

O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO¹

THE DISCUSSION ABOUT PARTICIPATION IN URBAN PLANNING IN CONTEMPORARY BRAZIL

JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

RESUMO

O processo de democratização do Brasil produziu inovações que envolveram o protagonismo dos movimentos sociais e depois a institucionalização das formas participativas. Assim perdeu-se a perspectiva da posição polar “representação x participação” porque esta passou a ocupar lugar de destaque no governo representativo. No âmbito do planejamento urbano, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve ação destacada ao inscrever um capítulo inédito na Constituição, depois regulamentado no Estatuto da Cidade, sob o emblema da “gestão democrática da cidade”. Os fatores de êxito do planejamento participativo indicam três variáveis complementares a serem avaliadas: capacidade organizativa da sociedade civil; conduta do governo de turno; e a forma como a legislação trata a participação. A análise do caso brasileiro revela a multiplicação formal de instrumentos participativos no campo do planejamento (planos diretores, conferências setoriais, audiências e consultas públicas, conselhos nos três níveis de governo etc.), no entanto, a observação empírica e a literatura revelam escassos avanços na efetiva capacidade de democratizar decisões.

PALAVRAS-CHAVE: Institucionalização. Participação. Planejamento urbano.

ABSTRACT

The democratization process of Brazil produced innovations that involved the protagonism of social movements and then the institutionalization of participatory forms of administrative decision. Thus the perspective of the polar position “representation x participation” was lost because participation got to occupy a prominent place in the representative government. In connection with urban planning, the National Movement for Urban Reform developed outstanding initiatives by inserting an unpublished chapter in the Constitution, which was later regulated in the City Statute, under the emblem of “democratic city management.” The success factors of participatory planning indicate three complementary variables to be evaluated: organizational capacity of civil society; conduct of the government and the way the legislation deals with participation. The analysis of the Brazilian case reveals the formal multiplication of participatory instruments in the planning field (master plans, sectorial conferences, public hearings and consultations, councils at the three levels of government, etc.); however, empirical observation and literature reveal scarce advances in the effective capacity of yielding democratic decisions.

KEYWORDS: Institutionalization. Participation. Urban planning.

INTRODUÇÃO

ESTE ARTIGO ANALISA o estado da arte dos dispositivos participativos no arranjo institucional da política urbana que se consagrou no Brasil com a democratização do país a partir da década de 1980. O traço marcante desse processo foi a institucionalização das formas participativas, por meio de variado cardápio: planos diretores, conferências, audiências e consultas públicas, conselhos nos três níveis de governo etc.

Trata-se, portanto, de um estudo de revisão bibliográfica multidisciplinar. De um lado, pretendeu-se mapear a produção da literatura, tanto a politológica de abordagem institucional orientada para o exame das normas quanto as contribuições sociológicas sobre a trajetória dos movimentos sociais; de outro, foram considerados os relatos de pesquisas e análises do campo do urbanismo que tratam mais detidamente dos aspectos institucionais da política urbana. Destacou-se, ainda, um enfoque metodológico analítico que pretendeu transcender o caráter meramente descritivo que caracteriza estudos bibliográficos similares. Em suma, este estudo buscou superar as características de inventário da produção acadêmica, remetendo seus achados a uma agenda de pesquisa mais ampla sintetizada pelo binômio política urbana/participação.

Nesses termos, o debate sobre planejamento urbano participativo, movimentos sociais e processos decisórios requer dois procedimentos analítico-metodológicos preliminares: de um lado, examinar a trajetória de institucionalização das práticas participativas, resgatando as características dos movimentos sociais que emergiram na cena política durante a democratização do País e as mudanças subsequentes; de outro, avaliar especificamente o movimento pela reforma urbana e os desfechos de suas lutas quanto ao tema da participação.

ANTECEDENTES DECISIVOS: DEMOCRATIZAÇÃO E CONSTITUINTE

A democratização do Brasil se destacou pelo vigor de movimentos que fizeram renascer a sociedade civil antes reprimida pelo regime autoritário. Novos atores entraram na arena política (SADER, 1988). Ademais, vieram à tona movimentos nacionais progressistas – contra a carestia, pela anistia e a campanha pelas “diretas já” –, e movimentos cidadãos (por moradia, saúde, educação etc.), além da eclosão do “novo sindicalismo”, que desafiou a tutela do Estado ao combinar uma pauta que incluía medidas distributivas e exigências políticas (desvinculação dos sindicatos do Estado, fim da ditadura etc.)².

Há um registro precioso: até então, sociedade civil e Estado eram tratados tanto pelos protagonistas quanto por seus intérpretes, como esferas polares, quando não opostas, porque representavam valores e horizontes antitéticos: democratização, democracia e modernização de um lado; autoritarismo, autocracia e arcaísmo, de outro. Enquanto a sociedade civil buscava

intensificar sua organização e arrancar conquistas (seja por meio de políticas públicas substantivas, seja por fissuras participativas nos processos decisórios), a ação do Estado se pautava pela contenção do ativismo cívico. Não havia incentivos às estruturas de oportunidades políticas, fustigando o postulado teórico segundo o qual “ambientes institucionais afetam o surgimento da ação coletiva” (RENÓ, 2003, p. 75).

A literatura sociológica argumenta que esse paradoxo na estrutura de oportunidades políticas pode ser explicado por diferentes razões (ALONSO, 2009). Neste caso, descartada a hipótese de permeabilidade das instituições políticas às demandas da sociedade (era de um regime autoritário), seria mais crível atribuir a ação de novos canais de expressão a fatores complementares: (i) às mudanças na interação entre Estado e sociedade civil: apesar de configurar uma ditadura, o regime adotou uma política de liberalização e institucionalização a partir do governo Geisel³; (ii) à articulação com potenciais aliados, nessa situação histórica associada ao apoio de entidades como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, Comitê Brasileiro de Anistia e Ordem dos Advogados do Brasil, dentre outras, na luta pelo restabelecimento dos direitos humanos. Essa polarização se explica porque “os quadros de ação coletiva possuem o potencial de organizar a experiência dos agentes tanto em facções, antagonismos e disputas, quanto em coalizões, alianças e acordos” (SANTOS, 2012, p. 311).

Dessa perspectiva, os movimentos sociais não se resumiriam ao papel de atores, e assumiram o status de “formas de ação coletiva” e a função de aglutinação de outros interlocutores, ou seja, “um movimento social é definido como uma ‘interação contenciosa’, que ‘envolve demandas mútuas entre desafiantes e detentores do poder’, em nome de uma população sob litígio” (ALONSO, 2009, p. 56). Naquele contexto, a ação coletiva desafiou os limites dos ambientes institucionais refratários à participação por meio da confrontação⁴. Não seria ocioso recordar que a década de 1970 registra paradoxos eloquentes: de um lado, o País colheu os frutos do “milagre econômico” com taxas extraordinárias de crescimento e potencializou o modelo desenvolvimentista; de outro, o período é caracterizado por carestia, concentração de renda e espoliação urbana (KOWARICK, 1993).

O objetivo não é fazer uma revisão bibliográfica exaustiva sobre os movimentos sociais, mas sintetizar algumas características relevantes, a saber: ambiente institucional hostil à ação coletiva (regime autoritário vigora até 1985); limitação das liberdades políticas e civis (o AI-5 só foi revogado em 1978); resultado dos traços anteriores, estruturas de oportunidades políticas marcadas pela adoção de estratégias de confrontação (greves, mobilizações etc.) e demarcação rígida entre sociedade civil e Estado; combinação de movimentos de expressão nacional (formatos de aglutinação da ação coletiva) com outros segmentados e de escala local. As principais motivações desses movimentos se situam nos campos dos conflitos distributivos e da (re)instituição de direitos

universais e/ou corporativos, o que não autoriza conclusões categóricas sobre a capacidade de a ação coletiva automaticamente gerar laços de solidariedade entre diferentes grupos sociais.

Nesse contexto de ascensão dos movimentos sociais, em 1985 ressurgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cujas principais características eram heterogeneidade social (lideranças populares, quadros acadêmicos, profissionais liberais, militantes comunitários influenciados pela experiência da teologia da libertação etc.) e formulação de uma agenda transversal que incluía diferentes pautas urbanas, como redefinição do pacto federativo com maior autonomia aos municípios, políticas públicas articuladas e oferta de infraestrutura com ênfase para habitação e saneamento.

Para os movimentos orientados pela conquista e expansão dos direitos de cidadania, o processo constituinte foi o palco privilegiado para encaminhamento de suas plataformas, expondo os conflitos entre a “política institucional” e a “participação popular” (BRANDÃO, 2011). Assim, “o ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da constituinte e a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (LAVALLE; VERA, 2011, p. 117). Naquela arena, seriam definidos os parâmetros das políticas públicas em democratização, e a “participação-cidadã encarnou a progressiva liberalização política e respondeu ao desafio de incorporar e adequar o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, com tônica classista, às exigências de um discurso público em registro universalizante, apropriado para incidir na disputa da nova Constituição” (LAVALLE; VERA, 2011, p. 117). Esse percurso, somado à ausência de um projeto hegemônico entre as elites políticas e à porosidade admitida pelos constituintes, traduziu-se em um formato procedimental acessível aos movimentos sociais e às entidades civis, que puderam se organizar e dirigir sua pressão política através de emendas de iniciativa popular. E assim foram protocoladas 122 emendas que se originaram na mobilização societária com o lastro de mais de 12 milhões de assinaturas (MICHILES *et al.*, 1989).

Reorganizado precisamente para atuar na Constituinte, o MNRU seguiu a mesma trilha, reunindo diversas entidades corporativas, movimentos, organizações não-governamentais e sindicatos⁵. O desafio consistia em “modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010, p. 260). A emenda constitucional pela reforma urbana se distinguia pela defesa da “função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse dos moradores dos assentamentos urbanos informais e da participação direta dos cidadãos nos processos decisórios sobre a política urbana” (ROLNIK, 2009). O movimento foi parcialmente vitorioso, pois a Constituição incorporou um capítulo inédito dedicado à política urbana (artigos 182 e 183).

A reforma urbana só seria consolidada no plano institucional treze anos depois, com a aprovação da legislação infraconstitucional que regulamentou os princípios constitucionais, a Lei Federal nº10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Essa normativa detalha os instrumentos capazes de efetivar os princípios da função social da propriedade, do acesso à terra urbanizada e da contenção da especulação imobiliária e, particularmente, da gestão democrática da cidade. Tão relevante quanto as questões de conteúdo de políticas urbanas, a exigência participativa ganha destaque: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, p. 32). Outros enunciados emblemáticos da mesma legislação merecem registro: “garantia da participação da sociedade civil no controle dos instrumentos de políticas urbanas” (Art. 4º, parágrafo 3º); “instituição de instrumentos de gestão democrática da cidade” (Art. 43, incisos I, II, III e IV); “debates, audiências e consultas públicas” e nas “conferências municipais sobre temas urbanos” (Art. 43, inciso II); “gestão orçamentária participativa” (Art. 44); “uso do referendo popular e do plebiscito, conforme previsão constitucional e da Lei Federal nº 9.709/1998” (BRASIL, 2001, p. 229). A democratização da política urbana assume centralidade porque tem caráter pedagógico, no sentido de educar os cidadãos a tomar conhecimento de seus problemas e fazer parte das decisões correspondentes (PATEMAN, 1992), para assim superar a tradição tecnocrática do planejamento urbano (CALDEIRA; HOLSTON, 2004).

Convém destacar também um registro crucial que terá desdobramentos no período subsequente: se antes os movimentos sociais preferiam o confronto e a polarização, o novo arranjo da política urbana traz como inovação a institucionalização da participação, originalidade que não se limitou ao planejamento urbano e que foi replicada em diferentes políticas públicas.

UM NOVO CICLO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

Os termos da democratização fizeram o Brasil se transformar “de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda em um dos países com o maior número de práticas participativas” (AVRITZER, 2008, p. 44). Assim, o País teria forjado inovações democráticas classificados em três modalidades de desenho institucional: o Orçamento Participativo, os Conselhos de Políticas Públicas e os Planos Diretores. Esse arcabouço participativo institucionalizado pretendeu combinar democracia representativa com mecanismos participativos.

Resultado dessa trajetória, a participação societária se institucionalizou e penetrou nas teias do Estado (LAVALLE, 2011). Se antes o tema da participação focalizava os movimentos sociais e seu status de ação coletiva própria da sociedade civil, esta passou a representar esferas absorvidas pelo Estado:

“ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espacos-participativos e a literatura migrou junto com os atores que se envolveram nesses espacos” (LAVALLE; VERA, 2011, p. 117).

Metodologicamente, o exame dessas inovações democráticas não substitui nem exclui estudos sobre os movimentos sociais, posto que estes mantêm o status de objeto que pode ser tratado separadamente – composição, trajetória, formas organizativas, estratégias de ação, estrutura de oportunidades políticas etc. Contudo, apartá-los das esferas participativas implica notável desperdício explicativo precisamente porque perde parte determinante de sua própria razão de ser, qual seja, a capacidade de interagir com o Estado para mudar políticas públicas. Essa opção incorre no equívoco de examinar experiências democráticas mantendo Estado e sociedade civil em posições polares, em colisão com a literatura contemporânea que demonstrou o encontro entre representação e participação.

A perspectiva teórica aqui adotada admite a confluência entre dispositivos de representação e de participação para consumir o sistema democrático, de modo que a “representação política transforma e expande a política na medida em que não apenas permite que o social seja traduzido no político; ela também promove a formação de grupos e identidades políticas” (URBINATI, 2006, p. 218). A representação se afirma como um método decisório democrático sem prejuízo de mecanismos participativos que transcendem a forma clássica de consumação da democracia, qual seja, o sufrágio.

Dizer que houve institucionalização – no sentido de que a participação penetrou nas estruturas do Estado e neste se incrustou –, significa que o foco não se dirige especificamente à sociedade civil (embora esta seja sua origem), e sim às formas assumidas pela ação coletiva no âmbito de sua interação com o Estado. Trata-se de uma mudança metodológica fundamental, pois implica examinar formatos de confluência entre atores distintos (governamentais e societários).

No caso do planejamento urbano, a literatura tem evidenciado obstáculos à efetividade da participação: a começar pela incompletude do próprio marco institucional, sua configuração genérica é insuficiente para impor a adoção de mecanismos mais efetivos por parte dos municípios – entes federativos responsáveis pela gestão do planejamento territorial e pelo desenvolvimento urbano. Tendo em vista essa fragilidade, na prática persiste um cenário em que a participação “ficou restrita à instituição de conselhos de políticas públicas e à realização de conferências setoriais com diferentes intervalos, conforme a política em foco, correspondendo ao grau de institucionalização de determinada política em âmbito nacional” (SANTOS, 2011, p. 255). Descrição similar se aplica ao estudo comparado de processos participativos em cidades médias do interior paulista, casos em que “a participação transcorreu através de mecanismos de representação: escolha de delegados, transferência decisória (independente

de seu alcance), participação em foros institucionais e conselhos” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 131).

De modo geral, o que se compreende como participação tem ganhado forma por meio de espaços abertos durante a elaboração dos Planos Diretores (audiências públicas, conferências, congressos, oficinas etc.) e, depois, na composição de conselhos. Na primeira situação, a participação é basicamente individualizada, sem prejuízo de que participantes ostentem representação de alguma entidade ou movimento, ao passo que no segundo momento as práticas participativas são essencialmente representativas porque se impõe a escolha de representantes em desenhos de partilha (conselhos) que compreendem participação societária e governamental: nos conselhos ninguém representa a si mesmo, e a condição para integrá-los é o pertencimento a alguma entidade que chancela sua indicação.

Na tipologia proposta por Avritzer (2008), a modelagem dos sistemas participativos exprime múltiplas características: é “de baixo para cima” (característica atribuída ao Orçamento Participativo) porque permite a participação de qualquer interessado; também pode ser “de partilha” no sentido de que os conselhos são esferas efetivamente compartilhadas. Mas não só: também são órgãos de representação, logo supõem participação seletiva com base em transferência de prerrogativas e escolha de representantes. Comum a todas as situações, destaca-se o caráter institucionalizado das práticas participativas, pois seus termos, normas e composição são decididos nas instituições governamentais.

Mas há outra característica marcante do planejamento participativo: de modo geral ele é “de ratificação”, pois assume caráter homologatório nas decisões substantivas que são tomadas *ex ante*, em foros, processos e decisões aos quais os participantes societários não têm acesso. Avritzer (2008) agrega argumento adicional para tipificá-lo como “menos democratizante”: são desenhos participativos menos dependentes do sistema político, na medida em que a participação e Plano Diretor são obrigatórios. Mas é preciso problematizar essa argumentação.

A Constituição e o Estatuto da Cidade impõem a obrigatoriedade do Plano Diretor⁶, além de fixar as exigências de outros formatos participativos: audiências públicas, conferências, conselhos etc. E há sanções para os municípios que não adotam esses requisitos. Ocorre que a adoção desses mecanismos pode ter efeito meramente litúrgico, sem efetividade deliberativa, de modo que a conduta do governo não é uma variável que possa ser ignorada, muito pelo contrário. A forma, a profundidade e o alcance do desenho participativo também dependem muito do sistema político.

Sobre os fatores de êxito do planejamento participativo, a melhor opção metodológica consiste em admitir as três variáveis complementares (AVRITZER, 2008): capacidade organizativa da sociedade civil e de seus movimentos e instituições; conduta do governo de turno; e o modo como a legislação trata a participação.

Não obstante o caráter genérico de seus enunciados, o arcabouço jurídico impõe a adoção de fórmulas participativas. Certamente não é suficiente para produzir instituições democratizantes, mas é um marco legal que pode ser invocado nos casos em que a legislação é ignorada. Naturalmente que onde há mais tradição organizativa e capacidade de mobilização, os resultados tendem a ser mais efetivos, pois a pressão societária é um fator democratizante. Logo, se é verdade que as instituições efetivamente variam em sua capacidade de tornar mais democráticas as decisões públicas, diferente da argumentação de Avritzer (2008), o fator que mais pesa nesses processos é justamente a “maneira como o Estado se relaciona com a participação”, vale dizer: “o caráter participativo na elaboração dos Planos Diretores transcorre com largo controle exercido pelos atores estatais, cenário que se manteve no período subsequente” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 133).

A proliferação de dispositivos participativos (conferências nos três níveis de governo, conselhos de diferentes áreas de políticas públicas, audiências públicas etc.) alargou e pluralizou os formatos democratizantes, mas também consolidou sua tendência de institucionalização, e assim:

[...] não é exagero afirmar que a ‘participação’ é uma feição das instituições do Estado brasileiro, isto é, transbordou o estatuto de reclamo dos atores sociais e de orientação política programática de governos e partidos – embora preserve esse caráter duplo –, atingindo um desenvolvimento institucional sem paralelo em outros contextos (LAVALLE; VERA, 2011, p. 121).

O grau inédito de institucionalização participativa foi objeto de importante tentativa de ratificação por meio de um novo estatuto jurídico, o Decreto presidencial nº8.243, de 23/05/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, no primeiro Governo de Dilma Rousseff⁷.

Após intensas contestações, em 28/10/2014 a Câmara dos Deputados revogou o referido Decreto presidencial por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº1491/14. A crítica de segmentos conservadores de oposição era dupla: de forma, porque alegavam que a matéria deveria tramitar como projeto de lei; e de conteúdo, porque representantes da ação coletiva originários da sociedade civil não teriam legitimidade para substituir o caráter representativo da democracia brasileira. “Objeto de ataques, o decreto foi taxado de ‘bolivarianismo’, ‘golpismo’, ‘totalitarismo’ e ‘oportunismo’ [pela oposição]” (LAVALLE; SZWAKO, 2014, p. 91). Um marco jurídico que pretendia consolidar dispositivos participativos em consonância com os princípios constitucionais e vasta legislação ordinária já vigente foi revogado porque, supostamente, subverteria princípios representativos.

Como observam Lavalle e Szwako (2014), esse episódio esboça “um retrato amplo da saúde da democracia brasileira”; vistos retrospectivamente,

ajudam a entender a radicalização das disputas políticas que se sucederam, culminando no impeachment da presidente e na vitória eleitoral do capitão reformado Jair Bolsonaro na disputa presidencial de 2018 em torno de ideias e valores inequivocamente retrógrados. A guinada conservadora foi percebida já na ocasião, e importantes entidades civis manifestaram repúdio à derrubada do Decreto nº8.243/2014⁸.

Não obstante esse retrocesso, a tendência à institucionalização pode ser confirmada pela constatação de que, dos 5.565 municípios do País, 1.231 (22,12%) registram a existência de conselhos municipais de política urbana ou similar (AVELINO, 2016), ainda que se ignorem suas rotinas, normas de funcionamento, composição e efetividade democratizante.

Embora a institucionalização seja o elemento distintivo da participação no Brasil pós-democratização, não seria de estranhar que, no planejamento urbano, seja grande a dependência do sistema político. Embora existam centenas de conselhos,

[...] é possível perceber a predominância de Conselhos de caráter consultivo ou de natureza híbrida (consultivo e deliberativo), que na maioria das vezes garantem algumas atribuições deliberativas específicas e não permitem que a sociedade debata e delibere sobre planos, programas e projetos de desenvolvimento (SANTOS, 2011, p. 261).

Nessas condições, “a participação da sociedade tem apenas caráter opinativo na maioria dos Planos Diretores” (SANTOS, 2011, p. 261).

Ademais, diferentemente do que preconiza o Estatuto da Cidade (Art. 44), os dados disponíveis permitem constatar que a gestão dos Planos Diretores se manteve apartada da gestão orçamentária, engrenagem na qual se pode mensurar com nitidez as prioridades governamentais e a efetividade de políticas públicas (SANTOS, 2011). E apesar de todos os avanços institucionais da política urbana, “as cidades pioraram” (MARICATO, 2011, p. 83).

Não obstante a amplitude dos instrumentos participativos na política urbana, “algumas ausências bastante significativas chamam atenção nesse conjunto: i) a falta de mecanismos de coordenação dos diversos espaços participativos previstos; e ii) a desconsideração das formas de ação direta dos movimentos sociais” (AVELINO, 2016, p. 146). Sobre o primeiro diagnóstico, a despeito do vasto leque de instrumentos (audiências públicas, conferências, conselhos etc.), são opções avulsas, inexistindo imposições de combinação dos mesmos, daí que sua adoção não obedece a uma lógica coordenada de sentido complementar, vigorando a desarticulação. Quanto à segunda “ausência”, o problema remete à legitimidade de expressões e formas de ação direta não-institucionalizadas ou mesmo anti-institucionais (movimentos, protestos, ocupações), as quais não só não têm assento nos foros institucionais, como muitas vezes sequer têm interlocutores reconhecidos. Trata-se de lacuna de difícil resolução, mas que reclama um tratamento político adequadamente

aberto, mesmo porque muitos dos movimentos que se institucionalizaram têm origem similar.

Tome-se como exemplo dessa limitação a composição do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades): embora haja maioria da representação societária (49 contra 37 do poder público), os representantes da sociedade são unicamente aqueles cuja origem se reporta a entidades juridicamente estabelecidas e institucionalmente reconhecidas⁹.

Também não é casual que, em meio à consolidação das formas participação, os maiores estímulos às inovações democráticas na arena institucional tenham sido originárias do PT: desde suas experiências de governo local até a conquista da presidência da República, este partido se notabilizou por experiências pioneiras, dentre elas o Orçamento Participativo, a campanha de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades, a criação do ConCidades, a tentativa de instituição da Política Nacional de Participação Social, as conferências nacionais setoriais de políticas públicas. Se é fato inelutável que a participação institucionalizada depende em boa medida do sistema político, não é menos verdadeiro que alguns atores têm se destacado para torná-la mais efetiva, independentemente de uma análise mais rigorosa sobre os termos em que se estabelecem essas relações ou que se assegure a autonomia dos movimentos sociais.

DILEMAS DEMOCRÁTICOS DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO

A transição para a democracia no Brasil trouxe uma arquitetura participativa que alcançou um grau elevado de institucionalização, e assim o Estado absorveu grande parte das demandas da ação coletiva, instituindo normas que sorveram as energias societárias para foros regrados e pluralizados.

O que se convencionou chamar de “democracia participativa” também é uma modalidade representativa, uma vez que transcorre por meio de mecanismos de representação, ou seja, de delegação de poder e de escolha de representantes (MIGUEL, 2005). Nesse sentido, está longe de se confundir com qualquer aspiração a uma “democracia direta” porque há muitas intermediações entre os tomadores de decisões e as deliberações adotadas.

A democracia é essencialmente representativa porque transfere a soberania do povo aos governantes através do sufrágio, mas pode ser participativa ao promover a inserção da sociedade civil em processos decisórios por meio da instituição de uma esfera pública dedicada à ampliação dos espaços decisórios. Há participação para além do sufrágio, mas essa modalidade também se dá em termos de representação. Ainda assim, é preciso muita cautela para evitar idealizações e observar a distância entre discurso e realidade (DE LA FUENTE, 2010), pois experimentações práticas associadas às ideias de democracia participativa e deliberativa ainda se revelam bastante limitadas. Em outros termos, há que se considerar a representação política como um “processo circular

(suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar” (URBINATI, 2006, p. 192).

Evidente que não se deve reduzir o modelo liberal-pluralista ao seu “estado puro”, no qual simplesmente se busca minorias legítimas para tomar decisões em nome do povo. A experimentação democrática brasileira revelou grande capacidade de inovação, e essas novidades se situam precisamente no campo das práticas participativas de origem societária. O que se pretende enfatizar é que tais inovações, autenticamente de “representação democrática”, não foram suficientes para construir uma crítica que assumisse o status de alternativa à democracia liberal:

A participação perdeu sua condição polar de crítica interna à democracia e sua plausibilidade ‘natural’ como modelo alternativo à democracia liberal, com capacidade de atrair expectativas normativas de índole a mais variada. Em deslocamento similar, a representação democrática foi desvencilhada da sua identidade como o governo representativo, e não apenas ampliou os flancos da crítica democrática, mas passou a significar analiticamente parte relevante das experiências de inovação democrática no Brasil e pelo mundo afora. Embora essas experiências sejam incompreensíveis geneticamente sem o papel normativo da participação na crítica democrática, é no horizonte da pluralização da representação que se tornam inteligíveis suas características distintivas, novidade histórica e alcances, bem como das suas implicações mais importantes para a teoria democrática (LAVALLE; VERA, 2011, p. 130).

Se no passado fazia sentido idealizar a participação como fonte de uma crítica potente ao modelo liberal de democracia por suas reconhecidas limitações na aferição da vontade popular, essa alternativa se revelou historicamente confinada. Já não procede opor representação à participação porque estas se revelaram compatíveis, assim como a “representação democrática” transcendeu o sentido limitado do governo representativo (MANIN, 1995) ao alargar os espaços decisórios incluindo as múltiplas vozes das representações societárias em esferas institucionalizadas do próprio Estado. Consequência dessas mudanças, os estudos restritos sobre os movimentos sociais cederam lugar à investigação sobre os formatos das inovações democráticas.

Se em tempos mais remotos os movimentos sociais se reconheciam unicamente como expressão da sociedade civil e viam no Estado um polo oposto do qual deveriam arrancar conquistas à base do enfrentamento, proclamando sua autonomia e recusando quaisquer formas de domesticação de suas lutas, a trajetória da democratização impôs lógica distinta pautada por novas condutas: identificação de interlocutores e parceiros na arena político-institucional; valorização da negociação, tornando a sociedade política mais suscetível às suas demandas, inscrevendo-as como normas juridicamente reconhecidas; e integração às arenas negociais nas quais se processam tomadas de decisões

de políticas públicas. Ao longo desse percurso, o enfrentamento certamente não desapareceu – cujos exemplos mais notáveis são identificáveis nas lutas pela terra e nos movimentos de moradia –, mas paulatinamente se impôs nova orientação.

Pretende-se destacar que, entre duas grandes linhagens que marcaram os movimentos societários – a primeira mais resistente à interação com o Estado e inclinada à ação direta e a segunda mais disposta à negociação na arena institucional –, a segunda foi se tornando dominante¹⁰. Essa constatação tem como referência histórica a atuação dos movimentos societários junto ao processo constituinte (1986-1988) e obviamente não foi uma conversão unilateral destituída de justificativa. De um lado, o resultado constitucional consagrou um pacto social distributivo e, de outro, reconheceu a legitimidade da ação coletiva originária da sociedade civil como um dos pilares da democracia representativa. A partir daí, foram criados diversos mecanismos de partilha decisória consagrados em várias normas (Estatuto da Cidade, Sistema Único de Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social etc.).

Em termos teóricos, limitando a análise ao domínio político e considerando como premissa a capacidade de os movimentos sociais produzirem mudanças no *status quo*, essa abordagem ganha maior nitidez quando se recorre ao *joint-effect model* (modelo dos efeitos combinados), o qual se escora em duas proposições básicas:

[...] i) o impacto do movimento sobre as políticas públicas é condicionado pela presença de aliados poderosos na arena institucional, pela opinião pública ou por ambos os fatores simultaneamente; (ii) os resultados da ação dos movimentos variam em função da natureza das reivindicações: quanto mais conflitivas as reivindicações e mais centrais as áreas de política em jogo menor a probabilidade do movimento obter sucesso (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 4).

A análise empírica dessas autoras se limita a movimentos de moradia e seus impactos sobre os programas habitacionais autogestionários (Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade “Entidades”), mas suas conclusões podem ser generalizadas e têm alcance explicativo que transcende um movimento social específico.

Nesses termos, o êxito dos movimentos sociais depende de: (i) interlocutores institucionais suscetíveis às suas demandas que tenham poder decisório ou capacidade de influir em políticas públicas (variável sobre a qual a relação com os governos do PT é paradigmática); (ii) capacidade de mobilização para atenuar ou ajustar o caráter conflitivo de suas reivindicações, de modo a neutralizar pontos de atrito e obstáculos de toda ordem, mesmo que suas conquistas tenham caráter “incremental” e/ou marginal. Dessas variáveis resultam procedimentos mais ou menos capazes de democratizar decisões por meio de práticas participativas, e mais uma vez a capacidade de mobilização e,

sobretudo, as respostas oferecidas pelos atores político-institucionais (sobretudo de governos e partidos) são determinantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se todas essas mudanças lograram êxito no propósito de tornar efetiva a participação modelada pela “representação democrática” e eventualmente em que medida isso teria acontecido, essa é outra questão que carece de investigação empírica. A agenda de pesquisa sobre a participação no Brasil contemporâneo é extensa e multitemática – focalizando seu lugar na teoria democrática e em áreas específicas de políticas públicas –, no entanto, essa produção ainda é relativamente modesta quanto às experiências participativas no planejamento urbano. Abundam estudos e análises seminais sobre o modelo da política urbana, mas ainda está por se fazer um balanço sobre o planejamento urbano participativo à luz das mudanças institucionais experimentadas no processo de democratização do país das últimas décadas. Essa lacuna é um desafio para os pesquisadores que têm se debruçado sobre o tema, e as considerações provisórias aqui registradas, longe de formular sínteses conclusivas, têm um caráter mais exploratório como indicador de uma agenda de pesquisa. Não obstante, é possível esboçar algumas pistas importantes que remetem ao estado da arte dessa agenda de investigação.

A primeira observação consiste em reconhecer o caráter avançado do arranjo institucional sintetizado pelos enunciados da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, não obstante o fracasso na tentativa de ratificar seus princípios por meio da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Descontada esta derrota (a propósito, muito simbólica, por sinalizar a onda de conservadorismo pela qual passa o Brasil), não é por falta de legislação que a política urbana brasileira patina. A adoção protocolar dessas normas em larga escala confirma esse diagnóstico.

A segunda pista diz respeito ao fato de que a participação societária se institucionalizou, ou seja, foi incorporada à democracia representativa e passou a integrar o repertório de mecanismos democratizantes. Portanto, diluiu-se a antiga polaridade que separava representação de participação. Essa originalidade trouxe novos problemas, e sua eficácia está diretamente relacionada a três aspectos que fazem variar o desempenho dos novos desenhos institucionais, ou seja, os fatores de êxito dos experimentos participativos de “representação democrática” dizem respeito à forma como tais inovações constam da legislação, à capacidade organizativa da sociedade civil e à dependência do sistema político (dos partidos políticos, dos governos, dos Legislativos). As constatações de que se praticam Planos Diretores Participativos à exaustão, de que foram multiplicados os conselhos de planejamento nos municípios ou de que se fazem conferências e audiências públicas como nunca são rigorosamente insuficientes para mensurar a efetividade democratizante dessas inovações. Os relatos de estudos de caso, pesquisas comparadas e as análises generalizantes indicam,

pelo contrário, que esses processos têm sido bastante limitados, quando não litúrgicos, com exceções que confirmam a regra.

O que explicaria certa sensação de frustração com os resultados obtidos? Os dados disponíveis indicam uma combinação de fatores. De um lado, problemas próprios da representação societária: refluxo organizativo, elitização, burocratização e separação entre representantes e representados, domesticação e cooptação, e por fim as barreiras visíveis e invisíveis impostas pelo trânsito institucional. De outro, a prevalência da tutela dos agentes estatais (governantes, tecnocracia, barganhas legislativas, parcialidade judicial) que impõem à representação societária uma elevada subordinação às suas escolhas tanto no que diz respeito às formas de participação quanto ao conteúdo das políticas públicas.

Há ainda outro paradoxo institucional: embora o arranjo federativo brasileiro reconheça que os municípios detêm a responsabilidade pela formulação das políticas de regulação urbanística, as decisões tomadas nos âmbitos superiores de governo são determinantes para modelar os padrões de desenvolvimento urbano, bastando considerar os impactos avassaladores de políticas de habitação, mobilidade/transportes públicos, meio ambiente, saneamento, geração de emprego e renda etc.

Por fim, há que incluir, na análise, o problema do modelo de desenvolvimento urbano, a disseminação de uma concepção mercantilizada das cidades e a difusão de políticas marcadas pelo empreendedorismo urbano, paradigma que condiciona fortemente a agenda urbanística em sentido contrário às diretrizes da reforma urbana à medida que a cidade é confinada à condição de “pátria, mercadoria e empresa”¹¹.

Compreender os avanços e percalços dessa trajetória é o ponto de partida para uma reflexão provocadora sobre os impasses que obstaculizam a efetivação da reforma urbana, em cuja agenda se situa a questão participativa. Enfrentar esse desafio requer argúcia intelectual, muita investigação e desapego a tabus. E a continuidade desses estudos será mais exitosa à medida que os pesquisadores se debruçarem comparativamente sobre a efetiva capacidade dos dispositivos participativos democratizarem decisões de políticas públicas.

NOTAS

1. Versão revisada e ampliada de trabalho apresentado originalmente no “IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP”. Universidad Rey Juan Carlos, 2018. Apoio: Participação financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo Fapesp nº2018/10948-5).
2. A mais extraordinária dessas inovações institucionais – selando a transposição dos movimentos sociais da sociedade civil para a sociedade política –, foi o Partido dos Trabalhadores (PT): agremiação de massas nascida fora do Parlamento e das tradições socialista e comunista com fortes raízes no operariado moderno e nos movimentos populares, larga influência da teologia da libertação, adesão da intelectualidade de esquerda e que abrigou remanescentes da luta armada contra o regime autoritário (SECCO, 2011).

3. Sobre a conduta dos militares durante o regime e na transição política, ver Stepan (1986); para uma análise sociológica e política mais abrangente da transição, ver Sallum Júnior (1996).
4. Os exemplos são fartos: as greves dos metalúrgicos de Contagem e Osasco e depois o surgimento no “novo sindicalismo” com nova onda de greves; a organização do movimento nacional pelas “diretas já”, rompendo com o cronograma de institucionalização do regime ao propor um desfecho popular para sua crise de legitimidade etc.
5. Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Articulação Nacional do Solo Urbano, Movimento dos Favelados, Associações de Mutuários, Instituto de Arquitetos do Brasil, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro, Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia etc.
6. A esse respeito, levantamento realizado por ocasião de dez anos de vigência do Estatuto da Cidade revelou que “a proporção de Planos elaborados é expressiva: em 2009, dos 1644 municípios com mais de vinte mil habitantes, 1433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 29).
7. Nesta norma seriam detalhados vários dispositivos consagrados (conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, audiência pública, consulta pública), além de instituídos outros originais (ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, ambiente virtual de participação social). Exemplo paradigmático era a definição atribuída ao conselho de políticas públicas, como “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (BRASIL, 2014, *online*).
8. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/noticia/em-nota-entidades-repudiam-derrubado-decreto-8243-pela-camara>>. Acesso em: 12 nov. 2018.
9. Dentre outras entidades, são: o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur); o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU); a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte (CNTT). O Conselho Nacional das Cidades figura entre os órgãos de participação social extintos pelo Decreto Presidencial nº9759/2020.
10. Afirmar que uma orientação se tornou dominante não significa que a outra desapareceu ou mesmo que diferentes estratégias não possam ser adotadas simultaneamente e de forma combinada. Um bom exemplo da permanência desse conflito – que combina “ação direta” como pressões, mobilizações, protestos e ocupações com negociações com o Estado –, pode ser identificado na ação de movimentos de moradia (TATAGIBA, 2011).
11. O tema do empreendedorismo urbano é abordado por Harvey (1996, 2005) como fenômeno contemporâneo originalmente dos países centrais do sistema capitalista; Vainer (2000) analisa a difusão desse ideário e particularmente o caso da cidade do Rio de Janeiro, onde o Planejamento Estratégico foi adotado institucionalmente pela Prefeitura local.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, n. 76, p. 49-86, 2009.
- AVELINO, D. P. Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: COSTA, M. A. (org.). *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. p. 131-157.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BRANDÃO, L. C. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. 2011. 328 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº. 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://planodiretor.saoulourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

CALDEIRA, T. P. R.; HOLSTON, J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: EdUnesp, 2004. p. 215-255.

DE LA FUENTE, J.M.R. Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, v. 47, n. 3, p. 93-108, 2010.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. *Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017. p. 131-133.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, n. 84, p. 13-23, 2011.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, n. 84, p. 95-139, 2011.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da política nacional de participação social: Entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 99, p. 91-104, 2014.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARICATO, E. T. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 83.

MICHILES, C. et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 59, p. 5-42, 2005.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RENÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 71-82, 2003.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLUM JUNIOR, B. *Labirintos: dos gerais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. R. M. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 255-279.

SANTOS, R. S. P. O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político. *Sociologia e Antropologia*, v. 2, n. 3, p. 309-315, 2012.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (ed.). *Ciudades para todo@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010. p. 259-270.

SECCO, L. *História do PT: 1978-2010*. Cotia: Ateliê Editorial, 2011.

STEPAN, A. *Os militares: da Abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E (org.). *São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política*. São Paulo: Editora 34. 2011. p. 233-252.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 85-102, 2016.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 67, p. 191-228, 2006.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

ORCID iD: 0000-0001-9299-7327 | Universidade Estadual Paulista | Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação | Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo | Av. Eng. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01, Vargem Limpa, 17033-360, Bauru, SP, Brasil | E-mail: jefferson.goulart@unesp.br

COMO CITAR ESTE ARTIGO/HOW TO CITE THIS ARTICLE

GOULART, J. O. O debate sobre a participação no planejamento urbano no Brasil contemporâneo. *Oculum Ensaios*, v. 17, e204488, 2020. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v17e2020a4488>

RECEBIDO EM
18/2/2019
APROVADO EM
7/6/2019