

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS IMPASSES NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Janaína Ruviano da Silva¹

Resumo: O objetivo deste ensaio é discutir os impasses na consolidação da política urbana brasileira, em que pese à existência de vasto arcabouço institucional participativo. Tensionando pressupostos teóricos que consideram a abertura de espaços democráticos de participação social elemento-chave para a efetivação de políticas públicas mais justas e menos excludentes, são apresentados os dilemas da política urbana no Brasil à luz da realidade de Porto Alegre. Após a classificação da situação das demandas incluídas nos Planos de investimentos do Orçamento Participativo entre os anos de 2002 a 2010 referentes ao tema da habitação, esforça-se para desenhar a dinâmica das políticas públicas em contextos contemplados por fóruns participativos consolidados. Por fim, argumenta-se que é preciso incluir outras variáveis explicativas que vão além da existência das instituições participativas. No caso da política urbana, a análise focada nos atores envolvidos nos processos de execução e gestão da política é fundamental. Atores sociais e agentes estatais estão localizados em diferentes espaços da engenharia institucional da política pública, e o menor ou maior grau de realização das demandas sociais vai depender negociação estratégica desses atores naquele espaço.

Palavras-Chave: Participação Social; Instituições Participativas; Políticas Públicas; Política Urbana.

Abstract: The aim of this work is to discuss the impasse in the consolidation of the Brazilian urban policy, despite the existence of vast participatory institutional framework. Tensing theoretical assumptions that consider the opening of democratic spaces of social participation as a key element for the realization of equitable and less exclusive public policies, the dilemmas of urban policy in Brazil in the light of the reality of Porto Alegre are presented. After classifying the situation of demands included in the Participatory Budgeting investment plans within 2002 and 2010 on the subject of housing, this work strives to draw the dynamics of public policies in contexts covered by consolidated participatory forums. Finally, it is argued the necessity of including other explicative variables that go beyond the existence of participatory institutions. In the case of urban policy, the analysis focused on the actors involved in implementation processes and management policy is essential. Social actors and state agents are located in different spaces of institutional engineering of public policy, and the lowest or highest degree of achievement of social demands will depend on strategic negotiation of these actors in that space.

Keywords: Social Participation; Participatory Institutions; Urban Policy; Public Policies.

Introdução

O presente ensaio tem por objetivo dialogar sobre a complexidade e os dilemas enfrentados na construção da política urbana brasileira à luz do contexto de Porto Alegre e sua institucionalidade participativa. A partir da análise de pressupostos teóricos que consideram a criação de espaços democráticos de participação social como questão chave para a efetivação de políticas públicas mais justas e menos excludentes, são apresentados os impasses na construção da política urbana em uma realidade social que possui os requisitos destacados pela literatura para tal efetivação.

¹ Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutoranda no mesmo Programa.

Nessa direção, tem-se como foco principal a cidade de Porto Alegre, mundialmente reconhecida pelas práticas inovadoras de democracia participativa – a exemplo do Orçamento Participativo (OP). A partir da análise da situação das demandas incluídas nos Planos de investimentos (PIs)² das regiões Centro e Sul do OP, entre os anos de 2002 a 2010, referentes ao tema da habitação, esforça-se para delinear a dinâmica das políticas públicas em contextos contemplados por fóruns participativos consolidados. O período de análise das demandas incluídas nos PIs justifica-se por ser o período compreendido entre a recente criação do Estatuto da Cidade (2001) e o ano de 2010 por ser o último ano disponível para consulta da situação das obras e serviços demandados pela população no Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA)³.

A análise dos dados permite visualizar o descolamento entre deliberação participativa e implementação de programas de política urbana no Brasil. Conclui-se que a deliberação oriunda dos espaços institucionalizados de participação social tem pouca influência no desenho das políticas públicas que são implementadas. Tais aspectos incidem diretamente sobre as formas de cidadania e na qualidade da participação democrática praticada no Brasil. Com o objetivo de compreender os principais fatores que influenciam tal distanciamento, propõe-se incluir outras variáveis explicativas que vão além da existência de Instituições participativas (IPs). No caso da política urbana, a análise focada nos atores envolvidos nos processos de execução e gestão da política é fundamental, pois é importante considerar as interpretações, traduções e modificações pelas quais passam as políticas ao longo do seu ciclo⁴.

1 Participação Social e Políticas Públicas: alguns pressupostos teóricos em questão

Em “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, Ermínia Maricato (2002) apresenta a matriz do urbanismo modernista/funcionalista⁵ descrevendo suas características e os aspectos da sua implementação no Brasil. A autora aborda ainda o gigantesco aparato institucional das leis, regulamentações e planos urbanísticos destacando que não é por falta de regulamentação legal que as cidades continuam a se desenvolver de forma desigual e excludente. Ao mesmo tempo, a autora chama a atenção para a parcela da cidade que se desenvolve ao largo das leis e dos planos, “embora não ignorada pela gestão urbana que a mantém refém de um processo histórico de troca de favores” (MARICATO, 2002, p. 125). Ao final da sua argumentação, uma das apostas para a superação do chamado plano discurso e substituí-lo pelo plano ação – aquele que, de fato, preocupa-se com a cidade real, marginalizada e excluída dos planos formais – é a participação social democrática. Nesse sentido, a criação de espaços institucionalizados de debate democrático – com a participação da população das áreas marginalizadas e desprovidas de infraestrutura urbana adequada – se apresenta como imprescindível para o reconhecimento dos conflitos urbanos e inclusão dessa população nos programas de política pública. Nessa fase, partilhando da perspectiva otimista quanto à natureza dos espaços institucionalizados de participação social e quanto aos interesses ali representados, destaca a importância dos espaços de democracia participativa para a definição e gestão dos recursos públicos.

² Plano de Investimentos é o documento que contém todas as demandas por obras e serviços que foram definidas pela população participante das assembleias do OP em cada ciclo orçamentário. Cada ciclo tem duração de um ano.

³ O Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA) é um órgão de pesquisa da prefeitura municipal e disponibiliza uma ampla base de informações georreferenciadas, indicadores socioeconômicos e informações sobre o desempenho dos processos de gestão participativa da cidade de Porto Alegre. As informações analisadas neste trabalho podem ser acessadas através do link: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp>. Para maiores informações, acessar <<http://www.observapoa.com.br/>>.

⁴ Entende-se por ciclo de políticas públicas um recurso heurístico que organiza a política em fases sequenciais e interdependentes, tais como: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2013).

⁵ Conforme Maricato (2002).

Otimistas e céticos é uma classificação dos diferentes tipos de respostas que a literatura oferece à indagação sobre como fóruns participativos afetam a formulação e implementação de políticas públicas, realizado por Córtes (2005). A autora classifica os estudos analisados em dois tipos: os céticos e os otimistas, embora cada grupo possua diferentes interpretações em seu interior, quanto à natureza desses espaços e quanto aos interesses ali representados. Nas palavras de Córtes (2005), os primeiros desconfiam das possibilidades desses fóruns participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas no sentido de torná-las mais eficientes e inclusivas. Por outro lado, os otimistas, que são a maioria, ressaltam a democratização da gestão pública provocada por tais mecanismos de participação social. O argumento é o de que interesses tradicionalmente excluídos do processo decisório tradicional passariam a ser considerados, forçando gestores e burocracias governamentais a incluir esses interesses na tomada de decisões políticas. Por fim, a autora procura identificar a contribuição que essas respostas oferecem para o estudo do fenômeno da disseminação desses fóruns em diversas áreas e esferas da administração pública, enfatizando o modo como esses estudos tratam a relação entre participação social e governança democrática.

Especificamente em relação à construção da política urbana, discorrida mais de uma década de existência do Estatuto da Cidade, bem como a consolidação de diversas IPs – orçamentos participativos, conselhos gestores, conferências nacionais, fóruns de planejamento etc. – os estudos recentes preocupam-se em avaliar a qualidade da participação nesses espaços. São enfatizados, principalmente, a capacidade inclusiva de atores historicamente excluídos do sistema decisório, as possíveis aprendizagens democráticas, as dinâmicas participativas no interior dessas instâncias e os seus possíveis efeitos na gestão pública (AVRITZER; NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2000, 1999; LAVALLE, 2011; MARICATO, 2011). É a partir desse momento que os estudos “deixam de ter um tom laudatório a respeito das experiências iniciais de participação, no Brasil pós-redemocratização e assumem um caráter mais crítico e qualificador dos processos participativos” (ALENCAR, J. et al., 2013, p. 117).

Diante desse quadro, considera-se importante refletir sobre a relação entre os temas deliberados nas IPs e o grau de influência na construção (formulação e implementação) da política urbana brasileira e os desafios que se colocam na sua interpretação.

2 Participação Social, Habitação e Política Urbana: alguns apontamentos a partir de Porto Alegre

Os chamados Orçamentos Participativos tiveram origem entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a partir das novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade, no contexto da redemocratização do país. Especificamente no caso de Porto Alegre, em agosto de 1989 o governo da Frente Popular, por meio da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), deu início ao procedimento de discussão pública do orçamento para o ano seguinte, após um processo de tensão e de confronto com experiências participativas anteriores⁶. Tal processo se deu nos marcos de disputas acirradas entre diferentes projetos políticos e ideológicos, como assinala Fedozzi (2000). Todavia, esse método participativo adquiriu mais visibilidade e se destacou na agenda política, em escala global, nos últimos vinte anos, no contexto internacional de reestruturação produtiva.

Marcado por profundas transformações econômicas e sociais, oriundas do modelo de urbanização e industrialização do país, o quadro que se desenhava, naquele período, era de trabalhos precários, incertos, flexíveis, produção de novas formas de desigualdades sociais e aumento dos índices de vulnerabilidade, concomitante ao crescente déficit de legitimidade da democracia representativa

⁶ A exemplo da Lei dos Conselhos Populares (Lei Complementar nº 195/88), sancionada em 1988 pelo então prefeito Alceu Colares (PDT), no último dia do seu mandato. A administração da Frente Popular, empossada em janeiro de 1989, herdou a Lei que obrigava o executivo a implantar 17 Conselhos Populares. Para aprofundar essa discussão, ver Fedozzi (2000).

(AVRITZER; NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2000; TEIXEIRA, 1997). Com a institucionalização da participação pelos governos locais, presumia-se que procedimentos daquela natureza promoveriam mudanças significativas no quadro de desigualdades e dominação que fora desenhado no país (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002).

Conforme supracitado, tal pressuposição era entendida como a possibilidade de a camada da população, historicamente excluída dos processos decisórios na gestão das cidades, passar a ser agenda relevante pelos gestores das políticas públicas e administradores das burocracias governamentais, impactando diretamente na melhoria das condições de vida daquela população. Consoante a isso, os OPs têm sido tratados pela literatura especializada como elementos de atenuação de desigualdades políticas e sociais, assim como esferas de ampliação do acesso de atores excluídos do sistema formal de decisões governamentais sobre a gestão das cidades.

A revisão da literatura que trata dos movimentos sociais que lutaram pela abertura do Estado à participação popular chama atenção para dois momentos históricos significativos. O primeiro momento refere-se aos estudos na esteira das reivindicações pela abertura à participação popular, que remonta ao final dos anos 1970, engendrado pelo quadro da rápida urbanização excludente do país, somado ao contexto da reestruturação produtiva em escala global. Nesse período, a participação entrava em cena como um dispositivo capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas de acesso aos serviços públicos, de melhoria das condições de vida e de efetivação dos direitos das camadas populares. Aqui são gestados os primeiros movimentos que, posteriormente, influenciaram a origem das chamadas instituições participativas⁷ (AVRITZER, 2011). Já o momento posterior refere-se à transição democrática e às lutas pela participação cidadã.

Nesse momento, o discurso público de registro universalizante, interessado em disputar a nova Constituição, mostrava-se incompatível com o viés estritamente popular anterior, que fazia alusão “implícita ou explicitamente ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe” (LAVALLE, 2011, p. 35). Às reivindicações iniciais agregaram-se valores considerados da cidadania em geral, não restritos à condição de classe ou de caráter socioeconômico apenas. O campo dos atores sociais diversificou-se “com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – “pós-materiais” –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos (LAVALLE, 2011, p. 35)”. É nesse contexto histórico que surgem as primeiras propostas de gestão democrática das cidades em âmbito municipal. O OP de Porto Alegre é, até hoje, um marco desse período.

Em âmbito federal, as pressões e reivindicações dos movimentos sociais urbanos também tiveram diversas repercussões. Para citar as principais, é possível resumir as seguintes: depois de muitas lutas, é formado o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), o qual apresenta em 1987 a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana à Assembleia Nacional Constituinte. No entanto, apesar das constantes pressões pelo FNRU, ela foi regulamentada nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal somente 13 anos depois, sob a forma da Lei Federal nº 10.257/01. Com essa Lei, surge, então, o Estatuto da Cidade. Além do Estatuto, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para Presidência da República em 2002 e a criação do Ministério das Cidades em 2003 são acontecimentos formais e simbolicamente significativos sobre a democratização do acesso e do direito à cidade. De acordo com Maricato (2011)

em 2004 o investimento em habitação e saneamento é retomado. Nesse mesmo ano foi criado o Conselho das Cidades e aprovadas duas leis federais que compunham a agenda do

⁷ Embora o OP seja considerado pela literatura especializada uma Instituição Participativa, diferentemente dos Conselhos Gestores e dos Fóruns de Planejamento, o OP não é um processo institucionalizado no sentido legal-formal, mas apenas no sentido sociológico do termo. Para aprofundar essa discussão, ver: DIAS, M. R. Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C. (Org.). **Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002. p. 204-230.

movimento de reforma urbana: a lei Federal 11.445/07, que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental – contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos –, e a Lei Federal 11.124/05, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. (MARICATO, 2011, p. 143).

Todavia, embora exista esse arcabouço institucional legal, nossas cidades não mudaram significativamente a estrutura social de exclusão, fragmentação e segmentação social. Basta uma pesquisa empírica mais atenta para observarmos que as ideias – contidas nos planos e leis – continuam fora do lugar, e o lugar – aquele da cidade excluída/marginalizada – continua distante das ideias (MARICATO, 2002).

Inúmeros são os paradoxos que podem ser identificados quando as realidades das cidades brasileiras são analisadas. Para fins deste trabalho, utiliza-se do contexto de Porto Alegre para destacar algumas das principais questões que necessitam novas variáveis explicativas para a compreensão do grau de consolidação das políticas públicas. Pretende-se, diante disso, tencionar o *corpus* teórico amplamente produzido até o momento, principalmente daquelas perspectivas otimistas que apostam a efetividade das políticas à existência ou não de espaços institucionalizados de participação social.

Conforme supracitado, a investigação focalizou na situação das demandas por obras e serviços referentes ao tema da habitação⁸, que foram incluídas nos Planos de investimentos das regiões Centro e Sul do OP no período 2002 a 2010. Cumpre registrar que o OP possui um desenho institucional composto por 17 assembleias regionais e seis assembleias temáticas. Nas assembleias temáticas são discutidos os seguintes temas para toda a cidade: Educação Esporte e Lazer; Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho; Cultura e Saúde e Assistência Social.

O Quadro 1 ilustra a situação⁹ das demandas incluídas nos Planos de investimentos dos anos de 2002 a 2010, conforme as informações constantes no observatório da cidade de Porto Alegre (ObservaPOA).

Foi possível identificar que a região Sul votou e incluiu nos Planos de investimentos um total de 14 demandas para responsabilidade do DEMHAB. Desse total, apenas três demandas foram concluídas, sendo que todas foram referentes ao “levantamento topográfico cadastral,

Quadro 1 - Demandas incluídas nos Planos de investimentos dos anos de 2002 a 2010.

REGIÃO do OP	SUL	CENTRO
Número de demandas incluídas nos PIs do OP	14	20
Número de demandas concluídas	3	6
Tipo de demanda concluída	Levantamento topográfico cadastral; pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos.	(4) Levantamento topográfico cadastral; pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos. (2) Urbanização de Vilas.
Número de demandas não concluídas (em andamento ou pendente)	11	14
Tipo de demanda não concluída	Urbanização de becos ou vilas ao reassentamento de famílias e a construção de novas unidades habitacionais em regiões carentes da infraestrutura urbana adequada.	Urbanização de vilas e à construção de novas moradias populares.
Anos das demandas pendentes	Em todos os anos analisados	Em todos os anos analisados

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Planos de investimentos.

⁸ O órgão da administração municipal de Porto Alegre responsável pelos assuntos da Habitação é o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).

⁹ Os termos apresentados no Quadro 1 são os mesmos utilizados no site do ObservaPOA para definir a situação das demandas.

pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos”. As 11 demandas restantes, que ainda não foram concluídas, referem-se, justamente, à urbanização de becos ou vilas, ao reassentamento de famílias e à construção de novas unidades habitacionais em regiões carentes da infraestrutura urbana adequada. A região Centro, por sua vez, incluiu nos Planos de investimentos no período analisado um total de 20 demandas dirigidas ao DEMHAB. Desse total, apenas seis demandas haviam sido concluídas até o momento da pesquisa. Novamente quatro delas se referiam ao “levantamento topográfico cadastral, pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos”. Apenas duas demandas foram concluídas quando o assunto é a urbanização de vilas. Por outro lado, das 14 (quatorze) demandas que continuam em andamento, quando consultadas, todas se referiam à urbanização de vilas e à construção de novas moradias populares.

É oportuno registrar que, em pesquisa realizada em outra oportunidade¹⁰, foi possível identificar que os temas tipicamente voltados ao atendimento das carências componentes dos direitos sociais básicos, os quais não estão universalizados na cidade, são os temas que, ainda, se destacam no número de demandas que entram para os Planos de investimentos em praticamente todas as regiões de Porto Alegre (RUVIARO, 2014). Para ilustrar, dentre os 19 temas disponíveis para a eleição das prioridades que podem entrar nos Planos das 17 regiões, a concentração tradicionalmente ocorre nos temas da habitação, do saneamento básico, da assistência social e da educação, nesta ordem de prioridade. Os demais assuntos são: circulação e transporte; saúde; áreas de lazer; esporte e lazer; pavimentação; iluminação pública; desenvolvimento econômico, cultura, saneamento ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana, juventude; turismo; trabalho e renda e direito dos animais aparecem em número bastante reduzido.

Tratando-se da questão habitacional – tema com grande número de demandas não concluídas desde o surgimento do OP em 1989 até hoje –, pode-se inferir que esse fórum não criou, até o momento, estruturas administrativas, técnicas e políticas “capazes de corresponder operacionalmente ao status de prioridade que a demanda da habitação adquiriu ao longo da sua existência em Porto Alegre.” (FEDOZZI, 2002, p. 14). Ainda conforme Fedozzi (2002), demanda que mostra a continuidade histórica das principais lutas pela propriedade da terra empreendidas pelas vilas de subhabitação, desde o final da década de 1970 e início dos anos 1980.

Tais conclusões tencionam as perspectivas teóricas otimistas em relação à influência desses espaços na formulação e implementação de políticas mais eficazes. Como compreender este paradoxo? Ao afirmar os resultados incompletos e/ou não satisfatórios das instituições participativas, parece que a literatura não tem levado em consideração outros elementos que encontram-se no relacionamento entre o Estado e sociedade, não apenas em um dos polos.

Ao ampliarmos o escopo analítico, a fim de evitar a descrição exaustiva de uma realidade local, tem sido verificada no Brasil a atuação dos diversos espaços participativos para discussão dos temas urbanos atuando de forma paralela, e, até mesmo, com interesses divergentes. O Estado, por sua vez, aparece respondendo com programas que atendem a esses interesses divergentes e, muitas vezes, implementando políticas de natureza distinta das pautas deliberadas nos procedimentos participativos. No campo da política urbana, os programas Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Fundo Nacional para Habitação por Interesse Social (FNHIS) ilustram essa situação (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, P. H, 2014; MARICATO, 2011). A proliferação dos espaços de controle democrático, muitas vezes de forma paralela, “sem vínculos procedimentais e orgânicos, o que propicia, por vezes, tensões e disputas concorrenciais que prejudicam a eficiência e a eficácia do planejamento e da gestão da cidade (FEDOZZI; CRUZ, 2011, p. 21).

Pode-se inferir, portanto, que a nova ordem jurídico-urbanística Brasileira (ALFONSIN, 2001) advinda com o Estatuto da Cidade e reforçada com os procedimentos de democracia participativa não modificou substancialmente a situação da parcela marginalizada da cidade. A nova ordem, que, em tese, deveria ser inovadora das possibilidades de atuação do poder público municipal no âmbito da intervenção do Estado sobre a propriedade privada e reintegrar as funções sociais da cidade às práticas

¹⁰ Pesquisa realizada durante o ano de 2013 para realização da dissertação de mestrado.

do planejamento urbano, tais como a garantia do acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte, parece não ter sido traduzida em termos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano têm revelado seus limites, assim como a euforia participativa. Ambos ainda “não estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades” (MARICATO, 1996, p. 3).

Análises dessa natureza fizeram com que, da acentuada euforia e positividade das primeiras interpretações acerca do surgimento dos OPs, boa parte da literatura convirja suas análises para os limites e desafios que esses fóruns apresentam para o alargamento da democracia e em torno das suas promessas não cumpridas. Essa reorientação dos estudos sobre a participação social se deu, fundamentalmente, porque ainda não se conhece com clareza “a qualidade dos processos de democratização (inclusão, envolvimento, influência e transparência) e/ou os efeitos atribuídos à participação (inovação, distribuição)” (COELHO, et al., 2010, p. 321 apud ALENCAR, et al., 2013, p. 117).

Considerações finais

À guisa de conclusão, ressalta-se que a criação do Estatuto da Cidade (2001) e a proliferação dos procedimentos de democracia participativa, ao longo das últimas três décadas, não modificaram substancialmente a situação da parcela marginalizada da cidade. A nova ordem, que, em tese, deveria ser inovadora das possibilidades de atuação do poder público municipal no âmbito da intervenção do Estado sobre a propriedade privada e reintegrar as funções sociais da cidade às práticas do planejamento urbano, tais como a garantia do acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte, parece não ter se efetivado. No âmbito municipal, dentre as evidências que possibilitam lançar essas afirmações está o grande número de demandas de acesso à habitação e à infraestrutura urbana básica que, ano a ano, repetidamente, são incluídas pela população nos Planos de investimentos, bem como o elevado número de obras e serviços demandados que, ainda, não foram concluídos.

A literatura e a pesquisa empírica possibilitam compreender que há inúmeros conflitos e disputas de interesses divergentes no acesso à democratização e ao direito à cidade (HARVEY, 2005; LEFÉBVRE, 1969; MARICATO, 2011). Conforme Maricato (2011), a predação ambiental e social, quando atinge as dimensões atingidas em nossas sociedades, exige do Estado, quando se dispõe a enfrentar o problema, uma intervenção integrada e participativa. O que tem ocorrido, no entanto, é a sobreposição de espaços de participação em todos os níveis da federação, atuando de forma desintegrada e com influência quase nula no desenho dos programas públicos implementados.

Diante dessas constatações, propõe-se incluir no escopo analítico também os atores envolvidos nos processos de execução e gestão das políticas para avançar na compreensão dos impasses e dilemas enfrentados na construção da política urbana brasileira, para além da dimensão da positividade ou do fracasso da participação social. Presume-se que a temática urbana é encarada como área técnica pelos agentes do Estado, o que não permite a abertura substancial das decisões às instâncias de participação democrática. Em outros termos, mesmo que o Estado conseguisse elaborar um projeto político-participativo, a partir das deliberações dos diversos fóruns, a execução e a gestão da intervenção política passaria, necessariamente, pela contínua negociação com os atores sociais e com os agentes da implementação. Tais características fazem com que as políticas sofram alterações, modificações e traduções ao longo do seu ciclo. Cada ator está localizado em determinado espaço da engenharia institucional da política pública, e o menor ou maior grau de efetivação das demandas sociais vai depender da localização estratégica desses atores naquele espaço.

Referências

- ALENCAR, J. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. Porto Alegre: **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.
- ALFONSIN, B. M O Estatuto da Cidade e a construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas. **Direito e Democracia**. Canoas, v. 2, n. 2, p. 309-317, 2001.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- AVRITZER, L. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-25.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. Conselhos Setoriais o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos Metrôpole**, n. 7, p. 41-71, 2002.
- COELHO, V. S. P; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. (Org.). **O horizonte da política**. Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: UNESP, 2012. p. 237-259.
- CÔRTEZ, S. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C; COELHO, D. B.; MELO, M. A.(Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- FEDOZZI, L. **O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.
- FEDOZZI, L; CRUZ, M. **Os Orçamentos Participativos e a discussão sobre as questões práticas envolvidas na construção dessa forma de democracia participativa**. Paper apresentado no Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia. Recife, 2011.
- HARVEY, D. **A produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, R. R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.
- LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Série Documentos: São Paulo, 1969.
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In.: COMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Orgs.).

Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 113-134.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

RUVIARO, J. S. **A vulnerabilidade social como desafio inclusivo da democracia participativa:** um estudo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2014. 104 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. **Para Ampliar O Cânone Democrático.** In:_____. **Democratizar a Democracia:** Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TEIXEIRA, Francisco J. S. Modernidade e crise: reestruturação capitalista ou fim do capitalismo? In:_____. (Org.). **Neoliberalismo e Reestruturação produtiva:** As novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.