



## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO NA VIGÊNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE, LEI 10.257/2001: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS**

**Victor Alexandre Auler**

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da  
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e bolsista da CAPES  
victor.auler@estudante.uffs.edu.br

**Serli Genz Bölter**

Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas  
Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)  
serli.bolter@uffs.edu.br

### **1. Introdução**

A consolidação de cidades socialmente justas permanece um desafio histórico no Brasil, marcado por profundas desigualdades socioespaciais geradas por um processo de urbanização acelerado e excludente (Rolnik, 2009). Nesse cenário, a participação social desponta como condição para a democratização das políticas urbanas e do papel ativo dos habitantes na produção e gestão do espaço urbano.

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) institucionalizou mecanismos participativos e abriu oportunidades para que diferentes atores influenciassem o planejamento e a gestão municipal (Brasil, 2001). Contudo, a eficácia desses instrumentos é objeto de constante debate acadêmico e político. Assim, o presente estudo pergunta: em que medida os dispositivos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade contribuem para a construção de políticas urbanas democráticas e participativas?

A investigação justifica-se pela relevância teórica e prática de avaliar a relação entre participação cidadã, ordenamento jurídico-institucional e transformação urbana. Socialmente, a análise pode sustentar estratégias para reduzir desigualdades, fortalecer a autonomia dos movimentos sociais e aprimorar a governança urbana.

Como objetivo geral a pesquisa busca analisar a importância da participação social na construção de políticas urbanas democráticas no Brasil pós-Estatuto da Cidade.



Objetivos específicos: a) Examinar os mecanismos participativos previstos na legislação; b) Identificar avanços em políticas decorrentes da participação social; c) Apontar restrições à participação social.

## **2. Metodologia**

A metodologia de pesquisa utilizada é qualitativa, exploratório-descritiva, baseada em revisão bibliográfica e análise documental. A análise incluiu o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), e obras de referência de David Harvey (2014), Raquel Rolnik (2009), Erminia Maricato (2011), Edésio Fernandes (2007), Maria da Glória Gohn (2012), entre outros. A amostra bibliográfica privilegiou obras sobre políticas urbanas e participação social posteriores a aprovação do Estatuto da Cidade (2001).

## **3. Resultados e discussão**

A Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade define como uma de suas diretrizes gerais, em seu artigo 2º, inciso II, a "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (Brasil, 2001, n. p.).

Para tanto, prevê, especificamente em seu artigo 43, uma série de instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, como: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal (inciso I), os debates, audiências e consultas públicas (inciso II), as conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal (inciso III) e, por fim, a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso IV) (Brasil, 2001, n. p.).

Como resultado, o referido dispositivo legal ampliou a formalização de instâncias participativas. Em diversos municípios, tais arenas possibilitaram a inclusão de demandas de políticas públicas voltadas à moradia popular e regularização fundiária, por exemplo, nos planos diretores (Fernandes, 2007). Nesse sentido, Maria da Glória Gohn (2012, p.



20) sustenta que “a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos e geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos”.

A avaliação da efetividade da participação social na política urbana brasileira pós-Estatuto da Cidade revela um cenário complexo, com avanços identificáveis, mas também com limites persistentes e contradições significativas. Setores economicamente poderosos frequentemente se sobrepõem aos interesses da maioria da população nos processos de planejamento e gestão urbana (Harvey, 2014).

Essa assimetria de poder tende a converter a participação em rito legitimador, gerando uma participação meramente consultiva (Tatagiba, 2002). Além disso, a complexidade técnico-jurídica do planejamento urbano e o uso de linguagem especializada afastam segmentos populares (Maricato, 2011), enfraquecendo a deliberação.

Ainda, Raquel Rolnik (2009, p. 47) defende uma “nova gramática política alicerçada no fortalecimento de espaços de exercício da democracia direta e controle social”. Contudo, a fragmentação dos movimentos sociais e a descontinuidade da participação também comprometem sua força. A dificuldade de articulação entre diferentes grupos e a dependência de conjunturas políticas favoráveis podem enfraquecer a capacidade de pressão da sociedade civil (Maricato, 2011) na disputa pelas políticas de gestão e planejamento urbano.

É imprescindível ampliar o debate sobre a participação social no planejamento e gestão urbana, tanto em relação ao cumprimento dos instrumentos de participação indicados no Estatuto da Cidade, como na ampliação de novas ferramentas, como por exemplo, o uso de plataformas digitais e novos recursos viabilizados pelas mídias eletrônicas.

#### **4. Considerações finais**

As contradições inerentes à participação social institucionalizada em um contexto capitalista e desigual exigem uma reflexão crítica constante. A participação popular não pode ser considerada um fim em si mesma, mas como um meio – um campo de luta –



para a transformação social e a construção de cidades mais justas e democráticas.

Conclui-se que, embora a participação social seja condição necessária, ela não é suficiente para garantir a democratização da política urbana e a efetivação do Direito à Cidade. É preciso avançar para além da participação formal, fortalecendo a autonomia dos movimentos sociais, promovendo a educação para a cidadania urbana, combatendo as desigualdades estruturais e disputando os rumos do desenvolvimento urbano em todas as suas dimensões.

A gestão democrática nas cidades brasileiras continua sendo um desafio premente, e a análise crítica dos processos participativos é fundamental. Futuras pesquisas poderiam se aprofundar em estudos de caso comparativos entre diferentes municípios, analisar o impacto de novas formas de ativismo digital na participação urbana, ou investigar estratégias específicas para superar os limites identificados e fortalecer a capacidade de incidência da sociedade civil nas políticas urbanas.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/leis2001/110257.htm>. Acesso em: 18 jun. 2025.

FERNANDES, Edesio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 07, p. 09–31, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257/6867>. Acesso em 13 jun. 2025.

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

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ROLNIK, Raquel. 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**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 31-44, 2009. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203>. Acesso em 15 jun. 2025.



TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002

### **Agradecimentos**

À Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS - Campus Cerro Largo/RS, pela oportunidade de realizar a pesquisa junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – PPGDPP. Ainda, agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo subsídio e fomento à pesquisa.