

[Artigos Originais]

Conselhos Locais de Política Urbana: Avaliação da Capacidade Decisória em Metrôpoles Nacionais*

Paulo Nascimento Neto¹

¹Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba, PR. Brasil.

 E-mail: paulo.neto@pucpr.br  Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8518-9978>

Mario Prokopiuk²

²Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba, PR. Brasil.

 E-mail: mario.p@pucpr.br  Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7346-1938>

Gabriela do Carmo Takahashi³

³Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba, PR. Brasil.

 E-mail: gabriela.takahashi@hotmail.com  Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-7132-3087>

Briani Helena de Souza Britto⁴

⁴Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba, PR. Brasil.

 E-mail: brianibritto@gmail.com  Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-8211-8804>

DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.335>

Banco de dados: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/DLIICH>



*A pesquisa recebeu apoio da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Resumo

Conselhos Locais de Política Urbana: Avaliação da Capacidade Decisória em Metrôpoles Nacionais

Diferentemente das áreas da saúde, educação e assistência social, os Conselhos Locais de Política Urbana permanecem como objetos pouco explorados pelo campo. Tais instâncias participativas possuem papel central na promoção do direito à cidade, contrapondo-se ao padrão histórico de urbanização desigual brasileiro. Neste contexto, a experiência de institucionalização de tais conselhos no Brasil e sua capacidade decisória permanecem por serem investigadas. O objetivo do presente artigo é avaliar o impacto de variáveis de desenho institucional e de ciclo político em sua capacidade decisória, a partir de uma abordagem longitudinal entre os anos de 2009 e 2019 em metrôpoles brasileiras. O método de regressão logística binomial foi utilizado para analisar os registros de discussão, deliberação e representação em 195 reuniões, envolvendo 7.759 participantes. Os resultados desvelam desafios persistentes nos espaços de institucionalização de democracia deliberativa em relação ao cenário local de implementação da política urbana apontando para agendas renovadas de pesquisa.

Palavras-chave: política urbana; conselhos gestores; governo local; gestão democrática; capacidade decisória

Abstract

Local Urban Policy Councils: Assessing Decision-Making Capacity in National Metropolises

Unlike the health, education, and social assistance policies, Local Councils related to Urban Policy remain little explored by the field. These participatory bodies play a central role in promoting the right to the city, countering Brazil's historically unequal pattern of urbanization. In this scenario, these councils' institutionalization and decision-making capacity still need to be investigated. This article aims to evaluate the impact of institutional design and political cycle variables on their decision-making capacity, using a longitudinal approach from 2009 to 2019 in Brazilian metropolises. By using binomial logistic regression, we analyzed records of discussions, deliberations, and representation patterns in 195 meetings involving 7,759 participants. The results unveil persistent challenges in spaces for institutionalizing deliberative democracy, especially concerning local councils for urban policy implementation, pointing toward renewed research agendas.

Keywords: urban policy; local councils; local government; democratic management; decision-making

Résumé

Conseils Locaux de Politique Urbaine : Évaluation de la Capacité de Décision dans les Métropoles Nationales

Contrairement aux domaines de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale, les Conseils Locaux de Politique Urbaine restent peu explorés dans le champ académique. Ces instances participatives jouent un rôle central dans la promotion du droit à la ville, s'opposant au modèle historique d'urbanisation inégal au Brésil. Dans ce contexte, l'expérience d'institutionnalisation de ces conseils au Brésil et leur capacité de décision restent à être étudiées. L'objectif de cet article est d'évaluer l'impact des variables de conception institutionnelle et du cycle politique sur leur capacité de décision, à partir d'une approche longitudinale entre 2009 et 2019 dans les métropoles brésiliennes. La méthode de régression logistique binomiale a été utilisée pour analyser les enregistrements de discussions, de délibérations et de représentations dans 195 réunions, impliquant 7 759 participants. Les résultats révèlent des défis persistants dans les espaces d'institutionnalisation de la démocratie délibérative par rapport au contexte local de mise en œuvre de la politique urbaine, indiquant des orientations renouvelées pour la recherche.

Mots-clés: politique urbaine ; conseils de gestion ; gouvernance locale ; gestion démocratique ; capacité de décision

Resumen

Consejos Locales de Política Urbana: Evaluación de la Capacidad de Toma de Decisiones en Metrópolis Nacionales

A diferencia de las áreas de la salud, educación y la asistencia social, los Consejos Locales de Política Urbana aún son objetos de estudio poco explorados. Tales instancias participativas tienen un papel central en la promoción del derecho a la ciudad, en contraposición al patrón histórico de urbanización desigual brasileño. En este contexto, la experiencia de institucionalización de tales consejos en Brasil y su capacidad de toma de decisión aún deben ser investigadas. El objetivo del presente artículo es evaluar el impacto de las variables de diseño institucional y del ciclo político en la capacidad de toma de decisión, a partir de un abordaje longitudinal entre los años 2009 y 2019 en las metrópolis brasileñas. El método de regresión logística binomial es utilizado para analizar los registros de discusión, deliberación y representación en 195 reuniones, involucrando 7.759 participantes. Los resultados revelan desafíos persistentes en los espacios de institucionalización de la democracia deliberativa en relación con el escenario local de implementación de la política urbana, orientándolo para agendas renovadas de investigación.

Palabras clave: política urbana; consejos gestores; gobierno local; gestión democrática; capacidad de toma de decisiones

Introdução

Alinhando ao pluralismo característico das sociedades democráticas do século XXI (Cohen, 2003), as três últimas décadas no Brasil evidenciam um processo progressivo de abertura do espaço decisório do Estado em direção a formas ampliadas de participação (Abers, 2000; Dagnino, 2002; Wampler, 2007), com a transferência de competências e capacidades decisórias para municipalidades mais autônomas e com sistemas de gestão urbana com maior liberdade para conceberem estratégias próprias de desenvolvimento (Rosa, Frey, Procopiuk, 2007; Silva, Procopiuk, 2019). A combinação de modelos de representação e participação (Bobbio, 1998) em movimentos alternados de inovação e continuidade política criou bases para a institucionalização de arranjos de democracia deliberativa no país, com destaque para os Conselhos Locais de Políticas Públicas (Avritzer, 2019) que ultrapassam, atualmente, o patamar de 30 mil instâncias nos 5.570 municípios brasileiros (Lavalle, Voigt, Serafim, 2016).

Os Conselhos Locais de Políticas Públicas têm promovido um “pluralismo razoável” (Cohen, 2003) em uma esfera particular semiautônoma de interface entre Estado e sociedade (Cornwall, Coelho, 2006), em que é esperado que atores compartilhem visões por vezes divergentes sobre um tema, mas que tendam a cooperar frente aos resultados das discussões que empreendem (Avritzer, 2000; Mutz, 2006) e das deliberações que alcançam. Destarte, estes conselhos emergem como colegiados institucionalizados de corte local constituídos por representação mista do poder público e da sociedade civil e normalmente apresentam um propósito central de democratizar o debate sobre determinada política pública setorial e, por vezes, deliberar (Gomes, 2015) sobre como essa ação setorial efetivamente impactará na sociedade.

Particularmente para o campo das políticas urbanas, o Conselho Local de Política Urbana (CLPU) juntamente com o Plano Diretor Participativo constituem instrumentos fundamentais para a promoção do direito à cidade (Nascimento Neto, 2021). Ao delimitar a gestão democrática como via de consecução da função social da propriedade, o Estatuto da Cidade e as resoluções regulamentadoras anunciam a participação societal como condição fundamental para o desenvolvimento das cidades, com alinhamento a uma visão de planejamento urbano comunicativo contraposta ao histórico modelo brasileiro de apropriação privatista de desenvolvimento urbano (Goulart, Terci, Otero, 2015; Randolph, 2007; Santos Jr., Montandon, 2011). A institucionalização progressiva dos CLPUs em âmbito local

se destaca como referência na América Latina (Friendly, 2020), ainda que permeada de questionamentos sobre sua efetiva capacidade em reverter o modelo de urbanização desigual brasileiro (Klink, Denaldi, 2016). As pautas caras aos CLPUs, compostas por questões multifacetadas, e.g., exclusão socioespacial, alocação de equipamentos públicos e promoção do direito à cidade, têm sido mobilizadas de formas diversas em função dos interesses dos atores envolvidos (Maricato, 2011). Os resultados dos embates nessas instituições impõem a necessidade de compreender a Reforma urbana “realmente existente” no Brasil (Klink, Denaldi, 2016), mormente quanto ao enfrentamento de conflitos socioespaciais estruturais pela natureza seletiva do Estado.

A despeito da relevância das pesquisas mencionadas e da pertinência dos resultados obtidos, ainda chama a atenção a ausência de pesquisas de espectro ampliado, com abrangência longitudinal e corte comparativo, que possam ampliar a compreensão da atuação histórica dos CLPUs, sobretudo considerando a sua efetiva capacidade deliberativa. De forma concomitante, o campo se ressentia de pesquisas com *corpus* de análises estatisticamente significativas a fim de investigar a influência de diferentes variáveis de composição dos CLPUs diante de sua capacidade deliberativa. É sobre esta lacuna do conhecimento que este artigo se debruça, tendo por objetivo avaliar o impacto de variáveis de desenho institucional e de ciclo político na capacidade decisória de CLPUs em metrópoles brasileiras, entre os anos de 2009 e 2019. A discussão está organizada em cinco seções, trazendo, além desta introdução, a expansão do debate com a literatura acerca da capacidade decisória dos CLPUs, a apresentação dos procedimentos metodológicos da pesquisa, a análise dos resultados para, por fim, discutir as conclusões a partir dos aportes analíticos construídos.

Capacidade decisória em CLPUs: contribuição desde a teoria democrática

Diferentemente de conselhos vinculados à área de saúde e assistência social, com trajetória histórica ampliada e vasto conjunto de pesquisas (Lavalle, Voigt, Serafim, 2016; Pires, 2011), os Conselhos de Política Urbana de corte local têm sido objeto marginal de discussão frente ao conjunto imbricado de temas correlatos à política urbana no Brasil. Ademais, tal como mencionado na seção anterior, os esforços ainda se concentram majoritariamente na compreensão de casos específicos por meio de análises qualitativas que, a despeito de sua importância, possuem capacidade

explicativa restrita. O avanço neste último aspecto parece ser promissor para ampliar os diálogos entre a literatura sobre teoria democrática e o campo de estudos urbanos.

O desenho institucional tem sido um ponto central no debate sobre os arranjos participativos (Procopiuck, Frey, 2009), notadamente em função da composição de seus membros e dos procedimentos e ritos adotados (Avritzer, 2012; Borba, Lüchmann, 2010; Faria, Ribeiro, 2011; Fung, Wright, Abers, 2003; Lüchmann, 2007). Os procedimentos deliberativos tendem a constituir uma fonte de legitimidade para o próprio conselho, dado que a decisão se coloca como legítima, ainda quando alcançada não consensualmente (Cohen, 2003). Essa legitimidade produzida ultrapassaria o âmbito do próprio conselho, fortalecendo o sistema de representação política e as decisões tomadas pelo Poder Executivo (Avritzer, 2019). Ademais, a ausência de remuneração, os custos de transação da participação e a menor visibilidade da posição tenderiam a reduzir a incidência de comportamentos de autorrepresentação (Gomes, 2015).

Neste sentido, o processo de deliberação nos conselhos, com limites flexíveis entre aspectos técnicos e políticos (Cornwall, Coelho, 2006), exigiria capacidade persuasiva de argumentação de seus partícipes, de forma a convencer os demais membros no que diz respeito aos objetivos pleiteados. Este processo tenderia a produzir um efeito reflexivo entre a deliberação e as motivações daqueles que deliberam, favorecendo certa razoabilidade discursiva necessária para a construção de apoios em um ambiente plural de composição (Cohen, 2003), como os laços de solidariedade e confiança gerados no processo argumentativo, impactando também na conformação de coalizões e maiorias (Wampler, 2011). Destarte, essas instâncias participativas, por se diferenciarem de arranjos decisionísticos controlados pela burocracia do Estado, possibilitariam a socialização dos problemas e a abertura para participação da sociedade (Avritzer, 2000), articulando a democracia representativa (composição por representatividade) e a democracia deliberativa (natureza colegiada e democrática de tomada de decisão) (Gomes, 2015).

Em interpretação menos otimista, alguns autores problematizam os conselhos desde sua constituição, haja vista que, alicerçados em hegemonia neoliberal (Delgado, Lima, 2021; Tonella, 2013), podem exprimir o conflito de forças vigente na sociedade e elevar à distribuição assimétrica de poder entre os setores participantes (Przeworski, Stokes, Manin, 2012). Como resultado, estes “novos locais de intermediação entre as massas e

as elites” (Wampler, 2011) abrigam conflitos sobre a própria delimitação dos problemas públicos a serem discutidos e, conseqüentemente, relacionada diretamente com o escopo possível de deliberação (Parkinson, 2006). Estudos de caso em CLPUs nacionais identificam tais tensões, com destaque para o *lobby* exercido por setores vinculados ao mercado imobiliário, contrários a instrumentos e diretrizes de garantia da função social da propriedade (ver, por ex., Braga, Pessali, 2018; Bueno, Lima, 2020; De Azevedo, Campos, Lira, 2020; Delgado, Lima, 2021; Goulart, Terci, Otero, 2015; Nascimento Neto et al., 2016; Siqueira, Souza, 2020).

Mais recentemente, tópicos sobre a capacidade decisória de CLPUs também passaram a gravitar o debate, sobretudo em razão de tais conselhos acumularem simultaneamente as funções de fiscalização e controle social na formulação de políticas (Gomes, 2015; Wampler, 2011). O debate se desloca, pois, da qualidade da participação *per se* para a Instância Participativa, sua composição e seu comportamento decisório. Neste contexto, a trajetória histórica de consolidação institucional desses arranjos parece contribuir significativamente para a formação de uma cultura organizacional que fomentaria uma maior capacidade de tomada de decisão (Abers, 2000; Assis et al., 2012; Avritzer, 2000; Cornwall, Coelho, 2006). As instituições e sua trajetória histórica, de fato, importam (Hall, Taylor, 2003; Peters, 2019), não apenas por delimitar o escopo de atuação, os meios de internalização de regras e a distribuição de recursos, mas também por promoverem oportunidades políticas de participação passíveis de serem apropriadas (Borba, 2011; Silva, Zanata Jr., 2008).

O conjunto de pesquisas desenvolvidas ao longo das duas últimas décadas aponta para desafios de superação complexa. Em linhas gerais, a indicação dos membros da sociedade civil pelo Poder Executivo parecem fomentar uma visão tecnicista e uma composição controlada de participação, que se soma à ausência de capacidade institucional deliberativa, mesmo nos casos em que esteja legalmente estabelecida (Borba, 2011; Nascimento Neto, Moreira, Schussel, 2012; Nascimento Neto, Salinas Arreortua, 2020; Santos Jr., Montandon, 2011). A diluição da reforma urbana-social que motivou a criação do Estatuto da Cidade levou a um movimento sutil, mas contínuo de desvio do ideário de participação e controle social para uma prática profissionalizada e fetichizada que, via de regra, afastou segmentos historicamente marginalizados (Carlos, 2005; Klink, Denaldi, 2016; Szwakos, 2012). Ademais, os relatos apontam para uma influência limitada para decisões de natureza restrita (e.g., consulta a Estudos de Impacto de Vizinhança ou a mera validação de propostas

já gestadas no âmbito do executivo) fornecendo o “selo democrático de práticas definidas como desejáveis por setores hegemônicos” (Randolph, 2007:3). Análises qualitativas de escopos específicos ratificam estas críticas (Braga, Pessali, 2018; Bueno, Lima, 2020; De Azevedo, Campos, Lira, 2020; Delgado, Lima, 2021; Goulart, Terci, Otero, 2015; Siqueira, Souza, 2020), ainda que se verifiquem experiências pontuais de destaque positivo (Assis et al., 2012; Peres, Cassiano, 2019; Ramos et al., 2012).

A despeito dos aspectos positivos deste modelo de “governança participativa fortalecida” (Fung, Wright, Abers, 2003), não é incomum identificar hiatos entre o avanço do aparato técnico-legal criado para as instâncias participativas e o desempenho efetivo de seu papel, notadamente em relação à representação de setores sociais historicamente marginalizados (Cornwall, Coelho, 2006). Em um país marcado pelo histórico de regimes autoritários (Schwarcz, 2019) e pelo clientelismo e insulamento burocrático político (Nunes, 2019), a crença em cidadãos prontos para discutir agendas políticas e em burocracias abertas para o debate ainda nos parece dubitável. Ainda, há riscos de esses arranjos conformarem uma espécie de arena substituta de cidadania (Dagnino, 2005) quando propendem a deslocar responsabilidades fortemente institucionalizadas no Estado e legitimar decisões em instâncias colegiadas fragilmente estabelecidas. Neste ponto surgem possibilidades de avançar na compreensão da atuação desses órgãos colegiados com base em diferentes perspectivas de avaliação.

Modelo de avaliação da capacidade decisória sobre Política Urbana

A utilização de sistemas de avaliação de desempenho para rastrear e mostrar o progresso interno e externo de entidades e órgãos públicos não é recente (Poister, 2003; Radin, 2006) e tem mostrado uma ampla possibilidade de vieses. No campo da prática, e.g., algumas agências optam por relatar o seu desempenho passivamente e outras fazem isso de modo distorcido em função de propósitos orientados politicamente como estratégia de gestão (Moynihan, 2009). No campo de avaliações externas, as dificuldades normalmente estão na amplitude temática abrangida e nos entraves e avanços gerados sobre cada uma delas pela atuação dos conselhos (Santos, Terence, 2019). De modo geral, ainda restam desafios fundamentais tanto no ambiente acadêmico como na prática de gestão pública para o desenvolvimento de avaliações de capacidade decisória em instituições cuja lógica de funcionamento é comandada por princípios políticos (Frey, Procopiuck,

Rosa, 2010; Moynihan, 2008; Woronkowicz, Rabovisky, Rushton, 2019). A conformação e atuação de Conselhos Locais de Políticas Públicas, com base em um “pluralismo razoável” (Cohen, 2003), parece configurar um desses contextos de ação que requer a seleção e mensuração de variáveis que expressem efetivamente os resultados organizacionais complexos e não facilmente quantificáveis (Bird et al., 2005).

Essa lógica de atuação sob princípios políticos tende a gerar problemas significativos para mensuração da capacidade decisória a partir da interação entre variáveis para levar a vários resultados (Moynihan, 2009), mas que podem ser enfrentados, e.g., pela definição do escopo das variáveis que captam efeitos de resultados de primeira e segunda ordem. Os efeitos de primeira ordem manifestam-se a partir de variáveis mediadoras que captam influências imediatas no desempenho a partir, por exemplo, da cultura organizacional e de rotinas burocráticas. Os de segunda ordem resultam do comportamento institucionalizado de variáveis contextuais mediadoras ao longo do tempo e de espectro mais amplo. O reconhecimento dos efeitos de segunda ordem permite captar influências que levam à endogeneização de fatores que impactam nos modelos de desempenho, considerando, e.g., variáveis de mediação relacionadas interativamente entre si (Moynihan, 2009).

Esta relação interativa é um desafio metodológico que demanda abordagens expansivas para que as avaliações avancem. É neste contexto que esta pesquisa se insere, avançando na compreensão do comportamento decisório de CLPUs para além de medidas estatísticas descritivas. A escolha foi por um modelo de Regressão Logística Binária, calculado pelo método de máxima verossimilhança (Atkinson, 2006; Fávero, Belfiore, 2021; Garson, 2014; Jiang, Nguyen, 2021). Essa abordagem mostra-se adequada para a presente pesquisa por permitir classificar, segundo a probabilidade de ocorrência, a tomada de decisão sobre política urbana (variável dependente qualitativa dicotômica) a partir da associação das variáveis de interesse (variáveis independentes) que expressam influências ambientais sobre os CLPUs e, com isso, avalia o impacto articulado das variáveis de interesse sobre a capacidade decisória afetando a política urbana. O foco, pois, está no que Lavalley, Voigt e Serafim (2016) denominam de produção decisória dos conselhos (*outputs*) e não em seus efeitos sobre as políticas (*outcomes*). Reconhece-se a complexidade desta relação, em tal medida que não há garantias que uma maior capacidade decisória seja suficiente para efetivamente incidir sobre determinada política pública. Contudo, ainda que não tenha efeito vinculante, a identificação de associações entre

padrões de decisão e variáveis de ciclo político e de desenho institucional mostra-se fundamental no aprofundamento da compreensão sobre as Instâncias Participativas, estimulando o campo para avançar sobre novas fronteiras de investigação.

Desenho Metodológico

Diante do objetivo de avaliar o impacto de variáveis de desenho institucional e de ciclo político na capacidade decisória dos CLPUs entre os anos de 2009 e 2019, os recortes de pesquisa e delimitações operacionais possibilitaram a coleta e consolidação de dados sobre o comportamento deliberativo de tais instituições participativas ao longo do tempo e de forma padronizada. Os procedimentos descritos detalhadamente a seguir permitiram conformar um *corpus* de análise suficientemente robusto para testar a associação entre as variáveis definidas.

Dentro do grupo de 5.570 municípios brasileiros, o universo de estudo abrange o conjunto de 12 metrópoles nacionais¹ (IBGE, 2008; IPEA, 2013), que concentram 49% da população do país. A decisão que levou a essa delimitação tem fundamentos na notória complexidade dos problemas urbanos destes municípios, não apenas pelo porte, mas também pela importância funcional de tais espaços metropolitanos (Firkowski, 2013) e por maiores chances de obter dados e de acesso aos órgãos públicos que atuam sob escopo legal mais homogêneo. Após análise exploratória nos portais eletrônicos dessas 12 metrópoles, passaram a integrar a amostra os municípios que atenderam, simultaneamente, a três critérios: (a) possuísem CLPU consolidado², (b) dispusessem do registro escrito pormenorizado dos aspectos discutidos e deliberados em formato de ata, e (c) indicassem os membros participantes juntamente a seu vínculo institucional ou de representação. A aplicação destes critérios levou aos CLPUs dos municípios de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Fortaleza (CE).

Coleta e tratamento de dados

Os dados empíricos coletados foram divididos em intrínsecos e contextuais. A primeira categoria é composta pelos dados específicos de cada conselho, envolvendo sua composição e seu comportamento decisório. A unidade de análise para esta categoria é constituída pelas atas relativas à cada reunião individual, realizada por conselho entre os anos de 2009 e 2019, inclusive. O levantamento dos dados ocorreu por meio da leitura e interpretação da natu-

reza das decisões expressas em cada uma das 195 atas analisadas, sendo 61 do CLPU de São Paulo, 65 de Fortaleza e 69 do Rio de Janeiro. Para cada reunião foram inventariadas as informações individuais dos participantes (totalizando 7.759 identificações de nome e vínculo de representação), bem como classificados os padrões de discussão e deliberação. De forma a distinguir debates e decisões com diferentes graus de influência sobre a política urbana, foram propostas três tipologias:

- i. *Aspectos Administrativos*, de operação do próprio conselho, incluindo apreciação da ata de reuniões anteriores e aspectos relativos à composição de membros, cronogramas de natureza geral, entre outros.
- ii. *Aspectos Instrumentais*, compreendendo temas que interferem na política urbana, mas que não possibilitam, *de facto*, transformá-la. Estão incluídos nesta categoria aspectos procedimentais de desenvolvimento de planos (diretores ou setoriais), afetos a cadastro técnico multifinalitário, criação de câmaras técnicas, comissões ou conselhos específicos (p. ex., patrimônio), entre outros.
- iii. *Aspectos de Política Urbana*, categoria de especial interesse desta pesquisa, na qual residem temas apreciados que têm conexão direta com diretrizes e proposições da política urbana local, englobando parâmetros de zoneamento, conteúdo do plano diretor e planos setoriais, diretrizes viárias e de desenvolvimento urbano, densidades, entre outros.

Paralelamente, os dados de natureza contextual têm por objetivo incluir na análise os efeitos do ciclo político local, diferenciando três momentos: o primeiro ano de gestão municipal, o ano eleitoral (último ano de gestão) e os anos de meio de gestão. Este conjunto de variáveis pode trazer indicativos para avaliar o caráter semiautônomo destas instituições participativas (Cornwall, Coelho, 2006), com a alternância do governo local impactando na reorganização das coalizões de poderes e definição dos membros de cada conselho. A Tabela 1 mostra os parâmetros consolidados para as categorias analisadas, segundo cada conselho estudado, podendo-se observar uma distribuição equitativa de reuniões entre os anos de estudo para os CLPUs de São Paulo e Rio de Janeiro, enquanto em Fortaleza tem-se uma concentração significativamente inferior de reuniões realizadas no primeiro e último ano de gestão, ainda que com volume de decisões sobre Política Urbana em patamar similar ao caso paulista. Os demais valores podem ser identificados diretamente no quadro e têm por objetivo contextualizar a amostra deste estudo.

Conselhos Locais de Política Urbana

Tabela 1

Parâmetros consolidados para as variáveis de interesse da pesquisa segundo contagem por ata

Variável		Atributo				
		Agregação	São Paulo	Fortaleza	Rio de Janeiro	Síntese
Momento da Gestão:	Inicial		18	11	22	51
	Meio	Soma	31	44	36	111
	Final		12	9	11	32
Deliberações administrativas			4,80	3,87	1,41	3,36
Deliberações instrumentais		Média	11,19	1,09	1,78	4,69
Processo deliberativo prévio			54,89	31,05	37,30	41,08
Segmento representado:	Poder Público Estadual e Federal		33	3	78	114
	Câmara Municipal		17	31	1	49
	Conselhos Municipais		153	3	1	157
	Cidadãos		0	29	0	29
	Associações Comunitárias e Movimentos Sociais		564	66	79	709
	Associações e Conselhos profissionais		255	195	306	756
	Associações e Sindicatos Empresariais	Soma	357	204	202	763
	Organizações Empresariais		161	70	0	231
	Organizações de outra Natureza		23	7	0	30
Organizações Empresariais			105	167	0	272
Participações registradas nas atas			4.292	2.345	1.122	7.759
Deliberação sobre Política Urbana			15	15	8	38

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Conforme descrevem Fávero e Belfiore (2021), o desenho do modelo de regressão logística deve ser estabelecido a partir da teoria subjacente acerca do tema analisado, articulado à experiência dos pesquisadores. Assim, assumimos teoricamente que um conjunto de variáveis preditoras subsidiadas pela literatura abordada previamente tem impactos causais simultâneos na variável de resultado (a probabilidade de ocorrência do evento “tomada de decisão sobre política urbana”), o que levou à formulação de um conjunto de hipóteses sobre as relações de causa e efeito entre as variáveis preditoras e a variável resultado, testadas empiricamente nesta pesquisa (Quadro 1).

Quadro 1

Estrutura conceitual e avaliativa

Variáveis Predictoras			
Conceito operacional de variáveis de 2ª ordem	Hipóteses	Variáveis operacionais de 1ª ordem	Unidade Amostral
<p>Cidade: as cidades contam com conselhos de políticas públicas “como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas” (Moroni, 2017:3).</p>	<p>H₁: existem diferenças nos resultados das deliberações dos CLPUs em função das respectivas cidades em que operam.</p>	<p>Metrópoles brasileiras que operam CLPU.</p>	<p>Unidade amostral: Fortaleza, São Paulo, e Rio de Janeiro Natureza: categórica</p>
<p>Momento da Gestão: a intensidade das atividades da administração pública municipal de metrópoles brasileiras varia ao longo do ciclo eleitoral local e tendem a se intensificar na proximidade das eleições municipais e estaduais.</p>	<p>H₂: os processos deliberativos dos conselhos de políticas urbanas de capitais brasileiras tendem a se acelerar em momentos mais próximos das eleições do ciclo eleitoral da respectiva capital.</p>	<p>Processos temporais de gestão de curto prazo: início (primeiro ano), meio (dois anos subsequentes) e final (ano eleitoral).</p>	<p>Unidade amostral: ano, segundo ciclo eleitoral Natureza: categórica.</p>
<p>Deliberações administrativas: as deliberações administrativas demonstram a capacidade de auto-organização dos conselhos para o exercício das atividades finalísticas, incluindo, e.g., discussão ou aprovação da ata/reunião anterior, aprovação de um novo membro, mudança no calendário e horários.</p>	<p>H₃: as decisões administrativas influenciam nas decisões de política urbana.</p>	<p>QA_{de} = ocorrência de deliberação (tomada de decisão) sobre questões administrativas (operacionais) do próprio conselho.</p>	<p>Unidade amostral: a não ocorrência do evento é igual a 0 e a ocorrência igual a 1. Natureza: categórica dicotômica.</p>

Quadro 1

Estrutura conceitual e avaliativa (cont.)

Variáveis Predictoras			
Conceito operacional de variáveis de 2ª ordem	Hipóteses	Variáveis operacionais de 1ª ordem	Unidade Amostral
Deliberações instrumentais: as deliberações sobre Política Urbana instrumental (como, por exemplo, a aprovação de câmaras técnicas) demonstram a capacidade de os conselhos influenciarem ativamente a execução das políticas urbanas.	H ₄ : As decisões instrumentais influenciam nas decisões sobre Política Urbana.	Ocorrência de deliberação urbana de natureza instrumental (PUI_{De})	Unidade amostral: a não ocorrência do evento é igual a 0 e a ocorrência igual a 1. Natureza: categórica dicotômica.
Processo deliberativo prévio: o conjunto de discussões e deliberações (administrativas, instrumentais e de política urbana) realizadas em uma reunião podem produzir um ambiente mais propício para tomada de decisão em reuniões subsequentes.	H ₅ : O conjunto de discussão e deliberação da reunião anterior compõe uma tendência de curto prazo no processo decisório interno e influencia a decisão sobre Política Urbana na reunião seguinte.	Processo deliberativo prévio: $(QA_{Di10x}, 0,50) + (QA_{De}, 0,75) + (PUI_{Di10x}, 1,50) + (PUI_{De}, 1,75) + (PUE_{Di10x}, 2,50) + (PUE_{De}, 3,00)**$	Unidade amostral: a não ocorrência do evento é igual a 0 e a ocorrência igual a 1. Natureza: escalar

Quadro 1

Estrutura conceitual e avaliativa (cont.)

Variáveis Preditoras			
Conceito operacional de variáveis de 2ª ordem	Hipóteses	Variáveis operacionais de 1ª ordem	Unidade Amostral
Ano da reunião: a formação de uma cultura organizacional ao longo dos anos levaria à uma capacidade decisória maior sobre política urbana.	H ₆ : a capacidade de decisão é influenciada pela trajetória histórica de existência do CLPU, na medida em que se consolida uma cultura organizacional interna.	Ano de realização da reunião, considerando o espectro (2009 – 2019).	Unidade amostral: ano de realização da reunião Natureza: escalar
Segmento representado: os conselhos de políticas urbanas são fóruns participativos abertos para agentes públicos, membros da sociedade civil e do mercado, com os representantes desses segmentos defendendo seus interesses em meio a relações convergentes e conflituosas.	H ₇ : o tipo de representação de interesses influencia no resultado das deliberações sobre Política Urbana em função da quantidade de participantes.	Representação conforme categorias descritas no Quadro 1.	Unidade amostral: participante e vínculo institucional registrado em ata Natureza: categórica.
Representantes: os conselhos são compostos por conjuntos de membros cuja formação e dinâmica ao longo do tempo é variável em função do número de conselheiros e de cidadãos vinculados a diferentes setores e segmentos da sociedade procuram defender os seus interesses.	H ₈ = o número de participantes nas sessões dos CLPUs tem impacto nas deliberações sobre Política Urbana.	Composição: conselheiros, representantes de organizações, e cidadãos participantes de cada sessão.	Unidade amostral: participante Natureza: escalar

Quadro 1

Estrutura conceitual e avaliativa (cont.)

Variáveis Predictoras			
Conceito operacional de variáveis de 2ª ordem	Hipóteses	Variáveis operacionais de 1ª ordem	Unidade Amostral
Variável de Desfecho			
<p>Deliberações efetivas: os conselhos de políticas públicas são organizações de natureza político-administrativa que possuem deliberações finalísticas próprias e que lhes servem como instrumento fundamental para demonstrar a efetividade do seu desempenho em temas diretamente relacionados à política urbana.</p>	<p>Y: Variável resultado</p>	<p>PUEdi = ocorrência de deliberação sobre questões de política urbana.</p>	<p>Unidade amostral: tomada de decisão sobre política urbana. A não ocorrência do evento é igual a 0 e a ocorrência igual a 1. Natureza: categórica dicotômica.</p>

Fonte: elaboração própria. Legenda:

QA_{di} = ocorrência de **discussão** sobre **questões administrativas** do próprio conselho

PUI_{di} = ocorrência de **discussão** sobre **questões instrumentais** de política urbana

PUEdi = ocorrência de **deliberação** sobre **questões de política urbana**

| **QA_{de}** = ocorrência de **deliberação** (tomada de decisão) sobre **questões administrativas** do próprio conselho;

| **PUI_{de}** = ocorrência de **deliberação** sobre **questões instrumentais** de política urbana;

| **PUE_{de}** = ocorrência de **discussão** sobre **questões de política urbana**,

*Cada uma das variáveis acima descritas é dicotômica, tendo-se que a não ocorrência do evento é indicada por 0 e a ocorrência por 1. /** Os pesos atribuídos para cada variável possuem graduação linear crescente arbitrada de impacto na capacidade deliberativa do conselho, ponderando os grupos de decisões administrativas, instrumentais e deliberativa. Dentro destes grupos foi assegurada a ordem crescente entre discussão e deliberação. A premissa adotada é que as decisões passadas desses grupos influenciam as decisões presentes em razão, por exemplo, da experiência no processo de deliberação, e do conhecimento mútuo de tendências de decisões de conselheiros. O arbitramento dos valores para os pesos – embora a partir de um raciocínio que parece plausível e razoável para expressar a complexidade e dificuldade crescentes de cada uma dessas possibilidades no processo decisório – pode ser considerado como uma das limitações da presente pesquisa, abrindo-se, portanto, oportunidades para futuras pesquisas para suprir esta lacuna.

Para a modelagem, foi utilizado o software Jamovi (Fox, Weisberg, 2020; R Core Team, 2020; Sing et al., 2015; The jamovi project, 2021). Por se tratar de teste de teorias, as variáveis predictoras foram inseridas no mesmo modelo de regressão e em um único bloco para cálculo das estimativas dos parâmetros (Field, 2009:227; Tabachnick, Fidell, 2007). O processamento ocorreu com o método ENTER, que trata simultaneamente o conjunto de variáveis independentes de forma simultânea, sem descartes automáticos. A justificativa para a não ocorrência de descartes de variáveis com base exclusivamente em critérios estatísticos é que existe um modelo teórico prévio mostrando que o conjunto de variáveis independentes afeta a variável dependente, conforme demonstrado no Quadro 1. Portanto, o objetivo foi testar hipóteses plausíveis teoricamente e não a seleção de variáveis com fins de previsão de comportamentos futuros. O modelo resultante foi calculado com base no nível de confiança de 90% (nível de significância de 10%).

A avaliação de multicolinearidade foi realizada com base nos Testes de Tolerância e o Fator de Inflação da Variância (FIV) (Field, 2009; Menard, 2002; Morgan et al., 2004). A inexistência de multicolinearidade é caracterizada com os valores de FIV sendo inferiores a 10 (Bowerman, O'Connell, 1990; Myers, 1990; Myers, Burket, Harris, 1995) e os de Tolerância superiores a 0,100 (Field, 2009) ou de 0,200 (Menard, 2002). Os coeficientes de Tolerance (0,97 - 0,279) e os coeficientes de VIF (1,03 - 3,59) mostram que, apesar de o coeficiente de Tolerance ser ligeiramente inferior ao limite mínimo, não se pode dizer que haja colinearidade pelo VIF.

Capacidade decisória em CLPUs: resultados e discussão

Conforme apresentado na Tabela 2, o modelo alcançou resultados estatisticamente significativos para distinção entre metrópoles analisadas, deliberações administrativas, processo deliberativo prévio, ano de realização da reunião e para três categorias de representantes (vereadores, movimentos sociais e associações empresariais). Em síntese, os resultados demonstram que a capacidade de CLPUs deliberarem sobre política urbana apresenta uma associação significativa com uma série de variáveis predictoras, que serão mais bem exploradas na seção subsequente.

Tabela 2

Coefficientes do modelo – deliberação sobre política urbana

Variáveis preditoras	Estimate	SE	Z	p-value	Odds ratio	90% IC	
						Lower	Upper
Intercept	-4.628	1.176	-3.935	<.001*	0.010	0.001	0.068
Metrópoles:							
São Paulo – Rio de Janeiro	2.818	1.536	1.834	0.067**	16.742	1.337	209.592
Fortaleza – Rio de Janeiro	1.549	0.851	1.821	0.069**	4.708	1.161	19.084
Ciclo eleitoral municipal:							
Início (1º ano) – Meio de gestão (2º e 3º anos)	-0.172	0.537	-0.321	0.748	0.842	0.348	2.035
Final (4º ano) – Meio de gestão (2º e 3º anos)	0.491	0.595	0.825	0.409	1.634	0.614	4.349
Deliberações Administrativas	-0.013	0.007	-1.917	0.055**	0.987	0.976	0.998
Deliberações Instrumentais	-0.005	0.004	-1.281	0.200	0.995	0.988	1.001
Processo deliberativo prévio	0.004	0.001	2.916	0.004*	1.004	1.002	1.006
Ano de realização da reunião	0.209	0.104	2.008	0.045*	1.232	1.038	1.461
Poder Público							
Estadual e Federal	-0.168	0.309	-0.544	0.586	0.845	0.508	1.405
Câmara Municipal	1.436	0.480	2.990	0.003*	4.206	1.908	9.269
Conselhos Municipais	-0.614	0.380	-1.616	0.106	0.541	0.289	1.011
Cidadãos	-0.486	0.692	-0.703	0.482	0.615	0.197	1.919
Assoc. Comunitárias e Mov. Sociais	0.142	0.078	1.812	0.070**	1.152	1.013	1.311

Tabela 2

Coeficientes do modelo – deliberação sobre política urbana (cont.)

Variáveis preditoras	Estimate	SE	Z	p-value	Odds ratio	90% IC	
						Lower	Upper
Assoc. e							
Conselhos profissionais	0.062	0.134	0.466	0.641	1.064	0.854	1.327
Assoc. e Sindicatos	-0.258	0.140	-1.844	0.065**	0.773	0.614	0.973
Empresariais							
Instituições Educacionais	-0.037	0.202	-0.185	0.853	0.963	0.690	1.344
Organizações Empresariais	0.001	0.111	0.009	0.993	1.001	0.834	1.201
Organizações de outra Natureza	-1.065	0.654	-1.629	0.103	0.345	0.118	1.011
Número de participantes registrados nas atas	-0.007	0.025	-0.283	0.777	0.993	0.954	1.034

Nota 1: Valores em negrito possuem significância estatística: * = p-value < 0,05 / ** p-value < 0,10.

Nota 2: Estimativas representam as chances de log de “Deliberação de Política Urbana = Sim” vs. “Deliberação de Política Urbana = Não”.

Nota 3: $\chi^2 = 39,217$, $df = 19$, $p = 0,004$; $R^2McF=0,207$, $R^2CS=0,182$ e $R^2N=0,293$.

Nota 4: Acurácia de 0,75, especificidade de 0,74, e sensibilidade de 0,78 no ponto de corte 0,2. A área sob a Curva ROC = 0,802.

Quando comparadas individualmente, as metrópoles estudadas apresentam comportamento decisório distinto sobre política urbana: os CLPUs de São Paulo e de Fortaleza possuem uma chance maior em tomar decisões sobre política urbana em comparação ao do Rio de Janeiro (OR = 16,74 e OR = 4,70, respectivamente). Resta, portanto, confirmada a hipótese de que “existem diferenças nos resultados das deliberações dos CLPUs em função das respectivas cidades em que operam” (H_1). Apesar de não ser possível identificar o conjunto de fatores que levam a essas diferenças significativas na efetividade decisória nessas cidades, há abertura de espaços para investigações mais aprofundadas sobre a configuração e estratégia de ação desses órgãos colegiados nas três cidades investigadas, por exemplo, considerando dependências de trajetória particular de cada caso e a importância da trajetória histórica de existência.

Não há influência estatisticamente significativa do ciclo eleitoral municipal no desempenho decisório dos CLPUs – seja no primeiro ano de gestão, ao longo do segundo e terceiro anos ou no último, que se sobrepõe justamente à janela eleitoral. Os resultados não significativos estatisticamente não permitem afirmar que “os processos deliberativos dos conselhos de políticas urbanas de capitais brasileiras tendem a se acelerar em momentos mais próximos das eleições municipais (H_2)”. Portanto, não sendo possível afirmar que estes possam acompanhar a intensidade das atividades da administração pública municipal de metrópoles brasileiras variando ao longo do ciclo eleitoral local e com tendências a se intensificar na proximidade das eleições municipais. Consequentemente, restam desafios para identificar outras variáveis ou outros meios de mensuração que possam caracterizar os CLPUs como uma esfera particular semiautônoma de interface entre Estado e sociedade (Cornwall, Coelho, 2006), sobretudo quanto à influência de processos eleitorais na sua capacidade decisória.

As deliberações administrativas demonstram a capacidade de auto-organização dos conselhos para o exercício das atividades finalísticas, incluindo, por exemplo, discussão ou aprovação da ata/reunião anterior, aprovação de um novo membro, mudança no calendário e horários. O resultado não rejeita a hipótese de que “as decisões administrativas influenciam nas decisões de política urbana” (H_3) e indica que estas decisões reduzem em 1,3% ($= [0.987 - 1] \times 100$) a chance de deliberação sobre política urbana a cada deliberação administrativa adicional tomada pelo conselho. A confirmação desta hipótese ante a inconclusão sobre se “as decisões instrumentais influenciam nas decisões sobre Política Urbana” (H_4) pode indicar, e.g., a existência de competição entre pautas administrativas e pautas de atuação finalista dos conselhos por tempo ou outros recursos necessários para a deliberação. Considerando a capacidade de auto-organização como uma variável importante para a trajetória histórica de consolidação institucional desses arranjos, o resultado parece contraditório com a possibilidade de formação de uma cultura organizacional que fomente uma maior capacidade decisória (Abers, 2000; Assis et al., 2012; Avritzer, 2000; Cornwall, Coelho, 2006) a partir da ação administrativa interna.

Ainda considerando o *modus operandi* interno dos CPLUs no sentido de que o conjunto de discussões e deliberações (administrativas, instrumentais e de política urbana) realizadas em uma reunião podem produzir um ambiente mais propício para tomada de decisão em reuniões subsequentes, houve a confirmação da hipótese de que “o conjunto de discussão e deliberação da reunião anterior compõe uma tendência de

curto prazo no processo decisório interno e influencia a decisão sobre Política Urbana na reunião seguinte” (H_5). O processo deliberativo prévio³ influencia significativamente a chance de tomada de decisão sobre política urbana, ou seja, a experiência obtida em decisões anteriores tem impacto de 0,4% (OR = 1.004) nas posteriores. Embora com relativamente baixo impacto, este resultado mostra a sedimentação incremental do resultado de decisões passadas em decisões futuras dos conselhos em um processo de efeitos reflexivos entre a deliberação e as motivações daqueles que deliberam, sedimentando certa razoabilidade discursiva necessária para a construção de apoios continuados em um ambiente plural de composição (Cohen, 2003), o que pode ser explicado, e.g., pela geração de laços de solidariedade e confiança gerados no processo argumentativo para conformar coalizões e maiorias (Wampler, 2011) e de internalização de regras (Borba, 2011; Silva, Zanata Jr., 2008).

Os dois resultados anteriores parecem estar alinhados com a formação de uma cultura organizacional ao longo dos anos, que poderia levar a uma capacidade decisória maior sobre política urbana. A confirmação da hipótese de que “a capacidade de decisão é influenciada pela trajetória histórica de existência do CLPU, na medida em que se consolida uma cultura organizacional interna” (H_6) parece reforçar isso. Mais especificamente, a trajetória histórica dos conselhos constitui elemento de influência importante, pois o acréscimo de um ano de existência reflete o aumento de 1,23 vezes na capacidade de tomada de decisão sobre política urbana. Em um exercício de expansão temporal, cinco anos adicionais de existência do CPLU estariam associados à triplicação⁴ de sua capacidade decisória sobre temas afetos à política urbana. Este resultado parece estar em consonância com os movimentos alternados de inovação e continuidade política que vêm criando bases para a institucionalização dos Conselhos Locais de Políticas Públicas como espaços para a democracia deliberativa no país (Avritzer, 2019). Esse crescimento linear da capacidade decisória, concomitante com a importância da trajetória histórica de consolidação de tais instâncias participativas, abre espaços para confrontação com a política urbana municipal brasileira, que é caracterizada por ciclos decenais de revisão de planos diretores, planos setoriais e leis de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. A possível conexão desta janela temporal com o desempenho decisório do Conselho aponta para um ponto importante de investigação futura, a fim de compreender as especificidades envolvidas.

Os conselhos de políticas urbanas são fóruns participativos abertos para agentes públicos, membros da sociedade civil e do mercado, com os representantes desses segmentos defendendo seus interesses em meio a relações convergentes e conflituosas. A confirmação da hipótese de que “o tipo de representação de interesses influencia no resultado das deliberações sobre Política Urbana em função da quantidade de participantes” (H_7) evidencia que, efetivamente, os conselhos são espaços plurais, mas dependentes da ação organizada de grupos de interesse. Em termos de representatividade, três grupos mostram influência na capacidade de tomada de decisão sobre política urbana, a saber: (i) a participação de representante do Poder Legislativo local no CLPU mais que quadruplica a chance de obtenção de uma decisão sobre política urbana ($OR = 4,206$); (ii) a cada representante de associações comunitárias e movimentos sociais a chance de obtenção de uma decisão sobre política urbana efetiva é multiplicada em 1,15 vezes ($OR = 1,152$); e (iii) a cada representante de associação e sindicatos empresariais participante reduz-se em 23% a capacidade decisória sobre política urbana ($OR = 0,773$).

Considerando os 10 grupos participantes das sessões dos CLPUs, parece haver um processo progressivo de abertura do espaço decisório do Estado em direção a formas ampliadas de participação (Abers, 2000; Dagnino, 2002; Wampler, 2007). Entretanto, a limitação das influências efetivas a apenas estes três grupos parece indicar que os CLPUs estão aquém do que seria caracterizado como um “pluralismo razoável” (Cohen, 2003), sendo mantidos os questionamentos sobre efetiva capacidade de esses arranjos institucionais reverterem o modelo de urbanização desigual brasileiro (Klink, Denaldi, 2016). Em síntese, nos CLPUs parece haver mais espaços para democracia representativa (composição por representatividade) do que para a democracia deliberativa (natureza colegiada e democrática de tomada de decisão) (Gomes, 2015). De todo modo, estes resultados estimulam debates profundos sobre a influência exercida por diferentes atores sociais e entidades em instâncias participativas, acrescentando contornos mais claros à histórica resistência produzida por setores vinculados ao mercado imobiliário diante das proposições alinhadas ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Finalmente, considerando que os conselhos são compostos por conjuntos de membros cuja formação é dinâmica ao longo do tempo é variável em função do número de conselheiros e de cidadãos vinculados a diferentes setores e segmentos da sociedade procuram defender os seus interesses, a inconclusão da hipótese de que “o número de participantes nas

sessões dos CLPUs tem impacto nas deliberações sobre Política Urbana” (H₈) parece reforçar a importância da ação organizada nos processos deliberativos.

Conclusões

A gestão democrática constitui pilar central da promoção do direito à cidade, responsável por reequilibrar o balanço tradicionalmente assimétrico de forças entre atores, grupos e narrativas que disputam um espaço urbano comum. Contrapondo-se ao histórico modelo brasileiro de apropriação privatista de desenvolvimento urbano, a experiência acumulada de duas décadas de institucionalização de Conselhos Locais de Política Urbana no Brasil aponta para um campo importante de investigação, com vistas à compreensão dos avanços alcançados e dos obstáculos enfrentados. As contribuições deste artigo se inserem nesta lacuna, investigando a capacidade decisória de CLPUs com vistas a compreender o impacto de diferentes variáveis contextuais e de desenho institucional.

Alinhada ao conjunto ampliado de reflexões advindas da teoria democrática, a presente investigação mostrou que Conselhos Locais de Política Urbana apresentam desempenhos diferenciados nas metrópoles brasileiras estudadas. Nestes órgãos colegiados, as decisões administrativas parecem competir com decisões deliberativas finalísticas e o histórico prévio dos processos deliberativos influenciam positivamente em decisões futuras. Em termos de trajetória das decisões, o período da realização das reuniões também impacta positivamente nas decisões, evidenciando um acúmulo de experiência e legitimidade transpostos ao longo do tempo, não sujeito a influências advindas do ciclo eleitoral. A característica semiautônoma das instâncias participativas estudadas desvela um cenário de relativa estabilidade institucional que, a despeito dos aspectos inerentemente positivos, pode representar desafios de fortalecimento democrático em contextos marcados pela trajetória histórica de domínio destas arenas pela burocracia técnica do Estado em estreito alinhamento com setores das elites locais que têm na cidade sua forma de (re)produção de capital.

Quanto à participação, os resultados mostram alinhamento com o processo progressivo de abertura do espaço decisório do Estado em direção a formas ampliadas de participação, mas com menos intensidade quando considerada a influência de números mais ampliados de grupos nas decisões. Pode-se, pois, asseverar que os Conselhos de Locais de Política

Urbana avançaram como arranjos institucionalizados capazes de acumular experiência em processos decisórios envolvendo uma participação da sociedade organizada relativamente ampla, mas com limitados espaços para a institucionalização de democracia deliberativa, com resultados captáveis por influências significativas e efetivas em políticas urbanas. Neste ponto, abre-se espaço para preocupações com a resiliência histórica de uma maioria dos grupos que parece atuar apenas como coadjuvantes ante a efetiva capacidade de influência nas decisões pela minoria.

Ao generalizarmos os achados da pesquisa, a análise conjunta das hipóteses coloca em evidência fatores-chave associados à capacidade decisória de CLPUs, apontando para caminhos investigativos de aprofundamento e para contribuições à gestão pública. No artigo adotou-se a compreensão restrita da capacidade decisória, necessária para a operacionalização da compilação longitudinal dos dados e para a modelagem utilizada, possibilitando explicitar associações significativamente estatísticas e que, de forma subsequente, demandam a mobilização da compreensão ampliada de tal capacidade de tomada de decisão. Em guisa de conclusão, restamos, pois, questionar: um número maior de decisões implica no melhor desempenho de tais instâncias participativas? Tal padrão deliberativo está associado a maior influência sobre as políticas públicas para as quais se pressupõe a atuação destas instâncias?

Particularmente para o campo da política urbana, ainda que o processo de elaboração de Planos Diretores Municipal seja historicamente privilegiado nos debates sobre a promoção do direito à cidade e o enfrentamento das desigualdades socioespaciais, advogamos pela relevância das análises inerentes à implementação de tais políticas, notadamente a partir dos CLPUs como arenas centrais de disputa, em uma fronteira permeada de contingências que ultrapassa a mera execução técnica. A implementação, de fato, transforma a política (Pressman, Wildavsky, 1973), colocando os CLPUS em posição de destaque como arena central de debate e deliberação sobre os rumos da política urbana local.

Neste cenário, ao analisar uma década de comportamento decisório em metrópoles nacionais, os resultados advindos deste artigo desvelam impactos importantes e convidam à ampliação da agenda de pesquisas sobre o tema, notadamente na avaliação de outras variáveis com potencial de influenciar no ambiente deliberativo. Particularmente sobre estes aspectos, mostra-se premente a expansão das pesquisas com vistas a compreender as manifestações da interseccionalidade, sobretudo em

termos de raça e gênero, na composição de tais órgãos colegiados, nas dinâmicas de debate e deliberação, bem como na representatividade das associações, organizações da sociedade civil e empresariais que compõem tais conselhos. Aponta-se também para a importância de expandir o universo de análise para englobar municípios de médio e pequeno porte, nos quais camadas distintas de influência incidem sobre o funcionamento de CLPUs.

(Recebido para publicação em 7 de março de 2022)

(Reapresentado em 4 de outubro de 2022)

(Aprovado para publicação em 22 de novembro de 2022)

Notas

1. Em ordem decrescente de porte populacional, tem-se: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), RIDE Distrito Federal e entorno (Brasília), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Fortaleza (CE), Salvador (BA), Curitiba (PR), Goiânia (GO), Manaus (AM) e Belém (PA).
2. Entendidos como aqueles com, pelo menos, cinco anos de existência a partir da data de referência de 01/01/2020.
3. Conjunto de discussões e tomadas de decisão administrativas, instrumentais e de política urbana realizadas na reunião imediatamente anterior e que, juntas, compõem o que denominamos de processo deliberativo prévio.
4. Valor com arredondamento resultante da equação: $e^{(\log(1,232) \times 5)} = 2,83$.

Referências

- Abers, Rebecca Neaera. (2000), *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Assis, Marcelo Prudente de et al. (2012), “Integração dos aspectos ambientais nas decisões: diferenciação de interesses no conselho municipal de política urbana de Santo André / SP”. *Saúde e Sociedade*, v. 21, n. suppl 3, pp. 71-81. Disponível em <https://doi.org/10.1590/s0104-12902012000700007>.
- Atkinson, Anthony. (2006), “Generalized linear models and response transformation”, in A. Khuri (ed.), *Response surface methodology and related topics*. Florida, World Scientific. pp. 173-202.
- Avritzer, Leonardo. (2000), “Teoria democrática e deliberação pública”. *Lua Nova*, n. 50, pp. 27-47.
- Avritzer, Leonardo. (2012), “The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification”. *Critical Policy Studies*, v. 6, n. 2, pp. 113-127. Disponível em <https://doi.org/10.1080/19460171.2012.689732>.
- Avritzer, Leonardo. (2019), “The double crisis of representation and participation in Brazil”. *Representation*, v. 55, n. 3, pp. 251-263. Disponível em <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1572646>.
- Bird, Sheila M. et al. (2005), “Performance indicators: good, bad, and ugly”. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, v. 168, n. 1, pp. 1-27. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.1467-985X.2004.00333.x>.
- Bobbio, Norberto. (1998), *Dicionário de Política* (11ª ed., v. 1). Brasília: UnB.
- Borba, Julian. (2011), “Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação”, in R. R. C. Pires (ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Borba, Julian; Lüchmann, Lígia Helena Hahn. (2010), “A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas”. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 2, n. 2, pp. 229-246.
- Bowerman, Bruce L.; O’Connell, Richard T. (1990), *Linear statistical models: An applied approach*. Boston: Duxbury Press.
- Braga, Andréa Luiza Currelino; Pessali, Huáscar Fialho. (2018), “Política urbana e participação: presença e voz no Conselho da cidade de Curitiba”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n. 3, pp. 522-537. Disponível em <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n3p522>.
- Bueno, Paulo Henrique de Carvalho; Lima, Antônia Jesuíta de. (2020), “Gestão e participação democrática: uma análise sobre planos diretores no Piauí”. *Qualitas Revista Eletrônica*, v. 21, n. 1, pp. 126-144.
- Carlos, Ana Fani Alessandri. (2005), “La utopía de la gestión democrática de la ciudad”. *Scripta Nova* v. 9, n. 194 (01), pp. 1-12.
- Cohen, Joshua. (2003), “Deliberation and democratic legitimacy”, in D. Matravers; J. Pike (eds.), *Debates in contemporary political philosophy*. London: Routledge, pp. 342-360.

Conselhos Locais de Política Urbana

- Cornwall, Andrea; Coelho, Vera Schattan. (2006), *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*. London: Bloomsbury Publishing PLC.
- Dagnino, Evelina. (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Dagnino, Evelina. (2005), “‘We all have rights, but ...’ Contesting concepts of citizenship in Brazil”, in N. Kabear (ed.), *Inclusive citizenship: Meanings and expressions*. London, Zed Books.
- De Azevedo, Nilo Lima; Campos, Mauro Macedo; Lira, Rodrigo Anido. (2020), “Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil”. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 13, n. 2, pp. 439-461. Disponível em <https://doi.org/10.17648/dilemas.v13n2.21870>
- Delgado, Marcos Vinicius Araujo; Lima, Raphael Jonathas da Costa. (2021), “A produção de sentidos na construção de um modelo democrático participativo”. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 84, pp. 1-22. Disponível em <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81274>
- Faria, Claudia Feres; Ribeiro, Uriella Coelho. (2011), “Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo”, in R. R. C. Pires (ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Fávero, Luiz Paulo; Belfiore, Patrícia. (2021), *Manual de análise de dados*. Rio de Janeiro: LTC.
- Field, Andy. (2009), *Descobrimo estatística usando o SPSS*. Porto Alegre: Artmed.
- Firkowski, Olga Lucia. (2013), “Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?”, in B. A. Furtado; C. Krause; K. C. B. França (eds.), *Território metropolitano, políticas municipais*. Brasília: IPEA.
- Fox, John; Weisberg, Sanford. (2020), *Car: Companion to Applied Regression*. In (Version R package) <https://cran.r-project.org/package=car>
- Frey, Klaus; Procopiuck, Mario; Rosa, Altair. (2010), “Policy-oriented city networks in cyberspace: a methodological approach to the understanding of social and political articulations between cities based on the concept of policy web spheres”. *International Journal of Advanced Pervasive and Ubiquitous Computing*, v. 2, n. 1, pp. 18-38. Disponível em <https://doi.org/10.4018/japuc.2010010102>
- Friendly, Abigail. (2020), “The place of social citizenship and property rights in Brazil’s ‘Right to the City’ debate”. *Social Policy and Society*, v. 19, n. 2, pp. 307-318. Disponível em <https://doi.org/10.1017/s1474746419000435>
- Fung, Archon; Wright, Erik O.; Abers, Rebecca N. (2003), *Deepening democracy: Institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Garson, David. (2014), *Logistic regression: Binary and multinomial*. South Carolina: Statistical Associates Publishing.
- Gomes, Eduardo Granha Magalhães. (2015), “Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente”. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 13, n. 4, pp. 894-909. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1679-395123196>
- Goulart, Jefferson Oliveira; Terci, Eliana Tadeu; Otero, Estevam Vanale. (2015), “Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade”. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 1, pp. 122-135. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.a008>

Paulo Nascimento Neto, Mario Prokopiuk, Gabriela do Carmo Takahashi e Briani Helena de Souza Britto

- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (2003), "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 58, pp. 193-223. Disponível em <https://doi.org/10.1590/s0102-64452003000100010>
- Jiang, Jiming; Nguyen, Thuan. (2021), *Linear and generalized linear mixed models and their applications*. London: Springer.
- Klink, Jeroen; Denaldi, Rosana. (2016), "On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis". *Planning Theory*, v. 15, n. 4, pp. 402-417. Disponível em <https://doi.org/10.1177/1473095215592441>
- Lavalle, Adrian Gurza; Voigt, Jessica; Serafim, Lizandra. (2016), "O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas". *Dados*, v. 59, n. 3, pp. 609-650. Disponível em <https://doi.org/10.1590/00115258201687>
- Lüchmann, Lígia Helena Hahn. (2007), "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, v. 70, pp. 139-170.
- Maricato, Ermínia. (2011), *Impasses da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Menard, Scott. (2002), *Applied logistic regression analysis*. Thousand Oaks: Sage.
- Morgan, George A. et al. (2004), *SPSS for introductory statistics: use and interpretation*. Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Moroni, Jose Antonio. (2017), O controle social nas políticas públicas. Trabalho apresentado no Simpósio orçamento público e políticas sociais: o controle social como instrumento político de gestão do orçamento público. Londrina, 19 de junho-16 de outubro.
- Moynihan, Donald P. (2008), *The dynamics of performance management*. Washington: Georgetown University Press.
- Moynihan, Donald P. (2009), "Through a glass, darkly: Understanding the effects of performance regimes". *Public Performance & Management Review*, v. 32, n. 4, pp. 592-603. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/40586778>
- Mutz, Diana C. (2006), *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myers, Raymond H. (1990), *Classical and modern regression with applications*. Boston: Duxbury Press.
- Myers, Wade C.; Burket, Roger C.; Harris, H. Elaine. (1995), "Adolescent psychopathy in relation to delinquent behaviors, conduct disorder, and personality disorders". *Journal of Forensic Sciences*, v. 40, n. 3, pp. 435-439. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/7782747>
- Nascimento Neto, Paulo. (2021), *Gestão de políticas públicas: conceitos, aportes teóricos e modelos analíticos*. Curitiba: Intersaberes.
- Nascimento Neto, Paulo et al. (2016), "Políticas públicas, democracia e eficiência: diferentes protagonistas de um mesmo enredo". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, v. 9, n. 17, pp. 68-89. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=629768819007> (IN FILE)
- Nascimento Neto, Paulo; Moreira, Tomás Antonio; Schussel, Zulma das Graças Lucena. (2012), "Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, pp. 85-98. Disponível em <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n1p85>

Conselhos Locais de Política Urbana

- Nascimento Neto, Paulo; Salinas Arreortua, Luis. (2020), "Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico". *Housing Studies*, v. 35, n. 10, pp. 1633-1660. Disponível em <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1680815>
- Nunes, Edson de Oliveira. (2019), *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* (4 ed.). São Paulo: Garamond Universitária.
- Parkinson, John. (2006), *Deliberating in the Real World: Problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Peres, Renata Bovo; Cassiano, Andréia Márcia. (2019), "O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) nas regiões Sul e Sudeste do Brasil: avanços e desafios à gestão ambiental urbana". *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, e20180128.) Disponível em <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180128>
- Peters, Guy. (2019), *Institutional Theory in political science: The New Institutionalism* (4ª ed.) Northampton: Edward Edgard.
- Poister, Theodore H. (2003), *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pressman, Jeffrey; Wildavsky, Aaron. (1973), *Implementation* (3ª ed.). Berkeley: University of California Press.
- Procopiuck, Mario; Frey, Klaus. (2009), "Articulações organizacionais em redes de políticas públicas no ciberespaço: o caso da política de difusão social de TICS em Porto Alegre e Curitiba". *Revista Organizações & Sociedade*, v. 16, n. 51, pp. 687-706.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (2012), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- R Core Team. (2020), *R: A Language and environment for statistical computing*. In (Version 4.0) <https://cran.r-project.org>. (R packages retrieved from MRAN snapshot 2020-08-24)
- Radin, Beryl A. (2006), *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Washington: Georgetown University Press.
- Ramos, Michelle de Fátima et al. (2012), "Conselhos setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão". *Saúde e Sociedade*, v. 21, n. suppl 3, pp. 61-70. Disponível em <https://doi.org/10.1590/s0104-12902012000700006>
- Randolph, Rainer. (2007), "O planejamento colaborativo ao planejamento 'subversivo': reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil". *Scripta Nova*, vol. XI, n. 245 (17), pp. 1-12.
- Rosa, Altair; Frey, Klaus; Procopiuck, Mario. (2007), "Redes virtuais de governança ambiental". *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 5, pp. 79-102.
- Santos Jr., Orlando Alves dos; Montandon, Daniel Todtmann. (2011), *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Santos, Matheus Henrique Souza; Terence, Ana Cláudia Fernandes. (2019), "Os conselhos municipais de políticas públicas como canais de participação social: entraves e avanços". *Espacios Públicos*, v. 22, n. 54, pp. 1-14.
- Schwarcz, Lilia Moritz. (2019), *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.

Paulo Nascimento Neto, Mario Prokopiuk, Gabriela do Carmo Takahashi e
Briani Helena de Souza Britto

- Silva, Marcelo Kunrath; Zanata Jr., Rui. (2008), “Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 2, pp. 115-131. Disponível em <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2008v10n2p115>
- Silva, Marcus-Vinicius Gonçalves; Procopiuck, Mario. (2019), “A produção científica sobre gestão urbana: análise bibliométrica de 2010 a 2017”. *EURE (Santiago)*, v. 45, n. 136, pp. 281-295.
- Sing, Tobias et al. (2015). *ROCR: Visualizing the Performance of Scoring Classifiers*. In (Version R package) <https://cran.r-project.org/package=ROCR>
- Siqueira, Marina Toneli; Souza, Marina Cecília. (2020), *O desafio da participação social nos grandes projetos urbanos: o caso das Operações Urbanas Consorciadas. Anais do VI Enanparq*. Brasília, ANPARQ. Disponível em <https://enanparq2020.s3.amazonaws.com/MT/21925.pdf>
- Szwako, José. (2012), “Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia”, in A. L. Souto; R. Paz (eds.), *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Tabachnick, Barbara G.; Fidell, Linda S. (2007), *Using Multivariate Statistics*. Boston: Pearson.
- The Jamovi Project. (2021), *Jamovi*. In (Version Version 1.6) <https://www.jamovi.org>
- Tonella, Celene. (2013), “Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições”. *Sociedade e Estado*, v. 28, n. 1, pp. 29-52. Disponível em <https://doi.org/10.1590/s0102-69922013000100003>
- Wampler, Brian. (2007), *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. Pennsylvania: Pennsylvania State Press.
- Wampler, Brian. (2011), “Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?”, in R. R. C. Pires (ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Woronkowicz, Joanna; Rabovsky, Thomas M.; Rushton, Michael. (2019), “Performance measurement as policy rhetoric: the case of federal arts councils”. *International Journal of Cultural Policy*, v. 25, n. 3, pp. 363-376. Disponível em <https://doi.org/10.1080/10286632.2017.1290611>