

Nadalin, Vanessa Gapriotti; de Avelino, Daniel Pitanguera

Working Paper

O papel da participação popular na política urbana brasileira

Texto para Discussão, No. 2942

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Nadalin, Vanessa Gapriotti; de Avelino, Daniel Pitanguera (2023) : O papel da participação popular na política urbana brasileira, Texto para Discussão, No. 2942, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2942-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285382>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2942

**O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO
POPULAR NA POLÍTICA
URBANA BRASILEIRA**

**VANESSA GAPRIOTTI NADALIN
DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO**

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO
POPULAR NA POLÍTICA
URBANA BRASILEIRA**

**VANESSA GAPRIOTTI NADALIN¹
DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO²**

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

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

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Nadalín, Vanessa Gapriotti

O Papel da participação popular na política urbana brasileira / Vanessa Gapriotti Nadalín, Daniel Pitangueira de Avelino. – Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

45 p. : il.: gráfs., mapas. – (Texto para Discussão ; 2942).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Participação Social. 2. Esgotamento Sanitário. 3. Política Urbana. I. Avelino, Daniel Pitangueira. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 711.8

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

NADALIN, Vanessa Gapriotti; AVELINO, Daniel Pitangueira de. **O papel da participação popular na política urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023. 45 p. : il. (Texto para Discussão, n. 2942).

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

JEL: R5; H7; O2.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

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.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO	6
2 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA.....	7
2.1 Função social da propriedade.....	8
2.2 Urbanismo social	10
2.3 Evolução dos objetivos da política urbana brasileira	11
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	20
3.1 Conceito e contexto da participação social.....	20
3.2 Avaliação dos efeitos da participação	23
3.3 Medidas de participação.....	26
4 RESULTADOS.....	27
4.1 Análise de percepção	27
4.2 Associação de variáveis: programas habitacionais e instituições de participação.....	29
4.3 Associação de variáveis: indicadores de resultados e instituições de participação.....	34
5 CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS	40

SINOPSE

A consolidação de um novo arcabouço legal para a política urbana brasileira vem enfatizando a possibilidade da participação popular e a inclusão social na questão urbana. Ao mesmo tempo, as atuais desigualdades socioespaciais contribuem para cidades com problemas cada vez mais complexos e a redução na qualidade de vida dos grupos não privilegiados. Este estudo tenta medir o quanto a política urbana brasileira tem se tornado mais efetiva devido à participação social. Descreve-se o contexto teórico e histórico da participação social no Brasil e na questão urbana. Estimam-se associações quantitativas entre indicadores de monitoramento da política urbana e de participação social. Em geral, há indícios de que a participação social não foi suficiente para que se pautasse uma política urbana efetiva, mas que possa ter contribuído para melhores resultados, ao menos na área de saneamento básico.

Palavras-chave: participação social; esgotamento sanitário; política urbana.

ABSTRACT

The consolidation of a new legal framework for Brazilian urban policy has been emphasizing the possibility of citizen participation and social inclusion in urban policies. At the same time, current socio-spatial inequalities contribute to cities with increasingly complex problems and a reduction in the quality of life of non-privileged groups. The article tries to measure how much Brazilian urban policy has become more effective due to social participation. The theoretical and historical context of social participation in Brazil is described as well as the development of urban policies. Quantitative associations are estimated between monitoring indicators of urban policy and social participation. In general, there is evidence that social participation was not sufficient for an effective urban policy to be established, but it may have contributed to better results, at least in the area of basic sanitation.

Keywords: citizen participation; sanitation; urban policy.

1 INTRODUÇÃO

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.

Nesse cenário, o texto descreve o contexto histórico da participação social na construção da política urbana em anos recentes, dando como exemplo a tentativa de implementação do urbanismo social no Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, apresenta o conceito de participação social, e recupera a trajetória de sua implementação no Brasil. Trata-se de participação social, distinta da participação eleitoral. É aquela em que os cidadãos conseguem interferir nas decisões a serem tomadas pelas autoridades, não somente escolher quem serão as autoridades. Segue-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 (IPs), verificando se há associação entre estes grupos de variáveis.

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, como em Vaz e Pires (2011). De outra forma, o trabalho complementa

análises críticas da reforma urbana brasileira (Bonduki, 2011; Caldeira e Holston, 2014; Klink e Denaldi, 2016; Maricato, 2015), uma vez que foca na questão da efetividade das políticas devido à participação social.

Este texto se organiza em três grandes frentes: a descrição da evolução de indicadores dos objetivos da política urbana brasileira (seção 2); uma revisão teórica sobre participação social e sua medição (seção 3); e a apresentação dos métodos utilizados e do exercício empírico de investigação sobre as diferenças na evolução desses indicadores entre municípios com instituições de participação ou não (seção 4). Concluímos com as reflexões críticas a partir dos resultados do exercício empírico.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

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 (Ribeiro e Santos Júnior, 1994). Paralelamente, novas e criativas soluções urbanas foram propostas pelos municípios para fazer face ao problema habitacional nas grandes metrópoles.

Na esfera federal, para de fato começar a delinear as políticas urbanas em consonância com os artigos da Constituição, houve uma demora de treze anos até a aprovação da Lei nº 10.257, em 2001, o Estatuto da Cidade. Em seguida, foi criado em 2003 o Ministério das Cidades, cuja ação mais ousada é a retomada da política de habitação do governo federal – extinta desde o fechamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) – por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Este sistema é inovador tanto no desenho institucional, ao propor coordenar ações e recursos das esferas federal, estadual e municipal, assim como no desenho dos mecanismos de participação popular. Tanto os planos de habitação previstos devem ter processos participativos em seus desenhos como a destinação dos recursos seria determinada no âmbito de conselhos com mecanismos de controle social em todas as esferas federativas.

No entanto, em 2009 o governo federal muda a maneira de fazer sua política habitacional, passando a investir recursos via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), deixando de lado o SNHIS. Segundo Maricato (2015), até antes da mudança de norte da política ocorrida em 2009, houve uma febre de participação. 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). Contudo, 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 SNHIS, que previa a participação social (Maricato, 2009; Ferreira *et al.*, 2019; Klink e Denaldi, 2016).

2.1 Função social da propriedade

Os movimentos sociais ajudaram a pautar o desenvolvimento da ideia de relativização da posse da terra urbana, levando em conta os custos sociais que ela impõe aos demais indivíduos. O quanto de fato ela foi posta em prática veremos a seguir, apresentando especificamente as experiências de solução de conflitos fundiários urbanos.

Em termos do direito urbanístico, a grande inovação institucional da Constituição brasileira foi a separação do direito de construir do direito de propriedade. Fernandes (2007) contextualiza que ambos os direitos são vistos como indissociáveis na tradição legal clássica, que sobrepõe os direitos individuais aos direitos coletivos. Esta separação é mais consoante ao direito público contemporâneo, que se expressa no novo arcabouço jurídico brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 (Fernandes, 2014).

Já a teoria econômica valida a arrecadação de impostos locais visando à provisão dos bens públicos locais, aos quais a propriedade está relacionada por ser indissociável de sua localização. Para países em que há autonomia fiscal para os governos locais, o modelo clássico de Tiebout indica que o processo democrático e a possibilidade de escolha entre governos locais levariam a uma provisão socialmente ótima dos bens públicos locais. Os governos supralocais interviriam somente para garantir que todos os governos locais sejam capazes de prover os bens públicos locais em mínima qualidade e quantidade (Brueckner, 2011; Tiebout, 1956). Tal mecanismo não funciona na realidade brasileira. Segundo Sandroni (2011), o custo da construção de acessibilidade e infraestrutura urbana na cidade de São Paulo, por exemplo, vem sendo bancado publicamente, enquanto os benefícios, somente usufruídos pelos proprietários de imóveis.

A regulamentação do Estatuto das Cidades em 2001 sugeriu um cardápio de instrumentos urbanísticos ligados à captação de mais-valia urbana: outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas. Também o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e o Parcelamento, Edificação ou

TEXTO para DISCUSSÃO

Utilização Compulsórios (PEUC) contribuem para que menos indivíduos se beneficiem de investimentos bancados coletivamente.

Esses instrumentos sequer foram implantados e grande parte desse parque vago localiza-se nas regiões centrais das cidades. Essa má alocação de um recurso escasso (a infraestrutura urbana) contribui para que menos famílias tenham acesso ao mercado formal e perfaz o pano de fundo para que ocupações coletivas de terrenos ou edifícios vazios proliferem. Estas ocupações transformam-se em conflitos a partir do momento em que envolvem o cumprimento ou não de ações de reintegração de posse. Alguns movimentos utilizam ocupações como estratégia para pressionar o poder público para o cumprimento da função social da liberdade (Neuhold, 2009).

O Conselho das Cidades e a Conferência das Cidades são exemplos de tipos inovadores de participação social da democracia brasileira (Avelino, 2016). O aumento de casos de conflitos fundiários urbanos durante os anos 2000 chamou a atenção das instâncias de participação, que recomendaram o respeito aos direitos humanos nas remoções e ênfase nos processos de negociação. Mesmo assim, o contexto dos megaeventos da década de 2010 (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016) acirrou o descompasso entre a influência dos movimentos sociais e a tomada de ações do governo federal. Grandes obras foram feitas em ritmo acelerado, dando ensejo a processos de remoção de famílias, em sítios a serem ocupados pelas obras, que não respeitaram os direitos humanos e princípio de negociação (Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2014).

Já no campo jurídico houve progresso no aprofundamento da visão do direito à moradia e à cidade como um direito coletivo. O novo Código de Processo Civil cita, explicitamente, os “litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana” (Brasil, 2015) como situações em que o Ministério Público será intimado para intervir na defesa desses direitos. Além disso, há ênfase nas soluções negociadas, e reconhecimento do respeito aos direitos humanos nos casos de remoções. No campo jurídico, as disposições sobre conflitos fundiários no novo Código de Processo Civil evidenciaram que a influência dos movimentos sociais na consolidação da função social da propriedade no Poder Legislativo se mostra mais sólida, menos volátil.

Contudo, há uma instância legislativa em que a função social da propriedade ainda não encontra suficiente eco para as vozes populares: o plano diretor. Caldeira e Holston (2014) indicam que houve insuficiência do processo participativo na elaboração do plano diretor de São Paulo, por exemplo, em que ficou comprometido o objetivo de justiça social, devido ao maior peso nas decisões dos interesses das classes sociais mais abastadas.

2.2 Urbanismo social

Como desdobramento do novo paradigma legal brasileiro e em sintonia com o direito à cidade e a valorização da participação social, novas maneiras de se promover o desenvolvimento urbano surgiram. Neste estudo iremos agrupá-las sob o nome de urbanismo social, descrevendo como exemplo o caso do Rio de Janeiro.

Urbanismo social é um termo utilizado para descrever as experiências inovadoras de intervenção no desenvolvimento urbano que surgiram na América Latina, tendo como pioneiros a Colômbia e o Brasil. São práticas que reivindicam o direito à cidade, e reforçam a visão de que o usufruto da propriedade urbana inclui a contribuição à construção da cidade, o bem coletivo (Leite *et al.*, 2019).

No Brasil, a partir da década de 1990, houve a implementação inovadora de programas de reurbanização de favelas, com início no programa Favela-Bairro do Rio de Janeiro. Os preceitos do urbanismo social implicam que essa ação seja integrada, ou seja, que ocorram investimentos em todas as infraestruturas (de mobilidade urbana, habitação, educação, saúde etc.) para que a partir daí haja a garantia do acesso às oportunidades da cidade e a inclusão social. A experiência do Favela-Bairro caminhou nessa direção, mas não teve a ambição de empoderamento por meio da educação e participação, como o movimento que aconteceu nas cidades colombianas, pioneiras da concepção de urbanismo social (Echeverri e Orsini, 2011).

Posteriormente à experiência do Favela-Bairro, foi implementado na cidade do Rio de Janeiro o PAC de urbanização de favelas (Brasil, 2010). Este programa ilustra como o desdobramento da política de urbanização de favelas na cidade afastou ainda mais do urbanismo social. Houve uma conjuntura econômica e política muito específica à implementação deste programa. O estado do Rio de Janeiro e o Brasil estavam passando por período de crescimento em sua atividade econômica, suportando um clima de bonança. Prefeito, governador e presidente se alinharam em alianças políticas. Assim, vultosos recursos foram disponibilizados, destinados principalmente aos três maiores aglomerados de favelas: Rocinha, Manguinhos e Alemão. Os recursos vieram principalmente do governo federal (Cardoso *et al.*, 2018). Esta é a primeira diferença em relação ao caso colombiano, em que os fundos vieram dos órgãos de desenvolvimento urbano local, ou seja, em longo prazo, da elevação no valor da terra que esse processo incita.

Além disso, no caso carioca, houve uma articulação institucional do governo do estado e grandes construtoras para interferir no projeto das intervenções. Posteriormente descobriu-se que o programa serviu de ambiente para desvio de recursos públicos

para particulares.¹ Especificamente no caso do Complexo do Alemão, a empresa ganhadora da licitação teria influenciado a decisão de construir o teleférico. Desta maneira, a população local teve pouquíssima ingerência na decisão de quais investimentos seriam feitos e como eles seriam feitos. Além dos objetivos de desvio de recursos, os vultosos investimentos foram também utilizados para criar um retorno político dado o impacto que a imagem das intervenções emblemáticas traria (Cardoso *et al.*, 2018).

As intervenções do PAC no Rio de Janeiro foram acompanhadas de trabalhos técnico-sociais. No entanto, estes cumpriram a função de comunicar o andamento das obras para a população local e organizar a vida comunitária durante o processo. Atualmente, o teleférico do Alemão está desativado. Como obra de mobilidade urbana, ele não contribui para a melhora das condições de mobilidade da população local. Se a população tivesse sido ouvida, um melhor projeto de infraestrutura poderia ter sido proposto. As estações nos topos de morros somente beneficiam quem mora no topo do morro. Portanto, a replicação da solução de grande repercussão internacional das cidades colombianas, sem atenção às características locais e com baixa qualidade urbanística, não obteve sucesso. Fica claro como ouvir a comunidade é indispensável para esse sucesso. A comunidade conhece a geografia local e vive as consequências dela nos seus deslocamentos diários.

2.3 Evolução dos objetivos da política urbana brasileira

Esta subseção apresenta a evolução de indicadores que descrevem os principais objetivos da política urbana brasileira na escala nacional. São escolhidas estatísticas que contribuem para a compreensão do resultado da atuação da participação social. Nas três esferas administrativas encontramos, consistentemente, ações relativas à promoção de cidades melhores e de cidades mais inclusivas. Podemos agrupar as ações nestes dois grandes objetivos. Mesmo entre Poderes Executivos de diferentes espectros políticos, ou com diferentes escalas de recursos para investir, há recorrência na perseguição destes dois objetivos.

Aqui há que se pontuar brevemente uma especificidade do federalismo brasileiro. A Constituição Federal de 1988 arranhou as competências na provisão de serviços públicos e infraestrutura de tal forma que os municípios ganharam muitas atribuições, mas o governo federal ainda apresentou ingerência sobre grande parte da receita

1. Conforme reportagens que dão notícias sobre as conclusões dos órgãos de controle. Conferir, por exemplo, Mergulhão (2016).

proveniente dos tributos. A construção de infraestrutura urbana acontece na escala municipal, mas esse desenho federativo reduz a capacidade de municípios autofinanciarem o desenvolvimento urbano. Mais ainda, torna muito ambiciosas as ações decorrentes da reforma urbana, dependentes muitas vezes de subsídios cruzados provenientes das classes sociais mais abastadas.

Dessa maneira, os programas mais vultosos nessa esfera costumam associar o governo federal aos demais entes federativos. As poucas iniciativas municipais são significativas, e não destoam dos principais objetivos da política federal. No governo federal, principalmente desde 2003, os objetivos de melhorar as cidades e torná-las mais inclusivas agrupam ações de programas com os títulos de moradia digna, planejamento urbano e mobilidade urbana.

O alinhamento entre a evolução do novo paradigma legal brasileiro na questão urbana e o desdobramento das discussões relativas a essa questão nos fóruns internacionais também é digno de nota. A iniciativa internacional Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), pactuada em 2000 e mensurada em 2010, já incluía a questão das melhorias nos assentamentos precários. Mais recentemente, em 2016, o Brasil teve importante atuação nas discussões sobre a Nova Agenda Urbana (NAU), no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em Quito (Costa, Magalhães e Favarão, 2018). Atualmente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ambiciosa iniciativa das Nações Unidas, passaram a detalhar a questão urbana no seu 11º objetivo: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.² Este ODS amplia o escopo da reforma urbana brasileira enfatizando as implicações para o meio ambiente, mas ainda mencionando mecanismos de participação social.

Em geral, também é possível resumir os objetivos comuns às iniciativas internacionais naqueles que melhoram as cidades e que as tornam mais inclusivas. Portanto, a seguir, passamos a apresentar alguns dos principais indicadores da evolução no alcance desses objetivos no contexto brasileiro. Alguns indicadores são pertinentes ao sistema de monitoramento das políticas públicas federais, outros, ao monitoramento dos ODS (Pereira *et al.*, 2019).

2. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>.

2.3.1 Cidades melhores

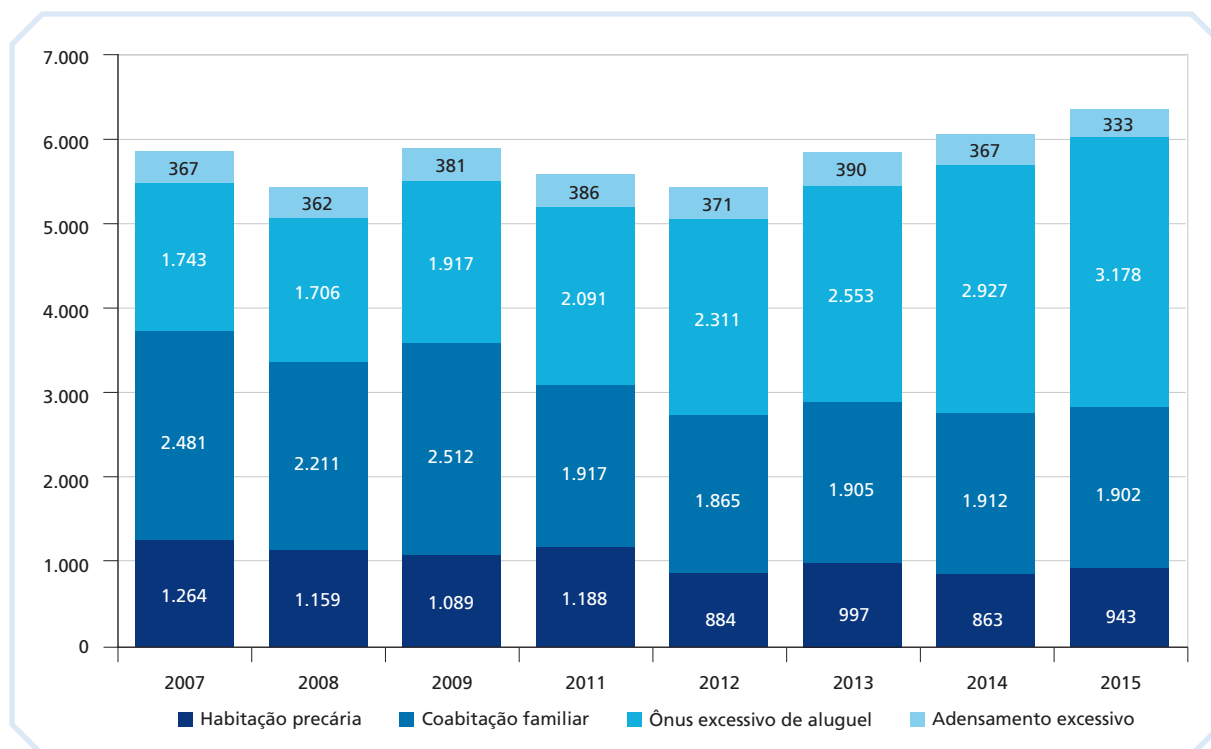
Os indicadores de déficit habitacional e moradias inadequadas captam o quanto os serviços urbanos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, energia elétrica e coleta de lixo chegam até as famílias brasileiras. Por sua vez, os indicadores de ônus excessivo por aluguel e adensamento excessivo por cômodo servindo como dormitório informam se as moradias sendo utilizadas são adequadas às necessidades das famílias.

O gráfico 1 ilustra a trajetória do déficit habitacional no Brasil entre 2007 e 2015, ficando em torno de 6 milhões de unidades. Lembremos que o programa Minha Casa, Minha Vida começou a ser implementado em 2009. A oferta massiva de novas unidades chegou a diminuir o déficit entre 2009 e 2012, mas, mesmo assim, entre 2012 e 2015, o déficit volta a subir, puxado pelo componente de ônus excessivo de aluguel. Neste período houve uma recessão econômica, combinada com o final de um *boom* imobiliário que fez os aluguéis aumentarem, o que explicaria essa tendência. Em 2018, o ônus excessivo por aluguel continua sendo uma dimensão grave de inadequação habitacional. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 27,5% da população urbana brasileira vivendo em domicílios alugados gastou mais de 30% da renda familiar com o aluguel em 2018 (19,7% da população vivia em aluguel naquele ano). Não há um claro crescimento do ônus por aluguel na mesma proporção daquela observada no gráfico 1, de 2007 até 2015. No entanto, tampouco há decréscimo claro entre 2016 e 2018, pois em 2016 este indicador era de 27,4% e em 2017, 28,6%. Desta maneira, conclui-se que o problema persiste e há insuficiência das políticas de moradia contemporâneas para lidar com esse tema.

Indicadores de estatísticas habitacionais que mensuram moradias inadequadas tratam das melhorias incrementais para tornar a unidade adequada. Essas moradias não precisam ser substituídas como no conceito de déficit habitacional, até por isso se enquadram também em déficit habitacional qualitativo. É muito importante trazer esta distinção para esta discussão, pois são duas frentes de ações bastante diferenciadas dentro do propósito de tornar as cidades melhores. A questão da capacidade de pagamento do aluguel é enfrentada com políticas muito diferenciadas daquelas relacionadas à questão do esgotamento sanitário, por exemplo.

GRÁFICO 1**Déficit habitacional brasileiro por componentes (2007-2015)**

(Em 1 mil domicílios)



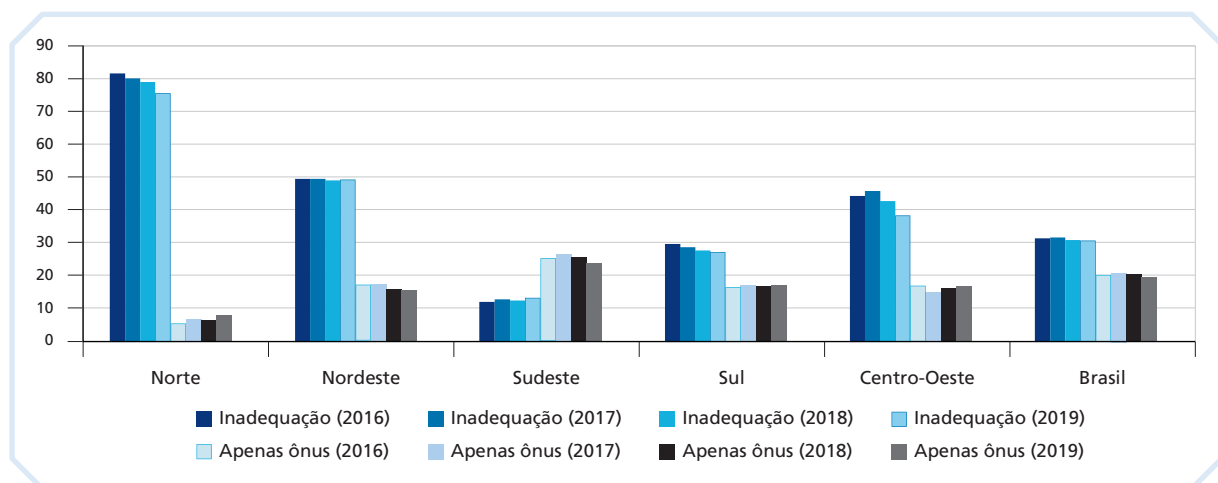
Fonte: FJP (2018).

Elaboração dos autores.

O gráfico 2 indica as tendências para inadequação habitacional e ônus excessivo por aluguel de 2016 a 2019, por Grandes Regiões, um indicador proposto para mensurar o ODS 11 (Pereira *et al.*, 2019). São consideradas apenas as dimensões de água, esgotamento sanitário, densidade de moradores por dormitório e coleta de lixo como inadequação de moradia. O ônus apresentado considera as unidades que não possuem nenhuma inadequação segundo as dimensões mensuradas. Aqueles domicílios que não satisfazem pelo menos uma daquelas dimensões são considerados inadequados. Notam-se as grandes diferenças regionais do Brasil: a questão de inadequação é mais grave no Norte e Nordeste – segundo Pereira *et al.* (2019), devido à falta de esgotamento adequado – e a questão da insuficiência da renda familiar, ou aluguéis altos, é mais grave no Sudeste. Verifica-se uma tendência de queda no problema da inadequação dos domicílios apenas nas regiões Norte e Sul.

GRÁFICO 2**Brasil e Grandes Regiões: proporção de população urbana vivendo em domicílios inadequados e domicílios com ônus excessivo de aluguel sem inadequação (2016-2019)**

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Dimensões de inadequação: água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e tamanho. Abastecimento de água inadequado: abastecimento de água por outras formas que não seja rede geral de distribuição; esgotamento sanitário inadequado: esgotamento sanitário de outros tipos que não sejam rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede; coleta de lixo inadequada: lixo com destinações diferentes de coletado diretamente por serviço de limpeza ou colocado em caçamba de serviço de limpeza; e tamanho inadequado: densidade de moradores por cômodo servindo como dormitório maior que três. Ônus excessivo com aluguel: domicílios alugados cujo valor do aluguel é igual ou superior a 30% do rendimento domiciliar.
2. Os dados aqui ilustrados se referem à primeira visita da PNAD Contínua.

Com relação ao objetivo de cidades melhores, também se destaca a questão econômica, o ônus por aluguel. A baixa capacidade de pagamento das famílias, ou o aumento dos aluguéis e dos preços, surpreende os formuladores de política urbana por escapar ao escopo e alcance das políticas em curso. Em termos da participação popular, trata-se de efeitos na economia que não são simples e também não são imediatamente previsíveis, nem para os acadêmicos, quanto mais para a sociedade civil. Klink e Denaldi (2016) indicam que os subsídios nacionais acabaram capitalizados nos preços dos imóveis e aluguéis. Também recomendam que os movimentos populares se instruem sobre como acontece o processo de produção da cidade e como de fato o poder público o influencia, de maneira a qualificar sua intervenção. Este é um desafio para a atuação dos movimentos populares na formulação das políticas. Verifica-se que é necessário

combinar o saber local da participação social com o saber acadêmico para prever esse tipo de efeito macroeconômico, que não é óbvio, pelo contrário, é bastante complexo.

2.3.2 Cidades mais inclusivas

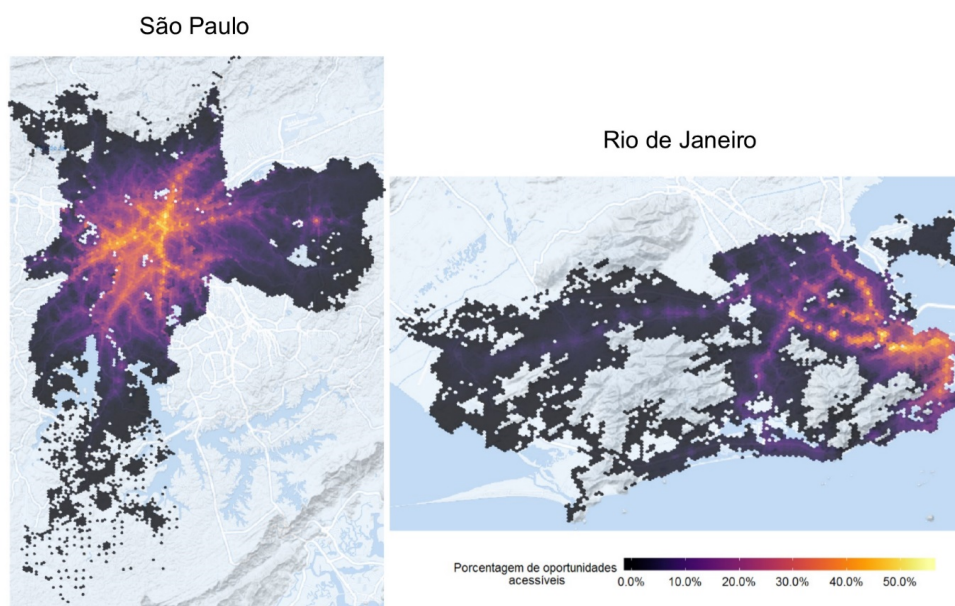
A desigualdade da sociedade brasileira quando observada sob o prisma do território passa a ser vista como uma desigualdade socioespacial. Em termos urbanos, a possibilidade de mobilidade social se consubstancia mediante o acesso às oportunidades presentes nas cidades. Assim, apresentaremos ilustrações desse problema nas cidades brasileiras. Ademais, para cobrir o tema de participação social nos assuntos de caráter urbano, informamos também a quantidade de municípios que concluíram seus planos diretores participativos e que possuem ocupações organizadas por movimentos populares. Por fim, concluímos com os números provenientes dos censos de 2000 e 2010 relativos a domicílios vagos, indicativo do cumprimento da função social da propriedade.

Apresentamos um dos resultados de Pereira *et al.* (2020), em que os autores enfatizam o papel da infraestrutura de transportes e localização relativa das famílias e oportunidades para ilustrar a desigualdade espacial ao acesso a oportunidades. A figura 1 ilustra a distribuição espacial do indicador de proporção dos empregos acessíveis por transporte público em até sessenta minutos para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Este indicador utiliza a localização de famílias e empregos, horário e itinerário das linhas de transporte público e resume a informação em hexágonos de 357 metros de tamanho (diagonal curta). Assim, observando as duas cidades-sedes das duas principais metrópoles brasileiras, nota-se a existência de desertos de oportunidades em bairros periféricos. Nestes, a população não atinge nenhum emprego dentro do limite de tempo de sessenta minutos. Os moradores destas localidades estariam desligados das oportunidades da cidade, ilustrando a necessidade de ampliar as oportunidades urbanas para essa população. Sabemos da conurbação destas cidades com cidades vizinhas da mesma região metropolitana, onde presume-se que este problema seja ainda mais agudo.

O gráfico 3 resume as informações da implantação do Plano Diretor Participativo. Houve o incentivo do governo federal para sua implantação e obrigatoriedade para municípios de até 50 mil habitantes. Muitos planos já estão com prazo vencido para revisão. O gráfico nos mostra como 44% das cidades de até 50 mil habitantes não têm plano. Devido à falta de obrigatoriedade, este quadro indica também como a importância de ter plano foi absorvida por esses municípios. Quase a totalidade dos municípios maiores possuem plano diretor, e aproximadamente metade deles estão sendo revisados.

FIGURA 1

São Paulo e Rio de Janeiro: proporção dos empregos acessíveis por transporte público em até sessenta minutos (2019)

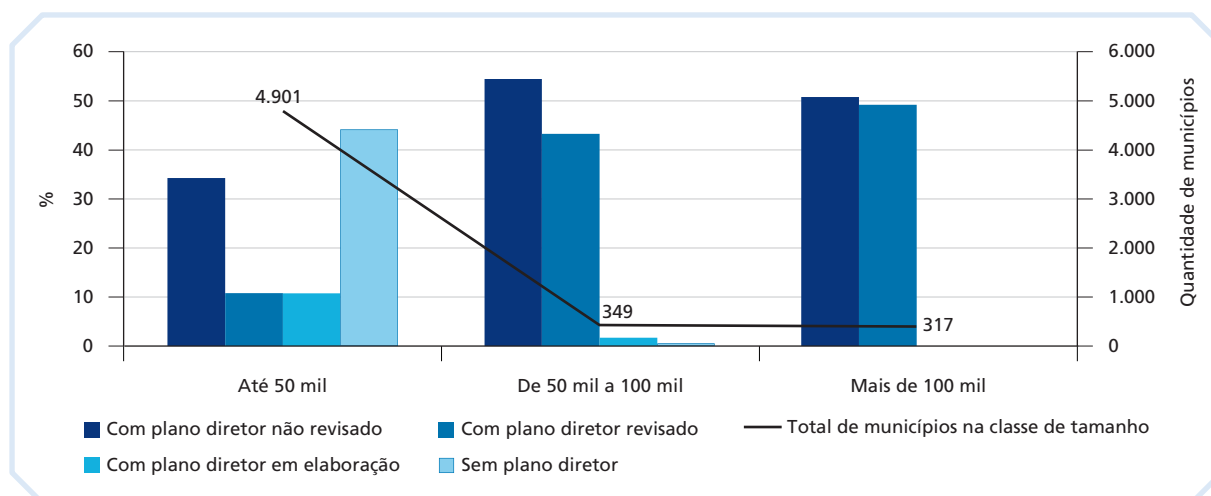


Fonte: Pereira *et al.* (2020).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 3

Presença de Plano Diretor Participativo por classes de tamanho dos municípios (2018)



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2018/Tabelas_de_Resultados/xls/02_Legislacao_e_instrumentos_para_a_gestao.zip. Acesso em: 30 out. 2023.

Outra informação relevante levantada pelo IBGE diz respeito aos tipos de legislação urbanística. A tabela 1 elenca alguns deles, para municípios com mais e menos de 100 mil habitantes. Nota-se como, entre os municípios com menos habitantes, o perímetro urbano e o código de obras são mais prevalentes, enquanto entre os municípios com mais habitantes as leis de uso do solo são mais frequentes. Vale destacar a alta presença de legislação sobre zonas especiais de interesse social, entre os municípios maiores, e a baixa presença de usucapião especial de imóvel urbano.

TABELA 1**Presença de legislação específica sobre planejamento urbano: municípios com menos ou mais de 100 mil habitantes (2018)**

Tipo de legislação	Mais de 100 mil habitantes		Menos de 100 mil habitantes	
	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%
Total	317	100	5.253	100
Usucapião especial de imóvel urbano	139	44	839	16
Direito de superfície	180	57	1.139	22
Concessão de uso especial para fins de moradia	205	65	1.623	31
Operação urbana consorciada	237	75	1.427	27
Contribuição de melhoria	251	79	3.017	57
Regularização fundiária	253	80	1.866	36
Solo criado ou outorga onerosa do direito de construir	267	84	1.980	38
Estudo de impacto de vizinhança	280	88	1.902	36
Código de obras	294	93	3.507	67
Área e/ou zona especial de interesse social	311	98	2.756	52
Perímetro urbano	312	98	4.708	90
Parcelamento do solo	312	98	3.348	64
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	313	99	3.136	60

Fonte: Munic/IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2018/Tabelas_de_Resultados/xls/02_Legislacao_e_instrumentos_para_a_gestao.zip. Acesso em: 30 out. 2023.

Ainda na tabela 1, uma legislação com grande diferença de presença entre municípios maiores e menores é a de regularização fundiária. Mais municípios maiores tendem a ter esse tipo de legislação. A tabela 2 traz evidências sobre esse fenômeno, não da perspectiva da legislação, mas, sim, da presença desta alternativa, informal, de urbanização. A tabela ilustra como municípios de maior população apresentam maior

TEXTO para DISCUSSÃO

incidência do problema, indicando que a legislação fica a reboque da ocorrência do fenômeno. Além disso, ilustra a presença de ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia, sobre a qual discutiremos anteriormente. Segundo o censo do IBGE de 2010, 55% da população do país vivia em municípios com mais de 100 mil habitantes naquele ano, e, nessa classe, 39% dos municípios apresentavam ocupações organizadas por movimentos de moradia.

TABELA 2

Presença de ocupações e loteamentos clandestinos nos municípios brasileiros, por porte populacional (2017)

Porte populacional	Ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia		Loteamentos irregulares e/ou clandestinos		Total
	Quantidade de municípios	%	Quantidade de municípios	%	
Brasil	724	13,0	3.374	60,6	5.570
Até 50.000	500	10,2	2.796	57,0	4.905
De 50.001 a 100.000	101	28,5	295	83,1	355
Mais de 100.000	123	39,7	283	91,3	310

Fonte: Munic/IBGE. Disponível em: ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2017/Tabelas_de_Resultados/xls/03_Habitacao.zip. Acesso em: 30 out. 2023.

Análogo ao assunto das ocupações, vale a pena trazer luz ao problema dos domicílios vagos brasileiros. O esforço censitário de 2010 do IBGE nos brinda com um retrato para todo o país em que, do total do estoque de moradias urbanas (56,7 milhões), 8,9% delas estavam vagas (em 2000 essa porcentagem era de 10,3%). Mantendo o recorte do porte populacional, em 2010, municípios acima de 100 mil habitantes apresentavam taxa de vacância de 8%, enquanto os de menor população, de 8,7%.

Com relação a construir cidades mais inclusivas, os resultados não são claros. Ao mesmo tempo em que há evidências concretas de maior participação popular, há aprofundamento das desigualdades socioespaciais. Os mapas de deserto de oportunidades indicam o insucesso da inclusão. A permanência de altas proporções de domicílios vagos constata a subutilização de infraestrutura urbana tão valiosa. A presença de planos diretores participativos e até de ocupações organizadas indica que houve, ao menos formalmente, participação.

O que se verifica, contudo, é que, apesar de existir essa participação, aparentemente, ela não foi efetiva. Caldeira e Holston (2014) descrevem o caso do plano diretor de São Paulo em que o processo participativo não foi suficiente para que o desenvolvimento

urbano garantisse a promoção da inclusão social. Até Bonduki (2011) admite as graves limitações do modelo de desenvolvimento urbano atual, que teria se beneficiado dos canais de participação. Os planos diretores não foram instrumentos suficientes para garantir acesso equânime a oportunidades ou a inclusão social.

Os instrumentos urbanísticos para melhor aproveitamento da cidade já construída nem sequer foram aplicados. Houve presença significativa das ocupações de movimentos por moradias. No entanto, a via dos conflitos fundiários urbanos não parece ser um mecanismo consistente para solução deste problema. Espera-se que a sociedade encontre um melhor fórum para definir qual é a terra que está cumprindo sua função social ou não. Há indícios de que o processo de formulação do plano diretor não foi suficiente, mas também a via das ocupações, com os movimentos sociais acionando o Poder Judiciário e negociando com os proprietários dos terrenos, não tem sido efetiva e deixa brechas para remoções com violações de direitos humanos. Alguma solução deve ser desenhada. Não é factível deixar de fora da solução das questões urbanas as moradias vagas e terrenos vagos, que em grande parte são adequados e mais próximos das oportunidades nas grandes cidades.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

3.1 Conceito e contexto da 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). A partir dessa proposição crítica, o tema da participação se incorpora de modo definitivo aos debates sobre democracia sob múltiplas perspectivas, como explica Gohn (2016, p. 16-17):

Participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. (...) Podemos analisá-la segundo três níveis básicos: o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso ou lutas pela sua obtenção), mas também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais

de controle social. O terceiro, as práticas, relaciona-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento, ou participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental (Gohn, 2016, p. 16-17).

Ampliar o diálogo com a sociedade é uma resposta possível a uma sociedade em crise, mas de difícil implementação. Em síntese, após reconhecer a participação como “um conceito ambíguo nas ciências sociais” e “tão antigo quanto a própria democracia”, Diani (1996, p. 558) também pondera a evidência de que “os ‘métodos participativos’ revelaram alguns problemas novos, de solução mais difícil” (Diani, 1996, p. 559). 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. De modo mais formal, corresponde ao “direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”,³ de acordo com o art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

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 Constituição Federal de 1988, a mesma que fortaleceu o papel do Estado na garantia dos direitos sociais, acabou sendo a grande responsável pela valorização do tema da participação, “não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal” (Silva, Jaccoud e Beghin, 2005, p. 374).

Depois da Constituição, o foco se desloca para os debates sobre a criação dos diversos sistemas de políticas públicas, nos quais “a legislação infraconstitucional acaba sendo o fator decisivo para compreender o quanto o Estado brasileiro está aberto (ou não) à participação dos seus cidadãos” (Avelino e Fonseca, 2018, p. 66). Na década de 1990, os conflitos e a resistência à determinação constitucional de ampliação da participação ficam mais explícitos. A produção legislativa do período evidencia a emergência de um projeto político “não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política quanto da democracia” (Dagnino, 2004, p. 108), que manteria com os princípios constitucionais uma relação de “confluência perversa” (*op. cit.*). Documentos da época, como o Plano Diretor da

3. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

Reforma do Aparelho do Estado, são exemplos dessa concepção restrita a respeito da cidadania e da participação (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020).

A década de 2000, por sua vez, foi marcada por uma revitalização do projeto constitucional e uma conseqüente expansão das IPs. 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. A criação e ampliação dessas estratégias, no governo federal como um todo, evidenciou a “emergência de uma ‘ecologia’ das relações Estado-sociedade no Brasil” (Pires e Vaz, 2012, p. 51).

Essa expansão, contudo, aconteceu de forma fragmentada e, diante do descompasso entre o funcionamento desses espaços ante as expectativas que sobre eles eram lançadas, acentuou as críticas sobre institucionalização, representatividade e efetividade (Avelino e Alencar, 2017, p. 76). Com isso, no início da década de 2010, o movimento de expansão dá lugar às tentativas de articulação e construção de uma gestão mais integrada da participação social (Avelino, 2015). A edição da Política Nacional de Participação Social em 2014 e a subsequente polêmica (Alencar e Ribeiro, 2014) em torno dela marcam a inflexão do modelo de promoção da participação social. 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 (Fonseca *et al.*, 2021, p. 94). Depois de períodos de expansão fragmentada e tentativas de integração, é possível afirmar que o cenário pós-2019 “implica uma retomada do centralismo governamental” (Avelino, 2020, p. 245).

Por fim, 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. A oposição à participação social não se apresenta mais como uma posição política explícita, mas escondida atrás da afirmação de que essas instâncias não cumpriram sua função:

Analisando tal percurso, é possível perceber que o movimento contrário à participação social é iniciado com argumentos abertamente político-partidários para, ao longo do tempo, incorporar um discurso aparentemente mais técnico e sofisticado, que usa argumentos de eficiência e economicidade para justificar o fechamento decisório da administração pública (Fonseca *et al.*, 2022, p. 244).

Por essa razão, no momento atual, o debate sobre avaliação de efeitos da participação social é ainda mais relevante. Mais do que uma questão meramente teórica e metodológica, discutir efetividade dos espaços participativos é, em si, o exercício de uma crítica política.

3.2 Avaliação dos efeitos da participação

A elasticidade terminológica em torno do conceito de participação social trouxe consigo, conseqüentemente, o problema essencial da delimitação de efeitos, segundo a reflexão de Lavallo (2011, p. 33), “não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos”.

A falta de consenso sobre efeitos esperados da participação não impediu que a literatura empreendesse esforços avaliativos sobre essas práticas. 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 (Moura, 1993; Avritzer, 2002; 2003, p. 14; Neves, 2007; 2008, p. 2; Carvalho e Felgueiras, 2000; Jesus, 2004; Lacerda, 2003; Ricci, 2004; Silva, 2003; Teixeira, 2003).

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. Nesse cenário, é bastante pertinente a crítica de Silva (2011, p. 235) de que “tal tendência, de fato, pode ser observada em grande parte da literatura acumulada sobre IPs que, fundada empiricamente em estudos de caso, tende a produzir análises que têm como limite de generalização o próprio caso pesquisado”.

Como uma tentativa de superar esses desafios, as pesquisas desenvolvidas a partir da década de 2010 passaram a fazer uso mais intensivo de métodos quantitativos. Um exemplo mais conhecido é o mapeamento de interfaces socioestatais realizado por Pires e Vaz (2012) sobre órgãos e programas do governo federal. Além do mapeamento propriamente dito, a tradução dos achados em dados quantitativos permitiu o uso de diversas ferramentas estatísticas informatizadas, como a análise de correspondência visualizada em planos de associação espacial (Pires e Vaz, 2012, p. 32-49).

A tendência quantitativa não se limitou aos mapeamentos e alcançou também (e principalmente) os estudos de avaliação de efeitos das instâncias participativas. Os mesmos autores – Alexander Cambraia Vaz e Roberto Rocha Pires – discutiram uma proposta de mensuração de efeitos por meio da estratégia metodológica dos pares contrafactuais, como uma alternativa aos tradicionais estudos de caso:

Enfrentar tal questão requer um redirecionamento do foco analítico, do estudo do funcionamento de IPs específicas e os seus papéis em uma estrutura de governo, para a compreensão do município como unidade de análise. A comparação entre municípios possibilita compreendermos, por exemplo, como variações ou diferenças (sejam quantitativas ou qualitativas) no desempenho de seus governos locais podem estar associadas ou não com níveis de abertura à participação e consolidação de IPs (Vaz e Pires, 2011, p. 247).

Esses tipos de estudos abrangentes, que analisam um grande número de ocorrências em vez de estudo de casos específicos, conseguem enfrentar alguns problemas comuns nas pesquisas em participação social. Um deles é o dilema da heterogeneidade do objeto de análise, que exige que os indivíduos ou casos observados sejam “homogêneos exceto quanto à exposição ao tratamento” (Almeida, 2011, p. 327). Esse risco é atenuado quando se trabalha com grandes grupos de casos ou com seleção aleatória, em que pode ser adotada a pressuposição de que os eventuais desvios serão nulos no conjunto da população. Além desse desafio, as pesquisas abrangentes também conseguem mitigar o viés de seleção, muito frequente em estudos anteriores (Almeida, 2011, p. 330).

Nesse cenário de fortalecimento dos métodos quantitativos de análise, a regressão linear ganhou relevância como uma alternativa de estimação de efeitos causais. Ela permite a comparação de múltiplas variáveis simultaneamente e o manuseio de grandes conjuntos de dados. Como exemplo, a técnica de análise de regressão logística foi utilizada por Boulding e Wampler (2010) para concluir que a adoção do orçamento participativo está associada com a diminuição do percentual da população vivendo em extrema pobreza. Do mesmo modo, em uma análise por meio de regressão econométrica, Gonçalves (2014) concluiu que a adoção de orçamento participativo está associada a incrementos em gastos relacionados a serviços de saúde e saneamento básico.

Apesar dos resultados, os métodos quantitativos de análise também apresentam as suas limitações. A primeira questão, apontada com precisão por Almeida (2011, p. 337), é o erro de mensuração da variável de tratamento. Isso ocorre quando diferentes

configurações de um mesmo instrumento de participação social produzem diferentes efeitos observáveis, mas são tratados durante a pesquisa como o mesmo fenômeno. Essa situação pode levar a resultados mais distorcidos e, geralmente, subestimados do que aqueles que poderiam ser obtidos se as diferentes configurações fossem testadas separadamente.

A segunda questão diz respeito ao risco de ignorar condicionantes de efeito, conforme o autor alerta (Almeida, 2011, p. 338). Muito embora vários trabalhos anteriores já tenham sinalizado a importância de considerar o contexto ao avaliar os efeitos da participação social, isso ainda não é incluído no desenho das pesquisas. As variáveis de contexto podem ser tratadas na análise como elementos que afetam a variável resposta ou como elementos que condicionam o efeito do tratamento testado, situações que demandam desenhos distintos.

Além dessas questões, um problema específico da regressão linear é a possível existência de *confounds* (fatores cujos efeitos se confundem com o do tratamento) não observados. Esses fatores podem influenciar tanto a existência de espaços participativos quanto seus efeitos esperados e, assim, representam explicações alternativas que rivalizam com a relação pesquisada. Almeida (2011, p. 334) pondera que uma forma de detectar *confounds* não observados é a testagem dos resíduos da regressão linear.

Respeitando essas precauções, o estudo de espaços participativos por meio de regressão linear apresenta-se como promissor, no atual estágio das pesquisas em participação social, desde que haja disponibilidade de dados. Essa exigência vem sendo atendida pelo desenvolvimento de bases de dados robustas, dentro de sistemas de estatísticas oficiais, que incorporam informações sobre a existência e funcionamento de instâncias de participação.

Por fim, cabe discorrer sobre o papel da participação social no contexto de um poder público intervencionista e da participação social no contexto do livre mercado na construção do ambiente urbano. Caldeira e Holston (2014) indicam dois modelos de influência da participação social na justiça social dentro do contexto das políticas urbanas, o democrático e o neoliberal. O modelo democrático presume que a participação é um meio para atingir a equidade na sociedade. Já no projeto neoliberal a igualdade é formal, presume-se que cidadãos empresários são capazes de se organizar e de combinar seus interesses de maneira a atingir a eficiência econômica. Esta ideia que Caldeira e Holston (2014) chamam de neoliberal está presente na noção de eficiência na provisão de bens públicos da teoria econômica (Tiebout, 1956), já discutida em seção anterior.

Importante notar como, devido à natureza dos assentamentos informais, por definição nesses bairros os bens públicos não são ofertados por nenhum agente público, do Estado oficial. Se há um urbanizador informal, este tem todos os incentivos possíveis para não prover equipamentos públicos que garantam a qualidade de vida mínima nesses assentamentos. Desta maneira, impõe-se a solução do Estado intervencionista (Caldeira e Holston, 2014) para o desenvolvimento urbano nos assentamentos informais.

Com o deslocamento do foco da prática participativa para o município, como unidade de análise, a demanda de dados apresentada pelos métodos qualitativos fica suprida de forma satisfatória. Torna-se possível, portanto, realizar estimativas de efeito de espaços participativos que levem em consideração grandes amostras ou mesmo toda a população de casos conhecidos. Esta é a proposta deste estudo, que pretende ser mais uma contribuição para o desenvolvimento do campo, como descrito a seguir.

3.3 Medidas de participação

Mensurar a efetividade da implementação de mecanismos de participação social não é uma tarefa trivial. A literatura da área reconhece que “ainda há uma grande lacuna na identificação e avaliação de seus efeitos nas políticas públicas e nas condições de vida das populações que dela usufruem” (Silva, 2011, p. 243), provocada em boa medida pelo excesso de particularismo e ausência de sistematicidade dos estudos sobre IPs. O debate sobre efetividade participativa fica, então, extremamente fragmentado, não apenas por conta da heterogeneidade do fenômeno estudado e das suas formas de registro e interpretação, mas principalmente em decorrência da diversidade de prescrições e expectativas sobre quais deveriam ser os seus efeitos.

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, apresenta e compara os resultados de duas diferentes metodologias. A primeira é fundamentada na mensuração de efeitos segundo a análise de percepção dos respondentes. Essa abordagem tem a vantagem de poder abordar mais diretamente questões de influência e causalidade, mas traz consigo a fragilidade decorrente da subjetividade da realidade percebida, com dificuldade de demonstrar essas afirmações além do discurso registrado. A segunda proposta é baseada na associação de variáveis estatísticas, que faz uso de dados quantitativos padronizados e mais facilmente comparáveis, mas com possibilidades de interpretação limitadas à verificação de relação ou simultaneidade de eventos, tratando de efeitos apenas de forma tímida e indireta.

Ambos os percursos metodológicos, cujos resultados são apresentados a seguir, pretendem desenhar os contornos de um retrato nacional sobre a relação entre participação social e políticas públicas. Para tanto, foram utilizados os dados da Muncic e do Censo Demográfico, produzidos pelo IBGE, e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), organizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (IBGE, 2018; 2020a). Na edição de 2017 da Muncic houve uma seção específica do questionário tratando das políticas municipais de habitação, incluindo informações sobre os seus mecanismos de controle social, que constituirão o *corpus* da análise aqui empreendida. Como a pretensão é extrair conclusões de validade nacional, não foram utilizados processos de amostragem, mas os registros referentes a todos os 5.570 municípios que compõem a integralidade da base de dados da Muncic.

4 RESULTADOS

4.1 Análise de percepção

Ao transferir para os participantes a responsabilidade de mensurar e emitir juízos sobre a efetividade da participação, as pesquisas baseadas em análise de percepção, por suas diversas fontes (entrevistas, grupos focais, questionários), ajudam a posicionar no debate, de forma mais explícita, questões referentes a influência e causalidade. A sutileza do trabalho com a realidade percebida é saber que aqui o objeto de análise prioritário é o discurso, que tem existência própria e nem sempre coincidente com outras formas mais padronizadas de medição dos fenômenos sociais. Em suma, esse tipo de análise mede muito menos os efeitos da participação sobre os indicadores sociais e mais a sua influência sobre os participantes em si.

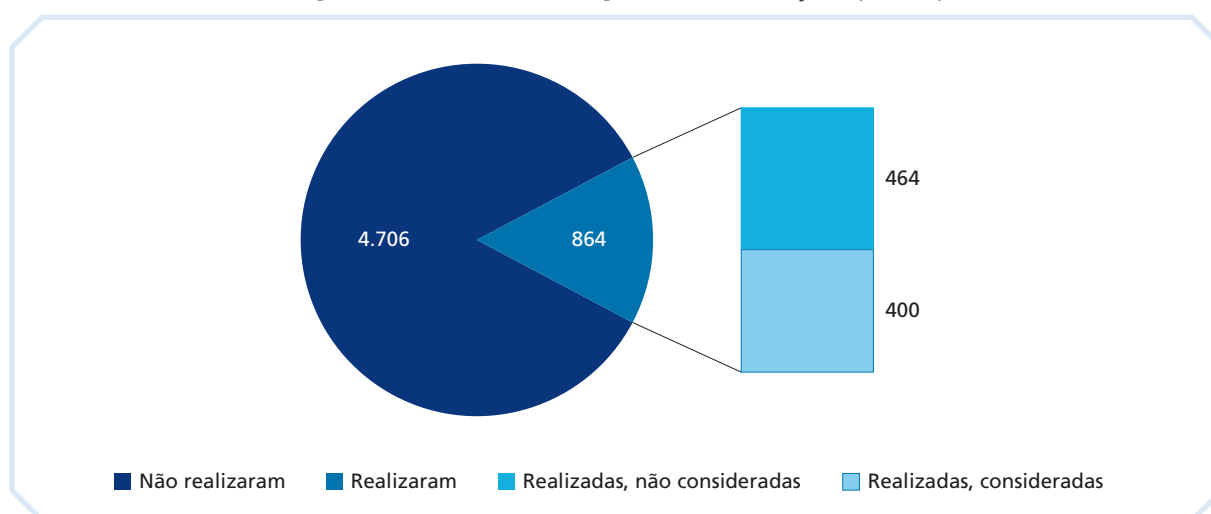
Na edição de 2017 da Muncic (IBGE, 2018), foram incluídas questões sobre a realização de conferências municipais de habitação nos quatro anos anteriores. Além disso, houve uma pergunta específica sobre a consideração dos resultados daquela conferência para a elaboração do Plano Municipal de Habitação. O código e o inteiro teor desses quesitos estão transcritos no quadro 1.

QUADRO 1**Questões sobre conferências municipais de habitação na Munic de 2017**

Código da base de dados	Questão
MHAB09	O município realizou alguma Conferência Municipal de Habitação nos últimos quatro anos?
MHAB091	Foram consideradas como elementos de referência para a elaboração e o desenvolvimento do Plano Municipal de Habitação as deliberações das conferências realizadas?

Fonte: IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc5533.pdf.

As questões admitem resposta binária, na forma de sim ou não. O gráfico 4 apresenta a tabulação dos resultados de forma combinada, indicando, no caso de resposta afirmativa à primeira pergunta, se o respondente percebeu ou não a influência do processo participativo no planejamento do setor. A resposta negativa à segunda questão está superestimada porque acabou incluindo não apenas aquelas situações em que o respondente explicitamente afirma que não percebeu esse efeito da conferência, como também situações em que não houve resposta, em que a pergunta não se aplica (como quando a conferência ocorreu depois da elaboração do plano) ou qualquer situação em que a resposta tenha sido diferente de um sim.

GRÁFICO 4**Brasil: municípios que realizaram e não realizaram conferências municipais de habitação nos quatro anos anteriores à Munic, segundo seu aproveitamento como referência para o Plano Municipal de Habitação (2017)**

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

Mesmo com esse viés de alta para a resposta negativa, é importante notar que um conjunto significativo de respondentes percebeu a relação direta entre o processo participativo e o planejamento na área de habitação. Muito embora o número de municípios que realizaram a conferência nos quatro anos anteriores à pesquisa seja relativamente baixo (pouco mais de 15% do total de casos), a proporção de respostas positivas aos efeitos da participação social, neste conjunto, supera os 46%. Atente-se para o fato de que, como análise de percepção, não é possível com estes dados verificar se as propostas da conferência foram, de fato, consideradas como insumos durante a elaboração do plano ou se houve excesso de otimismo dos respondentes.

Tratando apenas do plano do discurso, que é propriamente o objeto analisado, é preciso reconhecer 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. É nesse plano que decisões são tomadas e que instituições e ações são construídas ou desconstruídas socialmente. Como lembra Coelho (2011, p. 280), “a gestão participativa traz à tona questões relacionadas à distribuição de poder”, o que passa necessariamente pelo compartilhamento de determinadas formas de percepção do mundo. Esse tipo de percepção, aqui medida de forma discursiva, é certamente um entre muitos efeitos possíveis da participação social.

4.2 Associação de variáveis: programas habitacionais e instituições de participação

Apesar de toda a importância política da avaliação de discursos e das relações intrínsecas de poder que evidenciam, a mensuração da realidade percebida não basta para fornecer as informações necessárias para a gestão e o planejamento urbano. A análise de percepção tem a sua relevância, mas é muito limitada para indicar e comparar os problemas que necessitam de intervenção estatal, em especial quando envolvem grupos marginalizados e silenciados. Por essa razão é extremamente comum, no campo de políticas públicas, o uso de dados estatísticos padronizados e sistematizados na forma de indicadores, como fonte de evidência dotada de razoável grau de confiabilidade e relativamente apta a enfrentar dissensos e divergências nas percepções de realidade.

Nesse sentido, este estudo inclui também uma análise do cenário da participação social na política de habitação nacional utilizando a técnica da associação de variáveis, por meio do tratamento estatístico de dados oficiais. No caso, foram reunidas as informações trazidas pela Munic 2017 (IBGE, 2018) a respeito da existência de mecanismos

participativos no conjunto dos municípios nacionais, que posteriormente foram comparadas com a oferta de determinados programas ou políticas públicas na área. Como indicadores de resultados das políticas foram utilizadas informações sobre aglomerados subnormais do censo de 2010 e levantamento preliminar de 2019 e informações de saneamento do SNIS (IBGE, 2010; 2020a). O primeiro exercício envolveu uma análise de regressão linear múltipla, em que cada um dos possíveis programas habitacionais presentes no município foi contrastado, individualmente, com possíveis variáveis preditoras como a presença de Conselho Municipal de Habitação, a realização de Conferência Municipal de Habitação nos quatro anos anteriores, a existência de Fundo Municipal de Habitação e algumas outras características demográficas levantadas na pesquisa do IBGE. Já o segundo exercício, também regressão linear múltipla, envolveu a evidenciação das correlações entre dois indicadores de resultado de políticas urbanas e a presença de IPs. A lista das variáveis e os resultados da primeira regressão para cada programa estão consolidados na tabela 3. Na subseção 4.3 ilustramos a segunda regressão.

A partir da tabela 3, muitas leituras e interpretações são possíveis. A primeira delas é a constatação de que, em cada uma das regressões aqui apresentadas, os valores de R -quadrado e R -quadrado ajustado são muito baixos, o que indica que os modelos construídos têm muito pouco poder explicativo. Em outras palavras, as variáveis preditoras selecionadas não são suficientes para explicar a existência ou não dos programas habitacionais no município, que possivelmente dependem de muitos outros fatores desconsiderados neste modelo. Apesar disso, é preciso notar que, nos dados gerais das regressões, os valores de F e o p -valor são muito bem ajustados ao intervalo de confiança de 0,05 adotado, indicando que estamos diante de um modelo com significância estatística, que autoriza a análise individual das variáveis independentes, como será feito a seguir.

TABELA 3
Brasil: coeficientes de regressão linear múltipla para a existência de programas municipais de habitação, segundo características do município (2017)

	Construção de unidades habitacionais			Aquisição de unidades habitacionais			Melhoria de unidades habitacionais			Oferta de material de construção			Oferta de lotes		
	Coeficiente	Erro-padrão	p-valor	Coeficiente	Erro-padrão	p-valor	Coeficiente	Erro-padrão	p-valor	Coeficiente	Erro-padrão	p-valor	Coeficiente	Erro-padrão	p-valor
Constante	0,282	0,013	0,000	0,058	0,008	0,000	0,164	0,011	0,000	0,151	0,011	0,000	0,130	0,009	0,000
Conferência realizada	0,137	0,019	0,000	0,066	0,011	0,000	0,091	0,016	0,000	0,031	0,015	0,048	0,050	0,014	0,000
Conselho existente	0,064	0,015	0,000	0,014	0,009	0,120	0,037	0,013	0,005	0,048	0,013	0,000	0,012	0,011	0,277
Fundo existente	0,034	0,015	0,024	0,005	0,009	0,563	0,070	0,013	0,000	0,037	0,013	0,004	0,013	0,011	0,255
População	1,624	0,368	0,000	1,010	0,224	0,000	0,375	0,320	0,242	-0,516	0,308	0,094	-0,389	0,271	0,151
Presença de favelas	0,023	0,019	0,220	0,003	0,011	0,762	-0,044	0,016	0,006	-0,061	0,016	0,000	-0,004	0,014	0,793
Presença de cortiços	0,047	0,021	0,026	0,042	0,013	0,001	0,025	0,018	0,168	0,022	0,017	0,213	0,010	0,015	0,524
Presença de loteamentos irregulares	0,051	0,014	0,000	0,007	0,008	0,397	0,021	0,012	0,071	0,028	0,011	0,014	-0,010	0,010	0,318
Presença de ocupações	0,033	0,020	0,101	0,041	0,012	0,001	-0,024	0,017	0,170	0,006	0,017	0,705	0,038	0,015	0,010
R2		0,038			0,023			0,024			0,013			0,006	
R2 ajustado		0,037			0,021			0,022			0,012			0,004	
Erro-padrão		0,482			0,293			0,419			0,403			0,354	
Valor F		27,779			16,079			16,931			9,339			3,994	
p-valor		0,000			0,000			0,000			0,000			0,000	

Fonte: IBGE (2018).

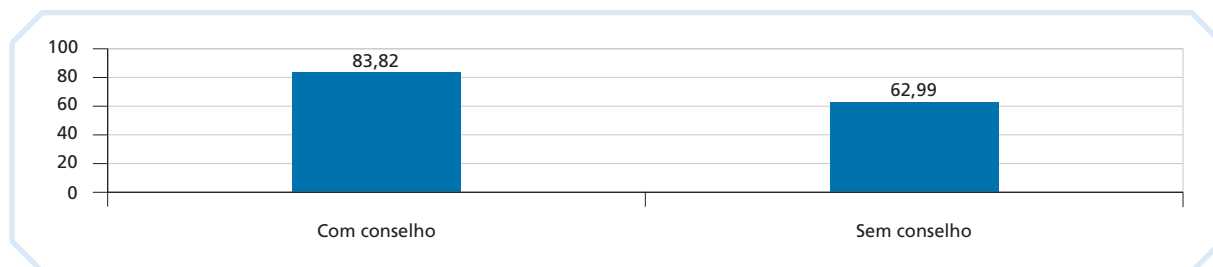
Se o modelo não é útil em seu conjunto, ainda assim traz algumas informações úteis em suas partes. O que chama mais a atenção é a ocorrência de baixo p -valor para as variáveis preditoras, em diversas situações, o que indica uma relação entre variáveis com significância estatística. Naquilo que interessa nesta análise, as variáveis sobre a existência de conselhos e conferências aparecem significativamente associadas a vários programas habitacionais dos municípios. De modo mais específico, há uma relação significativa entre a existência de conselhos e a construção de unidades habitacionais, melhoria de unidades, oferta de material de construção, regularização fundiária, aluguel social e cadastro de famílias interessadas. Por sua vez, a realização de conferências aparece significativamente associada a todos os casos de serviços públicos analisados. Em todas essas situações mencionadas, os coeficientes associados são sempre positivos.

Isso é uma forte evidência de ocorrência simultânea das variáveis no universo investigado. Na prática, é mais provável encontrar mecanismos de participação social em municípios que contam com aqueles programas habitacionais – e vice-versa. Conforme o exemplo do gráfico 5, o cadastro habitacional ocorre com mais frequência nas situações em que há Conselho Municipal de Habitação (como verificado em 83,82% dos casos) do que naquelas que não contam com esse mecanismo participativo (menos de 63%). No caso das conferências municipais, o gráfico 6 demonstra que municípios que realizam essa prática participativa tendem a oferecer mais os programas de regularização fundiária (40,28% dos casos) do que aqueles que não a adotam (menos de 19% dos casos). A comparação da oferta de serviços entre os grupos de municípios que praticam ou não a participação social, com diferenças que ultrapassam 20 pontos percentuais (p.p.) nesses exemplos, é uma forma simples e intuitiva de representar a associação entre essas variáveis, calculada no exercício de regressão.

A medição estatística da coocorrência dos fenômenos não é evidência suficiente para embasar conclusões sobre influência, causalidade ou efeito da participação social, senão como suposição. Contudo, em pelo menos um caso há dados adicionais que reforçam essa hipótese. A mesma Munic de 2017 que alimentou as análises anteriores também traz informações sobre os anos de criação dos conselhos de habitação e dos cadastros habitacionais, situações que foram descritas como significativamente relacionadas. O gráfico 7 compara essas datas e evidencia que, em 93,71% dos casos, os conselhos precederam aquele programa. A despeito de outras explicações possíveis (como a existência de causas comuns aos dois fenômenos), a possibilidade de que os conselhos influenciaram a implantação dos cadastros fica fortalecida como uma hipótese a ser investigada em pesquisas posteriores.

GRÁFICO 5

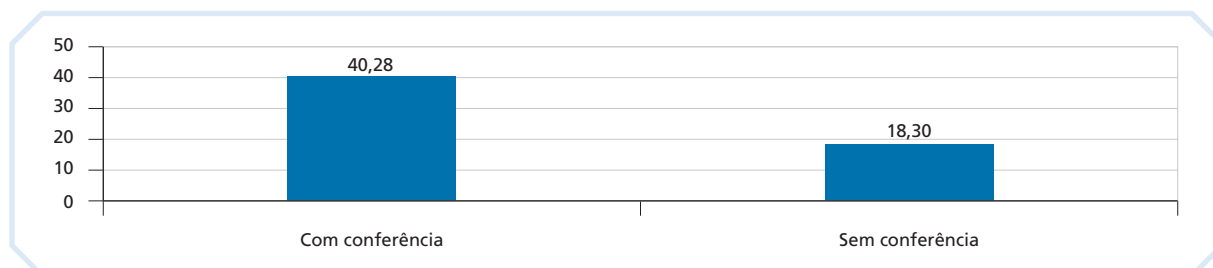
Brasil: municípios com cadastro de famílias interessadas em benefícios habitacionais, segundo a existência de Conselho Municipal de Habitação (2017)
(Em %)



Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6

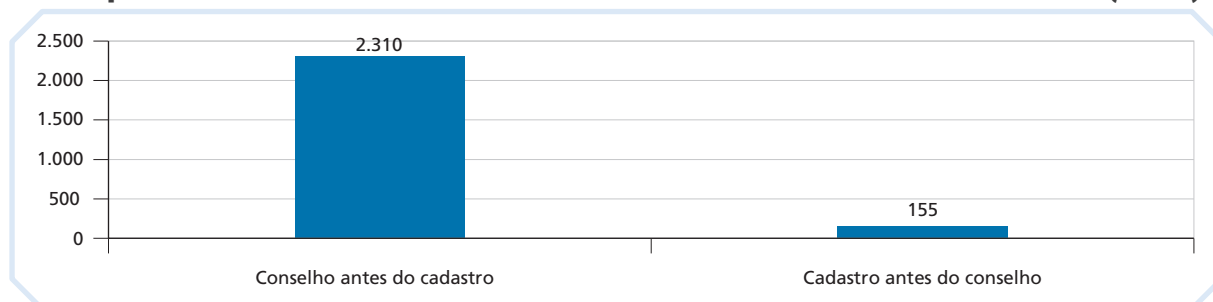
Brasil: municípios com programa de regularização fundiária, segundo a realização de Conferência Municipal de Habitação (2017)
(Em %)



Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7

Brasil: número de municípios com conselhos de habitação criados antes ou depois de cadastro de famílias interessadas em benefícios habitacionais (2017)



Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.

Em resumo, a análise de percepção e a associação de variáveis são técnicas que permitem relacionar as práticas participativas com o cenário em que estão inseridas e investigar possíveis relações e influências. Neste estudo, os dados indicam que os espaços participativos estão modestamente disseminados na área da política habitacional, na qual 59,58% dos municípios possuem conselhos municipais de habitação e apenas 15,51% realizaram Conferência Municipal de Habitação nos anos imediatamente anteriores à Munic de 2017. No entanto, apesar da difusão limitada, este levantamento de informações foi capaz de identificar que, quando presentes, esses espaços aparecem associados de forma significativa a vários planos e programas da área, que por sua vez são responsáveis por incidir e transformar o cenário urbano brasileiro. Muito embora os dados não sejam suficientes para fazer afirmações categóricas sobre efeitos, é possível concluir que a participação social é um dos elementos que compõem o perfil dos municípios que mais implementam programas e ações habitacionais no país.

4.3 Associação de variáveis: indicadores de resultados e instituições de participação

Como já mencionado na seção em que é revisada a teoria sobre estimação de efeitos da participação social, há alguns empecilhos na estimação de efeitos causais destes mecanismos sobre a efetividade de políticas públicas. Nesta subseção, apresentamos um exercício que não consegue isolar os efeitos causais, mas busca evidências empíricas da associação entre a realização de Conferência das Cidades e dois indicadores de resultado de políticas urbanas: a proporção da população morando em aglomerados subnormais e a proporção da população atendida por esgotamento sanitário adequado.

Para tornar a busca dessas associações mais próxima da estimação de um efeito causal, utilizamos a metodologia *differences in differences* em que as regressões lineares múltiplas comparam a evolução de municípios com ou sem IPs com os dois indicadores de situação urbana mensurados em momentos do tempo antes e depois da presença das IPs. Na questão de aglomerados subnormais, a comparação antes e depois acontece entre os dados do censo de 2010 e a classificação preliminar dos setores censitários em subnormais de 2019. Para os dados de esgotamento sanitário, essa comparação se dá entre os anos de 2014 e 2019 do SNIS. A mensuração da existência de IPs, feita na pesquisa Munic de 2017 se situa entre ambos os períodos de tempo.

O calcanhar de Aquiles do exercício é que não é possível afirmar que os motivos pelos quais alguns municípios apresentam IPs em 2017 não guardam nenhuma relação com os motivos pelos quais os municípios obtiveram mais ou menos sucesso na

implementação de suas políticas urbanas. Ou seja, que os grupos de municípios com e sem IPs sejam homogêneos exceto à exposição à presença de IPs, como colocado por Almeida (2011). Uma primeira e mais óbvia causa em comum entre a existência de IPs e o resultado das políticas urbanas é o tamanho das cidades. Em cidades muito grandes os problemas urbanos são consideravelmente mais complexos e de solução diferenciada das cidades de menor porte. Assim, pelo menos essa variável consta como controle da regressão, e não está “confundindo” as associações da presença de IPs. No entanto, muitas variáveis não observáveis podem afetar ambos os fenômenos, dificultando a identificação desse efeito causal.

A tabela 4 ilustra algumas estatísticas descritivas importantes dos dados utilizados, focando a realização de Conferência das Cidades. Antes de mais nada, não há informação sobre cobertura de esgotamento sanitário para todos os municípios, e a informação sobre aglomerados subnormais se restringe àqueles em que o IBGE detectou a presença do fenômeno. Em seguida, há uma diferenciação grande de acordo com a posição na hierarquia urbana do município: municípios pertencentes a metrópoles apresentam incidência maior de presença de realização de Conferência das Cidades. Nota-se uma variação grande do tamanho da população em cada grupo, mas, em geral, municípios maiores apresentam maior incidência de conferência. Ou seja, os problemas urbanos são mais complexos em metrópoles, mas a organização social também é mais frequente.

Sobre a evolução dos indicadores da situação urbana, a cobertura de esgotamento melhorou, e parece ter melhorado mais para municípios com conferência em metrópoles: crescimento de 0,72 p.p. na média sem conferência, contra crescimento de 8,21 p.p. na média com conferência. Já para os domicílios em aglomerados subnormais, há uma piora, em geral, no fenômeno. A média de crescimento é menor para municípios com conferência quando considerados somente municípios em metrópoles. Para o conjunto de todos os municípios, no entanto, a média de crescimento de municípios com conferência é maior que a média de crescimento dos municípios sem conferência.

TABELA 4
Estatísticas descritivas: realização de Conferência das Cidades

	Todos os municípios						Somente municípios em metrópoles					
	Sem conferência			Com conferência			Sem conferência			Com conferência		
	Média	Mínimo	Máximo	Média	Mínimo	Máximo	Média	Mínimo	Máximo	Média	Mínimo	Máximo
População com esgoto em 2014 (%) ¹	72,06	0,0	100,0	56,92	0,0	100,0	56,27	0,16	100,0	49,78	1,48	100,0
População com esgoto em 2019 (%) ¹	74,70	0,0	100,0	64,02	0,0	100,0	56,99	0,14	100,0	57,99	3,31	100,0
Diferença da população com esgoto (%)	2,66	-100,0	100,0	7,10	-53,81	87,31	0,72	-69,50	56,50	8,22	-20,96	87,31
Domicílios em aglomerados subnormais em 2010 ²	8.056	47	424.538	14.292	55	346.643	17.273	80	424.538	24.166	203	346.643
Domicílios em aglomerados subnormais em 2019 ²	9.935	30	450.612	18.647	29	454.943	21.023	78	450.612	29.496	128	454.943
Crescimento de domicílios em aglomerados subnormais	0,31	0,65	5,12	0,37	-0,83	2,86	0,44	-0,28	3,54	0,36	-0,51	2,80
População em 2010	25.462	805	6.320.446	82.310	1.037	11.253.503	212.609	2.484	6.320.446	467.631	3.325	11.253.503
População em 2019	27.891	781	6.718.903	91.313	1.112	12.252.023	236.860	2.901	6.718.903	514.706	3.804	12.252.023
Total de municípios com dados sobre saneamento	1.730				372			99			66	
Total de municípios com dados sobre aglomerados subnormais	191				110			64			53	

Fonte: IBGE (2010), Munic 2017 e SNIS/MDR.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Índice de atendimento urbano e esgoto se refere aos municípios atendidos com água (IN024).

² Foram considerados apenas domicílios situados em setores censitários classificados como subnormais tanto em 2010 como em 2019, encontrados por meio da sobreposição dos respectivos mapas.

Obs.: 1. Os resultados do universo agregados por setor censitário e os resultados preliminares do mapeamento dos aglomerados subnormais de 2019 foram retirados de IBGE (2010).

2. Dados do SNIS/MDR consolidados por município para 2014 e 2019.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 5

Regressões da variação do índice de atendimento urbano e esgoto entre 2014 e 2019 sobre realização de programas ou ações na área de habitação e se município realizou alguma Conferência Municipal de Habitação

Variáveis	Todos os municípios	Metrópoles	Capitais regionais	Centros	Isolados
<i>1.acao</i>	0,77 (1,00)	1,94 (5,03)	-0,20 (3,26)	2,93 (3,22)	0,75 (1,14)
<i>1.conf</i>	14,38*** (3,63)	47,34*** (10,77)	19,31** (8,62)	29,77** (12,98)	4,43 (4,50)
<i>1o.acao#0b.conf</i>	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
<i>1.acao#1.conf</i>	-11,05*** (3,76)	-41,78*** (11,13)	-16,52* (9,04)	-30,99** (13,42)	-0,82 (4,67)
<i>sede</i>	2,63* (1,55)	3,27 (6,20)	1,58 (3,46)	3,10 (2,85)	- -
<i>pop_2019</i>	0,00** (0,00)	0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00** (0,00)
<i>pop_2010</i>	-0,00** (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,00* (0,00)
<i>metr</i>	-0,83 (1,44)	- -	- -	- -	- -
<i>cap_reg</i>	1,13 (1,39)	- -	- -	- -	- -
<i>centros</i>	-1,18 (1,38)	- -	- -	- -	- -
<i>Constant</i>	1,90** (0,92)	-1,21 (4,67)	4,88* (2,88)	-0,58 (2,74)	1,99* (1,02)
Observações	2.102	165	178	248	1.497
R-quadrado	0,019	0,138	0,038	0,032	0,012
Valor F	6,23e-06	0,000596	0,350	0,242	0,00228

Fonte: SNIS/MDR e Munic 2017/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Municípios classificados de acordo com as áreas de concentração de população e Regiões de Influência das Cidade (Regic) de 2018 (IBGE, 2020b). Somente 2.105 municípios apresentavam dados consolidados de saneamento em 2014 e 2019 e informações da Munic.

2. Dados do SNIS/MDS consolidados por município para 2014 e 2019.

3. Índice de atendimento urbano e esgoto se refere aos municípios atendidos com água (IN024).

4. Erros-padrão entre parênteses.

5. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Os aglomerados subnormais parecem ter crescido mais entre municípios fora de metrópoles, e a presença de conferência é menos frequente também fora de metrópoles (tabela 4). Daí a necessidade de controlar, na regressão, o tamanho populacional, e daí a nossa escolha em repetir a regressão para diferentes grupos de municípios de acordo com a hierarquia das cidades, que seguiu a classificação do IBGE (IBGE, 2020b).

Os resultados das regressões são semelhantes a essa simples comparação de médias, trazendo a informação da significância estatística. A regressão com informações sobre a proporção de domicílios em aglomerados subnormais não apresentou nenhuma variável significativa. Assim, não a mostramos aqui. A amostra pequena dificulta a obtenção de significância estatística, mas a tabela 5, com os resultados para esgotamento sanitário, mostra uma importante e significativa correlação entre a realização de conferência e a cobertura de esgotamento sanitário. Os coeficientes da presença de ação na área não são significativos, mas os coeficientes da presença de conferência e da interação entre a conferência e a ação (como a presença de conferência modifica o “efeito” da ação) são sempre significativos, com exceção dos municípios isolados. O efeito da presença de conferência é maior nas metrópoles ($47,34 - 41,78 = 5,56$) que entre as capitais regionais ($19,31 - 16,52 = 2,79$).

Portanto, para a questão do esgotamento sanitário há evidências de associação entre a realização de 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 deste efeito.

5 CONCLUSÃO

Este texto discorreu sobre diferentes consequências da participação popular na formulação e efetividade das políticas urbanas brasileiras nas décadas recentes. Discorremos sobre como os movimentos sociais influenciaram o caminho de construção do novo arcabouço legal urbano no país. No âmbito do governo federal, foi montado um sofisticado sistema de participação, o SNHIS, que não foi de fato utilizado. O Conselho das Cidades e a Conferência das Cidades foram exemplos de instituições de participação bem organizadas. O exemplo da tentativa frustrada de implementar o urbanismo social no Rio de Janeiro ilustrou como conhecimento local é indispensável ao sucesso de uma intervenção urbanística, sendo necessário dar voz à comunidade beneficiada no processo de definição da política. Em seguida, apresentamos o que é e como a participação social influencia as políticas públicas. Foi feita uma contextualização teórica

e histórica e discutiu-se como mensurar efetividade da participação social. Ilustramos como se dão correlações entre medidas de políticas habitacionais, instituições de participação e indicadores de resultado dessas políticas. Depois, passamos a resumir os principais resultados apresentados.

Em termos da análise dos dados empíricos sobre a política urbana brasileira, foi possível identificar uma associação positiva entre a existência de conselhos municipais de habitação e realização de conferências de habitação e a existência de programas habitacionais. Foram encontradas evidências da possibilidade da influência de mecanismos de participação social em instrumentos de planejamento municipal, como os Planos Municipais de Habitação e a confecção de cadastros de famílias com necessidades habitacionais.

Já em termos das associações entre participação social e indicadores de resultado de políticas urbanas, não foram encontradas correlações com a evolução da proporção de domicílios em aglomerados subnormais. No entanto, foram encontradas importantes correlações com os indicadores de resultados na área de esgotamento sanitário. Municípios com mecanismos de participação social teriam melhor desempenho nesse campo.

Em síntese, os dados indicam uma associação entre espaços de participação social e ações de política urbana. Em primeiro lugar, em termos de ocorrência relacionada, municípios com espaços de participação social (como conselhos e conferências de cidades) tendem a contar com mais ações e programas voltados a temas urbanos (como regularização fundiária e cadastro de famílias), e vice-versa. Em segundo lugar, em termos de efeitos de políticas, nos municípios em que houve a realização de conferências de cidades as políticas de esgotamento sanitário tenderam a apresentar melhores resultados do que aqueles em que esse processo participativo não ocorreu.

A pesquisa trabalhou com a totalidade dos municípios brasileiros, não com uma amostra, e por isso suas conclusões podem ser consideradas representativas do contexto nacional. No entanto, suas observações podem ser refinadas com a inclusão de dados de outros períodos, como os resultados do censo mais recente, assim que estiverem disponíveis. Esse aprofundamento é parte de uma agenda de pesquisa sobre o tema. O trabalho poderia ser aprofundado, ainda, com estudos de caso de cada um dos temas abordados.

Este texto buscou 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 visou 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

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. O Decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. **Boletim de Análise Político-institucional**, n. 6, p. 23-27, nov. 2014.

ALMEIDA, A. Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. cap. 21, p. 323-346.

AVELINO, D. P. D. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no governo federal. **Boletim de Análise Político-institucional**, n. 8, p. 17-23, jul./dez. 2015.

_____. 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.

_____. Conclusões e perspectivas para os conselhos nacionais de direitos humanos. *In*: AVELINO, D. P. D.; FONSECA, I. F. D.; POMPEU, J. C. B. **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020. p. 237-252.

AVELINO, D. P. D.; ALENCAR, J. L. O. Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-institucional**, n. 12, p. 75-80, jul./dez. 2017.

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).

AVELINO, D. P. D.; FONSECA, I. F. D. CF 30 anos: soberania popular e participação social. *In*: CUNHA, A. D. S. (Ed.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas para um obituário precoce (1988/2018). Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea, 2018.

AVELINO, D. P. D.; FONSECA, I. F. D.; POMPEU, J. C. B. O lugar do povo: análise do projeto de participação social do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. *In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Ed.). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios.* Rio de Janeiro: Ipea, 2020. cap. 15, p. 391-412.

AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. *In: DAGNINO, E. (Ed.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Ed.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.* São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

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

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125-135, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de favelas: a experiência do PAC.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PAC_Urbanizacao_de_Favelas_Web.pdf. Acesso em: 22 out. 2023.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de processo civil. **Diário Oficial da União**, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRUECKNER, J. K. **Lectures on urban economics.** [s.l.]: MIT Press, 2011.

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

CARDOSO, A. L. *et al.* O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjo institucional. *In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Ed.). Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, M. D. C. A.; FELGUEIRAS, D. **Orçamento participativo no ABC:** Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. *In: PIRES, R. R. C. (Ed.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea, 2011. cap. 19.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro**. [s.l.]: Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2014. (Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro).

COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T.; FAVARÃO, C. B. **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DIANI, M. Participação. *In*: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Ed.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. p. 558-559.

ECHEVERRI, A.; ORSINI, F. M. Informalidad y urbanismo social en Medellín. **Sostenible?**, n. 12, p. 11-24, 2011.

FERNANDES, E. Constructing the 'right to the city' in Brazil. **Social and Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

_____. Estatuto de Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *In*: VASQUES, A. C. (Ed.). **Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico**: caminhos legais para cidades sustentáveis. Uberaba: CNEC Edigital, 2014.

FERREIRA, G. G. *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social *versus* o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Urbe**: Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p. (Estatística e Informações, n. 6). Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>.

FONSECA, I. F. D. *et al.* A trajetória da participação social no governo federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 89-96, jun. 2021.

FONSECA, I. F. D. *et al.* Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. cap. 6, p. 223-250.

GOHN, M. D. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

GONÇALVES, S. The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. **World Development**, v. 53, p. 94-110, 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, 2020a.

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

JESUS, C. R. D. **Orçamento participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Editora Newton Paiva, 2004.

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.

LACERDA, L. L. Orçamento participativo no Brasil: a repolitização do orçamento e a democratização das políticas públicas. **Revista de Humanidades**, v. 18, n. 2, 2003.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 33-42.

LEITE, C. *et al.* **Social urbanism in Latin America**: cases and instruments of planning, land policy and financing the city transformation with social inclusion. [s.l.]: Springer Nature, 2019.

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.

MERGULHÃO, A. CGU identifica superfaturamento de R\$ 181 mi em obras do PAC. **Exame**, 18 fev. 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/cgu-identifica-superfaturamento-de-r-181-mi-em-obras-do-pac-no-rio/>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MOURA, S. Ideário e prática da participação popular no governo local: a experiência de Porto Alegre. *In*: FISCHER, T. (Ed.). **Poder local**: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

NEUHOLD, R. D. R. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos**: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NEVES, A. V. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. *In*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Ed.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 395-420.

_____. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. [s.l.]: Gramma, 2008.

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

PEREIRA, R. H. M. *et al.* **ODS 11**: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis – o que mostra o retrato do Brasil? Brasília: Ipea, 2019. (Cadernos ODS).

PEREIRA, R. H. M. *et al.* **Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras**: 2019. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2535). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9586?mode=full>.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. D. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RICCI, R. Associativismo paulistano e cultura ambivalente. *In*: AVRITZER, L. (Ed.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 59.

SANDRONI, P. **Urban value capture in São Paulo using a two-part approach**: created land (solo criado) and sale of building rights (outorga onerosa do direito de construir) – an analysis of the impact of the basic coefficient of land use as a tool of the 2002 master plan. Lincoln: Institute of Land Policy, 2011.

SILVA, B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, L. (Ed.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. cap. 8, p. 373-407.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 233-246.

SILVA, T. D. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Ed.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-334.

TEIXEIRA, A. C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Ed.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189-216.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

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.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

