta conferência estava prevista para ocorrer em 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 três para quatro anos.

O mesmo decreto de 2017 também suprimiu as regras de eleição dos delegados do ConCidades pela conferência. Terminado o mandato de três anos dos conselheiros, as respectivas substituições não ocorreram, tampouco houve a convocação do conselho pelo ministério.

A MP nº 870, convertida na Lei Federal nº 13.844, ambas de 2019, dispendo sobre a 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” (Brasil, 2019), sem indicar alterações na composição nem revogar as normas regulamentadoras vigentes.

Os Decretos Federais nº 9.759 e nº 9.812, ambos de 2019, extinguiram os órgãos colegiados, incluindo conselhos consultivos e participativos da administração federal direta e indireta criados por ato infralegal. 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 ou instâncias participativas extintas, estaria a Conferência Nacional das Cidades, posto que não tinha previsão legal no sentido estrito. 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, que atribui ao CNDU as competências estipuladas para o conselho homônimo criado pela MP nº 2.220/2001.

Considerando-se que, pelos princípios gerais de direito, as normas mais específicas prevalecem sobre as mais abrangentes; as mais recentes revogam as anteriores no que for contraditório; no tangente à hierarquia normativa, as leis prevalecem sobre os atos infralegais; e 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 MP nº 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 art. 10 da MP 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 as competências do ConCidades, tendo apenas sido renomeado, por força de lei, com o nome original.

Tal situação implica um 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 IPs.

Contudo, como abordado na seção anterior, 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 deste estudo. Nesse sentido, apontam-se os trabalhos de Avritzer (2011) e Almeida, Carlos e Silva (2016).

Não obstante as questões levantadas, a recriação do Ministério das Cidades pelo governo com início em 2023 sinaliza a retomada da agenda urbana de acordo com as diretrizes e os compromissos legais estabelecidos. Até a data de conclusão deste texto, não havia proposta publicada para a reestruturação do CNDU/ConCidades, o que também nos impede de avaliar seu formato com base nos pontos levantados. Entretanto, abre-se uma oportunidade para incluir aspectos territoriais antes não pensados, como uma tipificação das IPs em setoriais e territoriais. É possível também que o conselho delibere sobre parâmetros mínimos de funcionamento para as IPs, como o mapeamento discutido a seguir.

4 LEVANTAMENTO DAS IPs E CANAIS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO AFINS À POLÍTICA URBANA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

4.1 Panorama dos dados sobre IPs em política urbana

Para a execução do levantamento realizado pela nota técnica tomada como referência para este trabalho, 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 cinco macrorregiões do país e as categorias de municípios organizadas por faixas populacionais. 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 Munic, embora tenha periodicidade quase anual – foi realizada em dezesseis dos últimos vinte anos (2002-2021) –, apresenta alternância entre os temas levantados a cada ano de pesquisa, operando em ciclos aproximados de três anos, nos quais um dado tema é novamente pesquisado. Contudo, não há uniformidade nas 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. Entretanto, 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 isso, considerarei os levantamentos das edições de 2012, última a contar os conselhos municipais da cidade e de desenvolvimento urbano; de 2019, que discorreu sobre os canais digitais de participação; e de 2020, que pesquisou os conselhos setoriais de transporte, habitação e meio ambiente (IBGE, 2013; 2019; 2020a).

Vale ressaltar os problemas de validação dos dados administrativos coletados pela Munic sujeitos à discricionariedade do agente respondente. Para contornar essa dificuldade, há a 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 dez 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 IPs 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 e sem critérios de tratamento para validá-los.

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, em princípio, dependem apenas de leis dos entes instituidores dos consórcios, portanto, mais estáveis e fáceis de registrar.

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 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 (IBGE, 2019; 2021).

A série mais longa disponível sobre os conselhos municipais é a dos conselhos de meio ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – instituída pela Lei nº 6.938/1981 – é anterior à CF/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 art. 20 da resolução nº 237 do Conama estabeleceu a exigência de criação de conselhos municipais do meio ambiente deliberativos, com participação social e profissionais habilitados para a execução do licenciamento ambiental no âmbito municipal (Brasil, 1997). 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, que já contavam também com a regulamentação de fundos e conselhos articulados para todas as esferas federativas, desde 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 ConCidades/CNDU, arranjo que favoreceria a uma articulação intersetorial. Contudo, não se verifica nenhuma decisão normativa estruturante dessa instância no sentido de reunir também no âmbito municipal as IPs para as duas políticas.

4.2 Apontamentos sobre características e distribuição espacial das IPs em política urbana

Recupero a seguir alguns dados sobre a distribuição espacial dos conselhos da cidade, dos conselhos setoriais de transporte e meio ambiente, e ainda instrumentos digitais de participação.

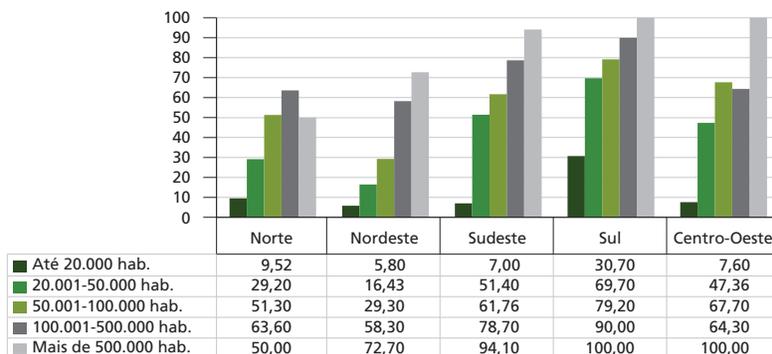
Em 2012, havia 1.231 municípios, ou 21,1% do total de municípios brasileiros, com conselhos de política urbana, um incremento de 68,3% em comparação ao ano de 2005, quando apenas 731 (13,1%) municípios tinham os conselhos. A macrorregião Sul contava com a maior proporção de municípios com conselhos, 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). O gráfico 1 traz a representação da incidência de conselhos da cidade no total de municípios por faixa de população e macrorregião do país.

Para 2012, a tendência observada é de que quanto maior a população, maior a presença de conselhos de política urbana. De tal modo que o menor grupo de municípios (mais de 500 mil habitantes) é o que conta com a maior incidência desses órgãos colegiados. O único desvio dessa tendência está na macrorregião Centro-Oeste, na qual há mais conselhos da cidade entre os municípios na faixa entre 50.001 e 100.000 habitantes do que na faixa seguinte. Assim como apontado anteriormente, a macrorregião Sul destaca-se pela maior quantidade de conselhos entre os municípios de menor porte, alcançado 30% destes. Desconsiderados os municípios até 20 mil habitantes da macrorregião Sul, a média nacional de municípios desse porte com conselhos seria ainda menor (5,6 %).

GRÁFICO 1

Incidência dos conselhos da cidade por faixa de população (2012)

(Em %)



Fonte: IBGE (2013).

Elaboração do autor.

Obs.: hab. – habitantes.

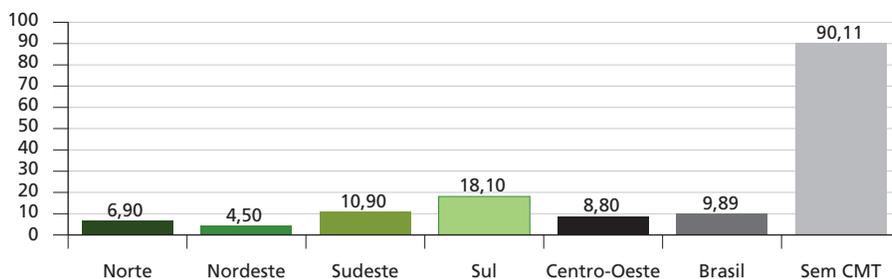
A Munic 2020 informa que não tem dados de 104 municípios (1,9% do total), seja por não terem respondido ao questionário, seja por terem deixado em branco o bloco sobre transportes. Não obstante, 73,2% dos municípios que responderam contam com alguma estrutura para a administração das políticas de transportes; 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 mil habitantes e 97,9% entre aqueles com mais de 500 mil habitantes. Outrossim, a presença de secretarias exclusivas de transporte/mobilidade urbana prevalece no grupo dos municípios mais populosos (mais de 500 mil habitantes), estando presente em 39,6 % desses (IBGE, 2021). Essa mesma tendência é refletida na distribuição dos conselhos municipais de transporte (CMTs), 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 mil ou mais habitantes, 56,35% dos municípios contavam com conselho de transporte, na faixa imediatamente anterior (de 100 mil a 500 mil habitantes), o valor é de 30%, não chegando a 10% nas demais faixas até 50 mil habitantes. A distribuição regional também é heterogênea. Na região Sul, 18,1% dos municípios registraram possuir conselho de transporte, valor que cai para 10,9% no Sudeste, 6,9%, no Norte; 8,77%, no Centro Oeste; e 4,7%, no Nordeste.

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

GRÁFICO 2
Incidência dos CMTs nos municípios por macrorregião (2020)
 (Em %)



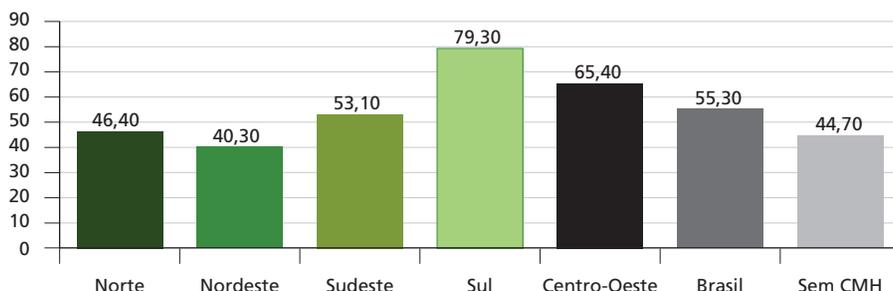
Fonte: IBGE (2021).
 Elaboração do autor.

Em comparação com o levantamento de 2017, verifica-se uma redução de cerca de 10% no número de municípios que declararam ter um conselho municipal de habitação (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, incluídas as secretarias e os demais órgãos, como departamentos e unidades administrativas. Ao que parece, as duas edições da pesquisa (2017 e 2020) captaram os ajustes e as 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 e Amarela.

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

Os CMHs, por força da lei, devem garantir, no mínimo, 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 inquire sobre o atendimento deste critério legal. 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 CMHs, pois implica que não apenas representantes de associações empresariais e entidades de classe têm assento. No entanto, 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.

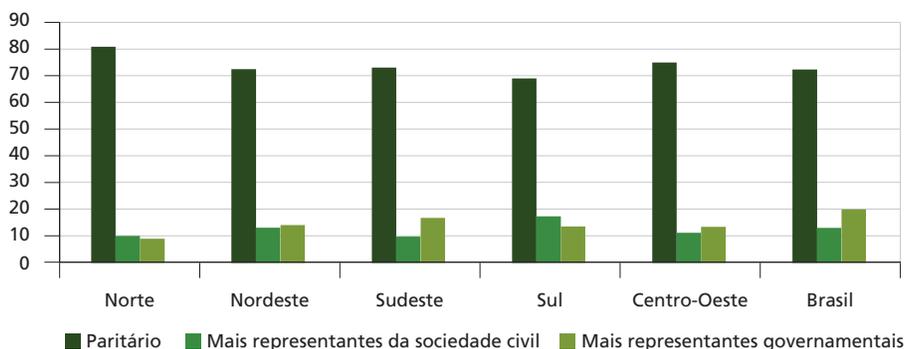
GRÁFICO 3
Incidência dos CMHs nos municípios por macrorregião (2020)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2021).
 Elaboração do autor.

Dos 3.018 CMHs levantados pela Munic 2020, 70%, aproximadamente, adotam a composição paritária (gráfico 3). Esta tendência 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 próxima 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 paritários ou com prevalência de representantes governamentais. O gráfico 4 compara a composição dos CMHs por macrorregião.

GRÁFICO 4
Composição das IPs em habitação por macrorregião (2020)
 (Em %)



Fonte: IBGE (2021).
 Elaboração do autor.

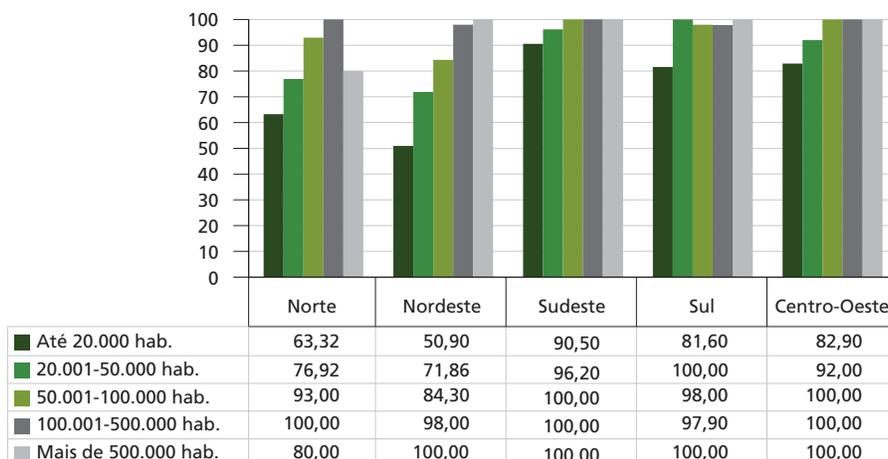
A primeira constatação no levantamento sobre os conselhos municipais do meio ambiente (CMMAs) é o aumento na proporção de municípios com esses órgãos. Em dezoito anos (2002-2020), a ocorrência dessas IPs saltou de 34% para 80% dos municípios. Dentre todos os conselhos de política levantados, os CMMAs são os 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 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%) (IBGE, 2021).

Assim como para os demais conselhos, a Munic 2020 inquiriu sobre as características dos CMMAs. Prevaecem, 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. Além disso, 37,2% dos CMMAs 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 (IBGE, 2021).

GRÁFICO 5

Incidência dos CMMAs por faixa de população e macrorregião (2020)

(Em %)



Fonte: IBGE (2021).

Elaboração do autor.

4.3 Canais digitais de participação

Os últimos vinte 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 covid-19, 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.

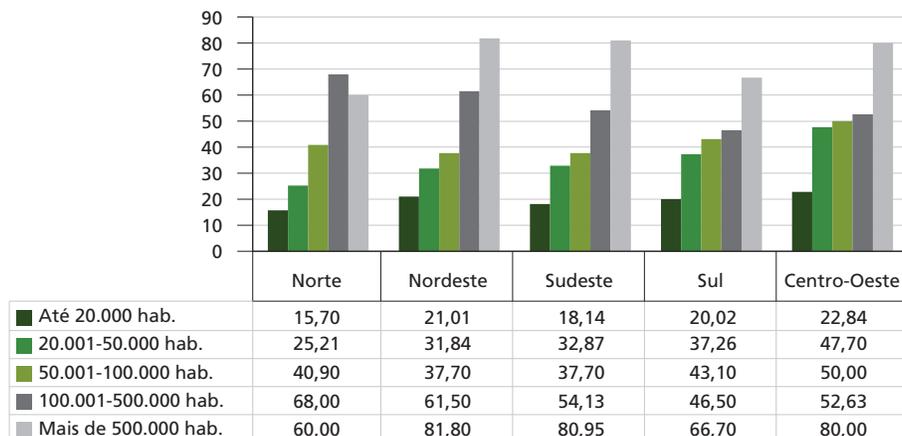
O mapeamento dos canais municipais digitais de participação (CMDPs) foi feito a partir dos dados coletados pela Munic a respeito dos canais de participação pela internet disponibilizados pelos municípios em quatro modalidades definidas pelo IBGE: i) consulta pública *online* para envio de contribuições 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, 2020a).

No total, 1.453 municípios declaram oferecer algum canal de participação dentro das modalidades definidas pelo IBGE. A disseminação dos CMDPs 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, o gráfico 6 mostra que as tradicionais diferenças regionais não se fazem perceber ainda. As regiões Norte e Nordeste têm proporções de municípios com CMDPs similares ou ligeiramente superiores às 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 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2018 (IBGE, 2020b) já apontava que a principal forma de acesso à internet ocorre por meio dos aparelhos celulares, sendo esses amplamente difundidos mesmo nas mais isoladas regiões Norte e Centro-Oeste – onde os maiores centros urbanos, recentemente, passaram a contar com ligação por fibra ótica, além das ligações convencionais por ondas de rádio e satélite. Nesse sentido, a evolução da conectividade dos municípios das áreas mais remotas das demais regiões avança para a integração com os grandes centros mais próximos.

GRÁFICO 6

Incidência de CMDPs por faixa de população e macrorregião (2018)
(Em %)



Fonte: IBGE (2020b).
Elaboração do autor.

Uma clara tendência na proporção de municípios com CMDPs aparece com relação ao porte populacional. Quanto mais populosos, maior a probabilidade de oferta de algum meio digital de participação dentro das quatro 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 (mais de 500 mil habitantes) com oferta de CMDP (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 mil habitantes), a incidência varia entre 15,7%, no Norte, e 22,84%, no Centro-Oeste.

Considerando-se 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. No entanto, 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, e pelo acesso à informação e a serviços de assessoria técnica especializada.

5 CONCLUSÕES: QUESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO E A EFETIVIDADE DAS IPs

Os resultados alcançados apontam que a institucionalização das instâncias participativas ainda é um processo em andamento. A constitucionalização das IPs, seja por meio 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 nem de seus procedimentos.

A não convocação dos conselhos, em particular do CNDU/ConCidades, e a não produção de norma que os regulamente podem indicar uma estratégia de esvaziamento das estruturas consultivas e colegiadas compostas não só de membros da sociedade civil organizada, mas também de outras esferas de governo, demonstrando a fragilidade das políticas de cooperação interfederativa e de ampliação da participação democrática. Portanto, à mercê dos governos, em detrimento de uma visão política de Estado.

A situação presente, junto ao reforço da descentralização das políticas públicas, a partir de transferências diretas, aponta para a potencial adoção de IPs por gestões municipais com vieses mais democráticos, 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 beneficiários 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.

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, apresentam 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 política urbana pode instituir diretrizes exigindo a declaração anual atualizada por parte dos municípios dos dados referentes aos conselhos responsáveis pela gestão de recursos de transferências voluntárias para a sua execução, contribuindo assim para a construção de um sistema de informações municipais.

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 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 a superação da fragmentação setorial e territorial, uma nova 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 independentemente da institucionalização da área como região metropolitana ou aglomerado urbano 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.

O ponto anterior reforça a importância da normatização nacional das IPs com parâmetros objetivos para além das diretrizes e princípios, importantes, mas ainda abstratos, da revogada PNP criada pelo Decreto nº 8.243 de 2014.

A mobilidade urbana é talvez o setor em que a necessidade de articulação seja mais evidente. O modelo de separação de competências de transporte por recorte territorial parece dificultar a formação de IPs que abranjam todo o território por onde efetivamente os deslocamentos se dão. 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 ineficiências e custos elevados para o deslocamento – por exemplo, estados com os sistemas de trilhos, barcas, teleféricos; municípios com ônibus, veículos particulares e não motorizados.

Um exemplo de IP com modelo de atuação com base territorial são os comitês de bacias hidrográficas. Por definição do art. 37 da Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997), 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 esteja localizada 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.

Considerando que os elementos apresentados não são suficientes para aferir a efetividade das IPs mapeadas, entende-se haver necessidade de aprofundar os estudos de caso, como o de Conde, sucintamente apresentado neste trabalho, de modo que permitam a comparação entre experiências, como apontado para o estabelecimento de modelos e soluções para a implantação da dimensão participativa na política urbana, em particular na PNDU.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250-285, maio 2016.

AVRITZER, Leandro. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. *In*: _____. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996.

_____. 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.

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**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília: MMA, 1997. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237.

_____. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jun. 2019, seção 1, p. 4.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Aprofundando a democracia**: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique. **Instâncias participativas municipais de política urbana**: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio ambiente e canais digitais de participação. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 18). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270pnad_continua.html?edicao=27138&ct=publicacoes.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **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.

LAVALLE, Adrián Gurza. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 84, p. 13-23, 2011a.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011b.

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Carta brasileira para cidades inteligentes**. Brasília: MDR, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/CartaBrasileiraparaCidadesInteligentes2.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil. 2. ed. Rio de
Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Regiões de influência das cidades:** 2018. Rio de Janeiro IBGE, 2020.

