ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

2942 Rio de Janeiro, novembro de 2023

SUMÁRIO EXECUTIVO

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Vanessa Gapriotti Nadalin
Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

Daniel Pitangueira de Avelino
Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2942-port

O Brasil é uma democracia ocidental que enfatiza a necessidade da intervenção do Estado na economia para a garantia de qualidade de vida mínima a todos os seus cidadãos. Assim, tanto o objetivo de dar voz a esses cidadãos quanto o objetivo de equidade são muito caros à nossa nação. Parece natural que ambos os objetivos se retroalimentem. A participação democrática na tomada de decisões contribuiria para o desenvolvimento das políticas públicas nos diversos níveis de governo. Contudo, é importante avaliar o quanto os resultados dessas políticas podem ser relacionados a essa participação.

Em termos da política urbana brasileira, o contexto histórico é de um país consolidando-se como essencialmente urbano, em que as desigualdades socioespaciais contribuem para tornar mais complexos os problemas das cidades e diminuir a qualidade de vida dos grupos não privilegiados. Esta trajetória vem se consolidando concomitantemente ao amadurecimento de um novo arcabouço legal cujo início é marcado pela inserção da política urbana na Constituição Federal brasileira, em 1988, e pela promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. Tal arcabouço enfatiza a possibilidade da participação popular e a inclusão social na questão urbana.

A análise é pertinente pois a agenda urbana é um dos temas em que há mobilização social que influencia a delimitação das políticas públicas. Outras políticas, notadamente as de fora do âmbito das políticas sociais, são menos sensíveis à participação democrática direta. Além disso, a aferição dos efeitos da participação na gestão municipal da política urbana é válida tendo em vista que este campo de pesquisa vem acumulando conhecimento a partir de estudos de caso e poucos são os exemplos de estudos abrangentes. De outra forma, o trabalho complementa análises críticas da reforma urbana brasileira – por exemplo, Maricato (2015) –, uma vez que foca na questão da efetividade das políticas devido à participação social.

Durante a década de 1980 houve crescimento e proliferação de diferentes atores sociais em torno do tema da moradia, que se articularam e fundaram em 1987 a rede Fórum Nacional da Reforma Urbana. Estas forças tiveram algum êxito em eleições municipais daquela década e encontraram seu caminho para sustentar a introdução do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal em 1988. Na esfera federal, houve uma demora de treze anos até a aprovação da Lei nº 10.257, em 2001, o Estatuto da Cidade. Entre 2003 e 2009 houve uma febre de participação social na política urbana. A literatura se refere principalmente ao relativo sucesso da atuação tanto do Conselho das Cidades quanto da Conferência das Cidades, dois dos mais inovadores tipos de participação social da democracia brasileira (Avelino, 2016). No entanto, Maricato (2009)

também observa que os enormes recursos investidos a partir de 2009 não modificaram o padrão fundiário das cidades e a segregação socioespacial, especialmente por não terem sido aplicados via Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que previa a participação social.

A noção de uma democracia participativa deve muito à formulação de Carole Pateman, que na década de 1970 criticou as teorias democráticas em voga por prestigiarem organização e estabilidade em detrimento da participação (Pateman, 1970, p. 2). Para os efeitos deste trabalho, a participação social pode ser entendida como o processo político por meio do qual cidadãos e cidadãs passam a intervir nas decisões públicas e influenciar o seu resultado, indo além dos procedimentos eleitorais de escolha de representantes políticos. No cenário brasileiro, o debate sobre participação social ganhou impulso renovado a partir da década de 1980 com o contexto da redemocratização do país. A década de 2000 foi marcada por uma revitalização do projeto constitucional e uma consequente expansão das instituições participativas. Vários sistemas de políticas públicas, em geral replicando o Sistema Único de Saúde, passaram a incluir espaços como conselhos e conferências entre as suas estruturas de governança.

Nos anos que se seguiram ao *impeachment* de 2016, são observadas escassez de recursos e gradativa perda de autonomia e capacidade administrativa (Avelino, Alencar e Costa, 2017) no funcionamento dos espaços participativos. A partir de 2019, além das ações governamentais de desarticulação e desmantelamento, as instâncias participativas também têm sua atuação afetada pela pandemia de covid-19. É importante notar que essa desconstrução de espaços participativos, que caracteriza o momento contemporâneo, apresenta justificativas de ordem técnica cada vez mais frequentes para fundamentar suas reformas antidemocráticas. Por essa razão, no momento atual, o debate sobre avaliação de efeitos da participação social é ainda mais relevante.

No período considerado como primeira geração de pesquisas sobre participação social, da década de 1990 até meados da década de 2000, vários estudos buscaram mapear os sucessos e os limites das experiências participativas mais pioneiras, em especial o orçamento participativo. Em comum, além da defesa das práticas participativas, esses trabalhos se caracterizam por envolverem estudos de caso e por fazerem uso predominantemente de métodos qualitativos. Como uma tentativa de superar as limitações das pesquisas qualitativas, estudos de caso em que a generalização do resultado é limitada, as pesquisas desenvolvidas a partir da década de 2010 passaram a fazer uso mais intensivo de métodos quantitativos. Mensurar a efetividade da implementação de mecanismos de participação social não é uma tarefa trivial.

A proposta deste estudo é contribuir de forma empírica para o debate sobre os imensos desafios da análise de efetividade da participação social. Para isso, foram utilizados os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e do Censo Demográfico, produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), organizados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional.

Foi feita uma análise de percepção que ressaltou que a mera afirmação oficial de que um processo participativo contribuiu para o planejamento governamental já é, em si, uma legitimação pública do papel dessa prática e uma importante construção simbólica da sua continuidade.

Seguiu-se o exercício empírico em que indicadores quantitativos de monitoramento da política urbana dos municípios brasileiros são analisados no que se refere à presença de instituições participativas, verificando se há associação entre estes grupos de variáveis. Como indicadores de resultados das políticas foram utilizadas informações sobre aglomerados subnormais do Censo 2010 e levantamento preliminar de 2019 e informações de esgotamento sanitário adequado do SNIS.

A regressão com informações sobre a proporção de domicílios em aglomerados subnormais não apresentou nenhuma variável significativa. A amostra pequena dificulta a obtenção de significância estatística. Já os resultados para esgotamento sanitário mostram uma importante e significativa correlação entre a realização de conferência e a cobertura de esgotamento sanitário. Para a questão do esgotamento sanitário, há evidências de associação entre a realização da Conferência das Cidades e um desempenho melhor desta política urbana. Outras questões, como a filiação partidária do prefeito que pode ter conseguido atrair mais investimentos do governo federal e pode ter estimulado a realização de conferências, podem interferir na interpretação causal desse efeito.

Este texto busca contribuir com reflexões, de maneira a aprimorar os mecanismos de participação popular e as políticas urbanas atinentes à sociedade brasileira. A análise conjunta das informações quantitativas e do contexto histórico de evolução do fenômeno tem o intuito de revelar, de forma mais acurada, aspectos que de outra maneira ficam velados. Assim, ao levar em consideração os espaços de participação social, a própria política urbana se tornaria mais efetiva.

REFERÊNCIAS

AVELINO, D. P. D. Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. *In*: COSTA, M. A. (Ed.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. cap. 5.

AVELINO, D. P. D.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

BONDUKI, N. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 23-36, 2011.

CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. Participatory urban planning in Brazil. **Urban Studies**, v. 52, n. 11, p. 2001-2017, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão do saneamento básico – abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à covid-19 – notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, v. 15, n. 4, p. 402-417, 2016.

MARICATO, E. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. *In*: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (Ed.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. [s.l.]: Educ, 2009.

_____. Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. [s.l.]: Cambridge University Press, 1970.

VAZ, A. C.; PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. *In*: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. cap. 17, p. 247-261.