

## Política urbana e cidadania em debate

*Urban policy and citizenship in debate*

*Política urbana y ciudadanía en debate*

RODOVALHO, Sarah Afonso

*Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professora e pesquisadora da UFT no Curso de Arquitetura e Urbanismo, sarahrodovalho@uft.edu.br*

ROCHA SILVA, Mônica Aparecida da

*Cientista Social, Mestre em Integração da América Latina pela USP, Doutora em Ciências Sociais pela UnB e Pós-Doutorado na Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, Professora e pesquisadora da UFT no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, monicars@uft.edu.br.*

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo realizar um ensaio teórico que reflita sobre a relação do impasse na política urbana no Brasil frente a dificuldade em fortalecer uma cidadania ativa. Por meio da revisão bibliográfica interdisciplinar da arquitetura, urbanismo, sociologia e ciência política, demonstra que os impasses na consolidação da política urbana no Brasil, reforça a cultura política da desconfiança. Ao passo que as promessas de inovação do Estatuto da Cidade não conseguiram de fato melhorar a condição das desigualdades socioespaciais, também se amplia a descrença social nas regras estabelecidas. As consequências desse processo são devastadoras para o fomento de uma cultura política nascente de planejamento participativo e gestão democrática das cidades.

**PALAVRAS-CHAVES:** Política Urbana, Estatuto da Cidade, Cidadania.

### ABSTRACT

*This article aims to carry out a theoretical essay that reflects on the relationship of the impasse in urban politics in Brazil in front of the difficulty in strengthening an active citizenship. Through the interdisciplinary bibliographical revision of architecture, urbanism, sociology and political science, it demonstrates that the impasses in the consolidation of urban politics in Brazil reinforces the political culture of distrust. While the City Statute's promises of innovation have not really been able to improve the condition of socio-spatial inequalities, social disbelief has also widened in the established rules. The consequences of this process are devastating for the promotion of a nascent political culture of participatory planning and democratic management of cities.*

**KEY WORDS:** Urban Policy, City Statute, Citizenship.

### RESUMEN

*Este artículo tiene como objetivo realizar un ensayo teórico que refleje sobre la relación del impasse en la política urbana en Brasil frente a la dificultad en fortalecer una ciudadanía activa. Por medio de la revisión bibliográfica interdisciplinaria de la arquitectura, urbanismo, sociología y ciencia política, demuestra que los impasses en la consolidación de la política urbana en Brasil, refuerza la cultura política de la desconfianza. Mientras que las promesas de innovación del Estatuto de la Ciudad no lograron de hecho mejorar la condición de las desigualdades socioespaciales, también se amplía la incredulidad social en las reglas establecidas. Las consecuencias de este proceso son devastadoras para el fomento de una cultura política naciente de planificación participativa y gestión democrática de las ciudades.*

**PALABRAS CLAVES:** Política Urbana, Estatuto de la Ciudad, Ciudadanía.

## 1 INTRODUÇÃO

As consequências econômicas e os efeitos políticos da formação social do Brasil, desde a colônia, prolongam-se no século XX e marcam a política brasileira do século XXI. Baquero, Ranincheski e Castro (2018) afirmam que é no contexto de uma cultura política da diferenciação social que as instituições brasileiras foram estruturadas, destaca-se os aspectos de uma profunda desigualdade social que se manifestou na história social do Brasil, desde a escravidão adotada por três séculos até uma grande concentração de renda.

Holston (2013) destaca o importante papel da propriedade privada como fator-chave para proporcionar a cidadania no Brasil. A apropriação da terra e das coisas corporifica a relação entre a propriedade privada e a liberdade, sendo “essencial para o desenvolvimento do respeito pelas pessoas e que esse respeito é fundante no que se refere à cidadania” (p. 159). Para o autor, no Brasil, a formulação de cidadania praticada funciona como um sistema de distribuição diferenciada de direitos que legitimam, legalizam e reproduzem a desigualdade e os privilégios. Portanto, o autor define como *cidadania diferenciada* aquele tipo de cidadania que usa as diferenças sociais “para organizar suas dimensões políticas, civis e sociais e para regular sua distribuição de poderes. Esse esquema de cidadania é, em resumo, um mecanismo de distribuição de desigualdade” (HOLSTON, 2013, p. 28). E essa cidadania, que marca as diferenças, não é apenas uma representação arcaica do Brasil e sim um aspecto que marcou as diversas formas de governo e ainda é dominante na modernidade brasileira.

Villaça (2015) afirma que depois dos anos de 1980 tem-se uma nova etapa na consciência popular urbana, pois houve o fortalecimento dos movimentos populares, principalmente com a mobilização estimulada pelo fim da ditadura e elaboração da nova Constituição Federal. Nas cidades o eleitorado urbano pôde desenvolver uma cidadania política independente e de oposição, pois a urbanização resultou maior acesso à educação básica, a mídia de massa, ao mercado consumidor e à propriedade fundiária (HOLSTON, 2013). Holston (2013) afirma que neste processo de construção da própria cidade, mesmo que por meio da ocupação irregular, os moradores desenvolveram uma formulação diferente de cidadania, a cidadania insurgente, que desestabiliza os privilegiados.

Essa cidadania insurgente fez florescer diversos aspectos inovadores na Constituição Federal do Brasil de 1988 – a Constituição Cidadã. Entre as inovações aprovadas, estão os artigos 182 e 183 que tratam



da Política Urbana, aqueles mais relacionados aos problemas da propriedade da terra e da moradia ilegal. Em 2001, com o Estatuto da Cidade esses artigos foram regulamentados alcançando alguns pontos notáveis para a cidadania brasileira.

O primeiro ponto é a definição da função social da cidade da propriedade urbana; o segundo, é que, a partir desse conceito, o estatuto estrutura diretrizes do ponto de vista dos pobres, principalmente os residentes urbanos, e cria mecanismos para tentar reverter a desigualdade e degradação na produção do espaço urbano; e terceiro, é que o estatuto requer que os planos diretores e as políticas locais sejam desenvolvidas e implementadas com uma ativa colaboração popular (HOUSTON, 2013).

Entretanto a mudança institucional pretendida pelo Estatuto da Cidade não foi plenamente alcançada. Segundo Maricato (2011), o que se observa é o impasse da política urbana no Brasil no qual os avanços do Estatuto da Cidade não conseguiram modificar o impacto das forças econômicas e políticas sobre a condução das cidades brasileiras, tampouco melhorar a condição das desigualdades socioespaciais. Neste sentido, este artigo tem por objetivo realizar um ensaio teórico que reflita sobre relação do impasse na política urbana no Brasil frente a dificuldade em fortalecer uma cidadania ativa. Metodologicamente busca uma revisão bibliográfica interdisciplinar da arquitetura, urbanismo, sociologia e ciência política.

## **2 ESTATUTO DA CIDADE E SEU ESPAÇO DE AÇÃO REDUZIDO**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e a regulamentação dos artigos referentes à Política Urbana pelo Estatuto da Cidade de 2001 trouxeram mudanças que consideram as realidades socioeconômicas do país. O estatuto reconhecia que para garantir o direito à cidade seria necessário garantir a ampliação da cidadania conforme descrita na Constituição, pois a “cidade e cidadania são o mesmo tema. Não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades” (FERNANDES, 2006, p.5).

Quanto à elaboração, fiscalização e implementação do plano diretor, o Estatuto da Cidade atribui aos Poderes Legislativo e Executivo municipais o dever de garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Quanto à gestão democrática da cidade, são apresentados instrumentos como: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e

consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e a possibilidade de iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Em 2004, foi instituída a Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis, e tinha como prazo final de elaboração 2006 (CONCIDADES, 2004).

Entretanto, quando mal se inicia a vigência dos planos diretores nos municípios o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. Segundo Tonella (2013) o argumento central estava na necessidade de dinamizar a economia, com essa série de investimentos como: obras de logística, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos; de energia, geração e distribuição, combustíveis renováveis, petróleo e gás natural; de infraestrutura social e urbana, com programa Luz Para Todos, obras de saneamento, habitação e transporte urbano.

Em 2009 com a expectativa dos reflexos da crise financeira global, o Estado tomou medidas para manter a economia aquecida, uma delas o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com objetivo de construção de moradias. Maricato (2011 e 2015) afirma que a proposta do PMCMV foi formulada pelo governo federal, Ministério da Casa Civil em parceria com as onze maiores construtoras e incorporadoras do país. O PMCMV retoma a visão empresarial da política habitacional, isto é, a construção de unidades habitacionais sem considerar o espaço urbano das cidades já comprometido (MARICATO, 2015). Para a autora a profunda desigualdade social – fruto das grandes propriedades fundiárias e da herança da escravidão – e o Estado patrimonialista e provedor aos mais ricos foram características marcantes da sociedade brasileira que inviabilizam a reforma urbana de uma maneira ampla.

Assim, a efetividade da implementação dos planos diretores municipais é solapada pelo impacto do PAC e PMCM, que materializaram as forças econômicas e políticas sobre a condução das cidades brasileiras, sem melhorar a condição das desigualdades socioespaciais. Maricato (2011) argumenta que a escolha do governo em gerar postos de trabalho através da construção civil foi um acerto, no entanto destaca a problemática da falta de garantia da inserção da moradia no meio urbano que na prática priorizou localizações periféricas.

Assim, ela defende que apesar da base legal para fazer a mudança, os instrumentos do Estatuto da Cidade, a questão fundiária não avançou de forma significativa mesmo ocupando lugar central nas propostas da reforma urbana. Maricato (2015) afirma que os grandes investimentos do Governo

Federal provocaram um retrocesso no poder local, uma vez que a política urbana foi relegada à soma de obras descomprometidas com o processo de planejamento municipal, sem considerar a centralidade da questão da terra urbana para a justiça social.

Nesta perspectiva, compreende-se que o Estatuto da Cidade e os planos diretores além de não conseguirem garantir o direito a cidade através da aplicação de seus instrumentos, gera neste fracasso de implementação, um aumento no sentimento de incapacidade de se estabelecer na prática um tipo de cidadania mais ativa. O que leva assim, por esvaziar os espaços de planejamento e gestão urbanos previstos.

### 3 PROBLEMATIZANDO A DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

Castro (2014) afirma que democracia é um conceito que carrega alguma controvérsia, e que essa dificuldade conceitual é positiva, pois a democracia não pode ser estudada como definitiva e acabada, mas como algo em elaboração. O autor entende democracia como a invenção humana para tentar resolver os eternos dilemas da disputa política e da organização social. Na perspectiva do autor, é possível compreender a existência de uma democracia parcial na qual algumas regras ou procedimentos são respeitados e outros não. E que além da visão restrita de democracia como um processo eleitoral justo, amplo e livre, é necessário incorporar outros aspectos, como a igualdade econômica e social. Assim, configura a compreensão de que uma sociedade somente é de fato democrática se houver condições dignas de vida para a população.

Baquero e González (2016, p. 497) destacam que a relação entre democracia e qualidade de vida é bidirecional, ou seja, é preciso responder às demandas dos cidadãos, pois “dependendo do grau de respostas sociais, o apoio à democracia e suas instituições pode aumentar ou diminuir. Quando um padrão de demandas não atendido se materializa, também se constitui uma cultura política de desconfiança”.

O fundamento da discussão sobre a atual situação da democracia brasileira está, principalmente, na incapacidade do Estado em materializar políticas públicas eficientes e eficazes (BAQUERO, 2008). Essa situação, para o autor, é a responsável pela produção de elevados índices de descrédito político sobre a política democrática no Brasil e, ainda, uma relação complexa entre as instituições políticas, suas práticas e a interpretação que os cidadãos dão à vida política.

Desse modo, a presença de crises políticas, e sua não solução definitiva, alimenta a longo prazo uma crise da democracia que se manifesta no desapego dos cidadãos aos princípios democráticos e na desconfiança em relação



## ARQUITETURA E CIDADE: PRIVILÉGIOS, CONFLITOS E POSSIBILIDADES

Curitiba, de 22 a 25 de outubro de 2019



às instituições democráticas. As instituições formais seguem e aplicam procedimentos democráticos, porém suas práticas lhes dão outro sentido (...). Nessas circunstâncias, se produz um paradoxo onde a institucionalidade democrática adquire estabilidade, mas geralmente carece de legitimidade (BAQUERO, 2008, p. 393 - 394).

Baquero, Ranincheski e Castro (2018) afirmam que a existência de assimetrias entre os aspectos político e o econômico, levou a uma cultura política híbrida, que tem na *democracia inercial* um dos seus desdobramentos. Baquero e González (2016) defendem que a institucionalização da inércia democrática se manifesta no desenvolvimento assimétrico entre os fatores que deveriam caminhar paralelamente, por exemplo, as instituições e o comportamento da sociedade.

O conceito de inércia, emprestado da física, foi usado pelos autores para expressar a ideia de que um elemento estaria em movimento, em uma direção e outro elemento, que deveria acompanhar, resiste. Os autores aplicam este conceito no processo de construção da democracia e observam que os momentos de crise econômica geram crises de credibilidade e legitimidade do governo, ou seja, os cidadãos frequentemente se posicionam contra reajustes econômicos, evidenciando uma democracia frágil.

O dano maior se dá na instabilidade política permanente, fruto da assimetria entre o que o governo propõe, o que a sociedade acredita ser necessário e o que ela está disposta a aceitar em termos de sacrifício. Nessas circunstâncias, produz-se uma assimetria que gera inércia entre o desenvolvimento de procedimentos democráticos formais, concomitante com uma memória, catalisada pelos próprios gestores públicos e assimilada pela população, de manter uma ação política com base em práticas tradicionais e ultrapassadas. Tal assimetria prejudica o desenvolvimento de uma sociedade em virtude de produzir efeitos contraditórios aos esperados pela democracia representativa, ou seja, materializa efeitos de imobilidade ou resistência às mudanças propostas pelos órgãos públicos (BAQUERO; GONZÁLEZ, 2016, p. 495).

Desse modo, a democracia inercial, na opinião dos autores, gera a reprodução das práticas políticas e comportamentos negativos do passado autoritário - como o patrimonialismo, coronelismo e clientelismo - afetando diretamente os princípios e valores democráticos, ativando uma memória simbólica de um passado melhor e produzindo instituições deficientes e descontextualizadas que privilegiam a desigualdade econômica e política. As consequências são fatais para a construção de uma cultura política participativa e para o desenvolvimento econômico e político (BAQUERO E GONZÁLEZ, 2016).

Baquero (2008, p. 381) afirma que

embora nos últimos anos, no Brasil, tenha se institucionalizado uma linha de pensamento que argumenta que vivemos um ciclo virtuoso da democracia, com regras e procedimentos que regulam a vida política, eleições regulares, pluripartidarismo e eleições transparentes, seria um equívoco sugerir que uma teoria democrática, assentada em aspectos procedimentais, seja suficiente para explicar a complexidade do processo político. Embora novos padrões de participação política tenham emergido, a maior participação política formal não tem se traduzido em participação social.



## ARQUITETURA E CIDADE: PRIVILÉGIOS, CONFLITOS E POSSIBILIDADES

Curitiba, de 22 a 25 de outubro de 2019



A redemocratização do Brasil, a partir dos anos 1980, não foi suficiente para construir um sentimento de confiança na política. O conjunto de elementos estruturais, históricos e conjunturais da formação política brasileira contribui para “a continuidade de um padrão de fazer política que torna o cidadão um mero espectador da política” (BAQUERO; RANINCHESKI; CASTRO, 2018, p.88). Para Baquero (2008), os vícios políticos tradicionais permaneceram e colaboraram para a ineficiência das instituições governamentais na atividade de responder às demandas da população, o que gerou uma predisposição nas pessoas em não acreditar, e muito menos confiar, nas regras do contrato social vigente, bem como impossibilitou a manifestação e a consolidação de uma cidadania ativa.

Holston (2013) afirma que a persistente desigualdade nas relações sociais do Brasil mantém o fato de os privilegiados insistirem em seus direitos de tratamento especial e continua a estruturar os hábitos e práticas violentas no espaço urbano e no cotidiano, reforçando a segregação socioespacial, baseada em uma sociedade escravista. Segundo ele, a convivência entre a política democrática com a violência disseminadas e a injustiça contra os cidadãos são pontos tão centrais na cidadania brasileira quanto as eleições livres. Nesse sentido, a realização da cidadania é a questão central da democracia e os processos e as práticas que definem a cidadania exigem mudanças sociais e culturais. A democracia está ligada a uma concepção mais ampla de cidadania, que necessariamente vai além da esfera política. Para o autor questões como o acesso a infraestrutura, saneamento básico e a segurança são tão importantes para a análise da democracia quanto o direito ao voto. Ele conclui que “embora necessária a democracia política não é suficiente para garantir a cidadania civil e social e para produzir um estado democrático de direito” (HOLSTON, 2013, p. 397-398).

Desse modo, segundo Baquero (2008), é possível presumir que o tipo de cultura política forjada no Brasil ao longo de sua história caracteriza-se pela internalização e naturalização, por parte dos cidadãos, da ineficiência e da pouca importância das instituições da democracia representativa. A partir desta perspectiva, ele argumenta que existe uma relação causal recíproca permanente entre instituições deficientes que não produzem cidadãos com predisposições democráticas, e estes, por sua vez, distanciam-se e mostram desapego por essas instituições por não acreditarem nos seus objetivos e desconfiarem de suas intenções. Carvalho (2008) afirma que é evidente que apenas a implantação da democracia não seria suficiente para a instauração da mesma, que a democracia é uma ferramenta que a sociedade brasileira deve aprender a usar e que ainda levará algum tempo até que se observe a população exercendo seus direitos e obrigações de cidadão.



#### 4 CONCLUSÃO

Este artigo cumpre seu objetivo de realizar um ensaio teórico que reflete sobre a relação do impasse na política urbana no Brasil frente a dificuldade em fortalecer uma cidadania ativa e uma maior democracia. Compreende que o Estatuto da Cidade reafirma a necessidade de ampliação da cidadania, conforme descrito na Constituição, democratizando o acesso ao solo e a moradia nas cidades por meio de processos de planejamento participativo e gestão democrática das cidades. Entretanto, demonstra que os impasses na consolidação da política urbana no Brasil reforçam a cultura política da desconfiança.

Conforme as promessas de inovação do Estatuto da Cidade não conseguiram de fato melhorar a condição das desigualdades socioespaciais, ou seja, quando esse padrão de demandas dos cidadãos não se materializa, também se amplia a descrença social nas regras estabelecidas. As consequências desse processo são devastadoras para o fomento de uma cultura política nascente de planejamento participativo e gestão democrática das cidades. Por fim, conclui-se a necessidade de uma relação bidirecional entre a construção da cidadania ativa e do aumento da qualidade de vida nas cidades, levando a consolidação de uma sociedade de fato democrática. Sendo importante ressaltar que não há cidadania sem condições dignas de vida para a população e o direito à cidade.

#### 5 REFERÊNCIAS

- BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 14, nº 2, p.380-413, novembro, 2008.
- BAQUERO, M.; RANINCHESKI, S.; CASTRO, H. C. de. A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. *REVISTA DEBATES*, Porto Alegre, vol. 12, nº 1, p. 87-106, jan.-abr. 2018.
- BAQUERO, M.; GONZÁLEZ R. S. Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial. Uma análise pós-eleições de 2014. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 22, nº 3, p. 492-523, dezembro, 2016.
- CONCIDADES. *Resolução nº 15 de 03 de setembro de 2004 do Conselho das Cidades*. Ministério das Cidades. 2004.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2008.
- CASTRO, H. C. de O. de. *Cultura Política Comparada: Democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile*. Brasília: Verbena, 2014.
- FERNANDES, E. A Nova Ordem Jurídico-Urbânística no Brasil. In. FERNANDES, E.; ALFONSIN, B (org.) *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HOLSTON, J. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- MARICATO, E. *Impasse da política urbana no Brasil*. Petropolis, RJ, Vozes. 2011.
- MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.



ARQUITETURA E CIDADE: PRIVILÉGIOS, CONFLITOS E  
**POSSIBILIDADES**

Curitiba, de 22 a 25 de outubro de 2019



TONELLA, C. *Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições*. Revista Sociedade e Estad., Brasília, v. 28, n. 1, 2013.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2 Ed. São Paulo, Studio Nobel. 2001.



**PROJETAR**  
GRUPO DE PESQUISA EM  
PROJETO DE ARQUITETURA  
E PERCEPÇÃO DO  
AMBIENTE



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE



ARQUITETURA E URBANISMO - UFPR



PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM  
PLANEJAMENTO URBANO



UFPR  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ



**UNIVERSIDADE  
POSITIVO**