



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Instâncias Participativas em Política Urbana: apontamentos sobre critérios de avaliação, aperfeiçoamento e eficácia

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Carlos Henrique C. Ferreira

Pesquisador Associado

Coordenação de Estudos Urbanos e Regionais / IPEA

Resumo. Este trabalho aborda questões levantadas a partir dos resultados obtidos pelo mapeamento de instâncias participativas (IP) em política urbana. O texto discute os critérios de avaliação de efetividade das IP, sua distribuição atual no Brasil e problemas na obtenção de dados sobre sua existência. Seu funcionamento e desafios para atuação e aperfeiçoamento são introduzidos a partir de dois casos – o ConCidades e a experiência do Município de Conde - PB. As conclusões apontam que a política nacional de desenvolvimento urbano pode adotar medidas no sentido de aperfeiçoar o monitoramento e efetivar a atuação das IP.

Palavras-chave. Instâncias Participativas; Avaliação; Efetividade.

Participatory Instances in Urban Policy: notes on evaluation criteria, improvement, and effectiveness

***Abstract.** This paper approaches issues raised from the results obtained by the mapping of urban policy participatory instances (PI). The text discusses PI's effectiveness evaluation criteria, its current geographic distribution in Brazil, and problems in obtaining data about its existence. The challenges to operation and enhancement of PI are introduced from the analysis of two cases – the ConCidades and the experience of the Municipality of Conde-PB. Conclusions point out the urban development national policy may adopt measures aiming the enhancement and effectiveness of PI.*

Keywords: Participatory Instances; Evaluation, Effectiveness.

Instancias Participativas en Política Urbana: apuntes sobre criterios de evaluación, mejora y efectividad

***Resumen.** Este trabajo aborda cuestiones planteadas a partir de los resultados obtenidos mediante el mapeo de entidades participativas (EP) en política urbana. El texto discute los criterios para evaluar la efectividad de las EP, su distribución actual en Brasil y los problemas para obtener datos sobre su existencia. Su funcionamiento y desafíos para la acción y mejora se presentan a partir de dos casos – ConCidades y la experiencia del Municipio de Conde – PB. Las conclusiones sugieren que la política nacional de desarrollo urbano puede adoptar medidas que entendemos para mejorar el seguimiento y efectuar el desempeño de la PI. .*

Palabras clave: Entidades Participativas; Evaluación; Eficacia.

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 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.

A nota técnica Instâncias Participativas Municipais de Política Urbana: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio-ambiente e canais digitais de participação, produzida no IPEA, objetivou mapear as Instâncias Participativas (IP) municipais com atuação em política urbana contemplando os objetivos da Agenda assumida. O mapeamento e as questões de definição institucional das IP presentes na nota (no prelo para a publicação) são o objeto de discussão deste trabalho.

Os levantamentos feitos para o mapeamento apontam para dificuldades na obtenção de informações precisas sobre as IP. 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 interfederativa – entendida como arranjos de relações entre agentes público-estatais e privados/sociedade civil, incluídas organizações sociais e agentes econômicos, no planejamento territorial. Tão pouco há bases consolidadas sobre arranjos interfederativos como os consórcios públicos – entidades com papel relevante na gestão de políticas públicas de interesse comum dos municípios, sobretudo nos arranjos populacionais metropolitanos.

Além desses aspectos, evidencia-se a carência de critérios legais e objetivos que disciplinem a criação de IP 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. Neste 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, elementos constituintes de uma potencial estrutura de governança interfederativa apta a integrar a participação na política urbana.

Partindo da ideia de organização do Estado (Miguellito 2001), recupero os fundamentos qualificadores das IP; sinalizo as necessidades para a produção de dados consistentes sobre IP, ao final, proponho pontos para repensar a institucionalização das Instâncias Participativas atuantes na política urbana.

Além desta introdução, o trabalho divide-se em mais quatro sessões. A primeira retoma a definição das instâncias participativas, critérios de efetividade e relação com as demais estruturas de governo, compondo o quadro ampliado da governança. A segunda, aborda o Conselho das Cidades – instância de referência para as demais estruturas participativas – e seu papel na governança participativa na esfera federal. Na terceira, apresentam-se os resultados do mapeamento das IP e as questões envolvendo os dados disponíveis. A quarta sessão conclui com o levantamento de questões para o aperfeiçoamento das IP 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. Também são tomadas como referência as propostas para estudos de efetividade das instâncias participativas (IP), 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 IP e para a determinação de sua efetividade.

2.1. *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) 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 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 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 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 o mundo administradoⁱ – em detrimento do senso comum dos pequenos coletivos. A solução encontrada foi o insulamento das instituições políticas através 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; LAVELLE, 2011).

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 desses nas decisões na administração das políticas públicas (LAVELLE, 2011).

2.2. *Pontos para a análise da efetividade das instâncias participativas*

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

Desses estudos foi possível identificar pelo menos três categorias de IP: os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências de políticas setoriais (LAVALLE, 2011). 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 IP, levantaram-se as principais questões sobre sua efetividade. Que pode ser definida pela capacidade de influenciar, controlar ou decidir uma política pública (CUNHA, 2010). 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, 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, 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; LAVELLE, 2011).

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 IP, 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 laços de solidariedade entre participantes. (AVRITZER, 2011).

A avaliação das IP 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 IP. Uma indicação para realização dessa avaliação é a adoção de estudos de casos em pares de lugares com características semelhantes. Daí a importância da adoção de recortes regionais e por faixas 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 organizado (profissionais, técnicos, especialistas, representantes de movimentos populares etc.).

Estudos de caso apontam para problemas com a captura das IP 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 IP 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 tipo de caso, vê-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.

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 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 IP. 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 IP. 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 IP entre os municípios, são eles as metrópoles e os aglomerados urbanos.

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

2.3 desafios para manutenção de IP 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 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 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 IP criadas.

Esse dado aponta para um aspecto levantado por Lavallo (2011) quanto aos efeitos das IP 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, legítima 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.

3. O Conselho das Cidades: desarticulação e perspectivas

Desde 2017, duas das principais IP em 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.

A Medida Provisória nº 2.220/2001 foi editada na esteira da sanção do Estatuto da Cidade (Lei 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 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 de 2003 e, em dezembro do mesmo ano, convocada a 1º 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. 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 (2016-2018) 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.

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.

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 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, 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 IP 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 coleccionar as experiências locais e coordenar a adoção de parâmetro objetivos para o aperfeiçoamento das IP.

Contudo, como abordado na sessão 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 desse estudo. Neste sentido apontam-se os trabalhos de Avritzer (2011) e Almeida, Carlos e Silva (2016).

Não obstante às 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 compromissos legais estabelecidos. Até a data de conclusão deste texto, não havia proposta publicada para a reestruturação do CNDU/ ConCidades o que também impede de avaliar seu formato com base nos pontos levantados. Por outro lado, abre-se uma oportunidade para incluir aspectos territoriais antes não pensados, como, por exemplo uma tipificação das IP em setoriais e territoriais. É possível também, que o Conselho delibere sobre parâmetros mínimos de funcionamento para as IP que como o mapeamento discutido a seguir

4. Levantamento das IP e canais digitais de participação afins à política urbana nos municípios brasileiros

4.1 Panorama dos dados sobre IP 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 5 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, 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. 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. Assim, considere 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 (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 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 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, a princípio, dependem apenas de leis dos entes instituidores dos consórcios, portanto, mais estável e fácil de registrarⁱⁱ.

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; 2020b).

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 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. 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 IP 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 reunir também no âmbito municipal as IP para as duas políticas.

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

Recupero a seguir alguns dados sobre a distribuição espacial dos conselhos da cidade e os conselhos setoriais de transporte, 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). A figura 1 a seguir traz a representação gráfica 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 (>500.000 hab.) 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 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 %).

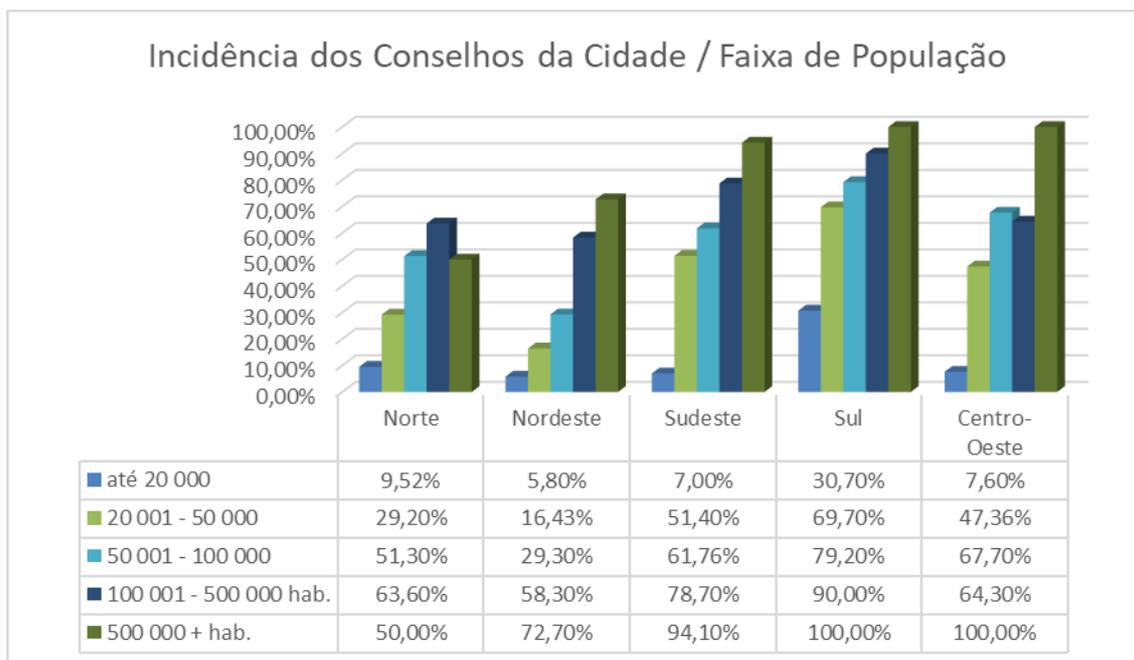


Figura 1 - Incidência dos conselhos da cidade por faixa de população (fonte: elaborada pelo autor).

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 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, 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.

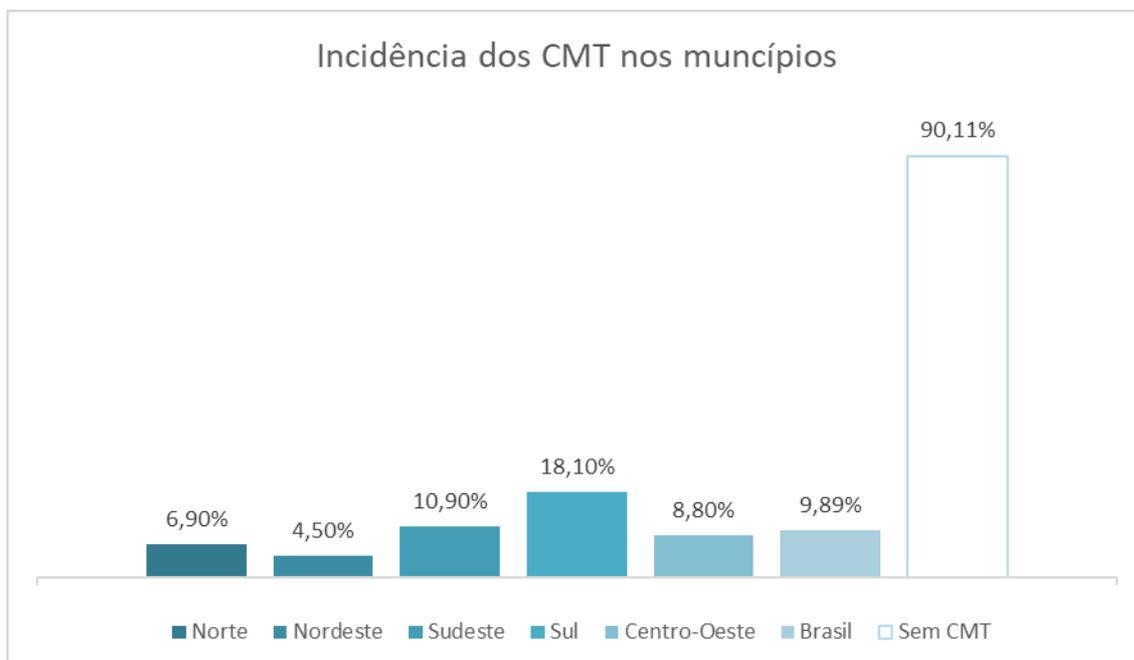


Figura 2 Incidência dos conselhos municipais de transporte por macrorregião (fonte: elaborada pelo autor).

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 CMH, 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 CMH entre todos os municípios independente de faixa de população ou região é maior do que a dos conselhos da cidade e de transportes. A figura 3, a seguir, compara a proporção de municípios com CMH entre as macrorregiões, o total do país e os municípios sem CMH.

Os CMH, 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 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 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.

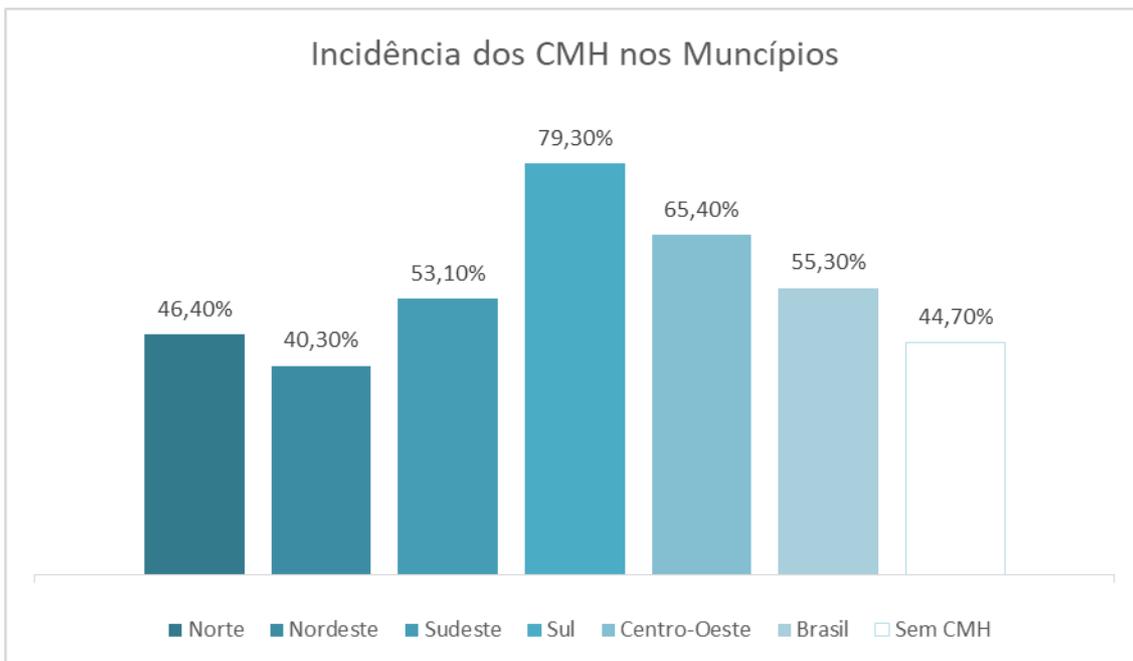


Figura 3 Incidência dos Conselhos Municipais de Habitação nos municípios por macrorregião (fonte: elaborada pelo autor).

Dos 3.018 CMH levantados pela MUNIC 2020, 70%, aproximadamente, adotam a composição paritária (Vide a figura 3). 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 CMH 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 CMH ou paritários ou com prevalência de representantes governamentais. A figura 4 compara a composição dos CMH por macrorregião.

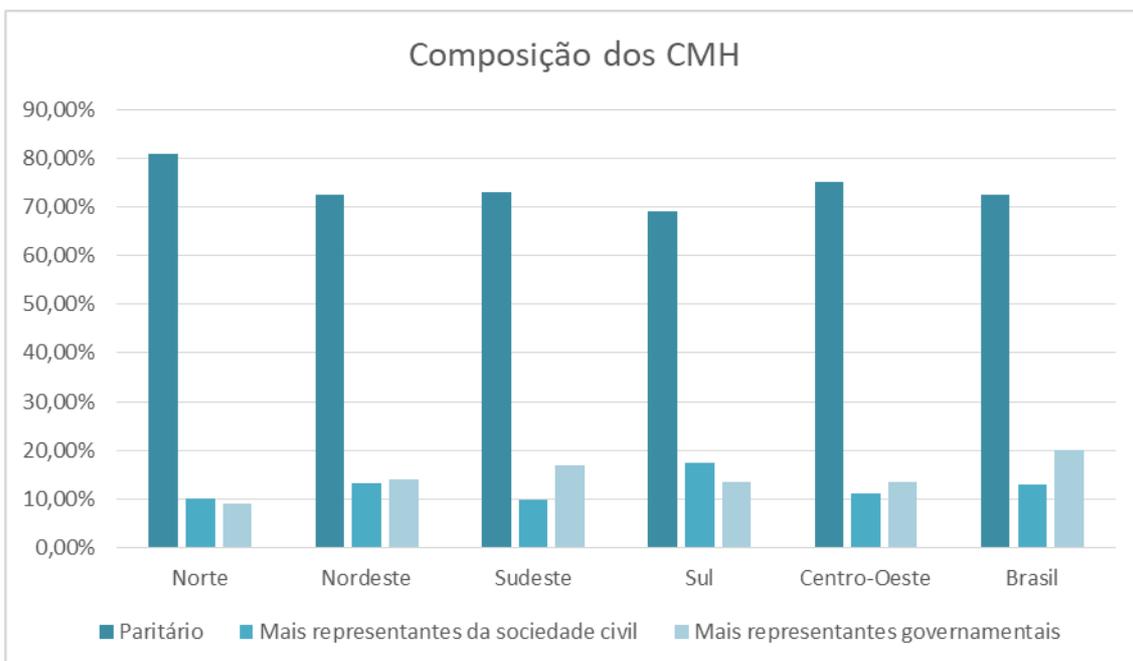


Figura 4 Composição das IP em habitação por macrorregião (fonte: elaborada pelo autor).

A primeira constatação no levantamento sobre os Conselhos Municipais do Meio ambiente é o aumento na proporção de municípios com esses órgãos. Em 18 anos (2002 – 2020), a ocorrência dessas IP saltou de 34% para 80% dos municípios. Dentre todos os conselhos de política levantados, os CMMA 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%) (IBGE, 2020b).

Assim como para os demais conselhos, a MUNIC 2020 inquiriu sobre as características dos CMMA. 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. 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 (IBGE, 2020b).

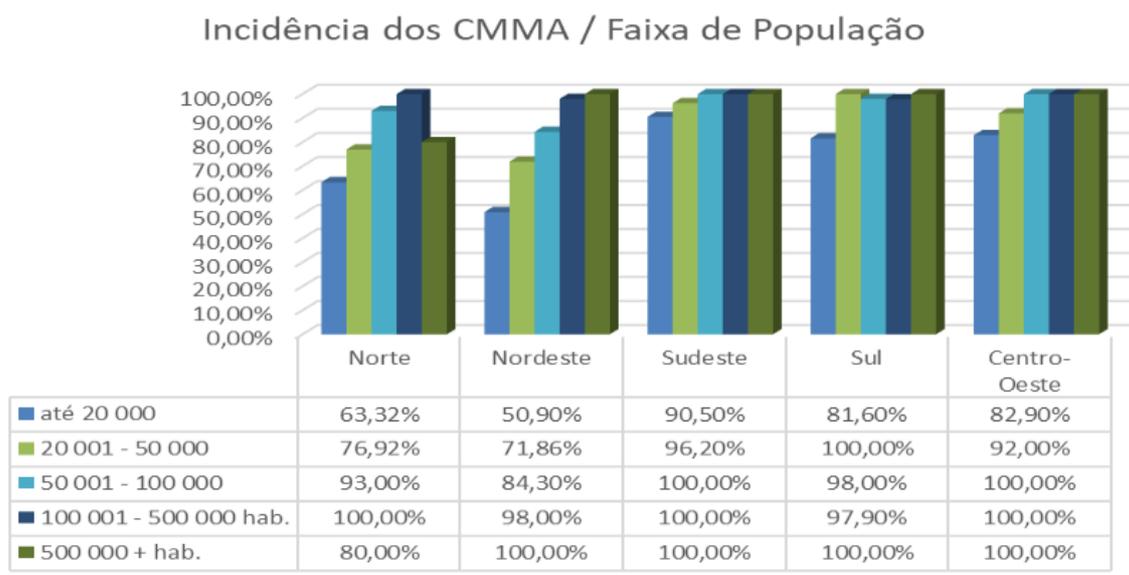


Figura 5 - Incidência dos conselhos de meio ambiente por faixa de população e macrorregião (fonte: elaborada pelo autor).

4.3 Canais 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.

O mapeamento dos CDMP 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 CDMP 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, a figura 6 mostra que as tradicionais diferenças regionais não se fazem perceber ainda. As regiões Norte e Nordeste têm proporções de municípios com CDMP 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, 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.

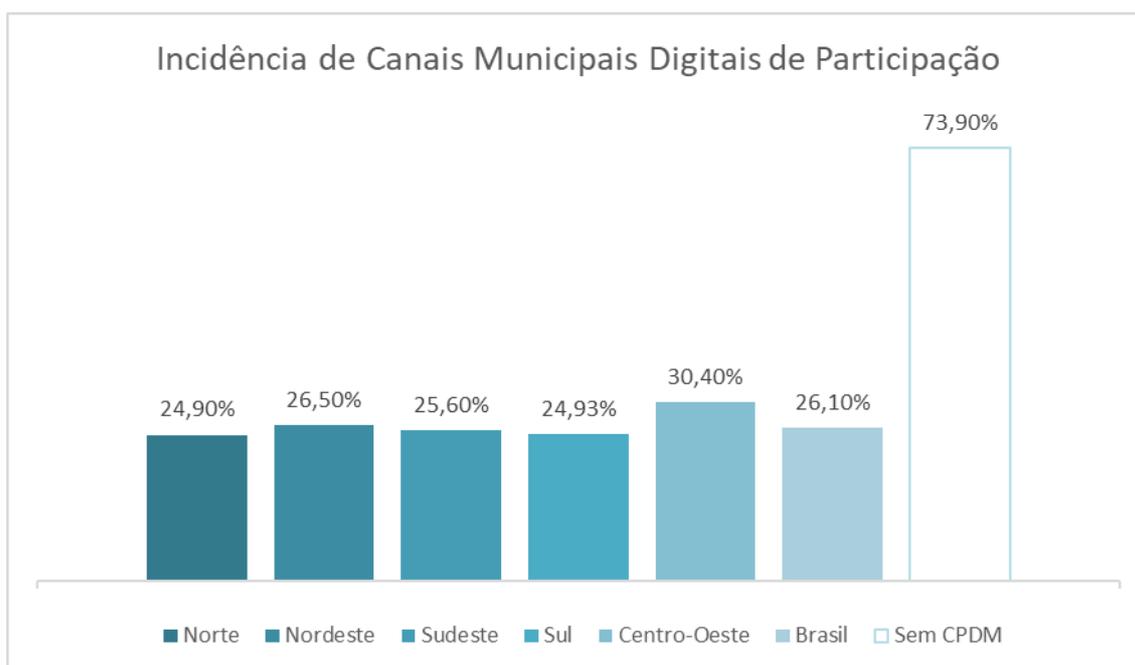


Figura 6 Incidência dos canais municipais digitais de participação nos municípios por macrorregião do país (fonte: elaborada pelo autor).

Uma clara tendência na proporção de municípios com CDMP 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 CDMP (60%). Em seguida a Região Sul aparece com 66,7%. Nas demais macrorregiões, cerca de 80% dos municípios de maior população declaram 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.

5. Conclusões: questões para o aperfeiçoamento e efetividade das IP

Os resultados alcançados pelo estudo apontam que institucionalização das instâncias participativas ainda é um processo em andamento. A constitucionalização das IP, 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, nem de seus procedimentos.

A não convocação dos conselhos, em particular o CNDU/ConCidades, 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 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, através de transferências diretas, aponta para a potencial adoção de IP 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 beneficiários de políticas públicas, prejudicada pela falta de garantia de representação paritária ou de maioria da sociedade civil nos processos decisórios das IP, 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, apresentem um grau maior de difusão pelo território.

A partir da experiência com a exigência legal de institucionalização dos CMH 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 IP 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 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 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 IP, 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.

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 parece dificultar a formação de IP 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 em 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 artigo 37 da Lei das Águas (lei 9.433), 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.

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

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

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 REGIC 2018 (2019)

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

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. Acesso em: set. 2021.

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: 2019. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020a

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: 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

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 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.

ⁱ Como em *Dialética do Esclarecimento*, Horkheimer & Adorno, 1944.

ⁱⁱ Relato captado em seminário virtual realizado entre IBGE e IPEA em setembro de 2022.