

Ciclos de participação, democracia e políticas urbanas

Cycles of participation, democracy and urban policies

TAÍSA DE OLIVEIRA AMENDOLA SANCHES

ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR

MARIA TEREZA AGUIAR PARREIRA

RESUMO

A partir de 2003, no período dos governos Lula e Dilma, o Brasil parece ter adotado e aprofundado um modelo de gestão participativa baseado nos conselhos setoriais e no ciclo de conferências. No campo da política urbana, presenciou-se a instituição do Conselho das Cidades e do ciclo de Conferências a ele correspondente. Esse modelo sofreu um processo de desmonte após o golpe institucional que levou ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff e, posteriormente, com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, expressando um claro processo de desdemocratização. A eleição do presidente Lula, em 2022, representou uma reconstrução dos espaços de participação que haviam sido desmontados, expressando um novo processo de democratização. A questão central no artigo é discutir esses ciclos de democratização e desdemocratização, refletindo sobre sua instabilidade, os limites do modelo institucional adotado e os desafios para a adoção de uma gestão democrática, tomando como foco as políticas urbanas e a experiência do Conselho das Cidades.

Palavras-chave: governança democrática, conselho das cidades, políticas urbanas, participação social.

ABSTRACT

Since 2003, during the Lula and Dilma governments, Brazil appears to have adopted and deepened a participatory management model based on sectoral councils and a series of conferences. In the field of urban policy, the City Council and its corresponding series of conferences were established. This model was dismantled after the institutional coup that led to the impeachment of President Dilma Rousseff and, subsequently, with the election of President Jair Bolsonaro, expressing a clear process of dedemocratization. The election of President Lula in 2022 represented a reconstruction of the spaces for participation that had been dismantled, expressing a new process of democratization. The central issue of the article is to discuss these cycles of democratization and dedemocratization, reflecting on their instability, the limits of the institutional model adopted and the challenges for the adoption of democratic management, focusing on urban policies and the experience of the City Council.

Key words: democratic governance, city council, urban policies, social participation

INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas no campo dos movimentos sociais brasileiros a partir da década de 1980 foram essenciais para o aprofundamento da democracia brasileira. Sua atuação foi fundamental para a abertura e ampliação de espaços e processos políticos de participação da sociedade civil (Alvarez *et al.*, 2000). Nos anos 1990, experiências como o orçamento participativo e os conselhos setoriais de participação foram amplamente analisadas e festejadas por representarem novos padrões de políticas públicas (Santos Junior *et al.*, 2004) depois de anos de ditadura e repressão.

No campo das políticas urbanas, a consolidação da abertura de espaços de participação vivenciada nos anos anteriores se deu somente nos anos 2000, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que reconheceu a gestão democrática das cidades como um de seus princípios. Posteriormente, em 2003, a criação do Ministério das Cidades viabilizou a existência do Conselho Nacional das Cidades como parte da sua estrutura administrativa. A criação do conselho possibilitou a formulação e negociação de políticas públicas urbanas fundadas no princípio do direito à cidade, a partir da representação de setores governamentais e segmentos da sociedade civil.

A participação direta de diferentes coletivos e grupos sociais nas esferas públicas democráticas permitiu a inclusão daqueles que historicamente foram excluídos das discussões sobre políticas públicas e dos rumos do país e facilitou a visibilidade e a mediação de conflitos de interesses durante as negociações e deliberações sobre tais políticas. É interessante observar que, ao aprofundar o modelo de gestão democrática e promover a participação ampliada de diversos segmentos sociais no debate e na formulação de políticas públicas que incorporam as demandas dos movimentos sociais, o governo federal criou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento orçamentário e superávit fiscal, adotadas na área econômica (Maricato e Santos Junior, 2007, p. 166).

No entanto, é fundamental reconhecer que a ampliação dessas esferas participativas ocorre em um contexto do desenvolvimento capitalista cada vez mais dominado pela lógica financeira, com graves impactos no aumento das desigualdades sociais (Maricato e Santos Junior, 2007), conformando limites às conquistas sociais e à efetiva adoção de políticas públicas promotoras de justiça socioespacial. O caminho para a efetivação de políticas

públicas reformistas com a participação de diferentes atores da sociedade passa a ser conformado por disputas desfavoráveis ao campo progressista.

Duas interpretações emergem nesse contexto. Uma delas considera que os processos de abertura democrática nos anos 1990-2010 teriam sido marcados pelo que Evelina Dagnino (2005) denomina como “confluência perversa”, quando os interesses do Estado neoliberal se unem às reivindicações populares, instrumentalizando o acesso à participação social. Por tal conceito, a autora procurou evidenciar uma realidade em que, além de retirar de sua responsabilidade a oferta de direitos sociais básicos, terceirizando-os, o Estado regula os acessos à participação. Segundo essa abordagem, cidadania passa a ser confundida com participação, posto que é exercida de forma regulada, e os serviços de garantia de direitos passam a ser de responsabilidade de terceiros. A crítica aponta para o fato de algumas ONGs e representantes do terceiro setor terem sido escolhidas pelo Estado como confiáveis interlocutores, ficando a expressão “sociedade civil” cada vez mais aprisionada a essas organizações que possuem “um comportamento aceitável de acordo com os padrões governamentais” (Dagnino, 2005, p. 21). A esfera pública seria, então, reduzida à participação de organizações que se dizem representativas da sociedade civil como um todo. O mesmo tipo de crítica esteve presente durante os anos posteriores, como veremos, com a crescente participação do mercado na consolidação de políticas públicas.

Uma outra perspectiva analítica (Maricato e Santos Junior, 2007; Santos Junior, 2009), por outro viés, destaca o esvaziamento desses espaços como esferas decisórias. Em outras palavras, o alargamento das esferas de participação e a inclusão de novos atores na cena pública estariam ocorrendo concomitantemente a processos decisórios fora dessas arenas, limitando o alcance das suas decisões.

O cenário se transformou a partir das manifestações populares de junho de 2013. Em muitas das mobilizações, estava presente um forte apelo pela desvinculação a partidos políticos, por parte dos presentes, levando a um crescente esvaziamento na credibilidade popular nas políticas de participação existentes. Tal fenômeno contribuiu para o golpe político que retirou Dilma Rousseff do poder em 2016 e à eleição do presidente Jair Bolsonaro, agravando o quadro de desdemocratização. Assim este que assume o poder, o Ministério das Cidades é extinto e há uma definitiva ruptura com o modelo de gestão participativa mediante a extinção de vários órgãos colegiados. A política de desenvolvimento urbano foi desmontada no período, e os recursos destinados à moradia de interesse social, por exemplo, foram bastante impactados, ao passo que sua alocação dependia em parte desses órgãos colegiados.

Tais acontecimentos históricos nos desafiam a refletir sobre a abrangência e os limites dos mecanismos institucionais de participação, os mecanismos da sua captura ou subordinação à lógica de poder dominante e as possibilidades de se constituírem em dispositivos de alargamento da experiência democrática.

A terceira eleição de Lula, em 2022, resultou na retomada do Conselho das Cidades, indicando uma nova etapa de redemocratização das políticas urbanas. No entanto, deve-se levar em consideração que, além dos limites anteriormente já presentes no funcionamento dos órgãos colegiados de participação, outros emergem como decorrência do contexto da inflexão conservadora vivida pelo país nos anos recentes.

Assim, o objetivo deste artigo é refletir sobre os ciclos recentes de desdemocratização e redemocratização da gestão urbana, com foco no Conselho das Cidades, identificando antigos e novos desafios. Em especial, importa refletir sobre os processos e dispositivos que enfraquecem e subordinam os espaços de participação às lógicas conservadoras de poder, além de considerar a influência dos ciclos de desdemocratização na atualidade. Em um contexto de mercantilização das políticas urbanas, a reflexão sobre os entraves aos atuais espaços institucionalizados de participação pode ser um ponto de partida para discutir as possibilidades de desmercantilização e fortalecimento do direito à cidade.

Para alcançar o objetivo proposto o artigo está estruturado em três seções. Na primeira, abordamos o ciclo de democratização representado pelas gestões Lula-Dilma e seus limites e contradições. Em seguida, refletimos sobre a inflexão conservadora representada pelo golpe institucional de 2016 e pela eleição do presidente Jair Bolsonaro, destacando seus impactos para a participação institucional. Na terceira seção, busca-se refletir sobre o novo ciclo de democratização vinculado à restauração do Conselho das Cidades, destacando velhos e novos desafios que marcam esse processo, especialmente aqueles relacionados às práticas locais de participação. Por fim, nas considerações finais, destacam-se as principais conclusões e se indica a necessidade de formas de democracia mais participativas.

Como procedimentos metodológicos, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, especificamente a partir de dados disponibilizados em sites do governo federal, relativos a decretos e à participação em conselho. A pesquisa utilizou como fonte de dados os Dossiês de Monitoramento das Políticas Urbanas, produzidos pelo Fórum Nacional de

Reforma Urbana e pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), produzidos durante o período do governo Bolsonaro (2018-2022).¹

1. O CICLO DE DEMOCRATIZAÇÃO DE 2003-2016: LIMITES E CONTRADIÇÕES

A política urbana brasileira é marcada por ciclos de democratização e desdemocratização (Tilly, 2013), impulsionadas por forças diversas que incluem a atuação de movimentos sociais e de grupos conservadores. Nosso argumento é que a vitalidade dos espaços de participação tem dependido de dois fatores centrais: o primeiro é vinculado ao compromisso institucional do governo com esses espaços; já o segundo é a combinação dialética entre as atuações institucional e insurgente dos grupos sociais que disputam esses espaços decisórios de poder. Em outras palavras, podemos falar, inspirados na formulação de Faranak Miraftab (2019), do entrelaçamento entre os espaços convidados e os inventados.

O primeiro movimento, relacionado ao compromisso do governo com a criação de espaços de participação, pode ser identificado em diferentes períodos históricos de nosso país. Foi durante o governo de Getúlio Vargas, através da Lei 378 de 1937 (Brasil, 1937), que as Conferências Públicas foram constituídas no Brasil, a partir do então Ministério da Saúde e da Educação. A criação destes espaços de participação tinha o intuito de facilitar ao governo federal “o conhecimento das atividades concernentes à educação e à saúde, realizadas em todo país, e a orientá-lo na execução dos serviços locais (...) bem como na concessão de auxílio e de subvenção federais” (Brasil, 1937, art. 90).

Até 1988, no entanto, a realização de conferências foi realizada a passos lentos, em um país que ainda não tinha construído bases democráticas institucionalizadas. Após a promulgação da Constituição, em 1988, consolida-se a realização dessas conferências, especialmente durante os dois primeiros governos de Lula, quando, conforme sustenta Petinelli (2011, p.231):

1 A observação direta também é acionada como método de pesquisa, tendo em vista que um dos autores atuou como integrante do Conselho das Cidades e esteve presente em todas as Conferências das Cidades realizadas.

esses espaços passaram a contar também com o suporte da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) tanto na organização dos encontros, como no diálogo com o governo federal. Assim, as conferências se tornaram as principais instâncias de proposição de novas diretrizes de políticas públicas para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) do governo e de monitoramento e avaliação das ações governamentais nas três esferas da Federação.

Ao discutir a relação entre participação, representação e deliberação na teoria democrática, Pogrebinschi aponta três singularidades do caso brasileiro. Primeiro, ela destaca que as conferências nacionais desafiam a ideia de que a participação é viável apenas em pequena escala, ou seja, localmente (Pogrebinschi, 2012, p. 7). Além disso, esse modelo é nacional, e pressupõe que a política nesse âmbito deve envolver os três níveis de governo, diversas agências estatais e a sociedade civil, promovendo a cooperação interfederativa, essencial na política urbana, cujas competências estão distribuídas entre municípios, estados, Distrito Federal e União (Maricato e Santos Junior, 2007).

Em segundo lugar, a autora afirma que as conferências nacionais são experiências participativas que nascem, desenvolvem-se e se concretizam dentro de instituições representativas, desafiando a ideia de que participação e representação são conceitos opostos e indicam modelos democráticos incompatíveis ou concorrentes (Pogrebinschi, 2012, p. 8).

Sob essa ótica, as conferências podem ser vistas como parte de um experimento voltado à criação de concepções alternativas e contra-hegemônicas de democracia, com ênfase na participação ativa da população nas decisões sobre políticas públicas, em contraste com o modelo liberal. A partir da abordagem de Santos e Avritzer (2002), pode-se dizer que se trata de uma tentativa de promover uma democracia de alta intensidade.

Por fim, Pogrebinschi ressalta que as conferências nacionais possibilitam a participação direta de grupos sociais e culturais, permitindo que seus interesses minoritários sejam convertidos em políticas públicas. Com isso, a autora desafia a ideia de que a representação dos cidadãos ocorra apenas de forma individual, através de eleições, ou via *lobbies* e grupos de interesse e destaca que:

Ao permitir que mulheres vocalizem as demandas de mulheres, que índios expressem as preferências de índios, ou que negros defendam os interesses de negros, as conferências nacionais propiciam que uma representação mais justa seja obtida por meio de uma presença que muitas vezes parece não caber nos partidos políticos ou em cotas nos parlamentos (Pogrebinski, 2012, p. 7).

No que tange à questão urbana, destaca-se a criação do Ministério das Cidades em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Lula, e a instituição do Conselho Nacional das Cidades, que fazia parte da estrutura administrativa do ministério e desempenhava papel central em diversas etapas das políticas urbanas. Nesse espaço, havia representação de setores governamentais da esfera municipal, estadual e federal, assim como de segmentos da sociedade civil, incluindo empresariado, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas, de pesquisa e movimentos populares, eleitos a princípio em conferências estaduais e municipais e, posteriormente, em conferências nacionais.

Ao longo dos seus 12 anos de funcionamento efetivo, o Conselho das Cidades foi espaço de grande importância na discussão e aprovação de políticas urbanas fundadas no princípio do direito à cidade, entre as quais se podem destacar algumas:

- (i) o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS —, aprovados em junho de 2005 na forma da Lei nº 11.124 (Brasil, 2005);
- (ii) a elaboração e proposição da lei nacional de saneamento básico (Brasil, 2007);
- (iii) a discussão e elaboração do Plano Nacional de Habitação e Interesse Social, em 2010;
- (iv) a discussão e elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012);
- (v) a promoção da campanha Plano Diretor Participativo (2005-2006), envolvendo mais de 1.600 municípios, reunindo cerca de dez mil pessoas, em um processo de mobilização em torno da elaboração dos Planos Diretores sem precedentes na história do país.

É importante destacar que os avanços institucionais desse período representam apenas uma dimensão de um processo marcado por contradições e lutas, visível no aumento das ocupações de terras urbanas e prédios vazios, nas manifestações públicas por acesso a serviços de saneamento e transporte mais barato e na pressão por melhores serviços de saúde, educação, lazer e cultura. Essas demandas e conflitos em torno dos bens urbanos comuns refletem a busca por maior democracia na gestão das cidades.

Apesar dos avanços institucionais, os limites do Conselho das Cidades como esfera pública democrática já eram evidentes no decorrer das gestões dos presidentes Lula-Dilma, entre outras razões por ter atribuições quase exclusivamente consultivas, o que o enfraquecia como espaço de conflito e negociação em torno da política urbana. Nesse contexto, muitas das suas resoluções, de caráter consultivo, sequer foram publicadas e muito menos efetivadas (Castro *et al.*, 2011). Esse desenho institucional gerou uma falsa sensação de participação efetiva, pois, mesmo com amplo debate e mobilização social, parte considerável das políticas urbanas continuava sendo decidida de forma centralizada, em outras esferas decisórias. A institucionalização dos conselhos e conferências das cidades foi acompanhada de um processo de relativo esvaziamento político, tornando esses espaços consultivos pouco vinculantes (Avritzer, 2012). Isso significava que, apesar de os conselhos serem espaços de debate, grande parte das decisões finais continuava concentrada no Executivo e dependente da correlação de forças dentro do Estado.

Nesse contexto, políticas urbanas estruturais do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e os projetos dos megaeventos esportivos², foram concebidas fora dessa arena e sem a participação do Conselho. Dessa forma, ainda que o Conselho tenha desempenhado um papel importante na discussão, sua influência sobre a agenda das políticas estruturais era limitada, refletindo da mesma forma as limitações no compromisso político do governo federal com a construção de uma esfera pública verdadeiramente democrática para a política urbana.

Nesse contexto, a política urbana reproduzia diversas contradições. Rolnik (2009), por exemplo, observou, à época, que o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras, moldadas por uma lógica política tradicional, seguia marcado pela falta de distinção entre legalidade e ilegalidade e entre o público e o privado, sendo que os projetos urbanísticos eram frequentemente escolhidos por setores empresariais sem qualquer controle social. Aliada a isso, a crescente privatização dos espaços públicos nas cidades brasileiras contribuía para a contração da esfera pública.

Por um viés similar, Maricato (2013) demonstrou como o lançamento do PMCMV, em 2009, representou o esquecimento da agenda da reforma urbana brasileira, iniciada em 2001, com a definição do Estatuto da Cidade (que previa o cumprimento da função social da cidade), uma vez que atendeu a interesses do capital imobiliário, enquanto “os pobres

2 Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016).

foram expulsos para a periferia da periferia” (Maricato, 2013, p. 40). Ou seja, o PMCMV representaria a terceirização da questão da moradia, deixando sob responsabilidade do mercado imobiliário a produção de habitações populares cada vez mais distantes do centro das grandes cidades.

Evelina Dagnino (2005), por sua vez, denominou como “confluência perversa” o que ocorreu a partir dos anos 2000, traduzindo a crescente construção de “consensos” em torno da agenda neoliberal, agregando inclusive setores progressistas integrantes dos governos petistas Lula-Dilma ou dos governos estaduais e municipais no campo da esquerda. A crescente adoção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) nas políticas urbanas pelos governos de esquerda, independentemente da sua coloração partidária (Santos Junior, Novaes e Nassif, 2024), poderia ser interpretada como uma expressão desse fenômeno. A terceirização de serviços vinculados à oferta de direitos sociais básicos, antes sob a responsabilidade do Estado, poderia trazer diversos impactos à dinâmica de participação nas esferas públicas.

Outras questões importantes precisam ser consideradas, entre as quais se destacam: (i) a baixa adoção dos canais de participação pelos municípios, estados e Distrito Federal; (ii) a limitada integração setorial do poder público, com impactos no tratamento integral e articulado dos problemas urbanos; e (iii) a ausência de programas de capacitação e incentivos para a efetiva implementação dos conselhos das cidades em todo o país.

Por fim cabe destacar um dos principais problemas a serem enfrentados: o modelo de financiamento. O financiamento da política urbana ainda depende majoritariamente de transferências voluntárias da União, o que pode ocorrer por meio de editais ou das emendas parlamentares. Os editais podem promover a articulação dos municípios e dos entes federados às diretrizes das políticas urbanas que são implementadas pelo governo federal, mas isso depende da capacidade do governo federal de formulação e mobilização institucional, bem como de certa competência técnica nos municípios para participar das seleções públicas. Mas as emendas parlamentares vêm crescendo nos últimos anos, se constituindo em um mecanismo perigoso de financiamento da política urbana, por reforçarem relações clientelistas entre políticos e partidos e subordinarem as políticas federais aos acordos com os grupos conservadores que controlam o Congresso Nacional, resultando em intervenções fragmentadas no território nacional.

Esse contexto evidencia a incapacidade do governo federal em propor e implementar um sistema de financiamento, a criação de uma gestão participativa robusta nas políticas urbanas e um novo pacto federativo para a política urbana baseado na

cooperação e solidariedade territorial. A priorização de grandes obras e a subordinação de políticas habitacionais à lógica do mercado imobiliário resultaram na reprodução da lógica de segregação urbana que prevalece nas nossas cidades e na promoção de processos de gentrificação de diversas áreas centrais nas cidades brasileiras. Além disso, a ausência de mecanismos efetivos de participação popular e a concentração de investimentos em megaprojetos evidenciaram um modelo de desenvolvimento urbano que, apesar do discurso de inclusão social, manteve a lógica excludente da cidade neoliberal, a despeito da redução das desigualdades sociais verificada no período.

Em suma, esse cenário evidenciou a ausência de um sistema nacional de desenvolvimento urbano que pudesse estabelecer um novo modelo de governança democrática, integrando e coordenando as ações dos diferentes entes federados com participação e controle social. Esse sistema poderia ter contrabalançado a fragmentação das políticas setoriais e a subordinação da política urbana aos interesses dos grandes grupos econômicos.

Ainda que em contexto de um governo de orientação popular, as limitações na construção pública e coletiva de um projeto de cidade desencadearam uma avaliação crítica da efetividade dos espaços institucionais de participação. Aos poucos, as contradições políticas expuseram barreiras significativas à implementação de uma política nacional comprometida com o direito à cidade. A subordinação do planejamento urbano aos interesses empresariais e conservadores não apenas evidenciou a progressiva subordinação do Estado aos interesses de setores econômicos específicos, mas também contribuiu para um relativo descrédito nas instâncias participativas institucionalizadas.

O modelo participacionista desse período foi um avanço na construção de uma governança mais democrática, mas apresentou limites e contradições que o tornaram vulnerável. Sua dependência do Executivo, a baixa efetividade decisória, a burocratização e a coabitação com interesses dominantes deixaram um conjunto de desafios para o futuro da participação social no Brasil.

A partir dessas críticas crescentes, demandas por maior controle da sociedade sobre o Estado e por uma participação popular qualificada foram expostas nas grandes manifestações de 2013. Em resposta às ruas, a Política Nacional de Participação Social foi formulada e lançada pelo Decreto n. 8.243 (Brasil, 2014), mas já era tarde. O Congresso Nacional rejeitou tal proposta, em um contexto de crise do governo Dilma Rousseff, que seria retirada do poder em seguida, após sofrer um impeachment controverso. Após o

golpe, os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro representaram um período de inflexão conservadora marcado por processos de desdemocratização cujos efeitos são duradouros, como veremos.

2. INFLEXÃO CONSERVADORA E SEUS IMPACTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O afastamento ilegítimo da presidenta Dilma Rousseff marcou uma inflexão conservadora na política urbana brasileira, mesmo diante das contradições já presentes nos governos anteriores do Partido dos Trabalhadores (PT), expostas na seção anterior. De fato, a implementação de uma política urbana progressista, alinhada com a reforma urbana e o direito à cidade, sempre enfrentou obstáculos, não apenas por parte dos setores conservadores externos ao governo, mas também dentro da própria coalizão de poder dos governos Lula e Dilma, o que favoreceu o terreno para o golpe de 2016 e a consequente virada conservadora na política urbana.

O alinhamento ao pensamento neoliberal e a consequente inflexão conservadora marcada pelos governos Temer e Bolsonaro situam a realidade brasileira dentro de um panorama mundial em que a ascensão de políticas antidemocráticas está presente. Wendy Brown (2019), procurando entender o fenômeno mundial, remonta historicamente às origens do neoliberalismo e mostra que sua expansão se dá a partir de ataques à sociedade e à vida política democrática. A autora destaca duas ordens de privatização operadas pela lógica neoliberal: econômica e moral. A primeira “gera e legitima a desigualdade, a exclusão, a apropriação privada dos comuns, a plutocracia e um imaginário democrático profundamente esmaecido” (Brown, 2019, p.141). A segunda forma de privatização subverte a democracia através da difusão de valores de familiarização e cristianização alheios à coletivização e à sociedade, “transforma exclusão, patriarcalismo, tradição, nepotismo e cristandade” (idem, p.142) em ameaças aos valores democráticos relacionados à inclusão e aos direitos iguais.

Tal realidade de deterioração democrática se expressa na prática, conforme demonstra a análise dos acontecimentos descrita a seguir. Em 2017, o governo Temer emitiu o Decreto n. 9.076/2017 (Brasil, 2017), adiando a 6ª Conferência Nacional das Cidades para 2019, além de transferir para o Ministério das Cidades a responsabilidade de convocar o evento (antes sob a responsabilidade do Conselho das Cidades), alterando também o intervalo das conferências de três para quatro anos. Na prática, a desmobilização

dos espaços de participação já estava em curso no início do governo Temer, que não convocava reuniões do ConCidades desde dezembro de 2016. Esse decreto deixou evidente a intenção de desmobilizar o Conselho das Cidades, instituído em 2004. Com o seu desmonte, várias políticas e debates em áreas críticas como habitação e saneamento tiveram suas bases participativas enfraquecidas.

No âmbito da política urbana, Bolsonaro extinguiu o Ministério das Cidades, cujas atribuições foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Regional. Em 11 de abril de 2019, o governo assina o Decreto 9.759/2019 (Brasil, 2019), extinguindo todos os órgãos colegiados, incluindo, entre outros, o Conselho das Cidades, o Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT.

Em 13 de junho, o Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou uma liminar que suspendeu parcialmente o Decreto 9.759/2019, ao entender que Bolsonaro não poderia extinguir, por decreto, colegiados criados por lei. Nesse sentido, fica clara a intenção do governo de eliminar os espaços de participação da sociedade nas decisões e deliberações de políticas públicas. Segundo o então ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, os conselhos seriam “resquícios de administrações petistas, com visões distorcidas e viés ideológico, que não representam a totalidade da sociedade”. O objetivo do governo seria reduzir de 700 para 50 o número de colegiados na administração federal direta e indireta, a maioria criada durante os governos Lula e Dilma.

Após a suspensão parcial do Decreto nº 9.759/2019 pelo STF, Bolsonaro emitiu novos decretos, tais como os de número 9.784 (Brasil, 2019b), 9.812 (Brasil, 2019c) e 10.473 (Brasil, 2020) para alterar ou extinguir conselhos, principalmente aqueles criados por decretos e não por leis, afetando a composição e a periodicidade das reuniões de diversos colegiados. Em 27 de junho de 2019, o presidente em exercício Hamilton Mourão assinou um decreto (9.865/2019d) mantendo 32 colegiados consultivos no âmbito do governo federal, mas reduzindo o número de membros e a participação da sociedade civil nesses espaços. Embora a criação por lei ofereça maior proteção, questões como sua composição, o número de membros e as regras de seu funcionamento, incluindo as reuniões, são definidas por decretos ou portarias, sendo passíveis, portanto, de modificação segundo a orientação política do governo.

De acordo com o jornalista Hanrikson de Andrade (UOL), em julho de 2019, o número de membros em 17 conselhos nacionais caiu de 465 para 249, com as vagas para participação social sendo reduzidas de 201 para 104³. A redução dos conselhos foi justificada como uma medida de eficiência administrativa, mas na realidade culminou na redução da influência de atores não-governamentais nas decisões e na participação democrática.

De acordo com a análise empírica da situação regulatória de 103 colegiados nacionais realizada pelos pesquisadores Carla Bezerra, Debora Almeida, Adrian Laval e Monika Dowbor, entre 2019 e 2022, foram grandes os impactos sobre a regulação normativa desses colegiados. De acordo com os autores:

Dentre os colegiados que sofreram alterações legais, verificamos que aqueles que possuem previsão em lei [...] foram os menos alterados. [...] Dos 54 colegiados constituídos por lei, 28 não sofreram edição de nova regulamentação. Já dos 49 órgãos criados por decreto, apenas em 12 casos não houve nova edição de decreto ou portaria, o que demonstra que, de modo geral, é mais simples alterar colegiados sem previsão legal. (Bezerra *et al.*, 2024, p. 27)

A análise da atividade dos colegiados (Bezerra *et al.*, 2024) revelou que, no âmbito das alterações normativas durante o governo Bolsonaro, apenas 34% dos 103 colegiados mantiveram seu funcionamento sem alterações formais, enquanto os outros 66% foram afetados por revogações ou mudanças que reduziram sua atuação. Os colegiados das áreas de direitos humanos e políticas sociais foram os mais atingidos, sofrendo 72% das alterações identificadas. Do ponto de vista da sua efetividade, cerca de 38% dos colegiados analisados estavam inativos até 2022. Além disso, de acordo com a mesma pesquisa, 65% dos colegiados ativos tiveram um nível médio ou baixo de atividade, com no máximo 4 reuniões por ano. Comparativamente, análise anterior do Ipea (2017), que analisa as ações dos colegiados nacionais em 2016, retrata que, de 28 colegiados de políticas públicas, a maior parte realizava reuniões mensais ou bimestrais, já em um contexto de redução orçamentária, consequente do decreto no 8.949, de 29 de dezembro de 2016. O conjunto de decretos aqui elencados, portanto, causou uma inflexão significativa na institucionalização desses colegiados, porém com variações conforme sua área política, evidenciando a seletividade desse processo.

3 Ver <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/26/bolsonaro-reduz-vagas-e-murcha-participacao-social-em-conselhos-recriados.htm>, acessado em outubro de 2019.

De fato, pode-se dizer que o modelo de governança adotado pelo governo Bolsonaro foi marcado pela substituição progressiva de órgãos colegiados de participação social democraticamente constituídos, e em vigência até então, por mecanismos de interação on-line, viabilizados pelo Portal Participa mais Brasil. O site possibilita que os cidadãos sejam consultados a respeito de políticas públicas e expressem sua opinião de forma favorável ou contrária. Sem negar o potencial desse mecanismo para promover a participação social mais ampla e difusa, é necessário reconhecer que este tipo de consulta não envolve a mobilização e o debate em esferas públicas no sistema político, “podendo seus resultados serem ou não incorporados de acordo com a conveniência do governo” (Ribeiro; Pasti; Santos Junior, 2023).

A limitação desses espaços de participação online fica especialmente evidente ao recorrermos à noção de esfera pública, conforme definida por Jurgen Habermas (1984), que a situa como espaço fundamental à relação entre sistema político e sociedade civil nas sociedades modernas, por possibilitar debates que envolvem representação coletiva e que possibilitam a construção democrática de uma vontade coletiva. As transformações sofridas na esfera pública na contemporaneidade, promovidas justamente pela centralidade adquirida pelos espaços públicos digitais como o mencionado portal do governo, podem ser consideradas e adotadas, desde que não representem o aniquilamento das esferas públicas democráticas de representação da sociedade organizada. O próprio Habermas (2022) reconhece que há desagregação da participação quando feita por redes sociais ou plataformas on-line e credita isso ao espraiamento do capitalismo neoliberal, que prega tipos de participação cada vez mais fragmentados.

Tais processos podem ser vistos como parte de uma política mais ampla de desdemocratização, que envolveu o enfraquecimento de mecanismos institucionais de participação. O conceito de desdemocratização é acionado aqui tal como formulado por Tilly. O autor considera que:

um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante. (Tilly, 2013, p. 28)

O ataque aos espaços de participação popular ocorreu no contexto da emergência de outras formas de ação coletiva que se difundiram pelo país: de um lado, organizações políticas⁴ que, apesar das suas diferenças internas, se apresentavam como a cara da “nova política”, frente à perda de representatividade dos partidos tradicionais (Régis; Santa Cruz; Santos; Hayas, 2018), difundindo um discurso patriótico e negador da política como lugar da manifestação e mediação de conflitos; de outro, grupos de ultradireita, que se autoafirmam como grupos conservadores, de direita ou extrema direita, e que, em geral, apoiam e seguem a liderança do presidente Jair Bolsonaro” (Santos Junior, 2022, p. 86)⁵. Nesse contexto, os avanços obtidos com a adoção dos conselhos participativos e dos princípios da reforma urbana e do direito à cidade, frutos das lutas das classes populares e das políticas progressistas, foram ameaçados pelo surgimento de um modelo de gestão autoritário e alinhado ao pensamento neoliberal.

No entanto, tais ameaças promovidas pelo governo Bolsonaro não foram capazes de frear completamente as atividades dos colegiados em âmbito nacional, como demonstraram Bezerra *et al.* (2024). Os autores afirmam que a continuidade da existência desses espaços de participação se mostrou fundamental na criação de formas de resiliência institucional que acabam por fortalecer o papel de instâncias de oposição aos decretos unilaterais de presidentes, sejam quais forem. Ou seja, os colegiados que permaneceram atuantes, ainda que fragilizados, constituíram-se em importantes atores contra a desinstitucionalização.

Durante o período dos governos Temer e Bolsonaro, portanto, a ruptura com o modelo de gestão participativa e democrática se instaurou e se aprofundou. Esse período foi caracterizado pela centralização do poder, redução da transparência, ataques a movimentos sociais e à mídia, além de um discurso expressivo contra a participação popular. Em diálogo com Wendy Brown (2019), pode-se afirmar que a nação passa a ser privatizada e familiarizada, ao passo que o domínio dos interesses privados, homogêneos e autoritários se expande, em contraposição a outros, relacionados à ordem pública e plural.

4 Entre essas organizações, destacaram-se: Acredito (<https://www.movimentoacredito.org/>); Agora! (<http://www.agoramovimento.com/>); Mundo Brasil 21 (<https://pt-br.facebook.com/mundobrasil21/>); Livres (<https://www.eu-soulivres.org/>); MBL (Movimento Brasil Livre – <http://mblog.br/>); Nas Ruas (https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Movimento_Nas_Ruas); RenovaBR (<https://assets.renovabr.org/>), acessados em outubro de 2019.

5 No levantamento do autor (Santos Junior, 2022, p. 87-88), são destacados os seguintes grupos: NasRuas, Movimento Avança Brasil - MAB, Patriotas Bolsonaroistas, Movimento Brasil Conservador - MBC, Revoltados Online, Movimento Conservador e o Movimento Brasil Livre - MBL.

O aprendizado acumulado durante o período de inflexão conservadora, a partir da resiliência dos conselhos e demais instituições de participação, tem sido fundamental para o reestabelecimento de caminhos de participação, como veremos na próxima seção.

3. O NOVO CICLO DE DEMOCRATIZAÇÃO E O CONSELHO DAS CIDADES: VELHOS E NOVOS DESAFIOS

As eleições de 2022 tiveram como disputa central a democracia. Ao ser eleito presidente da República para seu terceiro mandato, Lula retoma as políticas de participação, recompondo os conselhos nacionais. O retorno do Conselho das Cidades em 2023 veio como parte de uma série de iniciativas do novo governo que visavam resgatar mecanismos de participação social. Seu restabelecimento foi impulsionado por pressões de movimentos sociais, acadêmicos e profissionais da área do planejamento urbano, que destacavam a importância de se garantir a participação direta da sociedade na formulação das políticas urbanas.

Em declaração pública, Renato Simões (atual secretário nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República) salientou esta fase de retomada conta com a quase total recomposição dos conselhos nacionais. O secretário ressaltou também a retomada do debate sobre a participação social no Orçamento, além da criação de uma plataforma digital projetada para integrar e ampliar os mecanismos de participação — o Brasil Participativo — para integrar toda essa atividade. Entre as pautas prioritárias para este novo ciclo do Conselho das Cidades estão o enfrentamento da crise habitacional, agravada pela pandemia de Covid-19; o fortalecimento das políticas de regularização fundiária; a requalificação dos centros urbanos degradados; e a ampliação do acesso ao saneamento básico e à mobilidade urbana sustentável, alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

De acordo com o Relatório Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a Resolução nº 1 do Conselho das Cidades, de 3 de novembro de 2023, “restabeleceu *ad referendum* o mandato dos membros da 5ª gestão do ConCidades”, mantendo sua composição e características, “inclusive restabelecendo o nome” (Ipea, 2024. p. 13).

O reestabelecimento do ConCidades e das instâncias de participação resultou na ampliação da participação da sociedade civil. Em 2016, conforme relatório disponibilizado no site do Ministério das Cidades (ConCidades, 2016), 1.367 municípios realizaram a etapa

municipal no processo de organização da 6ª Conferência das Cidades. Esse processo foi interrompido, e as etapas estadual e nacional não foram realizadas em razão do golpe institucional que retirou Dilma Rousseff da Presidência. Já na retomada da 6ª edição, não apenas todos os 26 estados e o Distrito Federal já haviam convocado a conferência até julho de 2025⁶, mas também as conferências municipais já tinham sido realizadas, até agosto de 2025, em 1.661 municípios⁷ — 294 a mais do que em 2016.

A chamada para a 6ª Conferência Nacional das Cidades retomou o debate sobre políticas urbanas, destacando a importância da participação social e a formulação de diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Nessa perspectiva, foi deliberado que a conferência terá como tema “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social” (Ministério das Cidades, 2024)⁸. As etapas das conferências começaram em abril de 2024, com a fase municipal seguida pela estadual e a do Distrito Federal, previstas para serem realizadas até agosto de 2025, finalizando com a etapa nacional em outubro de 2025.

Ainda que se possa celebrar a retomada das políticas de participação, aqui exemplificadas pela retomada do Conselho das Cidades e da realização da Conferência Nacional das Cidades, a reconstrução de processos democráticos enfrenta velhos problemas estruturais expostos anteriormente neste artigo e novos desafios decorrentes de mudanças da contemporaneidade, como o uso massivo de tecnologias de informação em todos as esferas participativas.

De forma sintética, pode-se dizer que há cinco questões de caráter estrutural que precisam ser enfrentadas no aprofundamento democrático das políticas de participação, aqui analisados a partir da atuação do Conselho das Cidades: (i) a capilarização dos conselhos na estrutura federativa do país e a conformação de um sistema nacional de desenvolvimento urbano; (ii) sua relação com os territórios populares; (iii) o fortalecimento da esfera pública com capacidade deliberativa; (iv) a intersetorialidade; e (v) a questão orçamentária.

⁶ Apenas no Rio Grande do Sul a convocação foi feita pela sociedade civil, e não pelo poder público, que justificou a não convocação em função da calamidade que atingiu o Estado naquele ano, por conta das chuvas

⁷ <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional>.

⁸ <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/ministerio-das-cidades-convoca-a-6a-conferencia-nacional-das-cidades-para-2024>

A primeira se refere à implementação de conselhos das cidades pelos municípios e pelos estados e pelo Distrito Federal, constituindo um sistema nacional de desenvolvimento urbano que permita promover a articulação das ações no campo da política urbana envolvendo todos os entes federados e a sociedade civil. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) deve ser o grande aparato que reúne os atores institucionais e os atores sociais, definindo responsabilidades, meios e instrumentos jurídicos para colocar em prática a PNDU. Nesse sentido, coordenada pela União, a adesão dos entes federados deve ser ato voluntário e implicar obrigações mútuas entre os entes federados que compõem o SNDU. Essas obrigações devem envolver a adoção de políticas, procedimentos, investimentos financeiros e estruturas de participação pactuadas no sistema. A institucionalização do SNDU pode abrir novas possibilidades de adoção de mecanismos de financiamento distributivos por transferência direta ou por meio de editais dirigidos exclusivamente para os entes federados que compõem o SNDU, incluindo a possibilidade de subordinar as emendas parlamentares aos seus princípios de funcionamento. Evidentemente esses mecanismos devem deixar espaço para investimentos específicos em municípios que não aderirem ao sistema, por exemplo em casos de catástrofes ambientais.

O segundo ponto se refere à relação dessas estruturas participativas com os territórios vividos pelas pessoas, especialmente os territórios populares. A promoção de debates públicos descentralizados e intramunicipais ainda representa um desafio, ao passo que depende também de abertura institucional mais ampla em localidades com distintos históricos de formação e de aprendizado democrático. Uma possibilidade é criar espaços participativos dentro de cada cidade, de forma criativa e respeitando as especificidades locais, conforme apontado por Meza *et al.* (2024, sem página), que apontam a

criação de conselhos participativos regionais, com base nas divisões territoriais e administrativas já existentes (bairros, regiões administrativas e áreas de planejamento), incentivando, assim, a efetiva aproximação da gestão municipal da população e de suas demandas.

Outro ponto diz respeito ao fortalecimento da esfera pública com capacidade deliberativa, algo que se mostra evidente a partir das considerações colocadas neste artigo, quando exploramos, por exemplo, o uso de fóruns na internet como canais de participação. Ainda que o uso da internet seja de grande valia na promoção de diálogos entre pessoas de distintas regiões do país e possa facilitar a participação de pessoas que sem essa ferramenta

não conseguiriam fazê-lo, é fundamental iluminar o legado de distanciamento promovido pelo uso destas ferramentas como forma de consulta pública.

O uso de tecnologias de informação também é fundamental à discussão do quarto aspecto mencionado, relativo à intersectorialidade. O diálogo e a relação entre os diferentes setores das políticas públicas podem ser bastante facilitados a partir do uso das tecnologias mencionadas, como mostra Dominici (2017), na medida em que as informações circulam de forma mais fluida. No entanto, nossa análise nos mostra que as políticas de participação urbana podem se beneficiar caso estabeleçam maior diálogo com outros setores em suas distintas etapas de formulação e execução, o que fortaleceria sua continuidade.

Por fim, a questão do controle social sobre o orçamento público se mostra como um desafio. Em um contexto de difusão das emendas parlamentares impositivas, como o atual, o controle social é dificultado por conta da fragmentação promovida e da impossibilidade de rastreamento dos recursos a elas atribuídos. Isso porque tais emendas são de execução obrigatória, ou seja, são propostas apresentadas por deputados federais e senadores ao Orçamento da União que, diferentemente de outras modalidades de emendas, possuem caráter vinculante, impondo ao governo federal a obrigação de sua execução. Assim, sua implementação independe de processos de negociação política, reforçando os embates em torno da gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, torna-se fundamental instituir mecanismos de subordinação das emendas parlamentares à política nacional de desenvolvimento urbano, criar mecanismos de controle social sobre os editais públicos e aprofundar os processos participativos, em todos os níveis, retomando a proposta originária do orçamento participativo.

Desta forma, a retomada do Conselho das Cidades e das Conferências Nacionais sinaliza uma inflexão relevante no cenário democrático brasileiro, recolocando a participação social no centro do debate sobre o desenvolvimento urbano. No entanto, como nossa análise mostra, a reconstrução desses espaços não se limita à simples reativação de instâncias já conhecidas: ela exige enfrentar dilemas estruturais que atravessam a própria conformação do Estado e sua relação com a sociedade civil. O desafio consiste em transformar os conselhos e conferências em arenas efetivamente deliberativas, capazes de tensionar a fragmentação federativa, dialogar com os territórios populares e articular políticas públicas de modo intersectorial e financeiramente sustentável. Mais do que mecanismos formais de consulta, trata-se de consolidar processos de aprendizado democrático em que o direito à cidade se materialize como prática cotidiana, abrindo caminho para cidades mais justas e inclusivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de processos sociais em curso constitui um desafio significativo. Este trabalho se propôs a enfrentá-lo por meio do exame aqui apresentado, que resulta em um panorama dos movimentos de democratização e desdemocratização observado a partir das lentes específicas fornecidas pela experiência do Conselho das Cidades.

A etapa de democratização atualmente em curso não deve, no entanto, ocultar a necessidade de refletir sobre os desafios decorrentes da experiência da etapa anterior de desdemocratização, acompanhada da inflexão conservadora e do avanço de formas de ação coletiva impulsionadas pela extrema direita.

Aqui cabe destacar que as pessoas não nascem com as disposições associativas para a ação social, como lembra Bourdieu (1996). Essas disposições são construídas socialmente e dependem de muitos fatores. Há universos e processos sociais que difundem e socializam essas disposições e outros que bloqueiam ou dificultam sua incorporação pelos agentes. Portanto, é importante não esquecer que participar significa se engajar, estar interessado em uma reivindicação, em um projeto, em uma causa, em um objetivo.

No contexto da inflexão conservadora analisada, as disposições para a participação democrática foram particularmente enfraquecidas. E embora um governo de orientação progressista tenha se instalado no Executivo federal em 2023, a força do conservadorismo e da extrema direita permaneceu muito viva no Parlamento e na sociedade.

Entender esses fenômenos é fundamental para enfrentar os bloqueios e promover as disposições para a participação, de forma a inventar novos espaços públicos de deliberação e democratizar a democracia.

Assim, terminamos retomando a concepção de justiça social proposta por MirafTAB (2019), que centraliza a necessidade de autodeterminação nas democracias. Segundo a autora, é fundamental imaginarmos formas de democracia mais participativas e não apenas representativas, rompendo com a noção liberal de inclusão.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (2000). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- AVRITZER, L. (2012). Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão, nº 1.739. Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf. Acesso em 11 dez.
- BEZERRA, C. P. de; ALMEIDA, D.; LAVALLE, A.; DOWBOR, M. (2024). Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 1-49. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>. Acesso em: 29 ago. 2024.
- BOURDIEU, P. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus.
- BRASIL. (1937). Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, 15 jan. 1937. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2005). Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS — e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2007). Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2012). Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2014). Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8243.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL (2016). Decreto Nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário dentre outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8949.htm. Acesso em 10 de setembro de 2025.

BRASIL. (2017). Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017. Dispõe sobre a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2019a). Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2019b). Decreto nº 9.784, de 27 7 de maio de 2019. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2019c). Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9812.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2019d). Decreto nº 9.865, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre os colegiados do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9865.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2020). Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10473.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BROWN, W. (2019). *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia.

CASTRO, R. M. de; FERREIRA, R. F. C.; SANTOS JUNIOR, O. A.; CARDOSO, A. L. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2011, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2011.

CONCIDADES. (2016). Relatório de atividades do Conselho das Cidades de 2016. Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/relatoriodeatividadesdoanode2016.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2025.

DAGNINO, E. (2005). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. p. 95-116.

DOMINICI, M. C. (2017). A importância da articulação intersetorial na administração pública. Texto para Discussão, n. 31. Brasília: Companhia de Planejamento.

HABERMAS, J. (1984) *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HABERMAS, J. (2022). Reflections and hypotheses on a further structural transformation of the political public sphere. *Theory, Culture & Society*, v. 39, n. 4, p. 145-171. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/02632764221112341>. Acesso em: 29 ago. 2024.

IPEA. (2017). Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Texto para discussão 2340. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2340_sumex.pdf. Acesso em 11 de setembro de 2025.

IPEA. (2024). Instâncias participativas municipais de política urbana: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio ambiente e canais digitais de participação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 55 p. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/RI-IPMPU>. Acesso em: 29 ago. 2024.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. (2007). Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan. p. 165-190.

MARICATO, E. (2013). É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior. p. 37-41.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2024). Ministério das Cidades convoca a 6ª Conferência Nacional das Cidades para 2024. Brasília: Ministério das Cidades, 05 mar. 2024 (atualizado 04 jun. 2025). Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/ministerio-das-cidades-convoca-a-6a-conferencia-nacional-das-cidades-para-2024>. Acesso em: 04 jun. 2025.

MIRAFETAB, F. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p363>. Acesso em: 11 dez. 2019.

MEZA, H.; SANCHES, T.; OMENA, E.; CORREA, F. (2024). Participação social e gestão urbana do Rio de Janeiro: entraves e caminhos para superá-los. *Brasil de Fato*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-do-rio/2024/03/21/participacao-social-e-gestao-urbana-do-rio-de-janeiro-entraves-e-caminhos-para-supera-los/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

PETINELLI, V. (2011). Conferências nacionais de políticas públicas: ampliando e qualificando a democracia brasileira. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 6, p. 225-252.

POGREBINSCHI, T. (2012). Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. Texto para Discussão, n. 1741. Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91432>. Acesso em: 29 ago. 2024.

RÉGIS, A.; SANTA CRUZ, A.; SANTOS, M.; HAYAS, R. (2018). Renovação política ou camuflagem eleitoral? Um raio-X da “nova” política brasileira. *Revista de Estudos Eleitorais*, Recife, v. 2, n. 3, p. 1-103, jul..

RIBEIRO, Bruna; PASTI, André; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos.(2023). A inflexão conservadora e o desprezo à gestão democrática das políticas territoriais: farsas e

pseudoparticipação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SANTOS, Mauricleia Soares dos; AZEVEDO, Auta Jeane da Silva (org.). *Dossiê de Monitoramento dos ODS e das Políticas Urbanas Federais 2022: Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: os desafios para a reconstrução*. Rio de Janeiro: Ed. dos Autores, 2023. e-book. Disponível em: <<https://pasti.art.br/wp-content/uploads/2023/09/2022-Capitulo-livro-FNRU-Ribeiro-Pasti-Santos-Jr.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 11, n. 2, p. 31-50. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>. Acesso em: 11 set. 2024.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 39-82. Acesso em: 10 set. 2024.

SANTOS JUNIOR, O. A. (2009). O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. Rio de Janeiro: FASE. Acesso em: 10 set. 2024.

SANTOS JUNIOR, O. A. (2022). Inflexão neoliberal, milícias e o controle dos territórios populares: desafios para a teoria urbana crítica na América Latina. In: PÍREZ, P.; RODRIGUEZ, M. C. (Orgs.). *Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina: desafios teóricos y políticos*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. p. 79-102. Disponível em: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/153541-opac>. Acesso em: 10 set. 2024.

SANTOS JUNIOR, O. A.; NOVAES, P. R.; NASSIF, T. (2024). Parcerias público-privadas nas políticas urbanas: dispositivos de difusão e estratégias de redução de riscos. *Revista Jatobá*, Goiânia, v. 6. Disponível em: <http://doi.org/10.5216/revjat.v6.78354>. Acesso em: 10 set. 2024.

TILLY, C. (2013). *Democracia*. Petrópolis: Vozes.

Taísa de Oliveira Amendola Sanches

Doutora em Ciências Sociais, professora do quadro complementar do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orlando Alves dos Santos Junior

Doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor do Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Maria Tereza Aguiar Parreira

Arquiteta e urbanista, mestranda em Planejamento Urbano no Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).