

PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO NO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

Maria Rachel Luiz Freitas Rangel, Lara Machado Ruiz, Aline Couto da Costa e Margarida Mussa Tavares Gomes

RESUMO

RANGEL, M.R.L.F.; RUIZ, L.N.; COSTA, A.C.; GOMES, M.M.T. Participação e inclusão no direito à cidade no Brasil. **Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas**, v.12 , n.36 , p. 01 - 17, 2022.

No contexto da efetivação do direito à cidade, muitos estudos afirmam a participação social no acesso a cidades mais justas, democráticas e igualitárias no Brasil. Apesar da relevância da atuação popular no cenário urbano, muitas cidades ainda se apoiam em políticas rígidas e excludentes, deixando os anseios populares em segundo plano. À luz do direito à cidade, o presente artigo se propõe a refletir sobre novas práticas participativas que se voltem para a inclusão da diversidade social vivenciada no século XXI. Objetiva-se, então, examinar de que forma a participação social pode ser um elemento facilitador na garantia do direito à cidade. Para isso, a primeira parte do texto dedica-se a uma breve discussão a respeito dos temas participação social, inclusão e direito à cidade, procurando

mostrar de que forma esses temas se entrelaçam e podem oportunizar novas vertentes ao planejamento urbano. Em seguida, a partir de análise exploratória, são demonstradas iniciativas de cidades brasileiras que estão buscando mudar a forma de promover essa participação. Por fim, ao final do estudo, procura-se apresentar uma análise geral dessas experiências, apontando, então, possíveis caminhos para políticas urbanas participativas. Em geral, a pesquisa aqui proposta resultou na confirmação de que a participação social é fundamental no fortalecimento da cidade como um direito. Porém, novas práticas que promovam o debate coletivo devem ser aplicadas de modo a exercer o poder coletivo sobre o processo de urbanização imposto.

Palavras-chave: Direito à cidade; Participação social; Políticas urbanas.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – IFFluminense – *campus* Campos Centro, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU – Rua Dr. Siqueira, 273 – Parque Dom Bosco, Campos dos Goytacazes, RJ, CEP: 28030 - 130, Brasil.

(*) e-mail: rachelrangel92@gmail.com

Data de recebimento: 28/07/2021 . Aceito para publicação: 01/07/2022 . Data de publicação: 01/07/2022

PARTICIPATION AND INCLUSION IN THE RIGHT TO THE CITY IN BRAZIL

Maria Rachel Luiz Freitas Rangel, Lara Machado Ruiz, Aline Couto da Costa e Margarida Mussa Tavares Gomes

RANGEL, M.R.L.F.; RUIZ, L.N.; COSTA, A.C.; GOMES, M.M.T. Participation and inclusion in the right to the city in Brazil. **Online Perspectives: Human & Social Applied**, v.12 , n.36 , p. 01 - 17, 2022.

ABSTRACT

In the context of the effectuation of the right to the city, many studies affirm social participation in accessing fairer, more democratic and egalitarian cities in Brazil. Despite the relevance of popular action in the urban scenario, many cities still rely on rigid and exclusionary policies, leaving popular concerns in the background. In light of the right to the city, this article aims to reflect on new participatory practices that focus on the inclusion of social diversity experienced in the 21st century. The objective is, then, to examine how social participation can be a facilitating element in guaranteeing the right to the city. For this, the first part of the text is dedicated to a brief discussion about the themes of social participation, inclusion and the right to the city, trying to

show how these topics intertwine and can create opportunities for new aspects of urban planning. Then, based on exploratory analysis, initiatives by Brazilian cities that are seeking to change the way they promote this participation are demonstrated. Finally, at the end of the study, an attempt is made to present a general analysis of these experiences, thus pointing out possible paths for participatory urban policies. In general, the research proposed in here resulted in the confirmation that social participation is fundamental in strengthening the city as a right. However, new practices that promote collective debate must be applied in order to exercise collective power over the imposed urbanization process.

Keywords: Right to the city; Social Participation; Urban policies.

Federal Institute of Education, Science and Technology Fluminense – IFFluminense – Campos Centro campus, Postgraduate Program in Architecture and Urbanism – PPGAU – Rua Dr. Siqueira, 273 – Parque Dom Bosco, Campos dos Goytacazes, RJ, CEP: 28030 - 130, Brazil.

(*) e-mail: rachelrangel92@gmail.com

Received: 28/07/2021

Accepted: 01/07/2022

Published online: 01/07/2022

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a questão urbana no Brasil vem sendo abordada incansavelmente, em suas mais variadas vertentes. Dentro dessa temática, muito tem se falado sobre o direito à cidade e a importância da elaboração de políticas urbanas mais participativas. O direito à cidade, é definido por David Harvey (2014) como a possibilidade dos cidadãos de reinventar a urbe em que vivem de acordo com suas mais variadas demandas. Esse direito, de acordo com os autores que versam sobre o tema, deve ser promovido em conjunto com atividades participativas com a sociedade para que assim seja possível permitir a inclusão de todos os cidadãos no processo decisório, impedindo o privilégio de determinados grupos sociais sobre outros.

É importante trazer para essa discussão o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), que foi instituído para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e pautar a gestão municipal das cidades brasileiras. Nesse Estatuto, estão previstos instrumentos e ferramentas de gestão democrática da cidade que devem se basear na participação popular, para que assim seja promovida a democratização do espaço urbano e as funções sociais da cidade sejam asseguradas a todos.

O direito à cidade traz uma perspectiva singular a questão urbana, por reforçar que os grupos sociais em sua mais abrangente diversidade, devam ter acesso a cidade em sua plenitude (HARVEY, 2014). Esse conceito traz novos pensamentos a práticas urbanas já consolidadas, pois levanta a questão que todos, especialmente as parcelas desamparadas e omitidas da população, tem direito a urbe em que vivem, e devem contribuir na construção de espaços mais inclusivos e democráticos.

Contrariamente a esse direito trazido em documentos que tratam sobre a nova agenda urbana, os espaços capitalistas são segregacionistas e excludentes (HARVEY, 2014). Essa questão levou Lefebvre, em seu livro intitulado *Direito à Cidade* (2008), a criticar a mercantilização das cidades, apontando que na maioria das vezes são vistas apenas como um local de consumo, onde o lucro deve prevalecer sobre os direitos sociais. Consequentemente, esse modelo urbano que negligencia o direito a uma cidade participativa apresenta cada vez mais falhas como degradação ambiental, violência e segregação que se agravam ao longo dos anos e contribuem na manutenção da exclusão social.

Muitos autores apontam a participação como um caminho para preencher essa lacuna no planejamento urbano e garantir os direitos dos cidadãos. Saule Júnior (2016) traz a democracia participativa aliada a garantia dos direitos humanos e a inclusão social como objeto central na construção de cidades justas e democráticas. Villaça (2005) pontua que os problemas urbanos devem ser constantemente discutidos e as soluções devem ser levantadas por meio de debates que partam da sociedade em sua totalidade, evitando assim a criação de políticas públicas excludentes.

Andrade e Franceschini (2017) também levantam a questão da participação como um caminho para garantir o direito à cidade. As autoras, citam que essa participação social deve vir desde as primeiras etapas do planejamento, utilizando a experiência popular urbana para responder aos problemas enfrentados.

Assim, se faz importante abordar a questão da participação social no Brasil, para que seja possível analisar criticamente como estão as políticas públicas voltadas para o assunto e então explorar alternativas mais inclusivas, que reafirmem a cidade como um direito de todos

os cidadãos.

Deste modo, o objetivo geral deste artigo é examinar de que forma a participação social pode ser um elemento facilitador na garantia do direito à cidade, considerando a população em sua plena diversidade e assim promovendo a inclusão social.

Para isso, este estudo conta com os seguintes objetivos específicos: realizar uma breve análise da relevância da participação da sociedade nos processos urbanos, estabelecendo um panorama geral sobre o assunto; entender a importância da realização de políticas públicas inclusivas na garantia do direito à cidade; realizar uma análise geral das iniciativas brasileiras de aumentar a participação democrática nas cidades.

2. O DIREITO À CIDADE E A DIVERSIDADE

A sociedade contemporânea tem se transformado com uma velocidade nunca vista em épocas anteriores. A chegada da revolução tecnológica traz consigo grandes transições a nível global. Ascher (2010) dá ênfase em seu livro *Os Novos Princípios do Urbanismo* à mudança comportamental da sociedade em sua forma de pensar, agir, se relacionar e ressalta que é fundamental que as cidades busquem novas formas de democracia para atender a essa nova sociedade heterogênea.

A variedade de escolhas oferecidas aos indivíduos nesse novo cenário, faz com que seja cada vez mais difícil a sua inserção em grandes grupos sociais, com múltiplos interesses em comum, como era o prognóstico anterior. Atualmente o cenário é cada vez mais dinâmico, os indivíduos podem pertencer a diversos grupos sociais ao mesmo tempo, e a comunicação assume o papel central no desenvolver dessas tramas coletivas dinâmicas (NETTO, 2014). Frente a essa diversidade da sociedade contemporânea fica cada vez mais visível a dificuldade dos municípios de garantir o direito à cidade a todos os seus cidadãos.

O direito à cidade foi abordado inicialmente em 1968 por Henri Lefebvre, que ao observar a multiplicidade de demandas sociais do ser humano, ponderou que as cidades deveriam ser lugares qualificados para que os cidadãos realizassem essas diversas atividades, trocas e encontros de forma plena. Esse direito é abordado pelo autor como um agregador de todos os outros direitos existentes até então, destacando que “O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só poder ser formulado como um direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2008).

O que Lefebvre traz falando do direito à cidade é mais do que um conceito, é a inauguração de uma nova perspectiva em que os cidadãos devem ter direito a vida urbana e tudo que ela pode oferecer. O desenvolvimento urbano atual ainda se baseia nas características das cidades industriais, onde o pensamento técnico e o funcionalismo ocupavam o lugar central (ASCHER, 2010). Mas esse modelo urbano não mais atende aos anseios da sociedade contemporânea, que demanda por novos paradigmas.

O atual momento demanda conexões entre a inclusão social, os direitos humanos e a democracia participativa nos espaços urbanos, e o direito à cidade deve atender a esse novo modelo social que se torna cada vez mais complexo (SOUZA, 2010). De acordo com Saule Júnior (2016, p.74), o direito à cidade surge como resposta aos problemas urbanos e deve ser elaborado de acordo com “[...] princípios, ações, metas, indicadores e formas de monitoramento destinados ao modelo de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis.”

O direito à cidade é aplicável a todos os territórios urbanos, e deve ser garantido de modo a transformar as cidades em um bem comum. Saule Júnior (2016) aponta os seguintes princípios para o exercício desse direito: eliminação de qualquer forma de discriminação; cidadania inclusiva; maior participação política; cumprimento das funções sociais; espaços públicos de qualidade; igualdade de gênero; valorização da diversidade cultural; e promoção de economias inclusivas.

Harvey (2014) também analisa o direito à cidade, e defende que é um direito que vai muito além do acesso ao espaço urbano com uma unidade concluída. Esse direito deve dar a todos os cidadãos a oportunidade de reinventar a si mesmo, mudando a cidade em que habita. Ou seja, é um direito coletivo e como tal, depende do exercício da democracia participativa para reinventar os processos de urbanização.

Ao percorrer brevemente a literatura no que concerne ao direito à cidade, é notável que apesar de as abordagens diferirem no campo disciplinar, no período histórico em que ocorrem ou mesmo na perspectiva em que foram utilizadas, os autores concordam que o direito à cidade traz uma perspectiva de emancipação em seu contexto. Porém, apesar de muitas lutas sociais já terem ampliado as discussões em torno desse tema, esse direito ainda não é uma realidade nas cidades brasileiras.

3. BREVE ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DAS CIDADES BRASILEIRAS

A queda do regime militar e as mobilizações sociais em torno da necessidade de uma nova Constituição no Brasil trouxeram destaque para assuntos urbanos no início da década de 80. Buscando uma solução para os planos excludentes aprovados e executados até então, esses movimentos sociais foram cruciais no desenvolvimento da democracia brasileira e, com relação a questão urbana, culminaram na aprovação dos artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988 (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

A então nova Constituição trouxe luz a demandas relativas aos processos de gestão das cidades brasileiras, até então muitas vezes negligenciados. Dentro das mobilizações que giraram em torno da Constituição Federal de 1988, Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011) destacam a importância dada nesses debates para políticas participativas, além da instância de desenvolver as funções sociais da cidade e a necessidade de formulação de novas políticas públicas, que promovessem maior inclusão.

Apesar de representar um importante marco legal, a aprovação da Constituição não cessou as lutas pela regulação urbanística, que além do nível nacional, acabou se desdobrando também em nível local (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011). Então, frente ao apelo popular, em 1990 foi elaborado o Projeto de Lei 5.788/90, que após onze anos de debates e alterações deu origem ao Estatuto da Cidade, aprovado e sancionado em julho de 2001.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), simbolizou uma importante etapa na criação de uma política urbana participativa. Nele estão instituídos diretrizes e instrumentos que ordenam as funções sociais do espaço urbano e garantem o direito de acesso à cidade de forma coletiva e integral. Esse Estatuto, além de importante na luta pelos direitos urbanos, representou também maior aproximação do diálogo entre a população e seus gestores através da obrigatoriedade da participação popular trazida nesse documento (TONELLA, 2013).

Além da participação da população nas decisões urbanas, o Estatuto da Cidade traz como garantia o direito coletivo a cidades sustentáveis. Este deve ser entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade também estabeleceu uma perspectiva municipalista a questão urbana, já que a sua implementação está prevista por meio da elaboração e incorporação de suas ferramentas e diretrizes em Planos Diretores Participativos no âmbito municipal. O Plano Diretor, apesar de ser um instrumento anterior ao Estatuto da Cidade, recebeu uma nova perspectiva pós-Estatuto. As práticas, antes rígidas e tecnocráticas de gestão municipal, deveriam dar espaço a uma política mais flexível, baseada em ampla participação da sociedade (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

Um Plano Diretor, de acordo com o previsto no Estatuto da Cidade, deve ter como objetivo central estabelecer a função social da terra urbana, garantindo o direito à cidade em todos os seus desdobramentos, por meio da implementação de uma gestão democrática e participativa, utilizando os instrumentos indicados no Estatuto da Cidade. Porém, para alcançar seu propósito, é necessário que a gestão dos municípios seja exercida de formas mais inovadoras, se desvencilhando de práticas rígidas e excludentes (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

O que ocorre, é que na prática esses Planos têm sido elaborados com escasso cumprimento do que está estabelecido no Estatuto, e a gestão municipal têm demonstrado certa dificuldade para efetivar o direito a participação de toda a sociedade na elaboração dessa importante regulamentação (TONELLA, 2013). Desse modo, apesar de carregarem a denominação de participativos, muitos Planos são elaborados apenas por pequenos grupos que estão no poder, dando origem a propostas alheias a realidade local e aos anseios da população (VILLAÇA, 2005). Assim, mesmo após quase 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, a elaboração das políticas urbanas municipais ainda caminha a passos lentos, muitas vezes sendo reduzidas a mera etapa de cumprimento de lei, sem que aconteça a real prática da política participativa prevista no Estatuto da Cidade (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

4. A INCLUSÃO POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Frente as adversidades enfrentadas atualmente pelas cidades brasileiras no sentido das práticas urbanas, o tema da participação se faz fundamental nas discussões acerca da efetivação do direito à cidade. Ao dar início à análise desse assunto, é necessário em um primeiro momento entender a participação social e seus desdobramentos. Após essa concepção, é importante analisar criticamente como a efetivação dessa participação pode promover a inclusão das mais variadas camadas sociais nas cidades, abrangendo democraticamente todos os grupos e setores.

O termo participação, devido a sua amplitude, é abordado de forma diversa por autores que tratam do tema. Villaça (2005, p. 50), define a participação como “[...] o conjunto de pressões que ‘a população’ exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo”. O autor complementa, mencionando que essa participação no Brasil tem ocorrido de forma restrita. Isso porque alguns grupos, em decorrência de sua classe social mais alta, acabam se fazendo ouvir, enquanto a maior parcela da população não participa, permanecendo na exclusão (VILLAÇA, 2005).

Ascher (2010), ao ponderar sobre a necessidade de reinventar os princípios do urbanismo frente a uma sociedade heterogênea e dinâmica, reforça a importância de pautar as decisões políticas em processos participativos. De acordo com o autor, quanto maior o protagonismo da sociedade em um processo decisório, mais legítimo e eficaz esse projeto será. Apesar de não ser a única solução para os problemas urbanos, os conflitos trazidos em um debate são necessários para considerar todos os desdobramentos a respeito do tema em questão, que provavelmente não seriam observados em decisões tomadas apenas por pequenos grupos (ASCHER, 2010).

Santos (1999), critica o modelo capitalista existente e apresenta a iminência de reconstruir diversas práticas pelas quais a sociedade está submetida, dentre elas, um novo modelo de Estado, baseado na democracia participativa de baixo para cima. Já Gomes (2005), desaprova a condução dos métodos utilizados para a tomada de decisão no sistema democrático vigente, e cita a desconexão entre o Estado e a sociedade civil como um impasse a ser resolvido.

Souza (2010) também enfatiza a necessidade de modelos de planejamento mais flexíveis e descentralizados, que permitam aos indivíduos tomar parte das decisões que interferem no espaço urbano. De acordo com o autor, novos canais de diálogo devem ser criados, tendo como foco a superação de preconceitos entre os diferentes grupos da sociedade e, só assim, segundo o autor, poderá ser estabelecida a justiça social (SOUZA, 2010).

Apesar da abordagem em termos diferentes, os autores que versam sobre o assunto concordam que essa participação social deve ser exercida como um meio de minimizar o cenário social excludente que hoje permeia as cidades, valorizando mecanismos inclusivos e promovendo a coletividade acima do privilégio individual. O modelo urbano atual exclui mais do que agrega. Assim, é importante questionar o atual sistema, intitulado de participativo, mas que é realizado em sua maioria apenas através de audiências públicas vazias e escassas, para então levantar a possibilidade de utilização de novos meios para ampliar essa participação democrática nas cidades.

Contudo, é preciso compreender que essa transição para um modelo urbano mais participativo e flexível não é uma tarefa fácil, e implica na transformação de outros requisitos do exercício democrático. Para que essa participação cumpra com o objetivo de inclusão, Gomes (2005) aponta para os seguintes requisitos básicos: a) habilitação da população com informações e argumentos relativos a questão urbana e política; b) possibilidade concreta de acesso aos debates públicos e oportunidade de iniciar novos debates; c) meios e oportunidades de participação em instituições democráticas ou em grupos de pressão; d) meios adequados de comunicação da sociedade com seus representantes.

É notável a dificuldade da gestão municipal de promover projetos mais participativos, mesmo após a sua imposição por instrumentos legais que tratam da questão urbana como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais. Desse modo, iniciativas que buscam promover políticas mais democráticas e inclusivas, têm surgido e se destacado positivamente no cenário urbano brasileiro.

A sociedade contemporânea é formada por uma complexa diversidade de indivíduos, o que significa que não é mais possível estabelecer facilmente um interesse coletivo sólido e aceito por todos. As decisões urbanas demandam a participação de todos os atores envolvidos, não mais se baseando nas maiorias teóricas, e sim nos debates constantes que permitirão tratar de uma variedade de situações coletivas (ASCHER, 2010).

É hora de repensar como essa participação social ocorre e dar oportunidade a novas práticas para promovê-la, como por exemplo a oferta de diferentes modos e momentos de participação, o uso das tecnologias da comunicação como ferramenta facilitadora do diálogo entre a administração e os municípios e a criação de políticas públicas de engajamento e continuidade da participação social. Com isso, espera-se trazer novas oportunidades para grupos antes excluídos participarem das decisões a respeito do espaço em que vivem e considerar de forma mais inclusiva os anseios da sociedade do século XXI.

5. METODOLOGIA

A fim de compreender a importância da participação social nas decisões urbanas, foi realizada uma breve análise exploratória por meio de um levantamento de iniciativas que tenham como objetivo principal ampliar a participação popular e garantir maior inclusão nas cidades brasileiras. Essa abordagem é voltada para o estudo qualitativo do tema, e tem como finalidade ilustrar a pesquisa bibliográfica levantada até aqui.

Esta análise não tem como pretensão esgotar as iniciativas realizadas no Brasil, e sim, realizar um estudo do cenário de um modo geral, para exemplificar, chegar a pontos em comum desses projetos e então levantar os limites e capacidades observados. Espera-se, por fim, reforçar a necessidade de buscar novos caminhos para as práticas democráticas municipais, para que o planejamento urbano tenha como foco principal a garantia do direito à cidade para todos.

A pesquisa se deu entre os meses de abril e maio de 2020, por meio de buscas livres na Internet de iniciativas que se encaixem nos seguintes critérios:

- Apresentar novas iniciativas participativas, que não as já realizadas anteriormente na cidade em questão;
- Ser realizada no âmbito municipal;
- Ter disponível documentos orientadores da aplicação dessas iniciativas e/ou publicações acadêmicas que disponham de informações a respeito das mesmas;
- Ter sido aplicada de 2010 até o momento da pesquisa;
- Ter como abrangência todo o município, não enfocando partes específicas da população.

Essa busca na Internet teve como resultado a identificação de oito iniciativas que se encaixam nos critérios estabelecidos, listadas no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Resumo das iniciativas pesquisadas. Fonte: elaborado pelas autoras (2020)

Iniciativa	Cidade	Abordagem	Vigência	Referência
Fortaleza 2040	Fortaleza, Ceará	Presencial - Reuniões de incentivo a reflexões, levantamento de soluções e assembleias de definição; Online - Plataforma digital	2014 até o momento atual	FORTALEZA 2040, 2020)
Orçamento Participativo de Porto Alegre	Porto Alegre, Rio Grande do Sul	Presencial - Reuniões preparatórias e assembleias; Online - Plataforma digital	1989 até o momento atual	FUNCIONAMENTO (2020)
Plano Diretor Participativo de Bertioga	Bertioga, São Paulo	Presencial - Rodas de conversa, apresentações, cartilhas ilustrativas, reuniões para debates e propostas, sala do plano diretor; Online - Plataforma digital para sugestões e desenvolvimento de atividades	2017 até o momento atual	PLANO (2020)
Plataforma PortoAlegre.cc	Porto Alegre, Rio Grande do Sul	Online - Mapeamento digital colaborativo	2011 a 2015	GOMES (2016)
Programa Fala Curitiba	Curitiba, Paraná	Presencial - reuniões em diferentes bairros; Online - Plataforma digital	2017 até o momento atual	PORTAL (2020)
Programa Governar com Você	São Bernardo do Campo, São Paulo	Presencial - Unidades presenciais de sugestão; Online - Plataforma digital	2017 até o momento atual	GOVERNAR (2020)
Programa Ouvindo Nosso Bairro, Chapecó	Chapecó, Santa Catarina	Presencial - reuniões em diferentes bairros; Online - Plataforma digital e aplicativo	2016 até o momento atual	ONB (2020)
Projeto Ouvindo Nosso Bairro, Salvador	Salvador, Bahia	Presencial - reuniões em diferentes bairros; Online - Plataforma digital e aplicativo	2015 a 2017	NETO, BARROS, CARREIRO (2018)

Para auxiliar no entendimento das informações levantadas no Quadro 1, elaboramos o Quadro 2 para complementar e avançar no entendimento dessas práticas, listando neste momento a caracterização e os efeitos obtidos para cada uma das iniciativas já elencadas.

Quadro 2 – Caracterização e efeitos das iniciativas pesquisadas. Fonte: elaborado pelas autoras (2020)

Iniciativa	Caracterização	Efeitos obtidos
Fortaleza 2040	<p>O objetivo do Plano Fortaleza 2040 é construir um planejamento estratégico para a cidade, englobando ações de curto, médio e longo prazo, tendo como horizonte o ano de 2040. Dentro de suas metas está o aumento do engajamento da sociedade nas decisões urbanas. O início da aplicação do projeto se deu por meio de reuniões com a população para estimular a reflexão sobre o cenário atual da cidade e estimular proposições sobre a "Fortaleza do futuro", seguido de assembleias de definição. Uma plataforma digital também foi criada para promover maior interação dos moradores com os gestores durante o processo.</p>	<p>O Plano Fortaleza 2040 tem tido boa adesão no município. O progresso geral disponibilizado no site do plano mostra que 11,3% das ações para alcançar a "Fortaleza de 2040" foram finalizadas e 46,7% já estão iniciadas.</p>
Orçamento Participativo de Porto Alegre	<p>O objetivo do Orçamento Participativo de Porto Alegre é fazer com que os munícipes decidam o destino da aplicação dos recursos municipais. É um processo dinâmico realizado em três momentos: reuniões preparatórias, Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e Assembleia Municipal. Além disso, a partir de 2019, a proposta conta com uma versão digital que dá espaço para a população elaborar propostas, participar de votações, decidir sobre regulamentos municipais e participar de debates abertos.</p>	<p>Foi reconhecido pela ONU como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. Apesar de passar por adversidades como a troca da gestão municipal, a iniciativa permanece vigente e promove maior engajamento da população com as decisões financeiras do município.</p>
Plano Diretor Participativo de Bertoga	<p>A iniciativa tem como principal objetivo elaborar, de forma participativa, a revisão do Plano Diretor Municipal. Para isso, a prefeitura realizou inicialmente ações de engajamento, com cartilhas, vídeos e apresentações exibidas em rodas de conversa com a população, para promover maior entendimento e envolvimento com o tema. Também foi disponibilizada uma sala na prefeitura, onde a população pode acessar documentos relativos ao Plano e propor sugestões presencialmente. Além disso, foi desenvolvido um site para contribuição online dos munícipes, que dispõe de atividades programadas para pensar o planejamento da cidade.</p>	<p>Após ter a primeira tentativa de mudança rejeitada pela população, esse novo formato participativo teve boa aceitação, resultando na aprovação do Plano Diretor Municipal em fevereiro de 2020, principal objetivo da iniciativa. A plataforma digital ainda está disponível para atividades relativas ao Plano.</p>

<p>Plataforma PortoAlegre.cc</p>	<p>Plataforma digital, criada pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e apoiada pela prefeitura de Porto Alegre, com o objetivo de dar suporte a discussões a respeito da cidade, aproximando a gestão da população. Utilizando como base o mapa de Porto Alegre, a plataforma possibilitava que os moradores realizassem sugestões, criassem debates e registrassem suas percepções a respeito do espaço urbano.</p>	<p>Foi utilizada intensamente nos dois primeiros anos, e obteve bons níveis de aceitação em um primeiro momento. Porém, em abril de 2015 a plataforma foi desativada, rompendo com a aproximação obtida até então da população com as questões urbanas.</p>
<p>Programa Fala Curitiba</p>	<p>O Programa foi criado com o objetivo de abrir espaço para que os munícipes levantem as demandas de seus bairros, como ações, obras e serviços públicos a serem incluídas na construção das peças orçamentárias do município. Elaborado para garantir a realização da gestão democrática do município, o projeto foi realizado inicialmente na modalidade presencial através de reuniões nos diferentes bairros da cidade. Em um segundo momento foi disponibilizada uma plataforma digital, que permite eleger as principais necessidades de cada bairro, promovendo assim uma participação mais inclusiva.</p>	<p>No ano de 2019, aproximadamente 22 mil pessoas registraram seus pedidos no programa, o dobro da participação obtida no ano anterior de acordo com os dados levantados pela Prefeitura de Curitiba. As reuniões presenciais promovem maior interação entre a administração e a população, e algumas solicitações são resolvidas já nesse momento.</p>
<p>Programa Governar com Você</p>	<p>O programa foi criado com o objetivo de receber sugestões da população no que diz respeito as mais diversas áreas do município, auxiliando na elaboração do orçamento municipal a cada ano. Para isso, foi disponibilizado um site onde o usuário elege, dentre as opções oferecidas, quais demandas ele considera prioritárias para o próximo exercício financeiro. Para os que não tem acesso à internet, a prefeitura também disponibilizou unidades presenciais para que essa participação ocorra de forma democrática e igualitária.</p>	<p>Já foram colhidas mais de 100 mil ideias de obras e ações para a cidade com diversas ações implementadas em diversas áreas. A efetivação da participação popular também reduziu custos, em comparação com o modelo anterior. O ano de 2020 já obteve um aumento de 56,5% nas contribuições em relação ao ano anterior.</p>

<p>Programa Ouvindo Nosso Bairro, Chapecó</p>	<p>O objetivo do programa é aproximar os munícipes das decisões a respeito dos serviços e demandas de seu bairro, descentralizando a administração urbana. Entre os anos de 2016 e 2017, o programa foi executado de forma presencial, por meio de reuniões intermediadas pela equipe de Governo, realizadas em diversos bairros da cidade. Em 2018, o programa recebeu a versão digital que conta com uma plataforma digital e um aplicativo que possibilitam que os cidadãos solicitem um serviço ou encaminhem uma sugestão, por exemplo, que são direcionadas para as Secretarias ou Departamentos do município.</p>	<p>Com a implantação do programa, os serviços e atividades municipais foram modernizados e a prefeitura teve acesso a visões e soluções antes ocultas. A etapa presencial totalizou 6.800 participações e 1.492 demandas recebidas. Em 2018, primeiro ano da edição digital, mais de 2 mil solicitações de obras e serviços foram recebidas, e aproximadamente 79% foram atendidas.</p>
<p>Projeto Ouvindo Nosso Bairro, Salvador</p>	<p>O objetivo do projeto é abrir espaço para o cidadão da cidade de Salvador propor soluções para as demandas de seu bairro. Para isso, inicialmente o programa realizou diversas reuniões simultâneas semanais dentro de cada bairro, com a preocupação de mudar os dias e horários para que todos tivessem oportunidade de participar. No ano de 2017, o programa estabeleceu um novo propósito: ampliar a consulta por meio do uso de uma plataforma digital e um aplicativo que permitiam aos moradores eleger as próximas intervenções em seu bairro. Assim, as demandas compatíveis com o orçamento municipal eram atendidas, e então se iniciava um novo ciclo de levantamento de propostas para cada bairro.</p>	<p>Em seu primeiro ano, cerca de 10 mil pessoas participaram presencialmente. A segunda fase, contou com a participação de 72.729 pessoas, número significativo em comparação com a etapa anterior. O projeto também ajudou a prefeitura a mapear os problemas da cidade e desenvolver de forma mais eficiente o orçamento municipal.</p>

Estabelecidas as iniciativas, foi considerado essencial, para atender ao objetivo desta pesquisa, fazer uma análise qualitativa com base nas seguintes questões: a) quais os limites encontrados na execução dessas iniciativas? b) quais as potencialidades observadas?

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Partindo do entendimento de que é fundamental superar práticas excludentes no que tange ao planejamento e gestão urbanos, o presente estudo se volta para a análise dessas experiências em busca de diretrizes que apontem para novos caminhos de inclusão e democracia nas cidades brasileiras.

Apesar de ser um dos direitos humanos mais significativos, o direito à cidade é também muitas vezes negligenciado. Em um sistema capitalista no qual o lucro prevalece sobre os direitos sociais, o diálogo da população com os gestores fica cada vez mais distante e a participação social tem sido muitas vezes deixada em segundo plano. Desse modo, é necessário percorrer novos caminhos para entender como tornar a cidade um bem comum,

dando oportunidades para as práticas sociais se reinventarem e construir um urbanismo mais inclusivo, efetivando assim o direito à cidade.

Antes de descrever o potencial e os problemas a serem superados observados nesta investigação, é importante destacar que apesar de diferentes em tempo, local e características específicas, essas propostas possuem aspectos muito similares no que diz respeito a sua abordagem e seus objetivos. Ao observar as iniciativas nos Quadros 1 e 2, é possível notar com clareza que todas as experiências apontam, em algum momento, para o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como uma ferramenta de auxílio ao diálogo dos munícipes com os gestores. Esse tipo de ação pode significar a superação de barreiras nunca transpostas, a otimização de tempo e de recursos e a construção de cidades mais democráticas (SOUZA,2010).

Mesmo vivenciando diferentes cenários, essas cidades se voltam para uma mesma perspectiva: mudar processos urbanos excludentes e centralizadores. Esses processos, já consolidados na cultura popular, afastaram a sociedade das decisões urbanas ao longo dos anos, sendo necessário ações de reaproximação e engajamento.

Com base na análise dos Quadros 1 e 2 e dos fundamentos teóricos levantados neste trabalho, é possível estabelecer os seguintes limites e potencialidades como resultado da investigação:

- a) É fato que o uso de plataformas digitais e aplicativos representam um grande avanço nos processos participativos e seu uso tem sido levantado como um grande aliado nas questões urbanas. Entretanto, é importante não restringir os momentos de discussão ao contexto digital, visto que o objetivo é a inclusão social, e existem parcelas da população que não têm acesso à internet ou não foram instruídos para utilizar determinadas ferramentas digitais. Assim, é pertinente destacar as experiências de Bertiooga e São Bernardo do Campo que, além de reuniões, disponibilizaram unidades presenciais para a participação acontecer também individualmente em outros momentos, garantindo oportunidades equivalentes para aqueles que não tem acesso a tecnologia necessária ou não dominam seu uso.
- b) A troca de gestão municipal também é uma barreira a ser transposta, uma vez que a transição de governo faz com que muitos dos planos da administração anterior sejam abandonados. Desse modo, não há continuidade nas políticas em andamento, o que faz com que a população perca o engajamento conquistado até então. Nesse sentido, ações de transparência e divulgação das informações no que tange a gestão e planejamento urbanos devem ser promovidas e consolidadas de modo que a população tenha acesso aos dados necessários para reivindicar em momentos de troca de poder .
- c) Para o sucesso do projeto, é importante que as duas partes – administração e munícipes – estejam em sintonia e caminhem para a efetivação do mesmo objetivo. No entanto, algumas dessas iniciativas perderam a força em certos momentos de sua realização por falta de resposta da administração às demandas levantadas pela população. A dificuldade a ser transposta em casos assim é que a população passa a fazer parte do diálogo urbano e espera ser atendida, ao passo que a administração urbana utiliza essas iniciativas muitas vezes de forma meramente política. Esse problema faz com que o número de participações diminua, devido à falta de credibilidade nos instrumentos, culminando na necessidade de reelaboração de parte do projeto ou de término da iniciativa, como foi o caso da Plataforma PortoAlegre.cc.

d) Outro limite a ser transposto é a importância de oferecer abordagens variadas, que dialoguem com as diferentes camadas da sociedade, promovendo o direito à cidade para todos. Essa preocupação responde ao sentimento de falta de conhecimento para opinar de alguns, que mesmo tendo acesso às ferramentas participativas, não atuam por não entender como funcionam os Planos urbanísticos e seus processos. Com relação a essa resistência, a proposta de Bertioga ganha destaque por promover momentos educativos em rodas de conversa, apresentações a respeito do tema, disponibilização de informações importantes, cartilhas ilustrativas e vídeos, que possibilitaram maior aproximação da população com os termos, conceitos e informações necessários, para então, ser possível uma plena participação posterior. Além disso, é importante ainda que sejam promovidos momentos para debate qualitativo do tipo de cidade que os municípios querem construir e como se aproximar do direito a cidades sustentáveis previsto pelo Estatuto da Cidade.

e) Ao propor a participação por meio de diferentes abordagens, é importante que os participantes envolvidos tenham plena consciência do funcionamento da proposta em sua totalidade. Assim, é necessário garantir que todos compreendam que a participação não se dá em um único momento, e sim na totalidade do processo, desde as etapas de levantamentos até a fiscalização da realização do que foi deliberado.

f) Ao incentivar a participação cidadã e difundir a importância dos olhares e sugestões individuais, muitas dessas iniciativas conseguiram aumentar, no decorrer do projeto, o número de cidadãos ativos nas decisões. Dentre os exemplos listados no Quadro 1, o Projeto Ouvindo Nosso Bairro, do município de Salvador, o Programa Governar com Você, de São Bernardo do Campo, e o Programa Fala Curitiba declararam que o número de participantes cresceu ao longo dos anos. Essa maior interação ajuda a estimular o interesse dos municípios por seu espaço cidadão, construindo um sentimento coletivo de pertencimento que pode ser traduzido em melhores índices de qualidade de vida urbana e na efetivação do direito à cidade.

g) Para que os municípios façam parte do processo participação é fundamental que exista clareza no entendimento do Estatuto da Cidade e nas garantias e diretrizes por ele propostas. Essa compreensão só se dá a partir de políticas públicas que tenham como objetivo informar as diferentes camadas sociais com iniciativas que correspondam a sua realidade. Com esse entendimento, o aumento da participação social deve ser não apenas quantitativo como também qualitativo.

h) A aproximação dos cidadãos com a gestão urbana auxilia na identificação de problemas e soluções não vistos em momentos menos democráticos. O saber individual de um morador e o debate entre os grupos locais muitas vezes traz uma nova perspectiva ao planejamento urbano. Essa percepção foi confirmada através da análise dos Programas Ouvindo Nosso Bairro, do município de Chapecó e de Salvador, que ao promover o diálogo contínuo da prefeitura com os municípios pode notar o acesso a novas visões e soluções, ocultas anteriormente.

i) Mesmo a administração urbana tendo o poder de deliberação em muitos assuntos urbanos, a opinião da população deve ser considerada na tomada de decisão. É o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre que, como instrumento político consultivo, aproxima os municípios da definição das prioridades do orçamento público. Esse tipo de iniciativa é interessante por promover maior transparência na gestão municipal, reprimindo o favorecimento de pequenos grupos em detrimento de outros.

5. CONCLUSÕES

Abordar questões relativas ao comportamento social e urbano não é tarefa fácil, pois são cenários dinâmicos, heterogêneos e mutáveis. A questão que permeia essa pesquisa interroga de que formas a participação social pode auxiliar na inclusão social e consequente efetivação do direito à cidade no século XXI. Foi analisado que o direito à cidade, definido como um direito coletivo de acesso a cidades justas, inclusivas e sustentáveis, como enunciado pelo Estatuto da Cidade, se relaciona diretamente com o cumprimento da participação estabelecida em dispositivos urbanos legais.

Desses dispositivos, foi destacado neste estudo o Estatuto da Cidade que trouxe uma nova perspectiva para o planejamento e gestão urbanos ao determinar a participação social como uma de suas exigências. Apesar dessa determinação, muitos municípios têm demonstrado certa dificuldade na elaboração e efetivação das políticas participativas.

A monopolização econômica e política histórica culminam na negação de direitos para a maioria dos cidadãos e fazem crescer os conflitos nos espaços urbanos. Isso porque, ao produzir a cidade como um produto de consumo, uma grande parte da população é destituída de seus direitos urbanos. Nessa direção, Planos rígidos e obsoletos, pensados para uma organização pouco flexível, anterior a que se apresenta hoje, são aprovados, não correspondendo aos anseios da diversidade social construída ao longo dos anos.

Assim, é necessário preencher essa lacuna no planejamento urbano e entender a cidade como um bem comum, e que como tal, precisa ser construída de fato por todos os atores que a integram. Para isso, observamos com breve estudo aqui desenvolvido que o denominador comum a todas as iniciativas que conseguiram aproximar um pouco mais os cidadãos das decisões urbanas é a multimodalidade da comunicação entre ciberespaço e espaço urbano, contribuindo para o sucesso da redemocratização do poder. Para além disso, também recomendamos que a administração urbana desenvolva iniciativas que se voltem para informar os direitos e garantias trazidos pelo Estatuto da Cidade e comunicar a importância da participação de todas as camadas sociais no processo de construção da cidade como um direito.

Também ressaltamos que o sucesso do exercício da participação nos municípios depende de metodologias contínuas, que aproximem a população das questões urbanas a todo momento, não apenas em períodos eleitorais ou em assembleias deliberativas. Para isso, diferentes abordagens de diálogo da população com a gestão urbana devem ser possibilitadas, salientando ainda que a interação deve acontecer em uma via de mão dupla para estimular a contiguidade das discussões.

A efetivação das demandas dos cidadãos para seus espaços urbanos é indispensável, e diferentes cidades brasileiras já estão unindo esforços para garantir essa aproximação governo/municípios. Desse modo, através de uma breve análise exploratória foram elencados neste estudo exemplos de iniciativas em cidades brasileiras que buscam ampliar a participação social em seu território.

Essa análise permitiu estabelecer novos olhares e elencar pontos importantes, sintetizados a seguir: as tecnologias de comunicação podem auxiliar na efetivação do diálogo entre a administração e os municípios; é importante oferecer diferentes tipos de abordagens, que se adequem as diversidades existentes; a administração deve se certificar que a população compreende o processo de participação no seu sentido amplo, atuando em todas as etapas

envolvidas; é necessário engajamento das duas partes, pois demandas sem respostas geram desinteresse; as políticas participativas devem ser contínuas e a troca de administração não deve interferir no andamento dessas iniciativas.

É importante citar que o levantamento desses exemplos não teve como objetivo esgotar as iniciativas existentes ou mesmo avaliar as propostas levantadas. A finalidade principal foi demonstrar que é possível mudar políticas urbanas excludentes e promover, de formas criativas, a participação da população em sua totalidade. Assim, foi possível a partir da análise dessas experiências levantar suas potencialidades, limites e aspectos em comum.

Espera-se por fim contribuir para pesquisas voltadas para a participação social e a efetivação do direito à cidade e a diversidade. Anseia-se ainda, a partir dos resultados apontados, auxiliar na construção de outras iniciativas participativas, que tenham como objetivo a ampla atuação da sociedade e a transformação do território urbano brasileiro em um bem comum.

6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. A.; FRANCESCHINI, M. C. T. O direito à cidade e as agendas urbanas internacionais: uma análise documental. **Ciência e Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, ed. 12, p. 3849-3858, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017021203849&lang=pt#aff1>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010. 104 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Congresso Nacional, Coordenação de Publicações, 2001.

FORTALEZA 2040. **Prefeitura de Fortaleza**: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2020. Página inicial. Disponível em: <<https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

FUNCIONAMENTO geral. **Prefeitura de Porto Alegre**, 2020. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15>. Acesso em 18 mai. 2020.

GOMES, M. M. T. **Urbanismo colaborativo**: ambientes digitais interativos e coprodução do espaço na cidade do século XXI. Rio de Janeiro, 2016.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, ed. 27, p. 58-78, 2005.

GOVERNAR com você. **Prefeitura de São Bernardo do Campo**, 2020. Disponível em: www.governarcomvc.com.br. Acesso em: 2 abr. 2020

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008. 143 p.

NETO, E. O. M.; BARROS, S. A. R.; CARREIRO, R. A participação multiplataforma: Ouvindo Nosso Bairro (Salvador, BA) via website e aplicativo para dispositivos móveis. In: 11º ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2018, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: ABCP, 2018. Tema: Participação Política, Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/__arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYQC.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

NETTO, V. M. **Cidade e Sociedade**: as tramas da prática e seus espaços. Porto Alegre: Sulina, 2014. 431 p.

PLANO diretor. **Prefeitura de Bertiooga**: juntos fazemos melhor, 2020. Disponível em: <http://www.bertiooga.sp.gov.br/servicos-online/plano-diretor/>. Acesso em: 2 mai. 2020

PORTAL fala Curitiba. **Prefeitura Municipal de Curitiba**, 2020. Disponível em: <http://consultaspublicas.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em: 22 abr. 2020

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, [S. l.], 2011.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/302/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balano_critico_e_perspectivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SANTOS, B. de S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. (Orgs.) **Os sentidos da democracia**. Petrópolis, Vozes, 1999.

SAULE JÚNIOR, N. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **Boletim regional, urbano e ambiental**, São Paulo, ed. 15, p. 73-76, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, ed. 1, p. 29-52, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6922013000100003>. Acesso em: 24 abr. 2020.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: [s. n.], 2005.