

## O Direito de Participação Política na Cidade

### *The Right to Political Participation in the City*

Cynthia Soares Carneiro<sup>1</sup>  
Laís Gonzales de Oliveira<sup>2</sup>

**RESUMO:** A partir das manifestações de junho de 2013, em que cidadãos e cidadãs ocuparam as ruas das cidades e vocalizaram sua demanda pelo acesso igualitário aos serviços e vantagens oferecidos pela cidade, verificou-se uma “nova” forma de manifestação política, tornando necessária a análise do conteúdo do direito de participação política com atenção ao princípio da gestão democrática da cidade. A presente investigação jurídico-sociológica utiliza-se do método de pesquisa teórica bibliográfica, com o objetivo de desenvolver a definição de um direito urbano de participação política, a partir das concepções de cidade, cidadania e direito à cidade, com a ressignificação dos

- 
- 1 Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da UFMG. Professora de Graduação e Pós Graduação da FDRP-USP. Bacharel em História pela FFLCH-USP, Bacharel e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Franca.
  - 2 Mestra em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP (2018). Bacharel em Direito pela FFLCH-USP.

“direitos políticos”, conforme o conteúdo do princípio da gestão democrática da cidade. Observou-se que, dentro do espaço de prática da cidadania que é a cidade, o direito de participação política reúne todos os direitos que promovem a participação influente dos cidadãos e cidadãs no governo, sendo que a (re)criação de “novos” espaços e de “novas” formas de manifestação política (re)constrói o conteúdo e o exercício do próprio direito de participação política.

**Palavras-Chave:** Direito de participação política; cidade; cidadania; gestão democrática da cidade.

**ABSTRACT:** As of the June 2013 manifestations, in which citizens occupied the cities' streets and voiced their demand for equal access to services and advantages offered by the city, it was found a “new” form of political manifestation, making necessary to analyze the content of the right to political participation with attention to the principle of democratic management of the city. The present juridical-sociological investigation uses the method of theoretical bibliographic research with the objective of developing the definition of an urban right of political participation, from the conceptions of city, citizenship and the right to the city, with the resignification of the “political rights”, according to the content of the principle of democratic management of the city. It was observed that, within the space of citizenship practice that is the city, the right to political participation brings together all the rights that promote the citizens' influential participation in the government, and the (re)creation of “new” spaces and “new” forms of political manifestation (re)constructs the content and the exercise of the right to political participation itself.

**Keywords:** Right of political participation; city; citizenship; democratic management of the city.

## Introdução

Em junho de 2013, manifestações desencadeadas pela atuação organizada do Movimento Passe Livre (MPL) na luta contra o aumento da tarifa de transporte público significaram uma denúncia à precariedade do espaço urbano e uma reivindicação popular do direito à cidade, em vários municípios brasileiros<sup>3</sup>. Independente de canais institucionais de participação popular, os manifestantes ocuparam as ruas das cidades e vocalizaram sua demanda pelo acesso igualitário aos serviços e vantagens oferecidos pela cidade.

Essa “nova” forma de manifestação, autônoma e espontânea, levanta questionamentos acerca do conteúdo e do

---

3 Iniciada por uma série de manifestações ocorridas em Salvador contra o aumento das passagens, em 2013 (MOVIMENTO PASSE LIVRE/SP. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 14). Demonstraram um sentimento de “descontentamento generalizado” e de “profundo mal-estar urbano”, nas palavras de José Murilo de Carvalho (CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 10) e Raquel Rolnik (ROLNIK, Raquel. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 140), respectivamente. Ressalva-se que as manifestações de junho de 2013 não consistem numa reivindicação puramente popular, uma vez que nela se misturaram pautas progressistas e conservadoras, com o predomínio de manifestantes pertencentes à classe média (AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. P. 69 e 73-82. AVRITZER, Leonardo. *Participation in Brazil: democratic Brazil: from poplar hegemony and innovation to middle-class protest*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 49-54. ROLNIK, Raquel. *As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações*. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 08. ROLNIK, Raquel. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 109).

significado dos “direitos políticos”, comumente relacionados ao direito de votar e de se candidatar a um pleito eleitoral. Entretanto, as reivindicações de “novos” sujeitos pelo reconhecimento de “novos” direitos também configuraria uma forma de manifestação política no espaço urbano.

Por essa razão, o presente trabalho propõe-se a desenvolver a definição de um direito urbano de participação política, a partir das concepções de cidade, cidadania e do direito à cidade, com a resignificação dos “direitos políticos”, conforme as diversas formas de participação da sociedade civil contidas no princípio da gestão democrática da cidade. O trabalho configura uma investigação de caráter jurídico-sociológico<sup>4</sup> que se utiliza da técnica de pesquisa teórica na forma bibliográfica<sup>5</sup> para analisar o fenômeno jurídico do direito de participação política na cidade, com atenção à noção de efetividade entre direito e sociedade.

## 1. A cidade, A cidadania e O direito à cidade

A noção de cidade encerra um sentido jurídico, político e sociológico<sup>6</sup>, revelando-se como um conjunto organizado de atividades da vida cotidiana, desde a simples existência até as formas como os habitantes se relacionam entre si, sendo nesse ambiente urbano que as pessoas se desenvolvem e mantêm as condições materiais e psicossociais de sua existência<sup>7</sup>. Representa um conjunto de relações materiais,

4 GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. (Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. P. 22.

5 GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. P. 44-47.

6 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. P. 03.

7 HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas

jurídicas, sociais e políticas de existência heterogênea e conflituosa, como ponto de encontro de uma diversidade de pessoas, no qual ações e relações conjugadas no arranjo territorial e administrativo, no comércio, na divisão social do trabalho e, inclusive, no próprio processo de urbanização, estruturam a vida urbana<sup>8</sup>.

Já a cidadania é reconhecida por Milton Santos<sup>9</sup> como um elencado de princípios gerais e abstratos que se impõe como um corpo de direitos concretos e individualizados, a serem reconhecidos e positivados conforme a sociedade da época. Como fonte de direitos, ela se consagra no respeito à pessoa e figura como uma espécie de “lei” da sociedade, a qual alcança todos e todas, sem distinção, e investe cada um e uma com a “força” necessária para serem respeitado e respeitada contra outras “forças<sup>10</sup>” – a violação de direitos, por exemplo. Nesse sentido, a concepção de cidadania expressa um conjunto de direitos que possibilita à (qualquer) pessoa participar ativamente da vida e do governo da comunidade na qual interage<sup>11</sup>: são os denominados “direitos

- 
- do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 73-74. INSTITUTO PAULO FREIRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Direito à Cidade. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015a. (Cadernos de Formação). Disponível em: <[https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos\\_Formacao\\_Direito\\_Cidade.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 09.
- 8 BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. El espacio público: ciudad e ciudadanía. Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44358990\\_El\\_espacio\\_publico\\_ciudad\\_y\\_ciudadania\\_Jordi\\_Borja\\_y\\_Zaida\\_Muxi](https://www.researchgate.net/publication/44358990_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_Jordi_Borja_y_Zaida_Muxi)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 13 INSTITUTO PAULO FREIRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Direito à Cidade. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015a. (Cadernos de Formação). Disponível em: <[https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos\\_Formacao\\_Direito\\_Cidade.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 09.
- 9 SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. P. 19-20.
- 10 Ibidem.
- 11 DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos Humanos e Cidadania. 2. ed. reform.

de cidadania”. Entretanto, enquanto fenômeno, revela-se historicamente construída<sup>12</sup>.

A cidade revela-se, portanto, como o âmbito de exercício da cidadania, uma vez possibilitar o exercício das faculdades vinculadas aos direitos de cidadania, como a escolha do trabalho e da moradia, o acesso à educação e aos serviços básicos, o autogoverno, a diversidade de relações interpessoais, etc.<sup>13</sup>. Consequentemente, ser cidadão ou cidadã significa habitar a cidade e participar integralmente dela, tanto usufruindo dos benefícios e das oportunidades por ela oferecidos, como influenciando na sua construção e transformação.

Assim, compreende-se o direito à cidade como um direito de participação integral dos habitantes da cidade, o qual reúne uma gama de direitos de cidadania indispensáveis à preservação e à manutenção de uma vida digna no espaço urbano, visando garantir o bem-estar e o desenvolvimento das pessoas, indistinta e coletivamente, com fundamento nos princípios da justiça social; do exercício pleno da cidadania; da democracia participativa; da igual dignidade entre as diferenças; do pluralismo político e jurídico e do equilíbrio ecológico, conforme as diretrizes estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

O direito à cidade corresponde, portanto, ao direito de habitar o espaço urbano, isto é, de participar integralmente da cidade<sup>14</sup>, podendo usufruir das vantagens, das oportuni-

---

São Paulo: Moderna, 2004. (Coleção Polêmica). P. 22.

- 12 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 14.
- 13 BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. El espacio público: ciudad e ciudadanía. Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44358990\\_El\\_espacio\\_publico\\_ciudad\\_y\\_ciudadania\\_Jordi\\_Borja\\_y\\_Zaida\\_Muxi](https://www.researchgate.net/publication/44358990_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_Jordi_Borja_y_Zaida_Muxi)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 76.
- 14 LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. Tradução de Rubens Eduardo Frias.

dades e dos serviços oferecidos pelo sistema urbano e indispensáveis a uma vida digna – moradia, transporte, trabalho, cultura, lazer, etc. –, bem como participar da elaboração das políticas urbanas e da construção da própria cidade<sup>15</sup>. Ao assegurar o direito de participação na construção da cidade, o direito à cidade confere aos seus habitantes também o direito de participação política, visto que a concretização dos direitos de cidadania – e a realização de uma cidade efetivamente democrática – depende do envolvimento e do engajamento das pessoas no espaço em que habitam<sup>16</sup>: depende (enormemente) da sua participação política.

## 2. O direito (humano) de participação política

A noção de “participação política” e a delimitação das ações que a compõem apresentam diferentes significados e classificações, em cada contexto histórico e político-social<sup>17</sup>. Dalmo de Abreu Dallari<sup>18</sup> define o direito de participação política como o direito-dever (entenda-se o direito de cida-

---

5. ed., 3. reimp. São Paulo: Centauro, 2011. P. 23.

15 SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. P. 157. TRINDADE, Thiago Aparecido. *Direitos e Cidadanias: reflexões sobre o direito à cidade*. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 149-151.

16 ALFONSIN, Betânia de Moraes. *As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade*. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 01, p. 71-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 85.

17 ARBACHE, Guilherme Pires. *Querer e Poder: análise quantitativa dos determinantes da participação política no regime democrático brasileiro*. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. P. 12-36.

18 DALLARI, Dalmo. *O que é participação política*. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992. P. 38 e 91.

nia) de influir no estabelecimento das regras de convivência e nas decisões de governo da comunidade, a fim de alcançar o bem estar coletivo e, em âmbito municipal, (re)construir a própria cidade e suas políticas públicas.

Observa-se que o ato de “influir” é considerado de uma forma geral, isto é, aglutina toda e qualquer forma de participação influente nos processos políticos decisórios de regulamentação, ordenação, organização e gestão da comunidade<sup>19</sup>, seja ela: individual ou coletiva; eventual ou organizada; institucional ou não institucional (como petições, protestos, passeatas, ocupações de prédios públicos); obrigatória ou voluntária; para conscientização (discussões políticas) ou organização; eleitoral (voto e participação em partidos políticos) ou direta (como a participação em conselhos e o orçamento participativo); pelo exercício de uma função pública; por meio de reuniões, movimentos ou associações<sup>20</sup>.

No mesmo sentido, os direitos políticos são entendidos como todos os direitos que se referem à participação (influyente) do cidadão e da cidadã no governo da sociedade<sup>21</sup>:

- 
- 19 SALISBURY, 1975 apud ARBACHE, Guilherme Pires. *Querer e Poder: análise quantitativa dos determinantes da participação política no regime democrático brasileiro*. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. P. 26.
- 20 ARBACHE, Guilherme Pires. *Querer e Poder: análise quantitativa dos determinantes da participação política no regime democrático brasileiro*. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. P. 31-34. CANTONI, Stefania Lapolla. *Participação Política não Eleitoral na Argentina e no Brasil: (o que) mudou nas últimas décadas?* Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. P. 03. DALLARI, Dalmo. *O que é participação política*. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992. P. 39-80.
- 21 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 15.

tratam-se dos direitos que promovem e instrumentalizam a participação política. Tais direitos não se reduzem à mera participação indireta e representativa, isto é, aos direitos eleitorais, nem à manifestação política exercida dentro dos limites previstos no ordenamento jurídico, mas são compostos de formas diretas e ativas de participação, muitas vezes menos formalizadas e externas aos mecanismos legais<sup>22</sup>. Milton Santos<sup>23</sup> bem afirma que as figuras do cidadão e da cidadã não são exclusivamente as figuras do eleitor e da eleitora, pois os direitos eleitorais podem ser exercidos sem que a pessoa goze de sua potencial participação ativa e dinâmica *na e da* comunidade<sup>24</sup>, revelando-se insuficientes em questão de participação cidadã plena<sup>25</sup>.

Nesse mesmo sentido, o direito de participação política foi reconhecido como direito humano. Conforme o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a vontade popular é o fundamento da autoridade dos poderes públicos, expressa por meio do sufrágio universal, sendo que toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos

---

22 CANTONI, Stefania Lapolla. Participação Política não Eleitoral na Argentina e no Brasil: (o que) mudou nas últimas décadas? Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. P. 02. CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 72; DALLARI, Dalmo. O que é participação política. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992. P. 39 e 42.

23 SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. P. 56.

24 Para fins de esclarecimentos terminológicos, participa *na* comunidade ou cidade quem usufrui de suas vantagens, oportunidades e serviços, enquanto quem atua na elaboração das políticas públicas e na sua construção participa *da* comunidade ou cidade.

25 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 247. DALLARI, Dalmo. O que é participação política. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992. P. 39.

negócios públicos de seu país, seja diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos, bem como de ocupar funções públicas, em condições de igualdade.

Igualmente, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966<sup>26</sup>, dispõe que todo cidadão e cidadã tem o direito de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos ou escolhidas; de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores e eleitoras; e de ter acesso às funções públicas de seu país, em condições gerais de igualdade, sem qualquer discriminação, conforme combinação de seus artigos 25 e 2(1).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969<sup>27</sup>, estabeleceu o direito de participação política nesses mesmos termos, conforme seu artigo 23, com a ressalva de que o exercício dos direitos políticos pode ser regulado com atenção às diferenças de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação em processo penal por juiz competente<sup>28</sup>. Não obstante, o direito de participação na vida política local também é previsto pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade, conforme artigo VIII.

Segundo Fabienne Peter<sup>29</sup>, o reconhecimento do direito humano de participação política garante a legitimidade

---

26 Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992.

27 Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.

28 Ressalta-se que a ressalva feita quanto à regulação dos direitos políticos por cada Estado não deve excluir outros direitos e garantias inerentes ao ser humano ou que decorram da forma democrática representativa – sem menção à democracia participativa – de governo, nos termos do artigo 29 da referida Convenção.

29 PETER, Fabienne. The Human Right to Political Participation. *Journal of*

política dos demais direitos humanos, uma vez que, sem o direito de participação no processo deliberativo que constitui a razão pública, isto é, o governo e os assuntos públicos, estes padecem de justificação e, conseqüentemente, de legitimidade política para suas decisões. Nesse sentido, entende-se que a (efetiva) participação política das pessoas integrantes da comunidade nos processos deliberativo e decisório de formulação das regras de convivência e de governo é o fator que justifica esses próprios atos, bem como que lhes confere legitimidade e autenticidade, considerando que a gerência de uma sociedade deve atender às demandas e reivindicações de seus próprios membros e membras.

Não se pode assumir, todavia, que o direito de participar politicamente corresponde a um direito à democracia<sup>30</sup>, mas, em se tratando o Brasil de um Estado Democrático de Direito, conforme estabelece o artigo 1º da CF/88, os processos decisórios democráticos são necessários e indispensáveis à legitimidade política das decisões de governo tomada no país, assim como do próprio governo<sup>31</sup>. Dessa forma, considerando que um governo de fato democrático é a expressão da participação de todas e todos os seus habitantes<sup>32</sup> na formulação, na aplicação e na execução das regras de convivência e das políticas públicas, uma verdadeira participação *na* e *da* cidade deve ser verificada conforme a efetividade do direito dos habitantes influírem politicamente nas decisões de governo da comunidade.

---

Ethics & Social Philosophy, [s.l.], v. 7, n. 1, February 2013. Disponível em: <[http://www.jesp.org/PDF/human\\_right\\_to\\_political\\_participation\\_final.pdf](http://www.jesp.org/PDF/human_right_to_political_participation_final.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 01 e 13.

30 Idem, p. 11.

31 Ibidem.

32 DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos Humanos e Cidadania. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004. (Coleção Polêmica). P. 83.

Além disso, considerando a noção de “cidade” definida no tópico anterior, as decisões políticas devem constituir uma síntese das diferentes opiniões dos diferentes grupos que compõem e habitam o espaço urbano<sup>33</sup>, a fim de garantir a efetividade democrática da cidadania e do próprio direito à cidade.

### **3. Cidadania passiva, direitos políticos restritivos, cultura política não participativa**

Segundo aponta José Murilo de Carvalho<sup>34</sup>, há diferentes formas e caminhos para se construir a concepção de cidadania, os quais afetam de forma diferenciada a construção dos sentidos de cidadão e de cidadã e da própria democracia.

Ressalta-se que, no Brasil, desde a colonização, a formação de uma sociedade escravocrata, combinada com uma economia monocultora e latifundiária, uma população desprovida de educação e um Estado absolutista não proporcionou a construção de uma sociedade política ou de uma identidade nacional brasileiras. Consequentemente, não permitiu o desenvolvimento de um sentido de cidadania com a noção de igualdade e com a consciência de direitos<sup>35</sup>. Sob a influência da colonização portuguesa, a construção da concepção de cidadania foi marcada por uma tradição de iniciativa estatal, com a concentração do poder político na esfera de atuação e na figura burocratizada do Estado, resultando no desenvolvimento de uma verdadeira “estadania<sup>36</sup>”.

---

33 DALLARI, Dalmo. O que é participação política. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992. P. 93-94.

34 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 220-221.

35 Idem, p. 23-29.

36 CARVALHO, José Murilo de. Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil

Nem mesmo o fenômeno populista que marcou o período do Estado-Novo promoveu uma concepção ampla de cidadania no país, pois implicava uma relação paternalista e clientelista entre governo e cidadãos: enquanto abria o espaço político para as massas populares com o reconhecimento dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos, também colocava os cidadãos em posição de lealdade e dependência quanto aos líderes<sup>37</sup>. A questão social era objeto de políticas públicas seletivas, de caráter populista, com a finalidade de promover a cidadania de tais “clientes”<sup>38</sup>. O “cidadão” não era compreendido enquanto sujeito de direitos, o que impedia a construção de uma autêntica comunidade e da cidadania ativa<sup>39</sup>.

Entretanto, a partir da década de 1980, com o processo de derrubada do regime militar no país, o aumento das reivindicações populares levou ao início de um processo de transição democrática<sup>40</sup> que resultou no fenômeno denominado “o retorno do cidadão”. Tal fenômeno promoveu o resgate da importância política e teórica do tema da cidadania em relação à democracia e aos direitos humanos<sup>41</sup>,

---

del Siglo XIX. In: SABATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía política e formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE, COLMEX, FHA, 1999. P. 225 e 342. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 221.

37 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 130.

38 BELLO, Enzo. *A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano*. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 51. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 92.

39 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 57.

40 BELLO, Enzo. *A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano*. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 57 e 60.

41 KYMLICKA; NORMAN, 1997 apud BELLO, Enzo. *A Cidadania no*

trabalhando com as noções de “cidadania ativa” e “cidadania passiva”: a primeira referente à participação política direta dos cidadãos e cidadãs na comunidade; e a segunda, à titularidade de direitos e deveres pelos cidadãos e cidadãs e sua proteção perante o Estado<sup>42</sup>.

Esse resgate da democracia buscou reconhecer as demandas de grupos sociais vulneráveis, por meio da participação ativa e direta de novos setores da sociedade civil no processo político de reorganização institucional, em conjunto com sujeitos já tradicionais (como os sindicatos e os partidos políticos)<sup>43</sup>. Nesse contexto foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF/88), denominada “Constituição Cidadã<sup>44</sup>”. Identificou-se, assim, uma nova concepção de “cidadania ampliada”, a qual representa a formação de novos sujeitos sociais ativos e de identidades coletivas no cenário político, por meio do reconhecimento de novos direitos a sujeitos já existentes, e de direitos já existentes a novos sujeitos<sup>45</sup>.

Contudo, a conjugação da transição democrática com a implementação do modelo econômico neoliberal a partir da década de 1990 resultou em uma discrepância entre a tentativa de ampliação substancial da democracia e a postura estatal restritiva<sup>46</sup>, além do questionamento acerca da própria

---

Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 21-22.

42 WALZER, 2001 apud BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 22.

43 BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 61-62. TELLES; PAOLI, 2000 apud BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 62.

44 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 201-211.

45 BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 63.

46 DAGNINO, 2006 apud BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 64-65; VAINER, 2000

noção tradicional de direitos<sup>47</sup>. O sentido da nova perspectiva ampliada da cidadania foi relativizado pela ascensão do modelo neoliberal mediante uma estratégia de esvaziamento da esfera política, privatização dos processos deliberativos e despolitização da questão social<sup>48</sup>. A cidadania passou a ser compreendida de forma restritiva e privada, sem oportunidade para o reconhecimento de novas demandas e com o agravamento das desigualdades e injustiças sociais<sup>49</sup>.

Conforme se verifica dessa (e)(in)volução da concepção moderna tradicional de cidadania, a precedência dos direitos sociais em relação aos direitos civis e políticos ocasionou a centralização do poder político na figura do Estado e de seu aparato burocrático-estatal, desde a formação do “Estado” brasileiro, resultando numa cultura em que a iniciativa e a participação no poder competem primeiramente a ele. Nessa cultura política de “estadania<sup>50</sup>”, os sistemas coronelista, paternalista, clientelista e corporativista de exercício do poder político conferem ao cidadão e à cidadã uma participação restrita e passiva, conforme o espaço e o poder políticos que lhes concede o próprio Estado – e as elites dominantes.

---

apud ROLNIK, Raquel. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 242.

47 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 201.

48 BELLO, Enzo. *A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos*. Caxias do Sul: Educs, 2013. P. 237.

49 BELLO, Enzo. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 66 e 69. BELLO, Enzo. *A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos*. Caxias do Sul: Educs, 2013. P. 237-238.

50 CARVALHO, José Murilo de. *Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del Siglo XIX*. In: SABATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía política e formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE, COLMEX, FHA, 1999. P. 325; CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 221.

Não obstante, a apropriação da concepção de cidadania pelo modelo capitalista neoliberal revelou-se como uma estratégia de afastamento e neutralização do poder de influência da população mediante o esvaziamento da esfera política, a privatização dos processos deliberativos e a despolitização da questão social<sup>51</sup>. Ademais, a ausência de uma organização ampla e autônoma da sociedade civil resulta no prevalecimento dos interesses privados, também de cunho coronelista, paternalista, clientelista e corporativista; conseqüentemente, a representação política acaba distanciada dos problemas sociais e também esvaziada de seu poder<sup>52</sup>. O governante ou o parlamentar eleitos são assumidos, então, como “os intérpretes dos interesses da nação”, com uma “potestade política não consultiva”, delegada pelos eleitores em sua audiência passiva<sup>53</sup>.

Outrossim, a falta de exercício reiterado do poder político de forma autônoma pela sociedade civil, decorrente dos fatores mencionados, comprometeu o aprendizado de toda a população (dos “governantes” e dos “governados”) acerca da concepção de cidadania e das próprias noções de democracia representativa e participativa, sendo a ausência dessa educação “cidadã” um dos principais obstáculos à construção da cidadania<sup>54</sup>.

---

51 BELLO, Enzo. *A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos*. Caxias do Sul: Educus, 2013. P. 237. DALLARI, Dalmo. *O que é participação política*. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992. P. 85.

52 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 171 e 223.

53 O'DONNELL, 1994 apud CANTONI, Stefania Lapolla. *Participação Política não Eleitoral na Argentina e no Brasil: (o que) mudou nas últimas décadas?* Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. P. 34-35.

54 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. *Passim*.

A conjugação de tais fatores resulta na adoção de uma concepção restritiva e passiva de cidadania, compreendida como um *status* de direitos que perpetua um quadro de posições sociais hierárquicas e desiguais, implicando um déficit de efetivação democrática da própria cidadania<sup>55</sup>. A compreensão dos direitos políticos e da participação política também é restrita, limitada a direitos eleitorais, desconsiderando as dimensões de fiscalização e contestação inerentes à democracia, condicionando o exercício da cidadania política ao ingresso no Poder Judiciário e buscando anular a relevância da atuação dos movimentos sociais<sup>56</sup>.

Conforme descreve José Murilo de Carvalho<sup>57</sup> ao analisar o desenvolvimento da concepção de cidadania no Brasil, a titularidade e o exercício dos direitos políticos sempre foram limitados a determinada parcela da população, com parâmetros seletivos e excludentes. Consequentemente, a própria noção de democracia é pré-condicionada e uma mesma mentalidade de exercício de poder político continua a vigor: o sistema coronelista tornou-se paternalista e clientelista, e também corporativista, em que votos são trocados por favores, pela manutenção de privilégios, ou por alguma espécie de caridade, prevalecendo essa cultura política num cenário de ausência de ampla organização autônoma da sociedade civil<sup>58</sup>.

Não se busca o reconhecimento e a efetivação de direitos, de forma difusa e coletiva, mas sim a garantia de

---

55 BELLO, Enzo. A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos. Caxias do Sul: Educs, 2013. P. 25-26.

56 BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 67-68.

57 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. Passim.

58 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 223.

vantagens individuais que, quando concedidas, ao invés de ampliarem a prática da cidadania a todos os grupos, promovem a manutenção de uma estrutura político-social excludente. Como bem observam Milton Santos<sup>59</sup> e Ana Fani Alessandri Carlos<sup>60</sup>, trata-se da substituição do cidadão e da cidadã pelo consumidor e pela consumidora.

Ademais, o esvaziamento, a alienação e a despolitização da esfera política também promovem o desenvolvimento de sentimentos de ceticismo e indiferença, ou até mesmo de hostilidade e aversão aos valores e às instituições democráticas, implicando numa descrença quanto à participação política<sup>61</sup>. No âmbito de uma cidadania “estrita”, Enzo Bello<sup>62</sup> aponta que a ampla constitucionalização do sufrágio universal convive com esses esvaziamento e alienação generalizados da esfera política, então agravados pelo contexto de injustiças e desigualdades socioeconômicas e convertidos numa crise da democracia representativa<sup>63</sup>.

---

59 SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. P. 25.

60 CARLOS, Ana Fani Alessandri. Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate. *GeoTextos*, v. 6, n. 1, p. 179-189, jul. 2010. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/4311>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 187.

61 CANTONI, Stefania Lapolla. *Participação Política não Eleitoral na Argentina e no Brasil: (o que) mudou nas últimas décadas?* Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. P. 38.

62 BELLO, Enzo. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 64-67.

63 Segundo o autor, seria uma manifestação do fenômeno da “confluência perversa”, segundo o qual a ampliação substancial da democracia, proveniente das reivindicações da sociedade civil, seria contraposta à postura restritiva, seletiva e minimalista da política estatal (BELLO, Enzo. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 67; DAGNINO, 2004 apud BELLO, Enzo. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 64-65).

Não obstante, Ermínia Maricato<sup>64</sup> destaca também o “tradicional” não reconhecimento da existência dos conflitos sociais pela sociedade brasileira, em que o debate democrático é substituído pela repressão ou a desmoralização dos interlocutores quando o conflito envolve antagonismos presentes no âmbito da convivência<sup>65</sup>. Institui-se um pensamento autoritário como se resultante de uma construção coletiva<sup>66</sup>, criando uma “versão única e dominante da realidade”: os conflitos sociais são mascarados, reprimidos e desqualificados, com a prevalência de interesses particulares (leia-se privilégios)<sup>67</sup>. Percebe-se, portanto, que essa cultura política não participativa é perpetuada no país, sendo cotidianamente atualizada e alimentada para garantir a manutenção de posições sociais hierarquizadas e fazer prevalecer o ideário de uma comunidade uníssona e homogeneizada.

Entretanto, essas práticas “tradicionais” devem ser superadas e substituídas pela prática da cidadania ampla e ativa na luta pelo reconhecimento de direitos<sup>68</sup>. Justamente por se tratar de um fenômeno cultural e historicamente construído, a cidadania é definida por interesses e práticas de luta política concretos, bem como por sua contínua transformação, conforme a dinâmica de conflitos reais<sup>69</sup>. Assim, as novas relações contemporâneas entre Estado e

---

64 MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. P. 71-72.

65 A autora faz menção apenas aos antagonismos de classe.

66 CHAUI, 2000 apud MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. P. 72.

67 MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. P. 72-74.

68 BELLO, Enzo. A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos. Caxias do Sul: Educs, 2013. P. 95 e 104.

69 DAGNINO, 1994 apud BELLO, Enzo. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 80.

sociedade civil, aliadas às demandas surgidas pela exclusão e alienação social na experiência cotidiana do país, revelam a necessidade de reconstrução de uma concepção de cidadania dinâmica, ativa e participativa<sup>70</sup>.

Nesse sentido, considerando que a formação, a positividade e a concretização dos direitos de cidadania dependem das formas de acesso e influência dos diversos grupos sociais nas decisões do Legislativo, do Executivo e do Judiciário<sup>71</sup>, a construção de espaço(s) de participação política que promovam a enunciação dos grupos historicamente excluídos revela-se tarefa imprescindível<sup>72</sup>. Todavia, a construção de um ambiente urbano de convivência democrática dos conflitos sociais não pretende extingui-los – o que seria impossível num ambiente essencialmente heterogêneo –, mas sim formar cidadãs e cidadãos interlocutores sobre as principais questões urbanas<sup>73</sup> e fomentar o aprendizado e a conscientização da população para a construção de uma nova cultura política, democrática e participativa.

---

70 BELLO, Enzo. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 129.

71 ALFONSIN, Betânia de Moraes. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 07, n. 01, p. 71-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 77.

72 MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. P. 72. MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. P. 166.

73 MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. P. 73-74. MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. P. 166.

#### 4. A gestão democrática da cidade e a participação direta institucionalizada<sup>74</sup>

Conforme aponta Leonardo Avritzer<sup>75</sup>, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para a elaboração da Constituição Federal, no período entre 1985 e 1988, é considerada um divisor de águas no que toca à participação política no Brasil, em virtude da sua orientação participativa. As atividades realizadas pela referida Assembleia permitiram emendas populares no texto constitucional em elaboração e desencadearam uma campanha popular para a apresentação de propostas vinculadas às políticas públicas.

Durante dito processo, movimentos comunitários reivindicaram o direito de participação no processo de tomada de decisão, especialmente a nível local, o que, além de aumentar a própria participação popular, também implicou na inclusão de temáticas até então “ignoradas” pelo sistema político e na redefinição de identidades<sup>76</sup>. A elaboração da CF/88 representou o início de um processo de conquista (ressignificação) do direito de participação política e de aprofundamento democrático, com um novo arranjo sociopolítico que resultou na criação de instituições e novas práticas participativas<sup>77</sup>.

74 Para fins de esclarecimento terminológico, toda menção à participação popular institucionalizada e seus mecanismos neste trabalho refere-se especificamente à participação por meio de órgãos ou entidades estatais.

75 AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para Discussão 1739. Rio de Janeiro: IPÊA, maio/2012a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 390.

76 SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1). P. 58-59.

77 AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à

Esse conjunto de inovações participativas permitiram a vocalização das diversas demandas da realidade social e novas articulações entre democracia representativa e participativa, estas de forma combinada e complementar, propiciando uma maior descentralização e o diálogo social na formulação e concretização do desenho institucional e na implementação de políticas públicas<sup>78</sup>. O propósito dessa descentralização dialógica resumia-se na (re)democratização do Estado e, conseqüentemente, na aproximação da elaboração e da execução das políticas públicas às reais necessidades da população<sup>79</sup>. Com a ampliação da democratização, ou a sua restauração, também ocorreu um processo de ressignificação cultural da noção de democracia, ou da configuração dos sujeitos e das relações sociais vigentes, surgindo a concepção de um “direito a ter direitos<sup>80</sup>”.

---

interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, novembro/2012b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 390. SILVA, Sandro Pereira. *Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira*. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 07 e 09.

78 AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 443. SILVA, Sandro Pereira. *Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira*. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 07.

79 SILVA, Sandro Pereira. *Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira*. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 10.

80 DAGNINO, 1994 apud SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER,

Assim, as reivindicações de diferentes grupos sociais organizados em associações civis autônomas e movimentos sociais<sup>81</sup> levaram à inclusão da reforma urbana na CF/88, com a instituição do poder local autônomo e de diretrizes da participação popular na política urbana. Para tanto, foram estabelecidos espaços de formato institucional híbrido, instrumentos, mecanismos e estratégias para incluir diferentes sujeitos na gestão das políticas urbanas<sup>82</sup>. Em termos de

---

Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1). P. 56. SADER, 1988 apud SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1). P. 56. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1). P. 56.

81 AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, novembro/2012b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 385-394. SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 09.

82 ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez. A Democracia na Construção de Cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014, Salvador. Anais... Salvador: XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014. Disponível em: <[http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO\\_RII.pdf](http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO_RII.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 02. SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de

política urbana, a CF/88 marcou a instituição de uma nova ordem urbanística no Brasil<sup>83</sup>, segundo a qual a política de desenvolvimento urbano passou a objetivar a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, nos termos do *caput* do seu artigo 182.

Ressalta-se que, já em seu artigo 1º, II, a CF/88 institui a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, estabelecendo também que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos do seu parágrafo único. No âmbito da participação política, a CF/88 prevê, por exemplo, a iniciativa popular para projetos de lei, conforme artigo 61, §2º; o plebiscito e o referendo, previstos no artigo 14, I e II; o direito de ação popular, conforme artigo 5º, LXXIII; e a cooperação de associações representativas da sociedade civil no planejamento urbano, nos termos do artigo 29, XII.

Posteriormente, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) regulamentou a política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da CF/88 e fixou suas diretrizes gerais, incluindo,

---

Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 10.

- 83 DIAS, Daniella S. A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47, n. 186, abr./jun. 2010, p. 77-88. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198674/000888819.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 78; ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez. A Democracia na Construção de Cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014, Salvador. Anais... Salvador: XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014. Disponível em: <[http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO\\_RII.pdf](http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO_RII.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 04.

principalmente, a garantia do direito à cidade sustentável e o princípio da gestão democrática da cidade, conforme artigo 2º, I e II, respectivamente. Ressalta-se que o Estatuto da Cidade foi elaborado sob a ideia de que a participação popular direta é condição (imprescindível) para a alteração do padrão clientelista e excludente das políticas sociais<sup>84</sup>.

Nesse sentido, considerando a necessidade de verificação das demandas reais das populações para a definição de políticas públicas efetivas<sup>85</sup>, a gestão democrática da cidade foi estabelecida como uma das diretrizes da política urbana, a qual promove a participação direta da população, ou indireta, por meio de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, durante a formulação, a execução e o acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 2º, II. Dito princípio exclui a tradicional gestão exclusiva e verticalizada do Estado e busca assegurar a participação da sociedade civil na construção e administração do espaço urbano, por meio de uma gestão horizontalizada, aproximando (e vinculando) a política urbana das demandas da realidade social da própria comunidade<sup>86</sup>.

Reconhecendo a cidade como uma construção coletiva<sup>87</sup>, a gestão democrática da cidade cuida da participação das destinatárias e destinatários, de forma direta ou indireta, nas três fases da política urbana: a formulação, a execução e o

---

84 SANTOS, 2011 apud ROLNIK, Raquel. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 246.

85 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. P. 298.

86 Idem, p. 37 e 298.

87 SILVA, Mércia Maria Alves da Silva; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MÜLLER, Cristiano. O Direito à Cidade no Brasil no Período 2008-2011: desafios para efetivação da agenda da reforma urbana. In: MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS et al. (org.). Direitos Humanos no Brasil 3: diagnósticos e perspectivas. Passo Fundo: IFIBE, 2012. P. 179.

acompanhamento<sup>88</sup>. Isso porque a democracia participativa configura substrato de legitimação, otimização e efetivação dos resultados nos processos de construção e gestão da cidade<sup>89</sup>. Igualmente, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade garante a todas as pessoas o direito de participar de todas as fases das políticas públicas e do orçamento das cidades, mediante formas diretas e representativas, a fim de fortalecer a transparência, a eficácia e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares, nos termos de seu artigo II, 1.2.

Nesse sentido, a gestão democrática da cidade consiste em fundamento e expressão do direito à cidade e traduz-se numa oportunidade de produção e prática da cidadania<sup>90</sup>, pois busca: (i) promover a participação de todas e todos os habitantes na formulação, na aplicação, na manutenção e na fiscalização das políticas urbanas; (ii) promover e fortalecer o diálogo constante entre o Estado e os diversos grupos que compõem o ambiente urbano, a fim de harmonizar os interesses sociais, públicos e/ou privados<sup>91</sup> e fazer valer a função social da cidade e da propriedade urbana; (iii) tornar visíveis os conflitos sociais existentes na cidade e construir um espaço de participação e debate democráticos<sup>92</sup>, promovendo

---

88 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. P. 37-38.

89 LUFT, Rosângela Marina. *Políticas Públicas Urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 195.

90 BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. *El espacio público: ciudad e ciudadanía*. Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44358990\\_El\\_espacio\\_publico\\_ciudad\\_y\\_ciudadania\\_Jordi\\_Borja\\_y\\_Zaida\\_Muxi](https://www.researchgate.net/publication/44358990_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_Jordi_Borja_y_Zaida_Muxi)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 73.

91 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. P. 299.

92 MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. P. 71-72. MARICATO, Ermínia; SANTOS

a elaboração de políticas públicas urbanas que considerem o bem estar de toda a heterogeneidade.

Reciprocamente, a ampliação dos direitos de cidadania e a busca por sua efetivação promovem a gestão democrática da cidade<sup>93</sup>, ensejando a criação de canais institucionais de participação direta da sociedade civil na gestão urbana e privilegiando a democracia participativa à representativa. Conforme aponta Enzo Bello<sup>94</sup>, a “mera espera” dos cidadãos e cidadãs pela prestação de serviços públicos, então expressão de uma concepção passiva e restrita de cidadania, seria substituída pela sua participação direta na formulação e implementação dos sistemas urbanos, com o exercício de uma cidadania ativa e ampliada.

A fim de “operacionalizar” a gestão democrática do espaço urbano, o Estatuto da Cidade prevê rol (não taxativo) de instrumentos, nos termos de seus artigos 43 a 45, como, por exemplo, os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal (artigo 43, I), e os debates, audiências e consultas públicas (artigo 43, II).

Nesse sentido, segundo Leonardo Avritzer<sup>95</sup>, esse sistema de participação popular institucionalizada gerou

---

JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. P. 166.

93 FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right To the City” in Brazil. *Social & Legal Studies*, Londres, v. 16, n. 2, 2007, p. 201-219. Disponível em: <<http://1mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2018. P. 208.

94 BELLO, Enzo. A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos. Caxias do Sul: Educs, 2013. P. 96.

95 AVRITZER, Leonardo. Participation in Brazil democratic Brazil: from poplar hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 45.

um longo processo de inclusão social e redução das desigualdades no Brasil<sup>96</sup>, a fim de alterar o padrão de exclusão popular do sistema político vigente até o período de transição democrática – isto é, desenvolvido conforme um sistema clientelista e corporativista inserido numa cultura política não participativa. O padrão de participação popular desenvolvido durante o período de 1985 a 2013 concentrou-se na promoção da participação (influyente) da população de baixa renda<sup>97</sup>, por meio de desenhos institucionais que permitiram o estabelecimento de um projeto participativo de: criação das condições para a instauração de processos deliberativos de tomada de decisão quanto à formulação, execução e fiscalização de políticas governamentais; inclusão e interação dos sujeitos sociais com o governo nesses processos; e aumento da eficácia e da efetividade das políticas públicas<sup>98</sup>.

- 
- 96 Boaventura Sousa Santos (SANTOS, Boaventura de Sousa. *Desigualdad, Exclusión y Globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad e la diferencia*. Revista de Interculturalidad, Chile, a. 1, n. 1, p. 09-44, octu. 2004/mar. 2005. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Desigualdad%20exclusi%C3%B3n%20y%20globalizaci%C3%B3n.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 10) diferencia “desigualdade” de “exclusão”: enquanto a primeira consiste no resultado de um tratamento discriminatório decorrente de um fenômeno socioeconômico (a divisão de classes), a segunda resulta de um tratamento discriminatório decorrente de um fenômeno sociocultural (o não reconhecimento de identidades que não se enquadram num “padrão universal”).
- 97 População com renda mensal entre um e cinco salários mínimos e nível fundamental de escolaridade, em média (AVRITZER, Leonardo. *Participation in Brazil democratic Brazil: from poplar hegemony and innovation to middle-classe protest*. Opinião Pública, Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 54).
- 98 AVRITZER, Leonardo. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para Discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA, maio/2012a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 21. AVRITZER, Leonardo. *Participation in Brazil democratic Brazil: from poplar hegemony and innovation to middle-classe protest*. Opinião Pública,

A garantia da participação popular e democrática por meio da gestão participativa nas diferentes etapas das políticas públicas promove a congregação de diversos sujeitos, individuais e coletivos, com diferentes estruturas de recursos – materiais e simbólicos – e com diferentes necessidades e interesses, além do seu envolvimento em disputas dialogais sobre questões específicas<sup>99</sup>, a fim de alcançar a melhor alternativa para o bem-estar coletivo.

Assim, a concretização da gestão democrática da cidade por meio da institucionalização da participação popular direta nas etapas das políticas públicas urbanas busca assegurar o seu direito de luta por tal direito, isto é, pela participação política popular e democrática no espaço urbano, bem como construir e disseminar (ensinar e aprender) uma cultura política verdadeiramente participativa.

Entretanto, o conjunto das manifestações a partir de junho de 2013, no Brasil, revelou uma contestação latente e acumulada acerca do potencial participativo e democrático dos espaços institucionais de participação dos cidadãos e das cidadãs no processo decisório sobre a construção e a organização das políticas de governo<sup>100</sup>. Segundo afirmam

---

Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 54. MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. P. 187.

99 SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 10-12 e 16.

100 ROLNIK, Raquel. O lugar da participação popular. Folha de S. Paulo, Ex-Colunistas, 16 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/06/1470857-o-lugar-da-participacao-popular>>.

Maria de Lourdes Zuquim e Liliana María Sánchez Mazo<sup>101</sup>, atualmente a participação na política urbana manifesta-se em meio a discursos e práticas políticas calcadas em tradições institucionais autoritárias e opressoras, mesclando-se às opostas e incompatíveis tentativas de garantia de ampla participação e com elas coexistindo, contraditoriamente.

De fato, considerando que a própria concepção de democracia está em constante disputa<sup>102</sup>, não se pode ignorar que os espaços institucionais de participação política também estão expostos ao risco de contaminação e apropriação pela mesma cultura política não participativa vigente e impregnada nas esferas políticas representativas<sup>103</sup>. Ocorre que o ordenamento jurídico também é uma construção humana, elaborado e aplicado por seres humanos e humanas e, portanto, apresenta um caráter histórico-cultural. Por essa

---

shtml>. Acesso em: 22 maio 2018. P. 01.

- 101 ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez. A Democracia na Construção de Cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014, Salvador. Anais... Salvador: XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014. Disponível em: <[http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO\\_RII.pdf](http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO_RII.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 17.
- 102 SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 16.
- 103 ROLNIK, Raquel. O lugar da participação popular. Folha de S. Paulo, Ex-Colunistas, 16 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/06/1470857-o-lugar-da-participacao-popular.shtml>>. Acesso em: 22 maio 2018. P. 02. SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 16.

razão, o uso do direito posto apresenta interpretações e aplicações variadas, inconstantes e até mesmo contraditórias<sup>104</sup>, dependendo do espaço geopolítico no qual foi construído e, principalmente, dos interesses dos grupos sociais que o dominam. Mesmo o processo de (re)construção da cultura cidadã de direitos durante o período de (re)democratização do Brasil foi marcado pela contradição, pois passou a conviver com o projeto neoliberal de política urbana.

Nesse sentido, no Brasil ainda se observa uma continuidade da conjugação da política econômica neoliberal com a adoção de políticas sociais voltadas à redução das desigualdades<sup>105</sup>. Apesar da inovação político-cultural, as “velhas práticas” clientelistas, patrimonialistas, corporativistas, etc. que estruturaram as relações políticas no país no decorrer da história acabam renovadas, mas não superadas<sup>106</sup>.

Como bem apontam Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer<sup>107</sup>, as inovações participativas combatem interesses e concepções hegemônicas e, por essa razão, também são combatidas ou descaracterizadas por eles, o que os autores consideram ser “a vulnerabilidade e a ambiguidade da participação” perante “os perigos da perversão e da cooptação”. Consequentemente, sujeitos a esses “riscos de exposição”, os canais institucionais de participação podem

---

104 BROWN, Wendy. Lo que se Pierde con los Derechos. In: BROWN, Wendy. States of Injury. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 96-134. P. 82.

105 BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 81-82.

106 ROLNIK, Raquel. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 247-248.

107 SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1). P. 60 e 74.

resultar num produto das relações políticas de dominação consolidadas histórica e culturalmente, ou podem ser apropriados por ele.

Em ambos os casos, esses espaços institucionalizados podem ser esvaziados de seu sentido e tornar-se meros instrumentos de (re)produção e manutenção da desigualdade de acesso aos processos decisórios, uma vez que essa estrutura desigual alimenta o sistema político não participativo (clientelista, patrimonialista e corporativista) ao mesmo tempo em que é gerada por ele<sup>108</sup>. As instituições participativas podem chegar a reforçar as dinâmicas de poder que lhe precederam quando capturadas e manipuladas por elites locais e/ou setoriais já estabelecidas e com recursos privilegiados, correndo o risco de funcionarem apenas formalmente, sem a efetiva negociação e construção participativa de políticas públicas<sup>109</sup>.

Contudo, essa realidade prática não obsta o fortalecimento da democracia como experiência participativa<sup>110</sup>, a

---

108 MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. P. 180. SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 16. ROLNIK, Raquel. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 109.

109 ROLNIK, Raquel. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 107. SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 17.

110 ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez. A Democracia

ser exercida no âmbito da convivência social, independente de canais institucionais. Isso porque a política não reduz seu espaço às instituições ou às eleições: existe a sociedade política, que é o espaço da participação cidadã<sup>111</sup>.

## 5. A participação espontânea e a (re)criação dos espaços de manifestação

Desencadeadas pela atuação organizada do Movimento Passe Livre (MPL) na luta contra o aumento da tarifa de transporte público, as manifestações de junho de 2013 significaram uma denúncia à precariedade do espaço urbano e uma reivindicação popular do direito à cidade em vários municípios brasileiros<sup>112</sup>. Além da luta pelo direito à cidade

- 
- na Construção de Cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014, Salvador. Anais... Salvador: XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014. Disponível em: <[http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO\\_RII.pdf](http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO_RII.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 17.
- 111 BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. El espacio público: ciudad e ciudadanía. Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44358990\\_El\\_espacio\\_publico\\_ciudad\\_y\\_ciudadania\\_Jordi\\_Borja\\_y\\_Zaida\\_Muxi](https://www.researchgate.net/publication/44358990_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_Jordi_Borja_y_Zaida_Muxi)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 73.
- 112 AVRITZER, Leonardo. Participation in Brazil democratic Brazil: from poplar hegemony and innovation to middle-classe protest. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 49. MOVIMENTO PASSE LIVRE/SP. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 14; ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 08. ROLNIK, Raquel. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São

de forma ampla, a multiplicidade e a diversidade das vozes presentes em tais eventos reivindicava o próprio direito de participação política, alterando o padrão de participação (institucional) que vigorava no país até então<sup>113</sup>. Caracterizada pela horizontalidade; pela articulação em rede; pelo pluralismo de sujeitos políticos e pela fragmentação e disputa de pautas<sup>114</sup>, a (re)ocupação das ruas das cidades significou a participação, a autogestão e a nova forma da população fazer política, como uma expressão de indignação e protesto contra a falta de espaço para participação na elaboração e na gestão das políticas públicas urbanas<sup>115</sup>.

E foi assim, (re)ocupando as ruas, (re)organizando os espaços e (re)apropriando suas formas, que os e as manifes-

---

Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 109.

- 113 AVRITZER, Leonardo. Participation in Brazil democratic Brazil: from poplar hegemony and innovation to middle-classe protest. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 46; ROLNIK, Raquel. *Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 109 e 176.
- 114 ALFONSIN, Betânia de Moraes. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 01, p. 71-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 86. AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. P. 67. ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Ana. Junho está sendo. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). *Cidades*. Rio de Janeiro: Funarte, 2016. P. 532.
- 115 AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. P. 63 e 75. ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 10. ROLNIK, Raquel. O lugar da participação popular. *Folha de S. Paulo, Ex-Colunistas*, 16 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/06/1470857-o-lugar-da-participacao-popular.shtml>>. Acesso em: 22 maio 2018. P. 01.

tantes denunciaram um sentimento aparentemente generalizado de alheamento em relação aos processos decisórios da política urbana e de falta de expressão pública de uma parte (enorme) da população<sup>116</sup>, como se não houvesse canais que pudessem propiciar o diálogo entre população e governo. Segundo Leonardo Avritzer<sup>117</sup>, o crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil e a sua reivindicação por autonomia e intervenção nas políticas públicas revelaram-se como alguns dos elementos mais importantes para a (re)democratização do país, uma vez que a sua atuação durante a elaboração da CF/88 permitiu a apresentação de emendas de iniciativa popular e a criação de instituições participativas, em diversas áreas<sup>118</sup>.

No Brasil, a participação popular como resistência, exercida fora dos espaços institucionais, é histórica: conforme destaca José Murilo de Carvalho<sup>119</sup>, já na época da independência milhares de habitantes da cidade do Rio de Janeiro foram às ruas, em apoio aos líderes separatistas e contra as tropas portuguesas; algumas rebeliões do período

---

116 ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.P. 10.

117 AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para Discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA, maio/2012a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 09-10.

118 AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009. (Democracia Participativa). P. 28-34; AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, novembro/2012b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 390. ROLNIK, Raquel. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 239.

119 CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 73-81.

da Regência apresentaram caráter popular, como a Revolta dos Cabanos, na província de Pernambuco, a Balaiada, no Maranhão e a Cabanagem, no Pará; no período do Segundo Reinado, houve as grandes revoltas messiânicas de Canudos e do Contestado, na Bahia; por fim, no início do século XX, a Revolta da Vacina, no Rio de Janeiro, expressou a insatisfação da população excluída pela “reforma urbana”, com espontaneidade e dinâmicas próprias.

Assim, a partir da atuação política autônoma da sociedade civil, a participação política direta (e fora do espaço institucional) significa a (re)configuração do espaço público e a (re)ativação da cidadania, uma vez que as novas formas de se fazer política têm preferido a rua como âmbito de ação política e de confrontação dos interesses conflitantes, a partir do exercício coletivo da decisão<sup>120</sup>. Em meio a uma crise representativa crônica e uma pouco efetiva participação institucional, as manifestações de junho de 2013 bem exemplificam essa busca dos cidadãos e cidadãs por novas formas de protagonismo na luta pela (re)construção de uma cidade para todos e todas que a habitam, a partir da (re)ocupação da rua (leia-se do espaço público) e por meio de métodos novos ou de práticas esquecidas renascidas<sup>121</sup>.

---

120 QUIROGA, 2006 apud BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educs, 2012. P. 82-83.

121 ALFONSIN, Betânia de Moraes. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 07, n. 01, p. 71-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 87. CARIBÉ, Daniel. Quem sai, quem fica: os dilemas e os limites da instrumentalização do direito à cidade. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). Cidades. Rio de Janeiro: Funarte, 2016. P. 512. CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. P. 233. ROLNIK, Raquel. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 108 e 177.

Nesse contexto, os “novos” sujeitos políticos buscam (re)criar novos espaços de construção política como alternativas aos instrumentos tradicionais da política institucional, com maior ênfase na ação direta (protestos e reivindicações) e uma atuação em cenários novos, reconstruídos ou retomados (ruas, estradas e praças)<sup>122</sup>. Tais sujeitos apresentam novas demandas ou demandas reprimidas ou marginalizadas, não importando apenas o seu conteúdo, mas também a forma como são reivindicadas: por meio da apropriação da rua e da cidade, ressignificadas como o espaço público que são<sup>123</sup>. Isso porque a mobilização dos movimentos e organizações sociais representa a negação e a resistência ao processo de alienação da cidade<sup>124</sup> e contribui com a revalorização do espaço público, exigindo participação popular na gestão urbana<sup>125</sup> e (re)criando as figuras do cidadão e da cidadã como sujeitos da política urbana<sup>126</sup>.

---

122 BELLO, Enzo. A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos. Caxias do Sul: Educus, 2013. P. 233. ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Ana. Junho está sendo. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). Cidades. Rio de Janeiro: Funarte, 2016. P. 533. VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. P. 40.

123 CARIBÉ, Daniel. Quem sai, quem fica: os dilemas e os limites da instrumentalização do direito à cidade. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). Cidades. Rio de Janeiro: Funarte, 2016. P. 517. ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Ana. Junho está sendo. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). Cidades. Rio de Janeiro: Funarte, 2016. P. 532.

124 CARLOS, Ana Fani Alessandri. Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate. GeoTextos, v. 6, n. 1, p. 179-189, jul. 2010. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/4311>>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 186.

125 Destaca-se que a própria Carta Mundial pelo Direito à Cidade estabelece como conteúdo do princípio da gestão democrática da cidade o fortalecimento da autonomia das organizações populares, além das administrações públicas locais, conforme artigo II, 1.2.

126 BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. El espacio público: ciudad e ciudadanía.

Nesse sentido, a iniciativa autônoma e espontânea da sociedade civil expressa nas manifestações de junho de 2013 baseou-se numa nova cultura política – mais participativa e não institucional. Um “novo” direito de cidadania é demandado pela vocalização dos cidadãos e cidadãs nas ruas da cidade, embasado na participação efetivamente influente de todas e todos na construção do espaço público urbano, independente (e em razão) das suas diferenças: um direito urbano de participação política passa a ser ressignificado e reivindicado.

## 6. O direito urbano de participação política

A participação política popular e democrática engloba a participação de todos e todas, indiscriminadamente, na construção do Estado e das normas que regulam a convivência em comunidade. Entretanto, é imprescindível compreender o espaço público (e político) como um ambiente de encontro da heterogeneidade social, onde se reúnem e conflitam as mais variadas demandas e interesses, numa constante disputa política.

Nesse sentido, os espaços públicos (principalmente o urbano) requerem um debate público e a participação cidadã durante todo o processo de concepção, produção e gestão das políticas públicas, sendo indispensável a participação de todos os interessados e interessadas<sup>127</sup>. A complexidade da dinâmica social e a diversidade dos interesses da população – muitas vezes contraditórios – exigem uma conjugação também diversificada de esferas interativas, institucionais ou

---

Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44358990\\_El\\_espacio\\_publico\\_ciudad\\_y\\_ciudadania\\_Jordi\\_Borja\\_y\\_Zaida\\_Muxi](https://www.researchgate.net/publication/44358990_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_Jordi_Borja_y_Zaida_Muxi)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 32.

127 Idem, p. 40.

não, a fim de que aqueles sejam reconhecidos e possam ser traduzidos em questões a serem consideradas pelas políticas governamentais<sup>128</sup>.

No que toca aos canais institucionais de participação popular, ainda que possam ser contaminados e capturados pelas “velhas práticas” não participativas, não se deve simplesmente ignorá-los, deslegitimá-los ou abandoná-los, mas sim analisá-los, interpretá-los e aplicá-los sob a perspectiva de uma gama variada de outros (novos) instrumentos e linguagens<sup>129</sup> – uma nova cultura política, por exemplo. Apesar de muitas vezes serem permeadas por “velhas” relações de poder e utilizadas como instrumentos de (re)produção e perpetuação de desigualdades, as instituições participativas ainda consistem num meio de diálogo e aproximação entre sociedade civil e Poder Público, bem como no espaço de disputa política pelos reconhecimento e efetividade de direitos<sup>130</sup>.

Não obstante, a institucionalização da participação política não anula a participação autônoma dos diversos sujeitos sociais, individual e/ou coletivamente, e nem prevalece perante a espontaneidade política e autogestionária das organizações e movimentos sociais, uma vez também consistiram em forças políticas legítimas<sup>131</sup>. Na prática, as

---

128 SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 25.

129 WILLIAMS, Patricia. La Dolorosa Prisión del Lenguaje de los Derechos. In: WILLIAMS, Patricia. *The Alchemy of Race and Rights*. Cambridge: Harvard University Press, 1991, p. 146-165. P. 50.

130 SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 17 e 30.

131 Idem, p. 19 e 25.

instituições participativas exercem uma relação de complementaridade e influência recíproca ante as iniciativas autônomas de participação da sociedade civil e as instituições tradicionais de representação política<sup>132</sup>, sendo garantida a participação política por meio de sua combinação.

Nesse sentido, um “novo” direito de participação política é (re)inventado e reivindicado pelas “novas” demandas dos “novos” sujeitos políticos, envolvendo um misto de participação institucional e não institucional, direta ou representativa. Essa nova forma de se fazer política consiste na mudança da cultura política vigente, necessária para a (re)construção do espaço público como ponto de encontro, de manifestação política e de prática da cidadania, a fim de torná-lo propriedade coletiva de todos os cidadãos e cidadãs, considerando a dimensão pública da vida urbana<sup>133</sup> e a cidade como o espaço público em si<sup>134</sup>.

---

132 DANNER, 2015 apud SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 19-20. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1). P. 73. SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 19.

133 CARIBÉ, Daniel. Quem sai, quem fica: os dilemas e os limites da instrumentalização do direito à cidade. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). Cidades. Rio de Janeiro: Funarte, 2016. P. 513. ROLNIK, Raquel. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. P. 141.

134 Segundo Jordi Borja e Zaida Muxí (BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida). El espacio público: ciudad e ciudadanía. Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44358990\\_](https://www.researchgate.net/publication/44358990_)

Esse contexto recente de mobilização pela reconfiguração e resgate da esfera pública como espaço político é desencadeado pela (re)apropriação direta e coletiva do território social pelos “novos” sujeitos políticos da sociedade civil autônoma, mediante o exercício de uma nova forma imediata e participativa de fazer democracia, então viabilizada pelas transformações proporcionadas na cidadania<sup>135</sup>. A adoção de uma concepção ativa e ampliada de cidadania no ambiente urbano é imprescindível para a construção de uma cultura política participativa e democrática, visto compreender a participação direta e integral de todos os cidadãos e cidadãs *na* e *da* cidade: construindo-a, dela usufruindo e nela interagindo.

Nesse sentido, ao promover a (re)formulação de uma nova sociedade, na qual as decisões políticas e a construção da cidade sejam verdadeiramente de todos e todas (democráticas), a participação política também favorece o aprendizado e conscientização acerca do próprio processo democrático. Outrossim, essa participação integral de todos e todas *na* e *da* cidade corresponde ao próprio direito à cidade, o qual, definido sob essa concepção ampliada de cidadania, também é composto pelo direito de participação política.

Não obstante, esse “novo” direito é concebido como a reivindicação e o resultado de uma (nova) cultura política baseada no uso e na apropriação democrática dos espaços públicos urbanos e das decisões políticas sobre eles, a fim de garantir o pleno exercício de uma cidadania ativa e ampliada. Como propulsor e resultado da ampliação da prática da cidadania, esse “novo” direito humano e cidadão permite

---

El espacio público ciudad y ciudadanía Jordi Borja y Zaida Muxi>. Acesso em: 17 jan. 2022. P. 07-08 e 13), “a cidade é a gente na rua”.

135 BELLO, Enzo. A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano. Caxias do Sul: Educus, 2012. P. 84-86.

àqueles participar ativamente dos processos decisórios referentes à construção da sua cidade.

## **Cconclusão**

Enquanto espaço de prática da cidadania ampla e participativa, a cidade é o ambiente de exercício de todas as faculdades vinculadas aos direitos de cidadania, incluindo o direito de participação política. Este, por sua vez, não se limita aos direitos eleitorais ou à participação representativa, nem mesmo à participação direta em canais institucionalizados, mas reúne todos os instrumentos de participação influente do cidadão e da cidadã no governo da comunidade que habitam, inclusive as manifestações que ocupam o espaço público.

Nesse sentido, o direito de participação política está contido no rol de direitos assegurados pelo direito à cidade, figurando tanto em seu conteúdo quanto como instrumento para sua reivindicação. Sob a égide do regime do Estado Democrático de Direito, da CF/88 e do Estatuto da Cidade, o princípio da gestão democrática da cidade assegura a participação de todos e todas as habitantes na elaboração, na aplicação e na fiscalização das políticas urbanas, promovendo o permanente diálogo entre poder público e os diversos grupos que compõem a sociedade civil, a fim de harmonizar os interesses conflitantes e legitimar as decisões.

Por fim, a atuação de “novos” sujeitos e a reivindicação por “novos” direitos, com a (re)criação de “novos” espaços e de “novas” formas de manifestação política, (re)constrói não apenas a cidade, mas também o conteúdo e o gozo do próprio direito de participação política.

Trabalho dedicado ao Professor José Murilo de Carvalho (1939-2023), farol no estudo do longo (e contínuo) caminho da cidadania no Brasil, no intuito sempre de que, quando a “cidadania vira gente”, a gente também vire cidadã.

## Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betânia de Moraes. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 01, p. 71-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

ARBACHE, Guilherme Pires. *Querer e Poder: análise quantitativa dos determinantes da participação política no regime democrático brasileiro*. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009. (Democracia Participativa)

\_\_\_\_\_. *Impasses da Democracia no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

\_\_\_\_\_. Participation in Brazil democratic Brazil: from poplar hegemony and innovation to middle-classe protest. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18,

n. 2, p. 383-398, novembro/2012b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para Discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA, maio/2012a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BELLO, Enzo. *A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos*. Caxias do Sul: Educs, 2013.

\_\_\_\_\_. *A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano*. Caxias do Sul: Educs, 2012.

BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. *El espacio público: ciudad e ciudadanía*. Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/44358990\\_El\\_espacio\\_publico\\_ciudad\\_y\\_ciudadania\\_Jordi\\_Borja\\_y\\_Zaida\\_Muxi](https://www.researchgate.net/publication/44358990_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_Jordi_Borja_y_Zaida_Muxi)>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BROWN, Wendy. *Lo que se Pierde con los Derechos*. In: BROWN, Wendy. *States of Injury*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 96-134.

CANTONI, Stefania Lapolla. *Participação Política não Eleitoral na Argentina e no Brasil: (o que) mudou nas últimas décadas? Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.*

CARIBÉ, Daniel. Quem sai, quem fica: os dilemas e os limites da instrumentalização do direito à cidade. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). *Cidades*. Rio de Janeiro: Funarte, 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate. *GeoTextos*, v. 6, n. 1, p. 179-189, jul. 2010. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/4311>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

\_\_\_\_\_. Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del Siglo XIX. In: SABATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía política e formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE, COLMEX, FHA, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004. (Coleção Polêmica).

\_\_\_\_\_. *O que é participação política*. 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

DIAS, Daniella S. A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47, n. 186, abr./jun. 2010, p. 77-88. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198674/000888819.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right To the City” in Brazil. *Social & Legal Studies*, Londres, v. 16, n.

2, 2007, p. 201-219. Disponível em: <<http://1mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. (Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

INSTITUTO PAULO FREIRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Direito à Cidade. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015a. (Cadernos de Formação). Disponível em: <[https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos\\_Formacao\\_Direito\\_Cidade.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Participação Social e Direitos Humanos. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015b. (Cadernos de Formação). Disponível em: <[https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos\\_Formacao\\_Participacao\\_Social\\_DH.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Participacao_Social_DH.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed., 3. reimp. São Paulo: Centauro, 2011.

LUFT, Rosângela Marina. Políticas Públicas Urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

MOVIMENTO PASSE LIVRE/SP. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

PETER, Fabienne. The Human Right to Political Participation. *Journal of Ethics & Social Philosophy*, [s.l.], v. 7, n. 1, February 2013. Disponível em: <[http://www.jesp.org/PDF/human\\_right\\_to\\_political\\_participation\\_final.pdf](http://www.jesp.org/PDF/human_right_to_political_participation_final.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. O lugar da participação popular. Folha de S. Paulo, Ex-Colunistas, 16 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/06/1470857--o-lugar-da-participacao-popular.shtml>>. Acesso em: 22 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Ana. Junho está sendo. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). Cidades. Rio de Janeiro: Funarte, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Desigualdad, Exclusión y Globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad e la diferencia. *Revista de Interculturalidad, Chile*, a. 1, n. 1, p. 09-44, octu. 2004/mar. 2005. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Desigualdad%20exclusi%C3%B3n%20y%20globalizaci%C3%B3n.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1).

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SILVA, Mércia Maria Alves da Silva; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MÜLLER, Cristiano. O Direito à Cidade no Brasil no Período 2008-2011: desafios para efetivação da agenda da reforma urbana. In: MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS et al. (org.). *Direitos Humanos no Brasil 3: diagnósticos e perspectivas*. Passo Fundo: IFIBE, 2012.

SILVA, Sandro Pereira. *Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira*. Texto para discussão 2358. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022.

TRINDADE, Thiago Aparecido. *Direitos e Cidadanias: reflexões sobre o direito à cidade*. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo>

br/pdf/ln/n87/07.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2022.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARI-CATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

WILLIAMS, Patricia. La Dolorosa Prisión del Lenguaje de los Derechos. In: WILLIAMS, Patricia. *The Alchemy of Race and Rights*. Cambridge: Harvard University Press, 1991, p. 146-165.

ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez. A Democracia na Construção de Cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014, Salvador. Anais... Salvador: XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014. Disponível em: <[http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO\\_RII.pdf](http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO_RII.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2022.

---

*Recebido em: 17/01/2022*

*Aprovado em: 28/09/2023*

**Cynthia Soares Carneiro**

*E-mail: cynthia.carneiro@usp.br*

**Laís Gonzales de Oliveira**

*E-mail: laisgooli@gmail.com*