

Direitos à cidade e participação social na construção de políticas públicas no Brasil: notas teórico-metodológicas para análise de processos democráticos

Gabrielle Simões Lima Vitena¹

Lucas Filipe Souza Coité²

RESUMO

Este artigo oferece uma análise crítica e propositiva sobre o papel do direito à cidade e da participação social na construção de políticas públicas urbanas no Brasil. A partir de um diálogo interdisciplinar entre o Direito Urbanístico e a Sociologia, a pesquisa explora os desafios e as potencialidades dos processos democráticos na gestão urbana, investigando como instrumentos jurídicos e mecanismos participativos podem incluir grupos marginalizados na governança das cidades. Adota-se o referencial analítico do Ciclo de Políticas Públicas para identificar pontos de estrangulamento e oportunidades para a incidência de atores sociais subalternizados. A revisão conceitual retoma o debate sobre a esfera pública, com base na teoria habermasiana e em críticas que apontam a necessidade de ampliar os espaços de deliberação e resistência política. O estudo evidencia o esvaziamento dos canais participativos, marcado pela captura de instâncias decisórias por interesses do setor privado e por uma crescente verticalização da gestão urbana, e aponta caminhos para a reestruturação desses mecanismos em prol de uma governança mais democrática e inclusiva.

Palavras-Chave: Direitos à cidade; Participação Social; Ciclo de Políticas Públicas.

¹ Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Professora de Sociologia da Educação Básica do estado da Bahia. Membro do grupo de pesquisa “Laboratório de Estudos sobre Crime e Sociedade” (LASSOS), vinculado ao Departamento de Sociologia – FFCH/UFBA. Doutoranda e Mestra em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Licenciada em Ciências Sociais na Universidade Federal da Bahia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1438667372130702>

² Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro do Grupo de pesquisa “Territórios, Poder e Desigualdades”, vinculado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA). Assessor Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Advogado. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Mestrando em Ciências Sociais no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Lattes e ORCID: <http://lattes.cnpq.br/1241731234918695>, <https://orcid.org/0009-0005-2495-7610>

ABSTRACT

This article provides a critical and propositive analysis of the role of the right to the city and social participation in the development of urban public policies in Brazil. Through an interdisciplinary dialogue between Urban Law and Political Sociology, this research explores the challenges and potentialities of democratic processes in urban management, investigating how legal instruments and participatory channels can include marginalized groups in city governance. The Public Policy Cycle is employed as an analytical framework to identify bottlenecks and opportunities for the influence of subaltern social actors. The conceptual review revisits the public sphere, drawing on Habermasian theory and critiques that highlight the need to expand spaces for debate and political resistance. The study reveals the hollowing out of participatory channels, characterized by the capture of decision-making bodies by private sector interests and an increasing verticalization of urban management. Finally, the article suggests pathways for restructuring these mechanisms to foster a more democratic and inclusive governance.

Keywords: Rights to the city; Social Participation; Public Policy Cycle

Introdução

A produção do espaço urbano no Brasil é historicamente marcada por profundas desigualdades, reflexo de um modelo de desenvolvimento que privilegiou a concentração de capital e a segregação socioespacial (Santos, 2023). Nesse contexto, o debate sobre a função social da cidade¹ e da propriedade ganhou centralidade, impulsionado pela formulação do conceito de direito à cidade.

Cunhado por Lefebvre (2001), esse direito transcende a mera garantia de acesso a serviços e infraestruturas, configurando-se como um clamor político pela reapropriação coletiva do espaço urbano e pela transformação das relações sociais que nele se materializam.

No cenário brasileiro, essa bandeira foi fortalecida pelos movimentos de reforma urbana durante o processo de redemocratização, influenciando diretamente a criação de um capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a promulgação do Estatuto da Cidade (Fernandes, 2016).

¹ Trata-se de um princípio jurídico-urbanístico, consagrado na Constituição Federal (art. 182, § 2º) e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que subordina o uso da propriedade urbana ao bem-estar coletivo, ao equilíbrio ambiental e à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (Silva, 2012)

Paralelamente, a redemocratização consagrou a participação social como princípio fundamental para a gestão pública (Dagnino, 2002). Ao estudar a interação e os diferentes papéis desempenhados pelos atores sociais, pelo Estado e pelas instituições na construção de políticas urbanas, faz-se necessário ir além da análise da aplicação de normas de dever-ser.

Diante dos desafios para compreender os processos democráticos na atualidade, este artigo propõe uma abordagem que articula o direito à cidade e a participação social, aproximando o Direito da Análise de Políticas Públicas (Farranha, Miranda e Pereira, 2018, 162-174). Adotando essa perspectiva interdisciplinar, busca-se compreender os desafios e as potencialidades da governança urbana, posicionando os fenômenos sociopolíticos no centro da equação dos complexos problemas das relações sociais (Gustin, 2013).

O objetivo é construir pontes analíticas para investigar em que medida os instrumentos jurídicos e participativos têm sido capazes de promover a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Para operacionalizar tal análise, propõe-se o uso do Ciclo de Políticas Públicas como ferramenta metodológica. Este modelo decompõe o processo político em fases interdependentes — formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação —, possibilitando a identificação dos pontos de inserção, influência e veto dos diversos atores e interesses em cada etapa (Souza, 2006).

A aplicação desse ciclo permite superar as análises puramente normativas dos arranjos participativos, examinando sua efetividade diante das dinâmicas de poder que moldam a gestão das cidades.

Conforme destacam Farranha, Miranda e Pereira (2018, 173), ao realizar a leitura da efetivação da norma por meio dos elementos de seu contexto, renovam-se as Ciências Sociais e o Direito. Com efeito, chama-se assim, a atenção de pesquisadores e aplicadores para a reflexão sobre o lugar e o papel dos atores sociais, do mercado e do Estado em todo o ciclo de uma política pública. Esse redirecionamento conecta os interesses públicos ao acesso a bens e serviços pelas coletividades (Coutinho, 2013).

Ademais, no que diz respeito à efetividade da participação, o debate remete ao conceito de esfera pública, amplamente debatido na teoria social contemporânea. Partindo da formulação de Habermas (2003a), que a concebe como um espaço de deliberação

racional, o presente artigo incorpora as críticas que apontam para a seletividade e as exclusões inerentes à realidade brasileira (Perlatto, 2005).

Reconhece-se, assim, a existência de “esferas públicas subalternas” (Perlatto, 2005), espaços contra-hegemônicos nos quais grupos marginalizados da política e da sociedade articulam suas demandas e exercem pressão, disputando os rumos da política urbana.

O argumento central deste texto é que a gestão urbana no Brasil contemporâneo se desenvolve em meio a uma tensão fundamental. De um lado, o país possui um arcabouço jurídico-urbanístico avançado, que prevê a gestão democrática e participativa das cidades (Fernandes, 2016). De outro, a crescente influência de uma lógica de “empresariamento urbano” subordina o planejamento a parcerias com o setor privado e aos imperativos do mercado (Harvey, 1996; 2005; Vainer, 2000).

Diante disso, este artigo abordará discussões conceituais voltadas para a atuação dos atores envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas, por meio das categorias de participação, esfera pública e grupos de interesse. Para alcançar clareza analítica dos processos políticos, é imprescindível atentar às relações e à distribuição de poder, ao papel das instituições e dos governos, à democracia, à segregação social e racial e aos conflitos existentes (Souza, 2006).

O estudo evidencia, assim, a verticalização de ações governamentais e explora a (re)estruturação dos mecanismos participativos.

O conceito de esfera pública: da categoria habermasiana às reformulações críticas

Aprofundando o debate sobre a esfera pública, Habermas (2003a) argumenta que, na modernidade ocidental, ela se constitui como um espaço social, distinto do Estado e do mercado, onde a sociedade civil se reúne para debater e monitorar questões de interesse comum. A esfera pública burguesa, que emerge no século XVII, seria caracterizada pelo uso público da razão, estabelecendo-se como o lócus de formação da opinião e da vontade política que deveriam, idealmente, influenciar a tomada de decisão. É importante salientar que essa categoria é historicamente situada, formulada a

partir da capacidade da burguesia europeia de construir e manifestar sua opinião no âmbito político da cidade moderna.

Em sua conformação original, os assuntos de interesse geral dessa classe social eram expostos e debatidos a fim de produzir consenso e legitimação. A vida social burguesa integrou-se sistematicamente por meio de normas e da juridificação de suas demandas, o que constituiu um espaço autônomo de mediação e deliberação. Para Habermas (2003b), essa autonomia só pode ser alcançada por meio de procedimentos juridicamente regulados e institucionalizados, capazes de influenciar o Poder Público e, supostamente, garantir a inclusão de todos.

Essa inserção no ordenamento jurídico foi produzida no seio das estruturas de poder e dominação do mundo capitalista, onde se formularam direitos fundamentais destinados a assegurar as liberdades individuais e a propriedade privada – pedras angulares de um Estado baseado no paradigma liberal-formal e na democracia restritiva (Hansen, 2009). Assim, estabeleceu-se uma relação intrínseca entre o Estado e as necessidades desse estrato da sociedade (Losekann, 2014).

No sentido habermasiano, essa relação demandaria um certo grau de racionalização, discursivamente legitimada pela presença de grupos com notoriedade social, de maneira que:

Na expectativa de efetivar alguma influência sobre o sistema político, alguns interlocutores podem se colocar de forma privilegiada na esfera pública. [...] Mas, sempre será necessário, para constituir uma opinião pública de influência política, que haja assentimento das outras pessoas, inclusive dos leigos, pois estes também constituem a esfera pública. As pessoas que não estão inseridas em grupos de interesses organizados nem tampouco são especialistas em determinados assuntos, participam da esfera pública produzindo opiniões, consentindo ou não com as ideias formadas pelos segmentos citados, através de suas experiências cotidianas. (Losekann, 2014, 42)

A democracia, nessa perspectiva, estaria restrita a um grupo “seleto” cujos direitos são produto dos arranjos de poder advindos da propriedade privada, do mercado e da dominação, categorias cristalizadas por meio do Direito ocidental moderno. Esses cidadãos “seletos” atuam no campo privado e não governam diretamente,

mas pressionam e estabelecem relações mais porosas com o Estado (Perlatto, 2005, 122).

Apesar de sua influência, o modelo habermasiano foi alvo de profundas críticas, especialmente por seu caráter procedimentalista e generalizante, uma vez que essa racionalidade abstrata da linguagem se distancia das situações da vida cotidiana e dos problemas de segregação presentes em sociedades desiguais e estratificadas (Fraser, 1999; Perlatto, 2005).

Esses críticos apontam insuficiências e propõem reformulações da categoria habermasiana com o objetivo de adaptá-la a outros contextos. Nancy Fraser (1999), por exemplo, aponta o caráter utópico da igualdade nas relações da esfera pública, alertando para a multiplicidade de esferas e de contrapúblicos no exercício da democracia. Apesar disso, a concepção burguesa “funcionou para legitimar uma forma emergente de dominação de classe” (Fraser, 1999, 148, tradução própria).

A formulação utópica se sustenta em um discurso de unicidade e simetria nas relações internas, no qual os atores colocariam de lado suas diferenças para dialogar como se fossem iguais. Contudo, as diferenças estruturais e a posição dos atores na hierarquia social não podem ser ignoradas, como se o poder fosse distribuído proporcionalmente entre todos. Na prática, as desigualdades não podem ser negadas na esfera pública política, pois as assimetrias e as diferentes identidades são constitutivas do espaço de discussão.

A própria consolidação da esfera pública liberal foi, desse modo, marcada por um processo de exclusão². O associativismo burguês que a definia não era (e não é) um espaço universalmente acessível, mas um campo social estruturado pelo que Bourdieu (2007) designa como “distinção”. Esse mecanismo opera por meio da mobilização de um capital social específico que, ao mesmo tempo que unifica a classe dominante, cria barreiras simbólicas e legitima a exclusão dos demais grupos sociais.

Diante disso, Fraser (1999) conclui que a esfera pública não é única. Os grupos da sociedade civil sempre buscaram expandir os espaços de discussão para promover mudanças sociais, formar

² A própria diferenciação conceitual entre público e privado, central no argumento de Habermas, serviu para relegar ao âmbito doméstico questões consideradas “não políticas”, como as desigualdades familiares e econômicas, silenciando as vozes de mulheres, trabalhadores e não brancos. O pretenso “interesse comum” mascara, na prática, os interesses de um grupo social específico, do homem branco e do proprietário.

oposição e influenciar políticas por meio da propagação de ideias e práticas calcadas na realidade e nos problemas dos indivíduos excluídos das arenas de debate.

Seguindo essa crítica, a democracia — tanto em sociedades estratificadas quanto naquelas supostamente igualitárias — permanecerá limitada se a multiplicidade de públicos, contrapúblicos e identidades sociais for negada. Assim conclui a autora, apresentando os seguintes caminhos para a construção de uma teoria crítica sobre

o tema:

Primeiro, essa teoria deve tornar visíveis as maneiras pelas quais a desigualdade social vicia a deliberação dentro da esfera pública nas sociedades capitalistas tardias. Em segundo lugar, deve demonstrar como a desigualdade afeta as relações entre os públicos nas sociedades capitalistas tardias, como os públicos são segmentados e acessam diferencialmente o poder, e como alguns são involuntariamente enclausurados e subordinados a outros. [...] Finalmente, a teoria deve mostrar como o caráter excessivamente fraco de algumas esferas públicas nas sociedades de capitalismo tardio retira a 'opinião pública' de força prática (Fraser, 1999, 172, tradução própria).

Destarte, cada sociedade e os diferentes estratos de classe, gênero e raça desenvolvem modelos de associação e formas de expressão política com características diversas e específicas. A partir desse debate, Fraser (1999) formula o conceito de esferas públicas subalternas ou contrapúblicas. Trata-se de espaços alternativos de discussão e organização criados por grupos marginalizados que, excluídos da esfera pública hegemônica, desenvolvem discursos e agendas próprias.

Nesses espaços, conforme desenvolve Perlatto (2005), os grupos subalternos não apenas formulam suas demandas, mas também forjam novas identidades coletivas e solidariedades, contestando as normas e os valores dominantes.

Em resposta às críticas, Habermas (2003b) reconhece a existência de outras esferas com acesso mais amplo à democracia em face da desigualdade de posições. Em sua reformulação, admite que, embora diferentes atores se organizem, apenas alguns detêm maior poder de mobilização e atração de recursos, e nem sempre se dispõem a defender interesses que extrapolem os seus. Habermas

passou a considerar que esses atores têm a possibilidade de inverter o fluxo de comunicação e de transformar as formas de solução de problemas no sistema político, cooperando para um mesmo fim a despeito das assimetrias de poder.³

Ainda na perspectiva de repensar o conceito de Habermas para aplicá-lo ao estudo da democracia, o sociólogo brasileiro Sérgio Costa desenvolve uma abordagem ao prescrever que a democratização “é um processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular” (Costa, 2000, 58). A esfera pública, nesse sentido, pode ser um espaço para a realização do processo democrático, incluindo novos públicos diante da complexificação, diversidade e porosidade cultural e social (Avritzer e Costa, 2004). Contudo, é fundamental que a participação não se torne um mero dispositivo para legitimar a ação governamental.

No contexto brasileiro, em que os mecanismos de integração são profundamente hierarquizados, a aplicação dessa categoria expandida apresenta notáveis potencialidades. Historicamente, os processos deliberativos no país foram concebidos para dificultar a presença de grupos pertencentes a estratos sociais não dominantes e violentamente explorados. Esses obstáculos foram juridificados a tal ponto que o direito fundamental à participação política passou a representar um modelo de sociedade não realizado.

Na formação da sociedade brasileira, calcada no racismo e na violência vertical e horizontal, negros, mulheres, proletários e pobres foram subalternizados, o que lhes dificultou não apenas a mobilidade social, mas também o exercício pleno de seus direitos fundamentais e sua inserção na esfera pública para o fazer democrático.

Apesar disso, os indivíduos excluídos do debate constituíram arenas discursivas paralelas e contestadoras, formando grupos de interesse que sempre buscaram tematizar e estabelecer suas necessidades diante da segregação (Panta, 2019). Esses grupos subalternizados, de diferentes formas, sempre resistiram e se expressaram “contra a predominância das formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários” (Perlatto, 2005, 132), articulando espaços de combate à homogeneidade e à hegemonia.

Foram formuladas esferas públicas de sentido e reconhecimento partilhado que, diante de canais escassos de mobilização,

³ Em termos práticos, as demandas desses grupos não necessariamente serão cumpridas pelos agentes políticos ou corresponderão ao que busca a sociedade civil.

da fragmentação e da fragilização dos atores, incubaram tensões e combatividade (Farranha, 2014, 182). Durante o processo de redemocratização do Brasil, por exemplo, foram os movimentos sociais — como o da reforma urbana, o movimento negro e o movimento feministas — que, atuando em esferas subalternas, pautaram o debate constitucional e inscreveram na agenda política temas como o direito à cidade e a gestão democrática das cidades (Dagnino, 2002).

A existência desses espaços de deliberação evidencia que a categoria de esfera pública não pode ser vista como um campo neutro, mas como uma arena de disputas multifacetadas.

A luta pelo direito à cidade, portanto, passa necessariamente pela luta pelo reconhecimento e pela legitimação das pautas e dos atores que emergem desses espaços não hegemônicos. A noção de cidadania, como se observa, continua a esboçar um projeto normativo dominante que institui juridicamente a figura do cidadão com base nas mesmas estruturas de sustentação de uma sociedade capitalista e altamente desigual.

Diante disso, a análise dos canais de participação em políticas públicas, especialmente as urbanas, deve considerar em que medida eles conseguem absorver as demandas formuladas nesses espaços alternativos ou se, ao contrário, acabam reproduzindo os mecanismos de exclusão da esfera dominante.

Os direitos à cidade como direitos humanos coletivos e seu papel na construção democrática

Neste contexto de contínua construção democrática, o direito à cidade é compreendido como um vetor de transformação, alcançando o status de direito humano coletivo na agenda mundial e local contemporânea. Formulado originalmente por Lefebvre (2001) como um chamado à reapropriação do espaço urbano por seus habitantes, o conceito foi progressivamente incorporado ao léxico jurídico e político. Seu escopo atual direciona-se à busca por uma governança urbana democrática, com ampla e efetiva participação popular na gestão das cidades e de suas políticas públicas.

O direito à cidade pressupõe que o planejamento e a execução de projetos de intervenção sejam produto de processos genuinamente participativos. Tal premissa implica a necessidade de transcender o

paradigma jurídico-formal, no qual a mera declaração de direitos se revela insuficiente. Trata-se de ir além do legalismo para assegurar a materialização efetiva de uma gestão e organização democráticas do espaço urbano. O urbanismo, nesse sentido, deve ser assumido como uma forma de assegurar a cidadania, a dignidade das pessoas e o desenvolvimento sustentável da cidade (Rech e Rech, 2010).

Quanto ao seu escopo enquanto direito humano, diferentemente dos direitos individuais (de primeira dimensão), o direito à cidade é transindividual, pertencendo a toda a coletividade. Ele não se resume ao acesso individual a bens e serviços urbanos, como moradia ou transporte, embora os inclua. Define-se, fundamentalmente, como o direito dos habitantes de participar da (re)produção, gestão e usufruto do espaço urbano (Saule Júnior, 2007). Sua titularidade transcende o indivíduo, opondo-se à lógica da cidade como mercadoria e questionando o primado do valor de troca (especulação imobiliária) sobre o valor de uso (as necessidades e vivências dos cidadãos) (Harvey, 1996; 2014).

No âmbito das cidades, os benefícios almejados pelas políticas públicas devem resultar no bem-estar e na melhoria da qualidade de vida de seus destinatários. Desse modo, a participação popular torna-se imprescindível para a formulação e o acompanhamento de normas e ações ⁴, uma vez que o projeto de sociedade diz respeito à coletividade, e não apenas aos governantes, cabendo ao Poder Público gerir esses interesses⁵. Essa participação pode ser desempenhada pelos indivíduos isoladamente ou por meio de entidades representativas da sociedade civil.

O Brasil, sob essa ótica, é inovador ao buscar a proteção dos habitantes das cidades por essa via — fenômeno intrinsecamente ligado ao processo de redemocratização e à luta dos movimentos de reforma urbana. A Constituição Federal de 1988, ao dedicar um capítulo à Política Urbana (artigos 182 e 183), estabelecer a função social da propriedade e da cidade como princípios norteadores e transformar o transporte em direito social (conforme redação dada ao art. 6º pela Emenda Constitucional nº 90/2015), lançou as bases

⁴ Art. 2º, do Estatuto da Cidade. II – 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.

⁵ José dos Santos Carvalho Filho, ao tecer comentários sobre o Estatuto da Cidade, aconselha que “os propósitos urbanísticos tenham a participação das coletividades, inclusive porque são elas também titulares de interesses ligados ao fenômeno urbanístico” (Carvalho Filho, 2011, 12)

para uma nova ordem jurídico-urbanística. Nessa ordem, a relação coletiva com a cidade deve preponderar sobre a individual, adequando-se às necessidades da população e às características locais⁶.

Essa nova ordem foi detalhada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que define a “gestão democrática” como diretriz fundamental e oferece um rol de instrumentos urbanísticos e participativos para sua concretização (Fernandes, 2016). A inobservância dessa diretriz pode ensejar graves distorções na ordem urbanística, de modo que, “se um plano urbanístico resulta apenas de pareceres técnicos elaborados em gabinetes de autoridades administrativas, as ações que dele provierem não representarão, com certeza, os anseios da comunidade” (Carvalho Filho, 2011, 37).

É preciso, assim, que o cidadão não apenas apresente seus anseios e os problemas que enfrenta diariamente, mas também formule e exponha suas próprias opiniões e contestações nos debates públicos.

Para que isso seja executado, o Estatuto da Cidade, por exemplo, prevê o dever jurídico do Estado de realizar audiências e consultas públicas para a implementação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente, o conforto ou a segurança da população. Nesse caso, o objetivo é garantir a participação popular e prevenir danos às funções sociais da cidade. Tal controle social é preventivo e de extrema importância para a preservação da ordem urbanística, devendo também estender-se à fiscalização das ações estatais, inclusive daquelas delegadas ao setor privado.

Mecanismos como esses permitem que os cidadãos se compreenham como autores das normas jurídicas e partícipes das decisões estatais. Contudo, para que isso ocorra, a institucionalidade, de acordo com Carvalho (2016, p. 33), deve assegurar os pressupostos comunicativos da “formação da opinião e da vontade coletiva”, sem perder de vista que as assimetrias também estão presentes nessa esfera participativa. Ademais, deve-se atentar que a vontade coletiva, na maioria dos cenários, constitui-se por meio de disputas entre interesses diversos e de uma variedade de reações e partilhas de sentidos em comum.

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), cumpre destacar a adesão formal do Brasil à discussão e à implementação da Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada em 2005 no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (Osório, 2006, 194). Embora não se

⁶ Art. 2º, do Estatuto da Cidade. V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

constitua como fonte direta de direito e não possua status constitucional ou supralegal, esse instrumento representa um compromisso político do Estado e uma referência para o fortalecimento de mecanismos de fiscalização e de exigibilidade dos direitos e garantias fundamentais.

Na experiência local, observa-se a busca pela efetivação desses pressupostos com os avanços dos movimentos populares na juridificação da reforma urbana (Saule Júnior, 2007, 29).

A mera positivação da questão urbana, entretanto, não foi capaz de reverter a lógica seletiva e excludente que os valores econômicos impõem aos modelos de governança e desenvolvimento. A Carta, nesse sentido, pode funcionar como um instrumento político de orientação para as ações e demandas daqueles que visam ao exercício da cidadania e da participação popular no planejamento e na produção da cidade.

Essa complementaridade estratégica é defendida por Osório, para quem o

[...] direito tem sido, em alguma medida, um instrumento a ser utilizado quando fracassam outras mediações, como a política e a demanda social. O movimento de direitos humanos tem comprovado que as estratégias sociais são insuficientes, de per si, para alcançar a justiça social e por isso foi necessário avançar na instrumentação de mecanismos jurídicos de exigibilidade de direitos (Osório, 2006, 194).

Os institutos trazidos pela Carta somam-se às normas de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA) e aos instrumentos já positivados no ordenamento jurídico local. De sua análise, conclui-se que a participação popular é imprescindível para qualquer processo de gestão urbana que se pretenda democrático. O elo de parceria a ser fortalecido para as intervenções urbanas não deve ser apenas aquele entre os setores público e privado, mas sim entre o Poder Público, os implementadores e as comunidades.

Avançando na compreensão desse tecido relacional, observa-se que indivíduos, organizações e entes públicos e privados se associam por uma confluência de demandas compartilhadas, com o objetivo de influenciar a política pública a seu favor, constituindo grupos de interesse (Thomas, 2004). Desse modo, cada política pública encontrará diferentes formas de apoio e rejeição em torno dos conflitos por sua formulação e execução. Nesses casos, manifesta-se uma tendência a deliberações tomadas verticalmente, as

quais não devem ser presumidas como verdades absolutas, uma vez que os anseios das comunidades frequentemente não integram composições dessa natureza, que excluem os instrumentos de gestão democrática previstos no artigo 43 do Estatuto da Cidade⁷.

Esses instrumentos de gestão democrática, como observa Carvalho Filho (2011, 299), possuem tanto o aspecto jurídico quanto administrativo. O primeiro refere-se ao caráter impositivo desses mecanismos, não constituindo mera faculdade do administrador. A face administrativa, por sua vez, preceitua que eles devem ser adotados ao longo de todo o processo. Isso estabelece arenas onde a cidadania pode ser exercida pelo intercâmbio de ideias, opiniões e críticas, viabilizando soluções que se adequem aos problemas locais. Todavia, esses espaços também são, por vezes, distorcidos, tornando as discussões inócuas e funcionando apenas como rituais de legitimação da política pública (Amaral Filho, 2002).

O papel do direito à cidade na construção democrática reside, portanto, em sua capacidade de politizar o espaço urbano, transformando-o de mero suporte físico para atividades econômicas em um interlocutor, um agente e uma arena de deliberação política. Ele serve como plataforma para que grupos historicamente alijados do planejamento urbano possam pautar suas demandas e reivindicar uma distribuição mais justa dos ônus e benefícios da urbanização. Ao exigir a participação popular na definição dos rumos da cidade, o direito à cidade desafia a tecnocracia e os arranjos de poder que tradicionalmente concentram as decisões urbanísticas nas mãos de elites econômicas e políticas, promovendo o que Boaventura de Sousa Santos (2011) denomina uma "democratização da democracia".

Estabelecidas essas premissas conceituais, a próxima seção abordará as chaves teórico-metodológicas essenciais para compreender os limites da organização democrática como lugar do civismo e da participação dos diferentes grupos de atores sociais.

O ciclo de políticas públicas como metodologia de análise

⁷ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A análise da interface entre participação social e políticas urbanas requer um instrumental metodológico que permita desvelar a complexa teia de atores, interesses e relações de poder que permeiam o processo decisório. Para tal finalidade, este artigo apresenta como procedimento analítico, o Ciclo de Políticas Públicas. Trata-se de um modelo heurístico que segmenta uma política pública em momentos contínuos, dinâmicos e interdependentes. Tal forma de análise parte da proposta de Souza (2006, 29), para quem a política pública é “um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”. Esse ciclo é constituído pela formação da agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, tomada de decisão, implementação e avaliação, representados a seguir:

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Elaboração própria a partir da teoria formulada por Souza (2006).

Sua principal potencialidade reside na capacidade de organizar a análise, permitindo ao pesquisador identificar “os pontos de estrangulamento e as aberturas para a incidência” (Arretche, 2003, 73) dos diferentes grupos de interesse em cada momento. A investigação que faz uso desse modelo é capaz de ir além da análise normativa

dos arranjos participativos, permitindo descortinar o *policy process* como uma arena de disputas. Essa abordagem foca nas dinâmicas de poder que definem a seleção de problemas e soluções no âmbito da política urbana, os vetos e as coalizões que se formam, as estratégias de implementação e, por fim, os déficits de participação e efetividade revelados no momento avaliativo.

É fundamental ressaltar que, dada sua natureza heurística, esse modelo de ciclo não busca descrever fielmente a realidade, constituindo-se em uma técnica de simplificação deliberada que auxilia a organização da pesquisa sobre processos que, na prática, são fluidos e frequentemente não lineares. Não se deve, contudo, adotar um olhar excessivamente sequencial, que oculte a complexa dinâmica social das políticas. Ademais, uma abordagem acrítica pode incorrer em um viés tecnocrático, negligenciando as assimetrias de poder que determinam quais problemas serão priorizados, quais soluções serão consideradas e quais interesses prevalecerão.

Para superar essas limitações, propõe-se a aplicação de uma perspectiva crítica do Ciclo, concebendo-o como um “mapa” para a investigação das disputas políticas em cada momento. Adaptando a Figura 1, a análise se iniciaria pela formação da agenda, uma etapa crucial em termos de poder, na qual a disputa central se dá pela definição do “problema público” (Bachrach e Baratz, 1962). A capacidade de um ator de enquadrar uma questão como um problema que exige intervenção governamental é um exercício fundamental de poder, pois muitas demandas sociais são neutralizadas ou definidas como questões privadas já nessa fase.

Uma vez que o tema ingressa na agenda, a fase de formulação de alternativas se desdobra como um campo de disputas onde diferentes atores (burocratas, especialistas, agentes de mercado, movimentos sociais) propõem um leque de soluções, limitado pelas dinâmicas de poder. Isso é mediado pelas variáveis que afetam o sistema político, especialmente a articulação das esferas públicas, dos atores envolvidos e/ou afetados e da juridicidade que eles mobilizam. A análise aqui proposta concentra-se em desvendar quais alternativas são consideradas “viáveis” e por quem, e quais são descartadas liminarmente, revelando as relações e a distribuição desigual do capital técnico e político.

Segue-se a tomada de decisão, momento em que uma alternativa é escolhida e formalizada por meio de um ato normativo. Este

momento, classicamente político, é marcado por negociações, formação de coalizões e vetos no seio das instituições, sendo fundamental questionar quais interesses prevalecem e como os custos da política foram distribuídos.

A implementação, frequentemente subestimada como um momento meramente administrativo, reflete tensões importantes quando a norma “sai do papel” e encontra a realidade. É o espaço de ação dos “burocratas de linha de frente”, cuja discricionariedade pode redefinir os rumos da política (Lipsky, 1980), mas também da atuação dos agentes de mercado, da captura por interesses e o locus de resistência e disputas. A ação dos órgãos públicos, nesse momento, pode ocorrer por intermédio de parcerias com o setor privado ou o terceiro setor, sofrendo igualmente a pressão dos grupos de interesse em face dos rumos tomados.

Por fim, mas não encerrando o ciclo, a avaliação mede os resultados e impactos em um processo igualmente atravessado por conflitos. A disputa reside, nesse momento, em definir quem avalia e com base em quais critérios e indicadores. Uma política pode ser considerada um sucesso econômico e, simultaneamente, um fracasso sob a ótica da justiça social. Os resultados da avaliação podem ou não gerar aprendizado institucional e retroalimentar o ciclo.

Além da compreensão de cada momento, o Direito e a normatividade devem ser articulados com este ciclo, de forma a evidenciar melhor os arranjos institucionais, as relações intersetoriais entre os setores público e privado, as ferramentas jurídicas utilizadas e sua importância na dimensão participativa (Farranha, Miranda e Pereira, 2018). Os instrumentos jurídicos, conforme Coutinho (2013), definem quais pessoas e interesses podem participar da construção da política urbana. Igualmente, o Direito pode ser utilizado como orientadora ação estatal, programando objetivos a serem atendidos pelo gestor.

Destaca-se a função vocalizadora do Direito, pela qual as demandas sociais encontram meios para penetrar no ciclo da política pública. Os principais mecanismos, nesse caso, são aqueles relacionados à participação da sociedade, como as audiências públicas e os conselhos gestores. De acordo com Coutinho (2013), a partir disso, a participação é institucionalizada e a interação entre governo e sociedade é potencializada em termos substanciais e formais.

Tendo em vista que o consenso não pode ser constituído apenas por barganha e persuasão, e que o Estado deve observar a especificidade de seus problemas, os indivíduos coadunam seus interesses para influenciar a execução da política. Eles formam grupos para tematizar suas questões e buscar meios de pressionar os implementadores a atender suas reivindicações e analisar suas alternativas. Nesse contexto, a análise deve direcionar seus esforços a compreender o papel dos grupos de interesse e como eles podem detectar problemas, manejar os instrumentos jurídicos e, conseqüentemente, desencadear mudanças na estruturação e execução da política (Schofield, 2001).

A coordenação de interesses pode ocorrer através de instrumentos participativos, como a criação de conselhos para fiscalizar a implementação ou de audiências públicas e oficinas, cujo papel deveria ser o de auxiliar no processo de institucionalização da democracia (Nascimento e Farranha, 2014, 52). Esses instrumentos, contudo, acabam frequentemente sendo esvaziados, tornando-se apenas espaços consultivos, sem vincular a administração e sem permitir o protagonismo equitativo e plural dos atores sociais. Logo, tendem a ser equacionados como meros dispositivos de legitimação das políticas governamentais e corporativas.

Os conselhos, por exemplo, podem ter um papel ativo e intermediador, desde que mantenham sua autonomia na relação com o governo e os interesses empresariais (Côrtes, 2002). Sobre esse mecanismo, as avaliações realizadas por Souza (2018, 53) apontam “que a existência de conselhos é insuficiente para garantir que os conselheiros exerçam as funções a eles delegadas”. A efetivação desse canal ainda representa um desafio para os atores do processo político, especialmente no que tange à garantia de cumprimento de suas deliberações e à necessidade de ocupação representativa desses espaços (Nascimento e Farranha, 2014, 53-4).

Diante do exposto, argumenta-se que a metodologia aqui proposta permite esquadrihar o processo da política, identificando os instrumentos através dos quais a participação social é fomentada, cooptada ou neutralizada. Desse modo, a investigação torna-se capaz de ir além da análise normativa dos arranjos, observando as dinâmicas de poder que definem as políticas urbanas, as estratégias, as disputas e, fundamentalmente, os *déficits* de participação e efetividade revelados em cada momento do ciclo.

Políticas públicas e os instrumentos de participação democrática

Neste último tópico, será desenvolvida brevemente a conceituação das estruturas de captação dos interesses públicos e do campo da deliberação democrática, questionando os instrumentos de efetivação desses interesses. Thomas (2005) aduz que a manifestação das questões dos atores sociais ocorre por meio da associação de indivíduos ou organizações que compartilham um sentido comum (não necessariamente idêntico ou simétrico), com o propósito de influenciar as políticas públicas em favor de seus objetivos, formando os chamados grupos de interesse. A pressão resultante será direcionada a alterar a política em um sentido mais favorável ou mantê-la, diante do atendimento de suas expectativas e do surgimento de novas disputas.

Essas disputas, como já visto, estão pautadas em um processo histórico de dominação e exclusão dos setores populares e, consequentemente, na obstrução da efetivação de seus direitos. A participação no contexto democrático depende da contestação e do combate para a construção de significados — um processo que ocorre tanto nos canais institucionalizados quanto nas ações extrainstitucionais, como protestos, passeatas, greves e ocupações, que pautam as políticas públicas e o Direito. Nesta senda, o Direito assume uma função importante no campo combativo, pois, segundo Lyra Filho,

[...] é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa acabada; é aquele vir- a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas (Lyra Filho, 2005).

Acerca da participação institucionalizada, Carvalho (2016, 47), em sua pesquisa sobre a juridificação da reforma urbana brasileira, identifica que uma “[...] maneira de estabelecer uma relação entre sociedade civil e sociedade política [...], é por meio da institucionalização de mecanismos deliberativos pautados na democracia participativa”. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou um marco na configuração dessa institucionalidade, inaugurando arranjos para traçar um percurso de rompimento com a tradição

autoritária e centralizadora. Entretanto, o meio institucional, por si só, não é suficiente, pois é necessária uma cidadania ativa e uma “[...] formulação radicalmente democrática do direito, na qual o cidadão passa a ter um papel ativo na gestação de direitos, não sendo só destinatário deles” (Dutra, 2004, 79).

No campo das políticas urbanas, essas diretrizes se acentuaram com a criação de conselhos gestores, fóruns e instrumentos como audiências e consultas públicas. Tais espaços, embora “reconhecidos” pelo Estado, são muitas vezes instrumentalizados pelos governos (Santos, 2019). Esses mecanismos foram criados para concretizar o direito fundamental à cidade e ao planejamento urbanístico, esculpido nos artigos 182 e 183 da Constituição. O problema, contudo, reside na frequente falta de representatividade desses canais, pois os próprios conselhos podem ter sua estrutura definida pelo Estado, especificamente pelos governos, que os disciplinam a partir de seus interesses, sem refletir a pluralidade social.

Essa nova arquitetura jurídica foi regulamentada por legislações importantes, como o Estatuto da Cidade. Este último não apenas reforçou a obrigatoriedade de instrumentos como o Plano Diretor Participativo para cidades com mais de vinte mil habitantes, mas também previu um rol de mecanismos de gestão democrática, como os conselhos setoriais (Conselho das Cidades em âmbito federal, estadual e municipal) e a iniciativa popular de projetos de lei, entre outros. Normativamente, esses instrumentos foram concebidos como “inovações participativas” destinadas a ampliar as esferas públicas e permitir a incidência dos cidadãos nas decisões sobre os rumos do desenvolvimento urbano (Avritzer, 2008; Fedozzi, 2025).

Entretanto, mesmo com a proliferação de espaços participativos, há uma dificuldade de inserção de novos atores em suas arenas de debate. É o caso das audiências públicas, que frequentemente se apresentam apenas como mecanismos consultivos, para cumprir formalmente o mandamento da lei. As discussões e questões nelas levantadas não vinculam a tomada de decisão da administração. Há, assim, um hiato significativo entre o desenho institucional e a prática política (Arretche, 2003; Souza, 2006).

Não obstante, o princípio de que as leis urbanísticas deveriam traduzir “um processo de superação das desigualdades e da diminuição da segregação nas cidades, a partir de uma ética coletiva de cidadania, não se concretizou totalmente” (Santos, 2019, 44).

Diante da obstrução e do desvirtuamento desse escopo, os grupos de interesse buscam outros atores para dar vazão à ação coletiva, como o Legislativo ou o Ministério Público, visando ao atendimento de seus objetivos pelos tomadores de decisão (Santos, 2002). As instituições, à vista disso, podem funcionar como catalisadoras das práticas políticas, da realização dos direitos transindividuais e de um programa político, pois “pressões sociais tornam-se fonte de conhecimento e oportunidade para a autocorreção do direito” (Eisenberg, 2002, 53).

A sociedade civil recorre a outros Poderes e Funções Essenciais à Justiça não só para que se cumpra a lei, mas para reivindicar sua participação. O Ministério Público, por exemplo, conta com meios judiciais e extrajudiciais para desempenhar suas funções e promover a tutela desses direitos transindividuais. Dentre os meios extrajudiciais, destaca-se o Inquérito Civil, por meio do qual se investigam fatos que supostamente estariam ensejando violações ou danos. A partir desse procedimento, é possível estabelecer alternativas e diálogo entre os atores da sociedade civil, o poder público e o setor privado.

Caso não haja composição, ou não seja possível firmar um Termo de Ajustamento de Conduta, pode-se ajuizar uma Ação Civil Pública. O acionamento do sistema de justiça engendra outra arquitetura da participação, na qual os movimentos sociais e a sociedade civil podem reforçar sua atuação e efetivar seus direitos, comportando-se como grupos de pressão (Santos, 2019). Como outros atores sociais também estarão presentes, o cidadão participativo “não deve apenas demandar a efetivação de direitos por parte do Estado, mas também propor soluções” (Santos, 2019, 33).

Observa-se, todavia, um paradoxo, pois, embora o arcabouço jurídico-institucional brasileiro seja avançado em termos de previsão da participação social, sua aplicação ocorre em contextos de fragmentação e exclusão. Modelos de gestão pública de viés empresarial proliferam, priorizando a competitividade e a atração de investimentos privados em detrimento da cidadania democrática. A consequência é a frequente neutralização do potencial transformador dos instrumentos participativos, que acabam, em muitos casos, reproduzindo as assimetrias de poder que deveriam combater (Santos, 2019).

A trajetória dos instrumentos participativos no Brasil evidencia, portanto, um campo de disputa contínua, onde a arquitetura democrática formalmente instituída colide com lógicas como a do empresariamento na (re)produção do espaço. Compreender esse paradoxo exige ir além da constatação do esvaziamento dos conselhos ou da baixa efetividade das audiências, tornando-se imperativo investigar o funcionamento das esferas participativas e as dinâmicas que nelas se desenvolvem.

Considerações finais

Este artigo propôs um percurso teórico-metodológico para a análise dos processos democráticos na construção de políticas públicas urbanas no Brasil, partindo da tensão fundamental entre um arcabouço jurídico-institucional progressista e as práticas políticas que frequentemente o neutralizam. A trajetória argumentativa demonstrou que a promessa de participação social, inaugurada com a Constituição de 1988 e instrumentalizada pelo Estatuto da Cidade, colide sistematicamente com lógicas de gestão que subordinam o desenvolvimento urbano aos interesses do capital privado, esvaziando o potencial transformador dos canais participativos.

A análise conceitual revelou que a efetivação do direito à cidade, compreendido como um direito humano coletivo de transformar o espaço urbano, depende da existência de esferas públicas robustas e inclusivas. Contudo, a crítica ao modelo habermasiano e a valorização das "esferas públicas subalternas" (Fraser, 1990; Perlatto, 2005) foram cruciais para evidenciar que os espaços institucionais de participação, por si sós, não garantem a superação das desigualdades. Ao contrário, podem se converter em meros rituais de legitimação que reproduzem as assimetrias de poder, caso não sejam constantemente tensionados pela mobilização da sociedade civil organizada.

Nesse sentido, a principal contribuição deste artigo reside na proposição do Ciclo de Políticas Públicas como um instrumental analítico crítico. Sua aplicação, conforme detalhado, permite transcender a constatação genérica do "déficit participativo", oferecendo procedimentos para destrinchar o *policy process* e identificar com precisão os mecanismos de poder em cada momento. Tal abordagem capacita o pesquisador a desvelar como e onde os interesses

operam para filtrar demandas, capturar instâncias decisórias e neutralizar o dissenso, mas também a identificar onde se localizam as fissuras e as "janelas de oportunidade" para a incidência de projetos contra-hegemônicos.

Ressalta-se que esse referencial, como qualquer modelo, representa uma simplificação heurística de uma realidade empírica complexa, cujo valor reside em sua capacidade de organizar a investigação. Ademais, por se tratar de um ensaio de natureza teórico-metodológica, o trabalho não avança na aplicação aprofundada do arcabouço a um estudo de caso específico, o que constitui um limite deliberado, mas que abre potencialidades para futuros estudos empíricos. Reconhece-se, ainda, o desafio epistemológico de mobilizar um repertório conceitual em grande parte forjado no Norte Global para a análise de uma realidade periférica, o que exige um esforço contínuo de discussão crítica e contextualização.

Diante disso, os caminhos aqui delineados apontam para uma agenda de pesquisa promissora. Futuros trabalhos podem aplicar este referencial metodológico à análise de políticas urbanas concretas, como a elaboração de Planos Diretores, a implementação de Operações Urbanas Consorciadas ou os conflitos em torno de projetos de infraestrutura. Tais estudos poderão se beneficiar da combinação entre a análise dos momentos do ciclo com metodologias qualitativas, como a etnografia de espaços participativos e a análise de discurso dos atores envolvidos. A investigação sobre a articulação entre movimentos sociais urbanos e partidos políticos, dentro e fora dessas arenas institucionais, representa outra vertente fundamental a ser explorada.

Conclui-se, portanto, que o desafio para o aprofundamento da democracia urbana no Brasil não reside na ausência de normas, mas na disputa contínua por sua efetividade. A superação do paradoxo entre a letra da lei e a realidade da gestão urbana exige não apenas a manutenção dos espaços participativos existentes, mas sua qualificação e repolitização. A proposta teórico-metodológica aqui delineada visa, em última análise, fornecer ferramentas para uma análise mais rigorosa e politicamente informada dessa disputa, contribuindo para o avanço de pesquisas que, ao desvelarem as dinâmicas da exclusão, possam também fortalecer as lutas por um direito à cidade mais justo e radicalmente democrático.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira. Da gestão democrática das cidades. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 1. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 7-10, 2003.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, p. 703-728, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two Faces of Power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da Cidade e a juridificação da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.
- CÔRTEZ, Soraya. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mário (orgs.). **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, v. 1, p. 167-209, 2002.
- COSTA, Sergio. Esfera pública, e as mediações entre cultura e política: para uma leitura sociológica da democracia. **Revista Travessias**, v. 1, 2000.

- COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DUTRA, Delamar José Volpato. A legalidade como forma de Estado de direito. *Kriterion: Revista de Filosofia*, v. 45, n. 109, pp. 57-80, jun. 2004.
- EISENBERG, José. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: WERNECK VIANNA, L. (Ed.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- FARRANHA, Ana Claudia. Equidade e Política Pública: Anotações para uma Metodologia de Avaliação. *Revista Interdisciplinar De Gestão Social*, v. 3, n. 3, 2014.
- FARRANHA, Ana Claudia; MIRANDA, Juliana Gomes; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Direito e análise de políticas públicas: o que há de novidade? Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 5, n. 2, 2018, p. 162-174.
- FEDOZZI, Luciano. Regimes políticos e regimes urbanos nas relações de poder das cidades. *SciELO Preprints*, 2025. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.12171. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/12171>.
- FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo? *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1656-1679, 2016.
- FRASER, Nancy. Repensando la esfera pública : una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente (Tema central). In: Ecuador Debate. **Opinión pública**. Quito: CAAP, n. 46, pp. 139-174, abr. 1999.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & debates**, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HARVEY, David; CAMARGO, Jeferson. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Martins Fontes-selo Martins, 2014.

HANSEN, Messiluce da Rocha. **Esfera pública midiática: um estudo a partir dos princípios do discurso público e do modelo de democracia deliberativa Habermasiana**. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOSEKANN, Cristiana. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**, n. 4, p. 37-57, 2014.

LYRA FILHO, R. **O que é direito**. 17. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005.

NASCIMENTO, Wanderson Maia; FARRANHA, Ana Cláudia. Equidade e políticas públicas: avaliação e perspectiva da representatividade política, étnica e de gênero nos conselhos ambientais do Distrito Federal. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 34, 2014.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PANTA, Mariana. População negra e o direito à cidade: interfaces entre raça e espaço urbano no Brasil. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 79-100, jan./abr. 2019.

PERLATTO, Fernando. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 53, p. 121-145, mar. 2005.

QUIJANO, Aníbal. O que é essa tal de raça? In: SANTOS, Renato Emerson. *Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: o negro na geografia do Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EducS, 2010.

SANTOS, Raquel Cerqueira. *Quem participa? Participação popular e direito à cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

SCHOFIELD, Jil. Time for a Revival? Public Policy Implementation: A Review of the Literature and an Agenda for Future Research. *International Journal of Management Reviews*, 3 (3), pp. 245-263, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: *Sociologias*, ano 8, n. 16, pp. 20-45, jul/dez 2006.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. Porto Alegre: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 2, n. 1, p. 193-210, jun. 2002.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5. ed., 6. reimpr., 2023.

THOMAS, Clive S. *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport: Praeger, 2004.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.