

INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DO ESTATUTO DA CIDADE NO BRASIL: DO MARCO LEGAL À REALIDADE URBANA

AULER, Victor^[1]. UFFS. Cerro Largo, RS, Brasil.

Autor para correspondencia: victor.auler@estudante.uffs.edu.br

RESUMO

O Estatuto da *Cidade* (Lei nº 10.257/2001) representou um marco na política urbana brasileira, consagrando a gestão democrática das cidades e prevendo diversos instrumentos de participação popular. Contudo, passadas mais de duas décadas de sua promulgação, a efetiva implementação desses mecanismos enfrenta desafios complexos e multifacetados que limitam seu potencial transformador. Este artigo, com base na análise aprofundada de literatura acadêmica pertinente, objetiva discutir os principais obstáculos que dificultam a plena concretização da participação popular na gestão urbana, conforme preconizado pelo Estatuto. Analisam-se questões como os paradoxos inerentes à institucionalização da participação, as persistentes assimetrias de poder e conhecimento que marginalizam determinados grupos, a influência de contextos político-econômicos adversos que priorizam interesses de mercado em detrimento do interesse coletivo, as descontinuidades políticas que fragmentam processos participativos de longo prazo, as limitações na capacidade técnica e de mobilização social que afetam a qualidade e a representatividade da participação, e a persistente e preocupante discrepância entre o discurso legal progressista e a prática urbana excludente. A análise incorpora contribuições teóricas e empíricas sobre as lutas sociais pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo, as dificuldades inerentes aos desenhos institucionais participativos e a forma como os processos de urbanização, frequentemente orientados pela lógica do capital, e as dinâmicas políticas hegemônicas criam obstáculos estruturais à consolidação de uma gestão urbana verdadeiramente democrática. Conclui-se que a superação desses desafios exige um esforço contínuo e multidimensional, que envolve o fortalecimento dos atores sociais e dos movimentos populares, o aprofundamento dos processos democráticos na esfera urbana através da garantia de espaços deliberativos efetivos, e o redesenho institucional que promova uma participação mais qualificada, efetiva, inclusiva e com capacidade de incidir nas decisões sobre o futuro das cidades.

Palavras-chave: Política Urbana; Democracia participativa; Participação democrática.

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD
EN BRASIL: DEL MARCO LEGAL A LA REALIDAD URBANA

RESUMEN

El Estatuto de la Ciudad (Ley nº 10.257/2001) representó un hito en la política urbana brasileña, consagrando la gestión democrática de las ciudades y previendo diversos instrumentos de participación popular. Sin embargo, tras más de dos décadas desde su promulgación, la efectiva implementación de estos mecanismos enfrenta desafíos complejos y multifacéticos que limitan su potencial transformador. Este artículo, basado en el análisis profundo de literatura académica pertinente, tiene como objetivo discutir los principales obstáculos que dificultan la plena concreción de la participación popular en la gestión urbana, según lo preconizado por el Estatuto.

[1] Mestrando do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - PPGDPP da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, *Campus Cerro Largo/RS*. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. contato: victor.auler@estudante.uffs.edu.br.

Se analizan cuestiones como las paradojas inherentes a la institucionalización de la participación, las persistentes asimetrías de poder y conocimiento que marginan a determinados grupos, la influencia de contextos político-económicos adversos que priorizan intereses de mercado en detrimento del interés colectivo, las discontinuidades políticas que fragmentan procesos participativos a largo plazo, las limitaciones en la capacidad técnica y de movilización social que afectan la calidad y la representatividad de la participación, y la persistente y preocupante discrepancia entre el discurso legal progresista y la práctica urbana excluyente. El análisis incorpora contribuciones teóricas y empíricas sobre las luchas sociales por el derecho a la ciudad en el Brasil contemporáneo, las dificultades inherentes a los diseños institucionales participativos y la forma en que los procesos de urbanización, frecuentemente orientados por la lógica del capital, y las dinámicas políticas hegemónicas crean obstáculos estructurales a la consolidación de una gestión urbana verdaderamente democrática. Se concluye que la superación de estos desafíos requiere un esfuerzo continuo y multidimensional, que involucra el fortalecimiento de los actores sociales y de los movimientos populares, la profundización de los procesos democráticos en la esfera urbana a través de la garantía de espacios deliberativos efectivos, y el rediseño institucional que promueva una participación más calificada, efectiva, inclusiva y con capacidad de incidir en las decisiones sobre el futuro de las ciudades.

Palabras clave: Política Urbana; Democracia participativa; Participación democrática.

1 INTRODUÇÃO

A questão urbana no Brasil, marcada por profundas desigualdades socioespaciais e por um histórico de planejamento tecnocrático e excludente, encontrou no conceito de "direito à cidade" uma poderosa ferramenta de análise e mobilização. Cunhado por Henri Lefebvre ao final da década de 1960, este conceito transcende a mera reivindicação por melhores condições de vida e infraestrutura urbana. Para Lefebvre ([1968] 2008, p. 139), o direito à cidade se configura como "o direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais".

Trata-se, fundamentalmente, de um chamado à transformação radical da sociedade urbana, onde os habitantes se tornam agentes ativos na produção e gestão do espaço em que vivem, priorizando o valor de uso sobre o valor de troca que caracteriza a lógica capitalista de produção do espaço. Como enfatiza o autor, "o direito à cidade não se refere ao direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida muito diferente" (Lefebvre, [1968] 2008, p. 140), uma vida onde a cidade é concebida como obra e apropriação coletiva.

A perspectiva lefebvriana oferece um contraponto crítico aos modelos de desenvolvimento urbano que historicamente privilegiaram os interesses do capital em detrimento das necessidades da maioria da população. No Brasil, o legado de um planejamento urbano centralizado e autoritário, especialmente durante o regime militar (1964-1985), aprofundou essas distorções.

Oliveira, Lopes e Sousa (2018) relembram que a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1964, em plena ditadura militar, embora buscasse ordenar o crescimento urbano, operava sob uma lógica que

"negligenciava as particularidades de cada município", resultando em planos diretores frequentemente "alienados da realidade, ineficazes, tecnocráticos e, por vezes, até autoritários". Nesse modelo, a participação popular era praticamente inexistente, e as decisões sobre o futuro das cidades eram tomadas por uma elite técnica e política, distante das demandas e aspirações dos cidadãos.

O processo de redemocratização do país, impulsionado por intensas mobilizações sociais a partir do final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980, trouxe consigo a emergência de novos atores políticos e a politização da questão urbana. Movimentos populares, associações de moradores e organizações não governamentais passaram a reivindicar não apenas melhores condições de moradia e infraestrutura, mas também o direito de participar ativamente das decisões que afetavam suas vidas e seus territórios.

França (2019, p. 99) destaca a importância desse período, mencionando que "a ditadura militar representou um importante momento de lutas dos movimentos políticos, notadamente estudantil e operário, com a organização da classe trabalhadora nos anos 1980". A autora ressalta ainda o papel da "Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), criada em 1982", como um "resultado da organização das associações de moradores, cujas lutas já se faziam presentes no cenário político e social brasileiro desde meados dos anos de 1970" (França, 2019, p. 99).

A efervescência social e política culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, um marco fundamental na história da democracia brasileira. A nova Carta Magna não apenas restabeleceu as liberdades democráticas, mas também incorporou uma série de avanços no campo dos direitos sociais e da participação popular. O parágrafo único do artigo 1º estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou

diretamente, nos termos desta Constituição" (Brasil, 1988, n. p.). Além disso, a Constituição previu instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14), e determinou a participação da comunidade na gestão de diversas políticas setoriais. (Brasil, 1988).

No que tange especificamente à política urbana, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 ao estabelecerem a função social da cidade e da propriedade e ao preverem a elaboração de planos diretores participativos como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (Brasil, 1988).

Essas disposições constitucionais foram o resultado direto da pressão exercida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que, como aponta França (2019, p. 100), era "composto por organizações da sociedade civil e pelas reivindicações sociais por moradia, que buscavam a reforma do espaço das cidades, tendo este, contribuído para a inclusão na Constituição Federal de 1988 de matéria sobre a Política Urbana".

A regulamentação desses artigos constitucionais ocorreu treze anos depois, com a promulgação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Este diploma legal não apenas detalhou os instrumentos da política urbana, mas também elegeu a "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (Brasil, 2001, n. p.) como uma de suas diretrizes gerais. Para tanto, o Estatuto previu uma série de instrumentos específicos, elencados no artigo 43, como "órgãos colegiados de política urbana", "debates, audiências e consultas públicas", "conferências sobre assuntos de interesse urbano" e a "iniciativa popular de projeto de lei e

de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (Brasil, 2001, n.p.).

Contudo, passadas mais de duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade, a efetivação da gestão democrática e a plena utilização dos instrumentos de participação popular ainda se apresentam como um desafio complexo e multifacetado. A distância entre o ideal normativo e a realidade concreta da gestão urbana no Brasil tem sido objeto de ampla discussão.

Este artigo se propõe a aprofundar a discussão sobre os principais obstáculos que dificultam a concretização da participação popular preconizada pelo Estatuto, dialogando com autores que investigam as dinâmicas participativas, os desenhos institucionais, as relações de poder e as contradições inerentes à produção e gestão do espaço urbano em uma sociedade marcada por profundas desigualdades. O objetivo é, portanto, analisar criticamente os avanços e, sobretudo, os persistentes desafios que se colocam para a construção de cidades mais justas e democráticas no Brasil.

2 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos neste estudo, optou-se por uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, fundamentada primordialmente na revisão bibliográfica e na análise documental. A pesquisa qualitativa mostra-se particularmente adequada para investigar a complexidade dos fenômenos sociais, como é o caso dos desafios à participação popular na gestão urbana.

A revisão bibliográfica foi realizada por meio de um levantamento de produções acadêmicas incluindo artigos científicos e livros que versam sobre os temas centrais do estudo: política urbana brasileira, Estatuto da Cidade, gestão democrática, participação popular, direito à cidade e movimentos

sociais urbanos. A seleção das fontes priorizou autores de referência no campo dos estudos urbanos e da participação social no Brasil, cujas obras oferecem subsídios teóricos consistentes.

Foram consultadas bases de dados acadêmicas reconhecidas, como SciELO (Scientific Electronic Library Online) e repositórios institucionais de universidades brasileiras. O critério de inclusão dos textos baseou-se na sua relevância para a discussão dos desafios da participação popular, na atualidade dos debates e na solidez teórico-metodológica das abordagens. Buscou-se, em particular, trabalhos que analisam criticamente os limites e as potencialidades dos arranjos participativos institucionalizados no contexto brasileiro.

A análise documental concentrou-se no exame do arcabouço jurídico-normativo que rege a política urbana e a participação popular no Brasil. Foi realizada uma análise interpretativa da Constituição Federal de 1988, com ênfase nos artigos 1º, 14, 182 e 183, que estabelecem os fundamentos dos instrumentos de democracia direta e das diretrizes da política urbana. A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) também foi objeto de análise, especialmente no que se refere às suas diretrizes gerais (art. 2º) e aos instrumentos de gestão democrática da cidade (art. 43 e seguintes). A análise desses documentos buscou identificar não apenas o conteúdo normativo, mas também os princípios e os objetivos que nortearam sua elaboração.

O tratamento dos dados coletados, tanto da revisão bibliográfica quanto da análise documental, segue uma abordagem interpretativa e crítica. As informações foram organizadas, categorizadas e analisadas de forma a identificar os principais argumentos sobre o tema. Busca-se estabelecer um diálogo constante entre as diferentes fontes, confrontando perspectivas teóricas com o intuito de construir uma compreensão abrangente dos fatores que obstaculizam a plena efetivação da participação popular na gestão urbana

brasileira, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade. A redação do trabalho utiliza as citações diretas de forma a embasar os argumentos e respeitando as contribuições dos autores.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da trajetória da participação popular na política urbana brasileira e dos desafios contemporâneos à sua efetivação revela um cenário complexo, onde avanços normativos significativos coexistem com obstáculos estruturais e conjunturais persistentes. Para uma compreensão mais aprofundada, a discussão será organizada em torno dos antecedentes históricos da participação, dos desafios multifacetados enfrentados após a promulgação do Estatuto da Cidade, do papel contínuo dos movimentos sociais e, finalmente, dos impactos da segregação socioespacial nas lutas pelo direito à cidade.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A EMERGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA: DA RESISTÊNCIA À COGESTÃO

A participação social na gestão pública não é uma invenção recente no Brasil, mas sua natureza e seus canais de expressão passaram por transformações significativas ao longo das últimas décadas. Gohn (2002) oferece uma periodização útil para compreender essa evolução, destacando que "a forma 'conselho' utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na história" (Gohn, 2002, p. 10). A autora traça uma linha evolutiva que parte dos conselhos comunitários dos anos 1970, avança para os conselhos populares dos anos 1980 e culmina nos conselhos gestores institucionalizados a partir dos anos 1990.

Os conselhos populares dos anos 1980, surgidos no contexto de luta contra o regime militar e de efervescência dos movimentos sociais, tinham um caráter marcadamente contestatório e reivindicatório. Eram "propostas dos setores da

esquerda ou de oposição ao regime militar" e tinham como "núcleo central a questão da participação popular" (Gohn, 2002, p. 11). Esses espaços buscavam "aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade" (Gohn, 2002, p. 11), funcionando como arenas de resistência e de formulação de demandas populares por direitos e por democracia.

França (2019, p. 99) complementa essa análise ao ressaltar que, "apesar do recrudescimento do governo brasileiro, a ditadura militar representou um importante momento de lutas dos movimentos políticos, notadamente estudantil e operário, com a organização da classe trabalhadora nos anos 1980". A criação da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) em 1982 é emblemática desse período de intensa mobilização e organização da sociedade civil em torno de pautas urbanas.

A transição para a democracia e a promulgação da Constituição de 1988 abriram caminho para uma nova fase: a da institucionalização da participação. Gohn (2002, p. 12) aponta que "nos anos 1990 a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional", os quais "têm o papel de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país". Essa passagem para a participação em espaços formais de cogestão de políticas públicas representou, por um lado, uma conquista significativa dos movimentos sociais, que viram suas demandas por participação serem incorporadas ao arcabouço legal e institucional do Estado. Por outro lado, essa institucionalização também trouxe consigo novos desafios e dilemas, relacionados à capacidade de influência real desses espaços e aos riscos de cooptação e burocratização.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), e posteriormente o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), desempenharam um papel crucial nesse processo. Como salienta Cafrune (2016, apud França 2019, p. 100), o

MNRU, "composto por organizações da sociedade civil e pelas reivindicações sociais por moradia", foi fundamental para "a inclusão na Constituição Federal de 1988 de matéria sobre a Política Urbana". Conquistas como a usucapião urbana especial para fins de moradia (art. 183 da CF/88) são exemplos concretos do impacto dessa mobilização. Ainda, Cafrune (2016, apud França 2019, p. 100) observa que o FNRU, na década de 1990, passou a defender "o direito à cidade e à cidadania" com foco na "necessidade de qualificação do acesso aos bens e serviços ofertados no espaço urbano", além da "gestão democrática, promoção de ações de planejamento e governança, que favoreçam a participação, a eficiência e a transparência".

Essa trajetória de lutas e conquistas pavimentou o caminho para o Estatuto da Cidade, que buscou consolidar e aprofundar os mecanismos de participação na política urbana. No entanto, a passagem de mais de duas décadas de sua vigência revela que os desafios para tornar essa participação efetiva e transformadora são complexos e persistentes. No próximo tópico serão abordados os desafios da participação popular pós Estatuto da Cidade.

3.2 OS DESAFIOS MULTIFACETADOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO URBANA PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

A implementação dos instrumentos de participação popular previstos no Estatuto da Cidade, embora represente um avanço normativo fundamental, depara-se com uma miríade de obstáculos que limitam sua eficácia e seu potencial democratizante. Esses desafios podem ser agrupados em diversas categorias inter-relacionadas.

A criação de espaços institucionalizados de participação, como conselhos, audiências públicas e conferências, é uma faca de dois gumes. Se por um lado representa o reconhecimento formal do direito dos cidadãos de intervir na

gestão pública, por outro, pode levar à burocratização, ao esvaziamento político e à cooptação dos movimentos sociais. Avritzer (2008) argumenta que o desenho institucional desses espaços é um fator crucial para sua efetividade. Segundo o autor, a variação no formato das instituições participativas, no que diz respeito à sua composição, forma de escolha dos representantes, atribuições e capacidade deliberativa, tem um impacto direto sobre a qualidade e os resultados da participação.

Muitas vezes, esses espaços são concebidos de forma a conferir apenas um caráter consultivo ou homologatório às decisões já tomadas pelo poder público, frustrando as expectativas dos participantes e minando a credibilidade dos mecanismos.

Milani (2008), analisando experiências participativas na América Latina e Europa, reforça a ideia de que a mera existência de canais formais não garante uma participação substantiva. O autor destaca que "a efetividade da participação social depende de um conjunto de fatores, que incluem a vontade política dos governantes, a capacidade de organização e mobilização da sociedade civil, a disponibilidade de recursos (humanos, financeiros e informacionais) e a existência de um ambiente político e cultural favorável ao diálogo e à negociação" (Milani, 2008, p. 143). [2] No contexto brasileiro, a cultura política clientelista e a tradição centralizadora do Estado muitas vezes se sobrepõem aos discursos em prol da participação.

Gohn (2002, p. 29) já alertava para o risco de os conselhos gestores se tornarem "apenas espaços virtuais", desprovidos de poder real de decisão. A autora enfatiza que, embora por lei devam ser espaços de decisão, sua efetividade depende da capacidade dos representantes da sociedade civil de "dar peso político a essa representatividade e consequência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos" (Gohn,

2002, p. 29). A crítica de Trindade (2012, p. 140) ao direito à cidade como uma utopia que "não se refere a mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado" também ressoa aqui, sugerindo que a verdadeira transformação urbana requer um movimento contínuo que transcenda os limites da institucionalização formal.

Os espaços participativos, mesmo quando formalmente abertos a todos, não são arenas neutras. Eles reproduzem, e por vezes amplificam, as desigualdades de poder e conhecimento existentes na sociedade. Os conselhos municipais de habitação, apontam para as dificuldades enfrentadas pelos representantes de movimentos populares em contrapor os argumentos técnicos e jurídicos frequentemente mobilizados pelos representantes do poder público e do setor empresarial. A linguagem técnica, a complexidade dos temas discutidos e a falta de acesso a informações qualificadas podem intimidar e marginalizar os conselheiros populares, limitando sua capacidade de influenciar as decisões.

Essa assimetria não se restringe ao conhecimento técnico. O capital social, a capacidade de articulação política, o acesso a redes de influência e a disponibilidade de tempo e recursos para participar ativamente das reuniões e debates também são desigualmente distribuídos. Grupos historicamente marginalizados, como moradores de periferias, trabalhadores de baixa renda, mulheres e minorias étnicas, frequentemente enfrentam maiores dificuldades para fazer ouvir suas vozes e defender seus interesses nesses espaços. A consequência é que, muitas vezes, as decisões tomadas em nome da "participação popular" acabam refletindo os interesses dos grupos mais organizados e com maior capacidade de pressão, perpetuando as desigualdades urbanas.

A efetividade da participação popular na gestão urbana está intrinsecamente ligada ao contexto político e econômico mais amplo. Em cenários de crise

econômica, ajuste fiscal e avanço de agendas neoliberais, a tendência é que as políticas sociais e urbanas sofram cortes orçamentários e que os espaços participativos percam relevância ou sejam instrumentalizados para legitimar decisões que vão na contramão dos interesses populares.

As descontinuidades político-administrativas, decorrentes da alternância de poder nos governos locais, também representam um sério obstáculo. Planos diretores participativamente elaborados podem ser engavetados ou radicalmente alterados por novas gestões, e os canais de diálogo com a sociedade civil podem ser enfraquecidos ou desmantelados. Essa instabilidade institucional gera descrédito nos processos participativos e desmobiliza os atores sociais, que veem seus esforços e suas conquistas serem revertidos. Gohn (2002, p. 14) já observava que a descentralização de responsabilidades para os governos locais nos anos 1990, embora positiva em tese, ocorreu em um contexto de "crise do Estado" e de recursos limitados, o que muitas vezes resultou na precarização dos serviços e na fragilização dos mecanismos de controle social.

Rolnik (2013), em sua análise crítica dos dez anos do Estatuto da Cidade, é enfática ao afirmar que, apesar dos avanços na elaboração de planos diretores participativos, "a força dos interesses econômicos e a cultura política clientelista ainda se sobrepõem, em muitos casos, aos princípios da função social da propriedade e da gestão democrática" (Rolnik, 2013, p. 29). [6] A autora denuncia a captura dos instrumentos de planejamento urbano pelo mercado imobiliário, que consegue flexibilizar as normas e direcionar os investimentos públicos de acordo com seus interesses, muitas vezes em detrimento das necessidades habitacionais e ambientais da maioria da população.

A participação efetiva não se resume à presença física nos espaços de discussão; ela requer capacidade de análise, argumentação e proposição.

Oliveira, Lopes e Sousa (2018) ressaltam que muitos representantes da sociedade civil carecem de formação específica para participar do processo de tomada de decisão, que frequentemente envolve linguagens técnicas e jurídicas complexas. Essa deficiência, aliada à dificuldade de acesso a informações claras, tempestivas e em formato acessível sobre planos, projetos e orçamentos públicos, compromete a qualidade da participação e a capacidade de controle social.

Tatagiba (2002), ao estudar os conselhos gestores de políticas públicas, identificou que "a falta de transparência e o difícil acesso à informação por parte dos conselheiros da sociedade civil são problemas recorrentes que limitam sua capacidade de incidir efetivamente nas decisões" (Tatagiba, 2002, p. 185). [5] Sem informação qualificada, os debates tornam-se superficiais e os representantes populares ficam em desvantagem na negociação com os técnicos e os detentores do poder econômico.

Além disso, a mobilização social, que foi o motor da conquista dos espaços participativos, enfrenta desafios para se manter constante, ampla e representativa ao longo do tempo. O desgaste com processos participativos que se revelam pouco efetivos, a fragmentação dos movimentos sociais, a cooptação de lideranças, a criminalização dos protestos e as dificuldades cotidianas enfrentadas pelas populações mais vulneráveis (longas jornadas de trabalho, problemas de transporte, violência urbana) são fatores que podem desestimular o engajamento cívico. França (2019, p. 96) aponta para elementos estruturais que dificultam a mobilização, como o "déficit habitacional", a "urbanização centrada nos interesses do capital" e os "diversos contextos da violência urbana", que aprofundam as desigualdades e minam a coesão social. Gohn (2002, p. 29) sugere a necessidade de mecanismos de "acompanhar as ações dos conselhos e de revogar e destituir qualquer membro que não

cumpram com suas funções", indicando a importância da renovação para a vitalidade dos espaços participativos.

Apesar do arcabouço legal progressista inaugurado pela Constituição de 1988 e consolidado pelo Estatuto da Cidade, que formalmente assegura o direito à participação e à gestão democrática, observa-se uma desconcertante e, por vezes, crescente distância entre o que a lei prescreve e o que de fato acontece nas cidades brasileiras. Os instrumentos de participação, embora formalmente instituídos em muitos municípios, frequentemente não se traduzem em influência real sobre as decisões que moldam o espaço urbano e afetam a vida de seus habitantes.

Rolnik (2013, p. 29), em sua avaliação dos dez anos do Estatuto da Cidade, constatou que muitos planos diretores, mesmo aqueles elaborados com ampla participação popular, acabaram se tornando "letras mortas" ou foram sistematicamente desrespeitados e flexibilizados para atender aos interesses do mercado imobiliário e de grandes projetos urbanos. A autora denuncia como "a força dos interesses econômicos e a cultura política clientelista ainda se sobrepõem, em muitos casos, aos princípios da função social da propriedade e da gestão democrática". Essa captura dos instrumentos de planejamento e gestão por interesses particulares não apenas esvazia o potencial transformador da participação popular, mas também aprofunda a desconfiança da população em relação aos canais institucionais.

França (2019) contextualiza essa problemática ao analisar como, no período pós-Constituição de 1988, o direito à cidade tem sido sistematicamente "mitigado por uma série de fatores" (França, 2019, p. 96). A autora elenca "déficit habitacional, urbanização centrada nos interesses do capital, segregação da pobreza em áreas periféricas e a pouca mobilidade social que as cidades têm alcançado nos últimos anos" (França, 2019, p. 96) como obstáculos estruturais

que não apenas comprometem a efetivação dos direitos urbanos, mas também minam as bases para uma participação cidadã robusta e significativa. A persistência desses problemas demonstra que a mudança legal, por si só, é insuficiente para alterar as relações de poder profundamente enraizadas que configuram a produção do espaço urbano no Brasil.

Apesar do cenário desafiador, a história da política urbana no Brasil é também uma história de resistência e de persistência dos movimentos sociais e de suas articulações. A experiência acumulada com os conselhos gestores, como analisada por Gohn (2002), oferece lições valiosas. A autora destaca que esses conselhos "fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo da gestão pública estatal, via parcerias com a sociedade civil organizada" e "abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado, que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais" (Gohn, 2002, p. 29).

No entanto, ela é categórica ao afirmar que, "por lei, os conselhos devem ser também um espaço de decisão. Mas, a priori, são apenas espaços virtuais" (Gohn, 2002, p. 29). Transformar esses espaços "virtuais" em arenas de poder efetivo continua sendo o grande desafio. Nesse contexto, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) desempenhou e continua a desempenhar um papel vital. Gohn (2002, p. 27) ressalta que "a moradia tem sido a luta que conta com o maior número de assessores e organizações qualificadas", e que o FNRU "se fortaleceu após a Constituição de 1988, dado que essa Carta contém um capítulo sobre a reforma urbana".

A projeção internacional do Fórum, especialmente após a II Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) em 1996, que reconheceu a moradia como direito humano, deu novo impulso à luta. O FNRU foi crucial para elevar o debate, substituindo "as bandeiras localizadas e as

reivindicações parciais por um ideário onde o que se pede é o direito à cidade como um todo; incluem-se não só os direitos especificamente urbanos que visam acabar com a injustiça social no espaço das cidades, mas também o direito de participação na gestão da coisa pública" (Gohn, 2002, p. 27).

Eventos como a I Conferência Nacional das Cidades, em 1999, que resultou na "Carta das Cidades", foram marcos nesse processo. Como relata Gohn (2002, p. 27-28), neste documento, "as formas colegiadas e participativas da população são reivindicadas como plataformas de uma ampla gama de movimentos e organizações de lutas sobre as questões urbanas", enfatizando que a cidade brasileira é também o lugar da luta e da construção da cidadania. A persistência dessas articulações e a contínua pressão por parte dos movimentos sociais são fundamentais para manter viva a chama da participação e para disputar os rumos da política urbana.

A análise dos desafios à participação popular seria incompleta sem considerar os profundos impactos da segregação socioespacial que caracteriza as cidades brasileiras. França (2019, p. 98) descreve com precisão a produção da "cidade 'fora da cidade', eternamente desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade". Esse processo, impulsionado por uma "superexploração da produção e da atuação do Estado em prol de uma modernização conservadora", gera "espaços urbanos periféricos e significativas dicotomias, contradições e desigualdades" (França, 2019, p. 98).

Essas condições estruturais impõem barreiras formidáveis à participação. As populações segregadas em periferias distantes, carentes de serviços básicos e de oportunidades, enfrentam dificuldades objetivas para acessar os locais de debate e decisão, seja pela distância física, pelos custos de transporte, pela falta de tempo (decorrente de longas jornadas de trabalho e deslocamento) ou pela sensação de não pertencimento e de descrédito em relação às instituições

formais. França (2019, p. 98) destaca ainda que os processos de "periferização" têm "produzido cenários marcados pela pobreza e pela exclusão social de diversos segmentos e grupos (mulheres, crianças, pessoas idosas, negras, com deficiência, LGBTs, dentre outros)". Essa perspectiva interseccional é crucial para entender como as múltiplas formas de opressão se entrelaçam e dificultam a participação plena e equitativa.

Nesse cenário adverso, as lutas sociais pelo direito à cidade se reconfiguram e persistem, assumindo novas formas e pautas. França (2019, p. 97) argumenta que, "considerando que as discussões em torno do direito à cidade no Brasil promoveram um contraponto na construção dos direitos sociais", é fundamental examinar como essas lutas se manifestam hoje. A autora enfatiza que tais lutas "deverão ser empreendidas contra esse sistema de exploração" capitalista, que representa "um óbice ao exercício do direito à cidade" (França, 2019, p. 97).

A natureza cíclica dos movimentos sociais, como aponta França (2019, p. 99), significa que, mesmo diante de retrocessos e dificuldades, a capacidade de organização e mobilização da sociedade ressurgem, adaptando-se aos novos contextos e desafios. A memória das lutas passadas, que "contribuíram significativamente para o processo de redemocratização do país" (França, 2019, p. 99), alimenta a esperança e a determinação para continuar a disputa por cidades mais justas, inclusivas e democráticas.

4 CONCLUSÃO

A trajetória da política urbana brasileira, desde a redemocratização até os dias atuais, é marcada por uma tensão constante entre os avanços normativos em prol da participação popular e os desafios persistentes para sua efetiva concretização. O Estatuto da Cidade, ao consagrar a gestão democrática e

prever um conjunto de instrumentos participativos, representou um marco de esperança e um reconhecimento das históricas lutas sociais pelo direito à cidade. Contudo, a análise aprofundada da literatura e da realidade urbana, passadas mais de duas décadas de sua promulgação, revela que a distância entre a lei e a prática permanece significativa e, em muitos aspectos, desanimadora.

Os obstáculos à plena efetivação da participação popular são multifacetados e profundamente enraizados nas estruturas sociais, políticas e econômicas do país. Os paradoxos da institucionalização, que podem levar à burocratização e ao esvaziamento político dos espaços participativos, como discutido por Avritzer (2008) e Gohn (2002), exigem uma reflexão crítica constante sobre os desenhos institucionais e a necessidade de garantir poder deliberativo real à sociedade civil. As persistentes assimetrias de poder e conhecimento, que marginalizam os grupos mais vulneráveis e favorecem os interesses de elites técnicas e econômicas demandam políticas ativas de capacitação, acesso à informação e empoderamento popular.

A influência de contextos político-econômicos adversos, que priorizam a lógica do mercado em detrimento do interesse coletivo, e as discontinuidades administrativas, que fragmentam os processos participativos, como analisado por Rolnik (2013), demonstram a fragilidade das conquistas democráticas frente aos interesses hegemônicos e a necessidade de um controle social mais robusto e de mecanismos que garantam a continuidade das políticas urbanas progressistas. As limitações na capacidade técnica dos atores sociais, a dificuldade de acesso à informação qualificada (Tatagiba, 2002) e os desafios para sustentar a mobilização social (França, 2019) são barreiras que precisam ser superadas com investimento em formação, transparência radical e fortalecimento das organizações da sociedade civil.

A profunda segregação socioespacial que caracteriza as cidades brasileiras, como denunciado por França (2019), não apenas agrava as desigualdades, mas também impõe obstáculos concretos à participação dos mais pobres, que são sistematicamente alijados dos processos decisórios que afetam diretamente suas vidas. A luta pelo direito à cidade, nesse contexto, confunde-se com a luta pela inclusão social, pela justiça espacial e pela própria democracia.

A superação desses complexos desafios não é uma tarefa simples nem de curto prazo. Exige um esforço contínuo e multidimensional que envolva o fortalecimento dos movimentos sociais e das articulações da sociedade civil, como o FNRU, que historicamente têm sido protagonistas na defesa da reforma urbana e da gestão democrática (Gohn, 2002). Requer, ademais, um compromisso efetivo do poder público em criar e manter canais de participação que sejam verdadeiramente inclusivos, deliberativos e com capacidade de incidir nas políticas públicas. Isso implica não apenas cumprir formalmente as exigências legais, mas também promover uma cultura política de diálogo e transparência.

O redesenho de arranjos institucionais, a garantia de recursos para a participação, a produção e disseminação de informações em linguagem acessível, e o combate intransigente às desigualdades que estruturam o espaço urbano são medidas urgentes e necessárias. A efetivação do direito à cidade, como concebido por Lefebvre ([1968] 2008) e perseguido pelos movimentos urbanos, permanece um horizonte utópico, mas fundamental. É na persistência da luta por esse direito, na politização do cotidiano urbano e na construção de práticas alternativas de gestão e produção do espaço que reside a esperança de transformar as cidades brasileiras em lugares mais justos, democráticos, sustentáveis e acolhedores para todos os seus habitantes.

O Estatuto da Cidade forneceu ferramentas importantes, mas sua alma e sua força residem na capacidade da sociedade de se apropriar delas e de reinventá-las continuamente na busca por uma vida urbana digna e com a participação da população, destinatária das políticas públicas, na gestão democrática das cidades.

5 AGRADECIMENTOS

Agradecimento à Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS Campus Cerro Largo/RS, pela oportunidade de realizar essa pesquisa na condição de Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – PPGDPP. Agradecimento, também, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo subsídio à pesquisa na condição de bolsista vinculado ao PPGDPP da Universidade Federal Fronteira Sul.

6 REFERENCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/leis2001/l10257.htm>. Acesso em:
10 jul. 2025

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-205, jan./jun.2016

FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho de. Lutas sociais pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, e20180101, 2019. Disponível em:
<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/23317>. Acesso em: 12 maio 2025.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 10-31, out./dez. 2002.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. [1968]. São Paulo: Centauro, 2008.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social em políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 141-157, jun. 2008. Disponível em:
[https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/abstract/?la](https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/abstract/?lang=pt)
ng=pt. Acesso em: 05 maio. 2025.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; LOPES, Roberta Sá Leitão; SOUSA, Felipe P. A. de. O Estatuto da Cidade e a participação popular na política urbana: avanços e desafios. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 321-342, maio/ago. 2018.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: da construção à avaliação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 25-36, maio 2013. ISSN 2317-1529. Disponível em <https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em 10 maio. 2025.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e democratização das políticas públicas no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 7, p. 176-210, jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/>. Acesso em: 05 maio. 2025

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jwkcWk7tfGHXfHLR85fKPcL/?lang=pt>. Acesso em 29 abr. 2025