



GT 06 – Participação Social, Autoritarismo e Disputas pelo Direito à Cidade no contexto do neoliberalismo

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E RESISTÊNCIA: MEMÓRIA DAS PREFEITURAS DEMOCRÁTICAS E POPULARES NO BRASIL

Pedro Freire de Oliveira Rossi¹

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras, historicamente marcadas por desigualdades e estruturas excludentes, tornam o planejamento urbano um campo de disputa. No final do século XX o processo de redemocratização evidenciou o protagonismo das Prefeituras Democráticas e Populares na mobilização de movimentos sociais, técnicos e lideranças políticas, promovendo inovações e ampliando a participação popular nas políticas urbanas e habitacionais. Tais experiências evidenciaram tanto as potencialidades quanto os limites do planejamento em contextos de globalização e de avanço do neoliberalismo, ressignificando o território como espaço de disputa democrática.

Este trabalho propõe analisar os avanços, desafios e lições dessas gestões, com ênfase nos instrumentos, estratégias e sujeitos capazes de transformar o conflito em vetor de inclusão e inovação. Ao sistematizar tais práticas, busca-se contribuir para o debate sobre a democracia local, evidenciando a centralidade dos conflitos sociais como motores da transformação urbana e da afirmação de novos paradigmas de justiça e participação.

ARTICULAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

A articulação entre o referencial teórico e o percurso metodológico desta pesquisa expressa a preocupação em alinhar os instrumentos de análise às especificidades do objeto estudado. A compreensão das cidades brasileiras como territórios marcados pela convivência entre elementos arcaicos e modernos (MARTINS, 1999; OLIVEIRA, 2013; SCHWARZ, 2014) orientou a adoção de abordagens qualitativas e interdisciplinares, que permitissem apreender tanto a historicidade dos processos urbanos quanto a complexidade das práticas institucionais e dos conflitos sociais envolvidos.

Assim, a integração de aportes da economia, sociologia, ciência política, geografia e história dialoga com a perspectiva de autores que destacam a centralidade dos sujeitos coletivos, dos

¹ Arquiteto e urbanista pela UFPB, mestre em Teoria e História pela ETSAB/UPC e doutor pela FAUUSP. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Produção da Casa e da Cidade e do LABHAB-FAUUSP. E-mail: pedrorossi@usp.br.



movimentos sociais urbanos e das gestões democráticas e populares no processo de redemocratização a partir de 1986 (SADER, 1998; MARICATO, 2013, 2014). A análise documental — envolvendo legislações, relatórios institucionais, documentos de conselhos, publicações especializadas e materiais produzidos pelas gestões — fundamenta-se nessa compreensão ampliada do território como espaço de disputa política e produção de inovações institucionais.

Ao privilegiar fontes primárias e secundárias que documentam práticas de participação, planejamento e autogestão em contextos urbanos marcados por desigualdade, o método busca dar densidade empírica à reflexão teórica, possibilitando identificar padrões, rupturas e contribuições das experiências analisadas ao campo do planejamento urbano (BONDUKI, 2017, 2018). O cotejamento entre registros institucionais e bibliografia especializada, aliado à sistematização dos dados em repositório digital próprio (*ciclovirtuoso.org*), assegura o rigor analítico e permite uma leitura crítica e comparativa das diferentes realidades estudadas.

Dessa forma, a pesquisa adota uma estratégia em que teoria e método se retroalimentam, possibilitando a construção de análises que reconhecem as especificidades locais, as mediações institucionais e os limites impostos pelos contextos históricos, sem perder de vista a busca por padrões interpretativos mais amplos e o aprofundamento do debate sobre democracia, justiça urbana e participação social no Brasil.

Figura 1: Página inicial da seção “Acervo” do site *ciclovirtuoso.org*.



CICLO VIRTUOSO DAS PREFEITURAS DEMOCRÁTICAS E POPULARES

INÍCIO ACERVO MAPA VÍDEOS CRONOLOGIA -

A Política Urbana e Habitacional no Brasil:
Memórias de 1986 a 2000

ACERVO

▼ COMO NAVEGAR

Aqui você encontrará a coleção de documentos históricos, organizados por diversos formatos e categorias. A navegação é facilitada por filtros que permitem refinar a pesquisa com base em múltiplos critérios:

Tipos de Documentos: Selecione entre audiovisuais, cartazes, folhetos, livros, revistas, relatórios de gestão, programas de governo e jornais da época.

Filtros de Pesquisa: Refine por fases das administrações municipais (1986-2000), cidades ou categorias como política urbana, habitação, ou participação popular.

Visualização: Os resultados aparecem de forma intuitiva, permitindo a visualização de cada item. Em alguns casos, o documento estará disponível para download.

Ordenar: - por Título
Visualização: Cartões

FILTROS

- Fase do Ciclo (Prefeitura)**

Selecione uma ou mais fases do ciclo:

 - (NSA) (8)
 - De 1977 a 1982 (8)
 - De 1983 a 1985 (2)
 - De 1986 a 1988 (6)
 - De 1989 a 1992 (10)
 - De 1993 a 1996 (33)
 - De 1997 a 2000 (19)
 - Eleições 1988 (3)
 - Eleições 1992 (4)
 - Eleições 1996 (2)
- Gestão (Prefeitura)**

Selecionar
- Partido (Prefeitura)**
 - (NSA) (21)
 - Arena/PDS (2)
 - PDT (1)
 - PMDB (1)
 - PSB (1)
 - PT (96)
- Município (Localização)**

Selecionar
- UF (Localização)**

Selecionar
- Revista (Atualizações)**

1ª Conferência de Habitação do Distrito Federal

Parêntese informativo que descreve a iniciativa de uma política habitacional do Distrito Federal, elaborada pelo IDHAB (Instituto de Habitação do Distrito Federal). O documento destaca uma série de estratégias e programas destinados a melhorar o acesso à moradia digna na região. São destacadas "novas linhas de acesso à moradia..."

A Cara de Diadema

Dirigido por Júlio Wagner, o vídeo apresenta o processo de elaboração do Plano Diretor de Diadema, realizado durante o mandato do prefeito Filipe Júnior, de 1993 a 1996. As imagens focam na participação popular e na inclusão de setores da sociedade nas decisões e nas políticas de desenvolvimento municipal. A obra inicia...

A cidade para todos. Diadema (SP)

O material intitulado "A cidade para todos. Diadema (SP)" é uma publicação partilhada elaborada pelo Partido dos Trabalhadores, incluída na série "Em destaque o modo petista do governo. O PT no Habitat 8.14". Esta edição de 1995 documenta e promove as políticas implementadas em Diadema, São Paulo, durante a gestão de 1993...

A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS)

O material "A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS)" faz parte da publicação "Em destaque o modo petista do governo. O PT no Habitat 8.14", lançada em 1996 pelo Partido dos Trabalhadores como um material de divulgação. Este documento foca na iniciativa pioneira do Orçamento Participativo (OP) implementad...

A política que a Prefeitura de São Paulo está praticando

O material apresentado trata-se de uma publicação da Prefeitura Municipal de São Paulo, especificamente da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, durante a gestão de Luiza Erundina (PT), que ocorreu de 1989 a 1992. Este material é um registro da política habitacional e urbana praticada pela prefeitura na época, des...

A prefeitura juntou a fome com a vontade de comer e reatou o rest...

Este material é um parêntese de divulgação criado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte durante a gestão de Patrus Ananias do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 1993 e 1996. O parêntese anuncia a realização do Restaurante Popular, uma iniciativa que faz parte do Programa de Segurança Alimentar promovido pela...

A Tribuna: Em Boa Esperança, a comunidade está no poder

O material consiste em uma entrevista concedida ao jornal A Tribuna que destaca o trabalho realizado na cidade de Boa Esperança (ES), ou seja o gesto do prefeito Amaro Covas, de 1977 a 1982, com ênfase na participação popular. A experiência comunitária de Boa Esperança é considerada única no país, resultando em

Ações e projetos do Departamento Agrícola

Este cartaz é um material de divulgação produzido pela Prefeitura Municipal de Itapuí, Ceará, sob a gestão de José Artur Faria Neto da Silva entre 1989 e 1996. O cartaz destaca as iniciativas conduzidas pelo Departamento Agrícola do município, focalizando em projetos que visam melhorar tanto a infraestrutura rural quanto a...

Alcaldia de Santos e Diadema: de harmonia e conflitos. Vol. 1

Nenhuma descrição fornecida.

Alcaldia de Santos e Diadema: de harmonia e conflitos. Vol. 1

Nenhuma descrição fornecida.

Alcaldia de Vitória: triturados por el aparato institucional. Vol. 3

O livro "Alcaldia de Vitória: triturados por el aparato institucional", escrito por Maria Hametier e publicado em 1993 pela editora MELFA, oferece uma análise detalhada dos desafios enfrentados pela administração do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade de Vitória. Este estudo faz parte de uma série

Fonte: <http://www.ciclovirtuoso.org>. Acesso em: 10 jun. 2025.

RESULTADOS

A análise do Ciclo Virtuoso das Prefeituras Democráticas e Populares evidencia avanços expressivos em múltiplos eixos da gestão urbana no Brasil entre as décadas de 1980 e 2000. No campo institucional, observa-se a ruptura com o padrão administrativo tradicional, centralizador e excludente, mediante a adoção de arranjos inovadores como o Orçamento Participativo, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e os Conselhos Gestores, fortalecendo a capacidade pública local e institucionalizando a participação popular nas decisões urbanas (MARICATO, 2013; BONDUKI, 1996; FEDOZZI, 2009).

A ampliação dos canais participativos permitiu que setores historicamente marginalizados influenciassem a definição de prioridades orçamentárias e de políticas urbanas, consolidando o Orçamento Participativo como referência nacional e internacional, posteriormente replicado em dezenas de cidades brasileiras e estrangeiras (FEDOZZI, 2009; PT, 1996). No âmbito das políticas habitacionais e de urbanização, destaca-se a implementação de iniciativas integradas de



urbanização de favelas, regularização fundiária e co-gestão habitacional. Experiências paradigmáticas, como os mutirões autogeridos em São Paulo, o PROFAVELA em Belo Horizonte e o PREZEIS em Recife, demonstraram a eficácia dessas estratégias na produção de moradias e na melhoria das condições urbanas em assentamentos precários (BONDUKI, 1996; ROCHA *et al.*, 2022; SORAGGI; SOUZA, 2022).

A articulação de políticas sociais integradas — incluindo saúde, educação, segurança alimentar e inclusão produtiva — contribuiu para avanços mensuráveis, como a redução dos índices de mortalidade infantil, evasão escolar e vulnerabilidade social. Cidades como Belo Horizonte, Santos, Belém e Diadema tornaram-se exemplos de integração entre políticas setoriais e ampliação do acesso a direitos básicos, evidenciando o potencial transformador dessas gestões (CHAPPELL, 2018; SANTOS, 1996; MARTINS, 2000).

O reconhecimento nacional e internacional dessas experiências se manifesta tanto na premiação por organismos multilaterais — como ONU e UNICEF — quanto na influência sobre a formulação de políticas federais, a exemplo do Estatuto da Cidade e do Programa Fome Zero (BRASIL, 1997; BONDUKI, 1996; ROLNIK, 1996). Esses resultados indicam que as Prefeituras Democráticas e Populares não apenas expandiram a participação cidadã e promoveram a justiça social, mas também instituíram novos paradigmas de governança local, consolidando referências inovadoras para o planejamento urbano democrático no Brasil.

CONSIDERAÇÕES

A análise das experiências das Prefeituras Democráticas e Populares demonstra que o planejamento territorial, especialmente em contextos marcados por conflito e desigualdade, constitui terreno fértil para o surgimento de práticas inovadoras e para a construção de arranjos institucionais orientados pela justiça urbana. A atuação de sujeitos coletivos revelou-se determinante para a ampliação do acesso a direitos e para a consolidação de novos paradigmas de governança local, capazes de reposicionar o território como espaço de disputa e afirmação política.

Entretanto, a hegemonia do paradigma neoliberal e a centralização de recursos, sobretudo a partir dos anos 1990, impuseram obstáculos significativos à continuidade e à difusão dessas experiências. O rigor fiscal, a competição federativa por investimentos e o predomínio de racionalidades tecnocráticas dificultaram a sustentabilidade das práticas participativas e o avanço de políticas redistributivas, contribuindo para o desprestígio e, em muitos casos, para o apagamento dessas iniciativas — em especial daquelas voltadas à inversão de prioridades e à democratização do espaço urbano (ABREU; LEITE, 1992; COELHO, 1992; GUIMARÃES; BACELAR, 1998; DANIEL, 1999).



O resgate da memória dessas experiências revela-se fundamental para o enfrentamento dos desafios contemporâneos do planejamento urbano em sociedades atravessadas por conflitos territoriais e persistentes desigualdades de raça, gênero e classe. O legado do Ciclo Virtuoso das Prefeituras Democráticas e Populares constitui referência conceitual e prática para a formulação de agendas que recolocam a cidade como arena política e reafirmam o planejamento territorial como processo coletivo, sensível à pluralidade de sujeitos, temporalidades e saberes.

Em síntese, afirmar a centralidade da democracia local e da justiça territorial configura-se como condição imprescindível para a construção de cidades mais justas, inclusivas e democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, H.; LEITE, M. O contexto das eleições municipais de 1992. *Revista Proposta: experiência em educação popular*, n. 54, p. 5-6, ago. 1992.

BONDUKI, N. (Org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BONDUKI, N. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996. 267 p.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. 352 p.

BRASIL. *Relatório da Comissão Especial da Conferência Habitat II*. Brasília, DF: Senado Federal, 10 dez. 1997.

CHAPPELL, M. J. *Beginning to end hunger: food and the environment in Belo Horizonte, Brazil, and beyond*. Oakland, CA: University of California Press, 2018.

COELHO, F. Poder local, gestão democrática e publicização dos serviços urbanos. *Revista Proposta: experiência em educação popular*, n. 54, p. 7-11, ago. 1992.

DANIEL, C. A gestão local no limiar do novo milênio. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.;

TREVAS, V. (Orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 182-242.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo de Porto Alegre: gênese, avanços e limites de uma ideia que se globaliza. *Cidades – Comunidades e Territórios*, n. 19, p. 41-57, jun. 2009.

GUIMARÃES NETO, L.; BACELAR, T. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 9-60.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. 204 p.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 214 p.



- MARTINS, J. de S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999. 174 p.
- MARTINS, M. L. R. *Os desafios da gestão municipal democrática – Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio*. São Paulo: Instituto Pólis; Centro Josué de Castro, 2000.
- OLIVEIRA, F. de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Em destaque: o modo petista de governar. O PT no Habitat II*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, maio 1996.
- ROCHA, D. de M. et al. Trajetória das políticas de urbanização de favelas no Recife: a persistência das ZEIS e do PREZEIS. In: SILVA, M. N. da; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 133-164.
- ROLNIK, R. O Brasil e o Habitat II – ou Cúpula das Cidades teve como objetivo atualizar os paradigmas da política urbana e habitacional. *Teoria e Debate*, n. 32, p. 1, jul. 1996.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. 329 p.
- SANTOS. Programa integrado da criança e da família em Santos. In: BONDUKI, N. (Org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996. p. 221-229.
- SCHWARZ, R. *As ideias fora do lugar: ensaios selecionados*. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014. 145 p.
- SORAGGI, A. C. M.; SOUZA, J. G. de M. A trajetória pioneira da política de urbanização de favelas em Belo Horizonte. In: SILVA, M. N. da; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 165-200.