

Título:
Planos de Ação Comunitária como Instrumento de Participação Popular: As Ações da Secretaria Nacional de Periferias

Autores:
Giselle Megumi Martino Tanaka, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ

Luis Régis Coli, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ

Resumo Simples

O trabalho tem como objetivo refletir sobre novos formatos de participação popular adotados nas políticas da Secretaria Nacional de Periferias, do Ministério das Cidades, criada em 2023. Apresenta-se o contexto das políticas urbanas participativas do chamado “ciclo virtuoso da política urbana” no Brasil (Maricato, 2011) e seu auge com as políticas participativas do Ministério das Cidades, a partir de 2003 (Bonduki, 2018). Esse ciclo foi marcado por uma ampla mobilização em torno das políticas participativas, mas chega a seu esgotamento pela baixa efetividade na promoção de transformações territoriais. A partir da recriação do Ministério das Cidades, vinte anos depois, com a nova Secretaria Nacional das Periferias, inaugura-se um instrumento de participação popular, os planos de ação comunitários. Baseados em planos populares elaborados de forma autônoma, de fora do Estado, os novos instrumentos apresentam grande potencial de democratização da gestão urbana e integração territorial de políticas públicas. Trazem a contradição de valorizar o protagonismo popular por meio de cartilhas e normativas do Estado. A partir da análise do desenho da política é possível levantar questões para a reflexão de suas potencialidades, limites e contradições, a serem verificadas ao longo da implementação.

Resumo Expandido

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre novas políticas públicas territoriais no Brasil que incorporam os chamados planos populares como instrumento de mobilização e participação popular. São analisados novos formatos de participação que adotam o instrumento de planejamento urbano como forma de mobilização da base popular no território, para onde a política será implementada, bem como forma de integração de políticas públicas, visando uma transformação efetiva das condições urbanas de áreas periféricas. São analisadas políticas promovidas pela Secretaria Nacional de Periferias, do Ministério das Cidades, criada em 2023 (Decreto nº 11.468, de 5 de abril de 2023), com objetivo de redução de desigualdades.

As políticas urbanas participativas tiveram grandes avanços no “ciclo virtuoso de políticas públicas” nas gestões municipais progressistas a partir do final dos anos 1980 no Brasil (Maricato, 2011). Tal ciclo pode ser lido como resultado das lutas pela reforma urbana, no contexto da redemocratização, envolvendo movimentos sociais urbanos, associações de moradores, sindicatos e entidades profissionais (Cardoso, 1997). O movimento pela reforma urbana foi base para a conquista de uma agenda e repertório

de ação referência para políticas após a Constituição Federal de 1988, com horizonte de participação social.

A ampliação da participação social nos espaços institucionais, através de Conselhos, Fóruns, Conferências das Cidades e Orçamento Participativo, foi compreendida na literatura acadêmica como um ciclo de experimentações de ampliação da democracia participativa (Ribeiro de Grazia, 2003; Avritzer, 2012). Nos anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades, abre-se um ciclo de participação liderado pelo Conselho Nacional das Cidades, com Conferências das Cidades em âmbito municipal, estadual e federal (Bonduki, 2018).

Balancos críticos mostram limitações e esgotamento desses formatos. Reconhece-se que, apesar da ampla mobilização popular, houve retrocessos nas condições habitacionais e urbanas, principalmente nas periferias. Maricato (2011) denomina essas práticas de “participacionismo”, referindo-se à fragilidade institucional (ausência de competências decisórias), burocratização da participação e esvaziamento do caráter crítico e mobilizador dos movimentos sociais. A participação transformou-se em mera consulta formal, de baixa efetividade, desarticulando lutas por justiça urbana e social.

A atuação do Estado nas periferias, por sua vez, foi marcada pelo atendimento pontual das demandas, reforçando mecanismos clientelistas e relações políticas individualizadas. Sua forma de operar, junto às relações de poder dominantes, pode ser também fator determinante da desmobilização de organizações coletivas e lideranças representativas. A forma dominante de investimentos públicos nas periferias, via políticas setorializadas, ações pontuais, vinculadas a eventos específicos ou interesses individualizados (como emendas parlamentares), leva ao constante “enxugar o gelo”. A urbanização plena não se faz por ações localizadas, mas por processos de transformação territorial, incluindo articulação de agentes, organização popular e construção de cidadania.

Se os espaços participativos sofreram esvaziamento pela baixa efetividade, a ascensão de governos de direita após 2016 levou ao fim do Ministério das Cidades, extinção de conselhos participativos federais e conferências populares. Os conflitos urbanos se acirraram e, como instrumento de resistência, destacou-se a elaboração de planos populares contra remoções e intervenções arbitrárias do Estado. Planos de Bairro, Planos Populares, Planos de Ação e Planos Comunitários foram usados como instrumentos de mobilização, luta, resistência e reivindicação de políticas públicas (Vainer et al, 2016; Tanaka, 2017; Santo Amore et al, 2016; Rebouças, Manzi, Mourad, 2019; Pinheiro e Dias, 2022; Coli et al, 2023).

Em 2023, a recriação do Ministério das Cidades e a nova Secretaria Nacional de Periferias marcam novo momento na gestão urbana, incorporando instrumentos de

planejamento baseados nos planos populares. A Secretaria incluiu em políticas iniciadas o financiamento de planos comunitários: Plano de Ação Periferia Viva no âmbito de Urbanização de Favelas (MCidades, 2023); Plano Comunitário de Redução de Riscos e Adaptação Climática (MCidades, 2025); e ação de financiamento de planos de ação comunitários (edital anunciado para 2025).

Embora cedo para resultados, identifica-se como novidade esses planos como instrumentos de planejamento participativo, com participação ativa das comunidades na identificação de necessidades, prioridades e definição de intervenções integradas (MCidades, 2023).

Na análise, busca-se identificar como está prevista a participação popular e o enfrentamento da fragmentação das políticas públicas. Levantam-se limitações de incorporar um instrumento de mobilização popular como mecanismo institucional, criando normativas e cartilhas que levam a enquadramentos e padronização, e as contradições de financiar com recursos do Estado um instrumento nascido de resistências e lutas populares.

Os planos de ação comunitários apresentam potencial para integração territorial de políticas públicas, ancoradas no território e com possibilidade de ação continuada. Se de fato conseguirem expressar demandas populares, forem apropriados por coletivos de base local, podem perpassar gestões públicas. Os processos de planejamento popular podem democratizar a gestão urbana. Nos casos elaborados fora do Estado, permitiram articular agentes territoriais como força popular e política. Nos financiados pelo Estado, trazem a contradição de valorizar o protagonismo popular, mas estabelecer regras e normativas para enquadramento das organizações. Em bairros com organizações populares autônomas prévias, há tendência de usar recursos para potencializar iniciativas existentes. Onde a chegada da política institucional levar à constituição de organização popular, frequentemente mediada por entidades externas, as limitações serão maiores.

A análise do desenho da política levanta questões para reflexão que merecem ser exploradas no acompanhamento da implementação, nos próximos anos. Este trabalho levanta questões para pesquisa continuada, que deverá trazer novos elementos para reflexão com o desenvolvimento e implementação dos planos de ação comunitários.

Referências

BONDUKI, Nabil. A luta pela reforma urbana no Brasil. 1. ed. São Paulo: Casa da Cidade Edições, 2018.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. In Cadernos do IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, nos. 1 e 2, 1997. p.79-111

COLI, Luis Régis; TANAKA, G. M. ; OLIVEIRA, F. L. . “Planejamento Conflitual: experiências de luta no Brasil Contemporâneo”. In CEUR. Espacio, tecnología y acumulación: los senderos del desarrollo y sus límites (2o Jornadas CEUR - 2023) Libro de Actas. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET), 2023. v. 1. p. 34-40.

MARICATO, Ermínia. O Impasse da Política Urbana no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MCidades. Periferia Viva – Urbanização de Favelas: manual de instruções para apresentação de propostas. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Periferias, 2023.

MCidades. Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática: conceito, potencialidades e perspectivas (guia). Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Periferias, 2025.

PINHEIRO, Alan Brum; DIAS, Samantha Sales (orgs.). Plano de Ação Popular do CPX: Agenda 2030. Rio de Janeiro : Instituto Raízes em Movimento, 2022.

Plano de Ação Periferia Viva no âmbito de Urbanização de Favelas (MCidades, 2025b); ação de financiamento de Planos de Ação comunitários (MCidades, 2025c).

REBOUÇAS, Thaís de Miranda; MANZI, Maya ; MOURAD, Laila Nazem. “Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade”. Cadernos MetrÓpole. São Paulo: PUCSP, 2019, Vol. 21, p. 855-878.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período 1997 a 2000. Petrópolis: Fórum Nacional de Participação Popular/Editora Vozes, 2003.

SANTO AMORE, Caio, REIS, Nunes L. e PEREIRA, Rafael B.. De Entrave ao Desenvolvimento a Pessoas com Direitos: A experiência do plano popular alternativo da Favela da Paz em Itaquera. In OLIVEIRA, Fabrício Leal et al (org.). Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p.205-230

TANAKA, Giselle. Planejar para Lutar e Lutar para Planejar: possibilidades e limites dos planejamentos alternativos. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

VAINER, Carlos et al. O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In OLIVEIRA, Fabrício Leal et al (org.). Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.