

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Resumo

O advento da Constituição Federal de 1988 e a posterior regulamentação dos artigos 182 e 183 impactaram de forma significativa o planejamento urbano brasileiro, inserindo a gestão urbana democrática como prerrogativa dos municípios. Com foco na participação popular nos processos de planejamento urbano e regional, este estudo apresenta abordagem qualitativa e emprega técnicas de revisão sistemática para selecionar a produção acadêmica de teses publicadas entre 2001 e 2022, na Base Nacional de Teses e Dissertações (BNDT). O objetivo principal é analisar os principais conflitos e oportunidades encontradas pela participação popular nos processos democráticos de planejamento urbano, com ênfase no Plano Diretor. Com base nos descritores “planejamento urbano ou plano diretor” e “participação social ou democracia” foram selecionadas 21 teses das 64 encontradas, por conferirem protagonismo à temática e apresentarem casos empíricos. O resultado é o diagnóstico dos principais desafios e oportunidades encontrados em diversas cidades nos processos democráticos de planejamento urbano. É possível perceber que os obstáculos se repetem e indicam padrão tecnicista e centralizador do ente público, conflitos de interesses entre os diversos atores (Estado, conselhos municipais, empresários, movimentos populares, sociedade), falta de conhecimento da dinâmica local e resistência à participação popular (prejudicada por falta de conhecimento técnico, informações pouco transparentes e oportunidades escassas). Em contrapartida, municípios mais propensos à abertura sistêmica sinalizaram que experiência com base na aprendizagem, partilha do poder e da informação são pontos importantes para a efetivação da participação popular.

Palavras-chave: direito à cidade; política urbana; gestão democrática; estatuto da cidade; plano diretor participativo.

Para citar este artigo:

LIMA, Débora Reis Leal de; HEINIG, Daniel Wagner; CARVALHO, Hilda Alberton de; SILVA, Christian Luiz da. Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades. *PerCursos*, Florianópolis, v. 24, e0313, 2023.

<http://dx.doi.org/10.5965/19847246242023e0313>

Débora Reis Leal de Lima

Mestre e doutoranda em Planejamento e Governança Pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR.
Brasil
deborareisdelima@gmail.com
lattes.cnpq.br/3242172507971086
orcid.org/0000-0002-0749-4483

Daniel Wagner Heinig

Mestre e Doutorando em Planejamento e Governança Pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR.
Brasil
dheinig@hotmail.com
lattes.cnpq.br/0463053004168271
orcid.org/0000-0002-1908-5775

Hilda Alberton de Carvalho

Doutora em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR. Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR.
Brasil
hilda@utfpr.edu.br
lattes.cnpq.br/2988999957558159
orcid.org/0000-0002-0693-7377

Christian Luiz da Silva

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR.
Brasil
christiansilva@utfpr.edu.br
lattes.cnpq.br/8046559694932152
orcid.org/0000-0002-4074-5184

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Popular participation in urban planning processes: a systematic review of challenges and opportunities

Abstract

The advent of the 1988 Federal Constitution and subsequent regulation of articles 182 and 183 significantly impacted Brazilian urban planning, introducing democratic urban management as the prerogative of municipalities. Focusing on popular participation in urban and regional planning processes, this study presents a qualitative approach and employs systematic review techniques to select the academic production of theses published between 2001 and 2022, in the National Base of Theses and Dissertations (BNDT). The main objective is to analyze the main conflicts and opportunities found through popular participation in democratic urban planning processes, with an emphasis on the Master Plan. Based on the descriptors “urban planning or master plan” and “social participation or democracy”, 21 theses were selected from the 64 found, as they gave prominence to the theme and presented empirical cases. The result is the diagnosis of the main challenges and opportunities found in different cities in the democratic processes of urban planning. It is possible to see that the obstacles are repeated and indicate a technical and centralizing pattern of the public entity, conflicts of interests between the different actors (state, municipal councils, businesspeople, popular movements, society), lack of knowledge of local dynamics and resistance to popular participation (hampered by lack of technical knowledge, opaque information and scarce opportunities). On the other hand, municipalities more prone to systemic openness signaled that experience based on learning, sharing of power and information are important points for achieving popular participation.

Keywords: right to the city; urban policy; democratic management; city statute; participatory master plan.

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

1 Introdução

O acelerado processo de industrialização experimentado pelo Brasil em meados do século XX, orientado pela lógica capitalista de mercado, seguida pelo boom populacional nas cidades e pela formação de grandes centros urbanos, refletiu diretamente na produção do espaço e na (des)organização das cidades (Gaspari; Silva, 2018; Lefebvre, 2001; Monte-Mór, 2011; Pereira, 2017). Os interesses econômicos, a concentração de renda e a consequente desigualdade social resultaram na reprodução de um espaço urbano segregado, marcado pela exclusão socioespacial dos menos favorecidos que, privados do direito à cidade, ocuparam as periferias e dependem cada vez mais da boa vontade do Estado de converter direitos sociais em políticas públicas que garantam o acesso à habitação, ao saneamento, ao transporte público, à infraestrutura urbana (Gaspari; Silva, 2018; Maricato, 2000; Harvey, 2012). Nas palavras de Harvey (2012, p. 73), “se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver”.

Diante da crise urbana ocasionada pelo planejamento tradicional, normativo e controlador, com o Estado e as forças econômicas em situação vantajosa de poder e decisão, torna-se emergente a necessidade de olhar mais inclusivo, voltado para a função social da cidade e disposto a participar os cidadãos comuns e as peculiaridades locais nos processos de desenvolvimento urbano (Maricato, 2000; Costa, 2011; Passos, 2010; Voos, 2016; Silva, 2017). Tal contexto é potencializado pela redemocratização do Estado brasileiro, que delega aos municípios a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, por meio da gestão democrática e participativa nos planos, programas e projetos urbanos (Brasil, 2001).

Contudo, como observa Colenci (2017, p. 104), a participação é um “processo complexo e contraditório por envolver o Estado, cidadão, sociedade e mercado, em seus interesses difusos ou concentrados”. Diversos são os estudos que revelam que a participação popular nos processos urbanos é ainda incipiente e pouco efetiva, marcada pela resistência das forças hegemônicas e pela ausência de espaços de aprendizagem e debate, resumindo-se a eventos protocolares e ao esvaziamento das pautas (Amorim,

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

2016; Colenci, 2017; Machado, 2010; Melchiors, 2019; Nunes, 2015; Oliveira Filho, 2009; Rebouças, 2018; Santos, 2015; Saraiva, 2016; Silva, 2017).

Com abordagem qualitativa e guiado pela perspectiva da participação popular nos processos de planejamento urbano e regional, o objetivo deste estudo foi analisar os principais conflitos e as oportunidades encontradas pela participação popular nos processos democráticos de planejamento urbano, com ênfase no Plano Diretor. Para tal, foram empregadas técnicas de revisão sistemática para selecionar a produção acadêmica de teses publicadas entre 2001 e 2022, na Base Nacional de Teses e Dissertações (BNDT). A escolha dos descritores “planejamento urbano ou plano diretor” e “participação social ou democracia” resultou em 64 teses encontradas, das quais após a leitura do título e do resumo, foram selecionadas 21, por conferirem protagonismo à temática e apresentarem casos empíricos. A leitura das teses selecionadas permitiu elencar, com base na experiência de diversos municípios, os principais aspectos enfrentados pela participação popular no processo de planejamento urbano brasileiro, de modo a evidenciar questões a serem mitigadas ou incentivadas pelo poder público em processos futuros.

Este artigo está dividido em cinco seções: após esta introdução, o planejamento urbano no Brasil é brevemente contextualizado, assim como seus principais instrumentos e a importância da participação popular nesta dinâmica. A seção 3 apresenta o percurso metodológico adotado, evidenciando os critérios de seleção de teses. A seção 4 aponta e analisa os principais achados empíricos descritos nas teses selecionadas. Por fim, a seção 5 alinha os resultados encontrados discutidos em relação à temática do Planejamento Urbano e Regional, para tecer as considerações finais.

2 Contextualizando o planejamento urbano no Brasil

O resgate urbanístico do Brasil remete ao momento histórico vivenciado também por outros países da América Latina, marcado pelas lógicas de mercado, pelas premissas do *welfare state* e pelos padrões modernistas que predominaram no cenário mundial no período pós-guerra (Maricato, 2000). Os pressupostos desse modelo orientaram o planejamento urbano para a solução dos problemas da cidade (vista como caótica e

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

desagregada) por meio de grandes projetos e regulações do solo, com forte presença do Estado, ator central do desenvolvimento econômico e social, preconizando o progresso linear, o conhecimento normativo, o discurso universal do progresso e a racionalidade burocrática (Maricato, 2000).

É sob a batuta do regime militar que o modernismo atinge o auge no Brasil. Tecnicista e centralizador, o sistema autorregulamentador multiplica planos diretores e instrumentos regulatórios, distante das dinâmicas locais e sem ouvir os anseios da população (Maricato, 2000; Nunes, 2015; Passos, 2010). Na visão de Maricato (2000, p. 124), esse cenário “contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo”. Crítica do modernismo, Passos (2010) reforça que esse modelo beneficia o mercado imobiliário e as elites, excluindo a população de baixa renda da infraestrutura urbana, do acesso à moradia e de outros fatores relacionados ao direito à cidade. Para a autora (2016), o rompimento desse padrão implica em práticas mais participativas e solidárias¹.

O fim do período militar oportunizou a abertura sistêmica no planejamento urbano, e a Constituição Federal de 1988 reconheceu a importância da participação popular no planejamento urbano por meio da gestão democrática. A CF/88 preconiza que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e deve ser elaborado mediante a cooperação das associações representativas (Moraes, 2018).

Maricato (2000) enfatiza o papel dos movimentos populares, em especial do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), na conquista da ampliação ao direito à cidade. O movimento nasceu em setores da Igreja Católica em favor da luta dos trabalhadores e da reforma agrária, e foi um dos principais atores da Emenda Popular da Reforma Urbana, na inserção da proteção da função social da propriedade no texto constitucional e na garantia da participação popular na elaboração dos planos diretores.

¹ Neste sentido, o planejamento insurgente surge como uma alternativa contra-hegemônica, reconhecendo, apoiando e promovendo o enfrentamento aos processos participativos realizados exclusivamente em espaços institucionalizados, uma vez que estes não incluem toda a população e repetem a lógica de exclusão dos mais vulneráveis, mantendo o *status quo* dominante. Cabe ainda mencionar os processos de planejamento comunitários e militantes, em que técnicos e assessores também rompem os padrões hegemônicos em busca da construção de espaços comunitários que respeitem as lutas, o conflito como expressão das diferenças e os saberes não técnicos. Para saber mais, leia Miraftab (2019) e Faria e Pontes (2016).

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Ressalva-se, contudo, que os planos diretores não eram parte da proposta inicial do MNRU, mas resultaram de uma “alternativa política alinhavada no campo de forças que envolveram a aprovação da legislação urbanística proposta para o país” (Costa, 2001, p. 45). Para Maricato (2000), o direito à cidade continuou subordinado à aprovação de leis e às forças dominantes, sem concretizar o que realmente importava: dar voz à população excluída.

Assim, o MNRU concentrou esforços na formulação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que após tramitar por treze anos no Congresso Nacional, regulamentou o capítulo constitucional da política urbana (Brasil, 2001). O Estatuto da Cidade define que o objetivo da política urbana deve ser o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito a cidades sustentáveis, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e demais setores da sociedade, além da gestão democrática não apenas na elaboração, mas também na execução e no acompanhamento dos planos, programas e projetos relacionados ao desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

O Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade mereceram seções exclusivas no Estatuto da Cidade – capítulos III e IV, respectivamente. Sobre eles importa destacar que além das obrigatoriedades dispostas na Lei, cabe às Prefeituras e Câmaras Municipais promover a participação popular por meio de eventos, consultas e audiências públicas, mediante o acesso a informações e a publicidade dos documentos, garantindo o controle social e o pleno exercício da cidadania (Brasil, 2001). Em 2004, o extinto Ministério das Cidades, lançou o documento intitulado “Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”. Escrito em linguagem acessível e didática, o documento apresenta os principais instrumentos de planejamento e propõe metodologia participativa na elaboração do Plano Diretor. Fato é que apesar de os mecanismos de participação estarem legalmente previstos, muitos obstáculos são encontrados na efetivação dos espaços de participação social. Para Maricato (2000), a participação popular, embora frágil, é essencial para o combate às desigualdades, para a legitimação das decisões públicas e para a manutenção dos sistemas democráticos.

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Não há dúvidas de que os processos participativos são essenciais ao sistema democrático e às garantias dos direitos sociais. Pereira (2017) analisa, a partir do processo de revisão do plano diretor de Florianópolis, que na ausência da participação social no exercício mínimo da territorialidade, o espaço urbano corre o risco de ser reduzido a lócus de investimento do capital excedente. O mesmo autor (2017) afirma que a participação de qualidade deve considerar: 1) a vontade política, definida pelo grau de abertura, 2) a tradição participativa ou associativa, 3) o desenho institucional, que são as regras e os mecanismos que possibilitam a participação e, 4) a adesão dos técnicos de urbanismo ao processo participativo, muitas vezes no papel de mediadores entre a vontade da Administração Pública e as expectativas da sociedade.

3 Metodologia

Para atendermos ao objetivo central deste estudo, que é analisar os principais conflitos e as oportunidades encontradas pela participação popular nos processos de planejamento urbano, optou-se pelo uso das técnicas da revisão sistemática de conteúdo, com base nas teses de doutorado produzidas pelas universidades brasileiras. Assim, definiu-se a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) como base, e a busca das teses considerou os critérios apresentados no quadro 1:

Quadro 1 - Critérios de seleção dos trabalhos

Plataforma		BDTD
Dados de entrada	Descritores	Todos os campos: "planejamento urbano" OR "plano diretor" Todos os campos: "participação social" OR "democracia"
	Período (critério a)	2001-2022
	Filtros (critério b)	Teses
Resultados (teses encontradas)		64

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Triagem	Assunto principal (critério c)	22
	Apresentar estudo empírico (critério d)	21
Resultado final (teses)		21

Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Com base nos descritores mencionados, a BDTD localizou 64 teses. A leitura dos títulos e resumos das teses encontradas acabou por excluir 43 destas, sendo que 42 não apresentavam os processos participativos de planejamento urbano como foco principal do estudo (como temáticas relacionadas majoritariamente à governança, mobilidade, sustentabilidade e questões geográficas), e uma que embora tratasse da temática em pauta, se limitava a uma discussão teórica, sem a análise de casos empíricos. Justifica-se ainda o período escolhido: 2001 é o ano da promulgação do Estatuto da Cidade, que como visto anteriormente, determina a participação popular nos processos de planejamento urbano, entre outros.

Importante mencionar que para evitar vieses de seleção, os estudos selecionados foram avaliados por dois pesquisadores. As 21 teses selecionadas foram lidas na íntegra pelos pesquisadores, buscando extrair dos estudos os principais e oportunidades apresentados pelos autores, no que se refere à participação popular nos processos de planejamento urbano. Esses achados foram agrupados por similaridade, uma vez que se repetiam em diversos trabalhos, e serão analisados a seguir.

4 Resultados: principais conflitos e soluções

O estudo das teses revelou uma série de achados que passam agora a ser analisados. Ao todo foram destacados 130 desafios/conflitos e 60 oportunidades/soluções descritos principalmente nas fases de elaboração e aprovação dos planos diretores dos municípios estudados pelas teses selecionadas, os quais passam a ser discutidos por temática.

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

4.1 Desafios

Os maiores obstáculos encontrados nos processos participativos dos planos diretores nos municípios analisados orbitam na dicotomia distanciamento-centralidade do Poder Público em relação aos atores e dinâmicas locais. A sobreposição dos interesses econômicos, do saber técnico e a prevalência das ações e representações institucionais fragilizam a participação, como se pode observar a seguir.

4.1.1 O desconhecimento das dinâmicas locais

As abordagens teóricas trazidas apontam que a participação popular no planejamento urbano deve ser um processo de ação política na construção de conhecimento crítico sobre as realidades do território, e de pactos e empoderamento dos grupos com menor voz (Abib, 2009; Passos, 2010). Neste sentido, é imprescindível a compreensão das situações espaciais específicas para o entendimento dos processos participativos, do papel de cada ator social e dos conflitos (Abib, 2009; Silva, 2014).

Aliás, a importância da participação popular vem do reconhecimento de que o “planejamento de gabinete” é insuficiente, visto que o enfrentamento das questões urbanas por meio de uma visão apenas tecnicista retira delas seu contingente maior de dificuldades: os conflitos diários, sua dimensão política e a luta entre interesses antagônicos (Guimarães, 2009).

A distância entre os gabinetes e as representações coletivas vem de longa data e aprofunda tal incompreensão. E nessa toada, os processos continuam sendo pensados e executados distantes da sociedade. Estudos, planejamentos e cronogramas de atividades são realizados em setores técnicos do Poder Executivo e divulgados à sociedade apenas quando se encontram concluídos (Ferreira, 2019; Saraiva, 2016).

Não obstante, a ausência de conhecimento da dinâmica local foi um dos principais desafios apresentados nos estudos selecionados. O distanciamento entre o governo local e a comunidade é tido como causa para a incompreensão do cotidiano dos bairros, como expõe Saraiva (2016), ou das realidades dos diversos lugares, segundo Rebouças (2018), o que impede que os sujeitos atingidos pelas ações sejam reconhecidos como agentes tomadores de decisões.

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

A equivocada metodologia de agrupamento de bairros e localidades para realização de audiências públicas ou reuniões é apresentada como exemplo deste desconhecimento da dinâmica local. Agrupamentos de bairros e localidades que consideraram apenas a proximidade geográfica resultaram em atividades participativas fracassadas, pois foram marcadas pelo déficit de atenção aos aspectos identitários e às diversas relações locais – definidas, redefinidas e legitimadas pelos sujeitos de cada lugar (Passos, 2010; Rebouças, 2018).

4.1. 2 A fragilidade do processo participativo diante do Poder Econômico

Um dos desafios que se replicaram nas teses analisadas e que se destaca como grande barreira a ser superada diz respeito à fragilidade da agenda participativa frente ao poder econômico ditado pelo setor empresarial. A articulação do Estado com o poder econômico, interligando-se e confundindo-se com ele, faz com que se mantenham os modelos de privilégio, *lobby* e clientelismo das decisões sobre planejamento urbano.

Assim, o papel do Estado no planejamento participativo, que deveria ser o de garantir maior igualdade na produção do espaço e na distribuição de riquezas, passa a ser o de garantidor da apropriação, da produção e da reprodução do espaço urbano sob a faceta excludente da lógica capitalista, evidenciando condições históricas próprias da formação de um país periférico e da conjuntura adversa às forças populares (Burnett, 2007; Rebouças, 2018).

Amorim (2016) evidencia essa aproximação entre Estado e setor empresarial ao afirmar que, diante do menor sinal de interesse de investimentos privados nas cidades, o planejamento urbano passa a adotar regras de agilidade e de aproveitamento de oportunidades típicas de mercado. A partir de uma representação que encobre privilégios e desempenha um papel econômico ligado à geração e à obtenção de renda fundiária imobiliária, entra em cena um sistema burocrático de reserva e concentração de poder que estimula as trocas de favores e a corrupção. Trata-se de uma busca pela renda a partir do planejamento das cidades, ou seja, uma ação política de diversos setores econômicos que visam obter vantagens a partir da questão urbana (Maricato, 2000; Oliveira Filho, 2009; Voos, 2016).

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Neste caminho, Saraiva (2016) aponta que as desigualdades de oportunidades de participação nos processos decisórios derivam da maior consciência política e do conhecimento das leis que, em um contexto capitalista, regem as relações e atendem aos interesses específicos de grupos e classes sociais. O autor (2016) esclarece que se as leis permissionárias das operações urbanas e apropriações dos espaços necessárias ao avanço do setor da construção civil são desconhecidas da população em geral, os empreendimentos e ações do capital imobiliário continuarão o imperativo do lucro da terra urbana, utilizando-se da máxima da busca pelo progresso e da cidade ideal para se viver. Melchior (2019) observa que o setor empresarial parece ter maiores condições acumuladas, além de maior tradição de intervenção permanente, enquanto a sociedade civil aparenta padecer de dinâmicas que apontam para a dispersão das forças constituídas.

Na mesma linha, ao analisar a experiência de elaboração dos planos diretores participativos, Silva (2014) apontou que a participação popular foi alijada por meio da seleção dos representantes do segmento da sociedade civil, que seguiu a vertente da demanda econômica e política da cidade. Assim, o planejamento urbano, embora sob nova roupagem, manteve a mesma lógica excludente: o setor empresarial continuou a negociar diretamente com o poder público, os populares se intimidaram com a abordagem tecnicista e aceitaram a condução do processo pelo Poder Executivo.

4.1.3 A ausência de legitimidade dos Conselhos Municipais

No contexto da gestão democrática, os Conselhos Municipais figuram como importantes oportunidades de integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, assegurando uma designação mais justa e eficiente dos recursos públicos (Nunes, 2015; Silva, 2017). Na esfera municipal, a criação de conselhos foi estimulada com o propósito de construir uma política de desenvolvimento urbano com ênfase na gestão participativa, ampliando e diversificando a participação dos extratos sociais (Haas, 2006).

Não obstante, os estudos relacionados nesta pesquisa apontam para uma série de desafios a serem superados na busca pelo fortalecimento dos órgãos coletivos. Quanto

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

aos fatores limitadores, sobressai-se primeiramente a defesa de interesses corporativistas por parte do segmento da construção civil e imobiliária (Voos, 2016). Por mais que o processo decisório tenha passado por mudanças institucionais, no sentido de ampliar a participação popular, os conselhos municipais de políticas urbanas sempre mantiveram o status de instituição tecnocrática, elitista, de pensadores da cidade (Colenci, 2017; Guimarães, 2009; Machado, 2010; Siqueira, 2019).

As pesquisas apontam que os conselhos, na verdade, representam espaços de pouca interação, em que o controle dos mecanismos de funcionamento e de discussões de pautas é totalmente definido entre Estado e empresários (Siqueira, 2019). O estudo de Ferreira (2019), por exemplo, permitiu observar, por meio de entrevistas, o distanciamento entre a teoria e a prática. Dificilmente um cidadão representante de bairros participava ativamente dos debates e, quando estes compareciam, apenas assistiam as falas dos representantes de órgãos municipais ou de setores organizados. Já Siqueira (2019) destacou que, em muitos casos, em especial aqueles de interesse empresarial, os processos já chegavam para votação com o resultado definido. E quando não existe segurança em relação ao resultado favorável ao setor empresarial, a votação acaba por ser adiada. Assim, o autor ressaltou que o resultado das votações, muitas vezes, não deriva de debates e deliberações dos conselheiros, mas se encontra pré-estabelecido pelas elites (Amorim, 2019). Nesse mesmo caminho, de constatação da fragilidade da participação da sociedade civil em processos de deliberação nos órgãos colegiados de planejamento urbano, apresentam-se os resultados dos estudos de Haas (2006), Guimarães (2009), Voos (2016) e Braga (2020).

A incapacidade de entender o conteúdo técnico das discussões e a ausência de transparência nos processos decisórios são tidos como principais fatores para essa fragilidade. O estudo de Costa (2011), por exemplo, observou que a falta de capacitação dos conselheiros é vista como a maior dificuldade dos órgãos colegiados por mais de um terço dos entrevistados na pesquisa. Por outro lado, a dificuldade de compreensão técnica de grande parte da sociedade acaba por direcionar a escolha dos participantes a setores específicos da sociedade, afastando o caráter de universalidade e resvalando muitas vezes para o corporativismo e o particularismo (Guimarães, 2009).

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Por sua vez, a limitação da transparência nos processos decisórios deriva da dificuldade de acesso às informações e à divulgação das decisões aos seus representantes (Braga, 2020; Oliveira Filho, 2009), do desconhecimento prévio do conteúdo das pautas de reunião e da ausência de divulgação das respectivas atas (Haas, 2006; Siqueira, 2019;), da limitação (ou mesmo da ausência) dos canais de informação à sociedade, como sites de transparência, de forma a publicizar o debate que ocorre no seu interior e a importância do funcionamento de espaços mais abertos e plurais (Braga, 2020; Guimarães, 2009).

4.1.4 A manutenção da visão tecnicista do Planejamento Urbano

O planejamento urbano brasileiro, em seu percurso histórico, mostrou uma centralização dos processos decisórios e de gestão das cidades nas mãos do político profissional, frequentemente acompanhado de técnicos e urbanistas que ditavam o melhor caminho para o cotidiano urbano (Saraiva, 2016). Andrade (2010) destaca que os técnicos e urbanistas têm o poder de organizar ou de desorganizar a opinião pública, visto que são eles os responsáveis pela definição de ações, da formulação dos custos e benefícios, e da estruturação de argumentos de defesa das propostas. Neste sentido, a manipulação, por meio do controle das informações, é um recurso de poder no processo de planejamento, que influencia nas condições de participação do cidadão, resultando num processo mais ou menos democrático, dependendo da forma com que seleciona e divulga as informações sobre os planos.

Santos (2015) descreve essa resistência como a “sacralização do discurso técnico” que, na visão do autor, sedimenta-se como uma forma de dominação sociopolítica, reafirmando um modelo hierárquico de planejamento urbano. Com isso, técnicos e agentes políticos apontam a multiplicação de dispositivos participativos como empecilhos ao planejamento urbano, por permitirem a sujeição do planejamento a “grupos de pressão”, ou porque representam interesses específicos, excessivamente subjetivos, que não servem para orientar a ação pública.

Assim, dentro de um cenário de obrigatoriedade de instituição de processos participativos, a lógica tradicional de atuação no planejamento urbano tem procurado

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

alternativas para a sua conservação. O estudo de Burnett (2007), por exemplo, observou a manutenção de uma determinada cultura urbanística, dentro dos setores técnicos da prefeitura, nos quais o planejamento urbano tradicional, normativo, controlador, excludente, encontra-se arraigado em função da própria força da tradição que o planejamento técnico possui.

E nessa busca pela manutenção do protagonismo, os “guardiões da técnica”, conforme denomina Machado (2010), acabam por monopolizar o debate acerca do planejamento por meio da utilização de linguagem técnica ou jurídica, impossibilitando a interação dos poucos atores sociais que frequentam as reuniões (Ferreira, 2019; Oliveira Filho, 2009). E aqueles que ainda participam das arenas de discussão, ao final, terminam com o sentimento de que a participação foi inócua, visto que no final das contas a decisão é imposta sem o atendimento das demandas e soluções apontadas pelos participantes, num claro exemplo de política *top-down* (Passos, 2010).

Voos (2016) reflete que a discussão política, típica de um processo participativo, dá lugar a normas, códigos, mapas, e todos os instrumentos excludentes, inerentes aos conhecimentos avançados de planejamento urbano. Como resultado, os mais pobres, periféricos e distantes da cidade oficial são excluídos das decisões, deixados à margem em razão da linguagem que não lhes pertence.

4.1.5 As barreiras da comunicação como fator para a apatia popular

A pouca interação entre os poderes e a sociedade civil reflete outro desafio a ser superado na busca pela efetiva participação social no planejamento urbano: a dificuldade de comunicação entre os atores que figuram (ou ao menos deveriam figurar) no processo decisório das políticas urbanas. Configura-se, pois, o sistema como um modelo restrito de comunicação e de diálogo, de pouca interação e difusão social e de mínima participação popular nos processos (Oliveira Filho, 2009).

Neste contexto, estudos apontaram que o interesse em participar guarda relação com o nível de comunicação ou da possibilidade de acesso à política. Há uma tendência de indiferença da sociedade em participar dos debates, audiências e consultas públicas por não haver o maior interesse institucional de promover essa participação, mas

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

principalmente porque a população acaba não recebendo a informação adequada (Colenci, 2017; Oliveira Filho, 2009). Quando os atores sociais desconhecem plenamente seus direitos e responsabilidades ou não possuem acesso à totalidade de informações, serão fragilizados em qualquer processo participativo. Assim, quando as informações não são partilhadas e discutidas, torna-se impossível avaliar e entender os interesses que estão envolvidos nos processos. O posicionamento da sociedade, quando existe, acaba sendo inconsciente, diante da incompreensão do impacto que suas decisões têm na construção da cidade e dos interesses políticos em jogo na disputa (Melchiors, 2019).

Essa dificuldade de comunicação entre os atores, motivada pela desigualdade de informação disponível, é retratada nos estudos de Costa (2011), ao observar a inexistência de canal de comunicação institucional das decisões, muito menos estímulos formais à participação pela promoção de audiências e consultas públicas. No mesmo caminho, Ferreira (2019) constata a dificuldade da população em geral em acessar sítios eletrônicos do Executivo Municipal, onde acabam sendo reunidas as informações acerca dos processos de revisão do Plano Diretor.

Rebouças (2018) sintetiza diversos relatos de moradores acerca dos problemas enfrentados nas relações entre poder público e os atores sociais: decisões tomadas de cima para baixo, falta de divulgação e de seguimento/periodicidade das atividades, falta de retorno à população de atividades realizadas no bairro, falta/ineficiência na comunicação e na divulgação das atividades realizadas no bairro sob a responsabilidade da prefeitura, nas mesmas atividades, ausência de transparência das estratégias de divulgação, falta de articulação com atores locais, ausência de uma formação cidadã.

Aqui, uma questão suscitada em diversos trabalhos: de que servem os debates, audiências e consultas públicas se as manifestações do povo não são consideradas? Nesse sentido, o estudo de Colenci (2017) aponta que, embora a população tenha sido chamada a participar e apresentar proposições, o cidadão que se dispôs a contribuir sequer teve retorno de sua indicação, e na análise posterior do correspondente processo administrativo, nada constou a respeito dessas proposições, pois não foram levadas em consideração. Expõe-se a ausência de espaços institucionais nos quais a população pode ser ouvida e ter suas reivindicações consideradas (Melchiors, 2019).

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

A ineficiência da comunicação e da mobilização dos atores sociais é refletida nas oportunidades de participação de camadas sociais distintas. As pesquisas de Guimarães (2009) e de Ferreira (2019) apontam que os moradores de áreas mais pobres não têm acesso às decisões sobre a cidade. Neste sentido, é reconhecido pelos autores que as classes média e alta têm uma maior capacidade de auto-organização para defesa de seus interesses, ao contrário da população mais pobre, o que revela uma dificuldade da comunicação e mobilização em alcançar os segmentos sociais que tradicionalmente foram excluídos dos processos de decisão e privados do acesso aos direitos urbanos. Mantém-se, assim, essa relação histórica de assistencialismo entre poder público e moradores das áreas vulneráveis, na qual o Estado figura como ator a quem se deve pedir algum favor (Rebouças, 2018). Sob a vigência da democracia, as discussões públicas, ainda que contem com a participação de indivíduos e/ou grupos, deságuam em decisões políticas cujos motivos não são conhecidos do público, e que servem quase invariavelmente aos que menos precisam, aprofundando o fosso da desigualdade.

4.1.6 A tutela do poder público e o desenho institucional

Mesmo após vinte anos da Constituição e do Estatuto da Cidade, e de alguns sinais de amadurecimento político na gestão democrática no planejamento urbano, os estudos referenciados indicam ainda a forte presença do Estado. Embora os mecanismos de participação estejam estabelecidos em lei, apenas mediante a abertura sistêmica e a boa vontade dos agentes políticos eles serão efetivados. Conforme afirma Rebouças (2018), o Estado impõe sua força de maneira estratégica, garantindo seu protagonismo e centralidade na produção do espaço, em vez de atuar como mediador de conflitos na garantia da igualdade desse processo.

A presença marcante dos agentes políticos pode ser percebida de diversas formas: na celeridade de aprovação de alguns planos diretores que, em nome de uma suposta eficiência, sufocam a participação e cancelam as decisões políticas e econômicas previamente articuladas (Ferreira, 2019); na viabilização de concessões urbanísticas que não dialogam com os demais instrumentos que possibilitam sua realização (Amorim, 2016); a influência do poder legislativo na aprovação de emendas que modificam em demasia a proposta original encaminhadas pelas demais instâncias participativas

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

(Colenci, 2017; Machado, 2010); na descontinuidade administrativa marcada a cada troca de gestão do executivo, com novos projetos políticos e programas de governo que não objetivam o projeto maior de desenvolvimento (Nunes, 2015), entre outros.

Assim, sob a tutela do Estado, os desenhos institucionais são mantidos. Costa (2011) avalia que, mesmo após os esforços participativos ocorridos no planejamento urbano em Belo Horizonte, os empresários continuaram a negociar com o poder público, a ausência de informações claras e conhecimento emancipatório mantiveram a sociedade coadjuvante do processo; os conselhos aceitaram a interferência do poder público e os conselheiros se limitaram a incorporar pautas fragmentadas e pontuais.

Na visão de Silva (2014), a disposição para a abertura sistêmica depende, em grande parte, da vontade da esfera política, uma vez que o agente político é quem determina o desenho institucional, oportuniza a participação efetiva e define as regras do jogo. O mesmo autor (2014) reconhece que a postura do poder público local é determinante para a participação de qualidade nos processos relacionados aos planos diretores participativos.

4.2 Oportunidades

Em contraponto aos desafios listados, os municípios analisados demonstraram que o reconhecimento das particularidades locais, a representação efetiva, a capacidade de mediação dos técnicos e uma linguagem clara e acessível podem mitigar as barreiras encontradas nos processos participativos.

4.2.1 A aproximação entre os atores e a localidade

A ampliação e a diversificação da participação dos extratos sociais podem possibilitar a superação da visão tecnicista e despolitizada dos planos tradicionais e a concretização de planos diretores participativos. Trazendo à tona atores sociais anteriormente ignorados pela verticalidade das gestões públicas tradicionais, há a necessidade de se criar condições (desenhos institucionais) para uma participação de qualidade e de se compreender as situações espaciais específicas dos processos participativos, do papel de cada ator social e dos conflitos inerentes ao processo deliberativo (Haas, 2006; Silva, 2014).

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Rebouças (2018) argumenta que a lógica do planejamento urbano, para ser considerada participativa, deve seguir a lógica dos cotidianos, das identidades, das particularidades, desvinculando-se daquela essencialmente produtiva e excludente. Para tanto, devem-se considerar as coletividades existentes (estimular o resgate e/ou incentivar a formação de novas) e, a partir delas, inserir o planejar como uma ação cotidiana. Nesta perspectiva, a metodologia que conduzirá à participação social deve ser estruturada após o (re)conhecimento das diversas realidades dos lugares, dos seus limites e potencialidades. Assim, os técnicos devem emanar esforços para pensar em metodologias inclusivas e participativas para que todos possam efetivamente exercer seu direito de opinar e contribuir com a construção do plano (Rebouças, 2018; Ferreira, 2019).

Oportunamente, Rebouças (2018) apresenta como condição para um planejamento urbano participativo a necessidade de planejar o território (bairro) de dentro para fora, sem desconsiderar as interações com a região do entorno e com o resto da cidade. Para tanto, defende a construção de plano de lugares, como tentativa de superar as racionalidades normalmente impostas e evidenciar a necessidade de protagonismo dos agentes sociais que os dinamizam, afastando a ideia da delimitação rígida.

Passos (2010) e Abib (2009) mencionam como alternativa para o conhecimento das dinâmicas locais o método denominado "Leitura da Realidade Local", utilizado nos municípios analisados, como parte do processo de revisão do plano diretor participativo capaz de reconhecer a dinâmica local. O método é composto por diversas reuniões, que gradativamente sensibilizam e mobilizam atores sociais para a participação popular.

4.2.2 O reconhecimento participativo dos Conselhos Municipais

No que se refere à legitimidade dos Conselhos Municipais, diversos autores são enfáticos em apontar a necessidade de dotar tais órgãos de competências deliberativas, definindo critérios de escolha dos membros do Conselho que garantam a pluralidade de representações (Costa, 2011; Haas, 2006; Machado, 2010; Rebouças, 2018; Siqueira, 2019).

Não obstante, a paridade entre o número de conselheiros do poder público e da sociedade civil é condição imprescindível para o alcance da gestão democrática. A

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

discrepância entre os quantitativos de conselheiros coloca a sociedade em desvantagem, e considerando a influência de grupos de maior poder econômico que se traduz em poder político nas decisões do poder público, a sociedade se torna refém e fica à mercê de seus interesses (Costa, 2011). Ainda sobre a composição dos Conselhos, o mesmo autor (2011) ressalta que a continuidade de representação por meio de técnicos e empresários de entidades que tradicionalmente participam do colegiado torna-se prejudicial ao debate, pois acabam se posicionando de uma maneira hierarquicamente superior aos demais. Assim, necessária a constante atualização de membros e entidades de representação, bem como a capacitação destes como forma de favorecer o diálogo e oportunizar autonomia dos setores civis.

Costa (2011) destaca ainda que a atuação dos Conselhos aumente o diálogo entre governos e sociedade. A democratização das informações e decisões colegiadas relativas à política municipal contribuem na consolidação da participação no planejamento urbano, e fortalecem a legitimidade do Conselho. Como sinais de reconhecimento de sua importância no município pesquisado, o autor (2011) destaca o aumento na disputa pelas vagas, a frequência das reuniões, a valorização dos pareceres e recomendações, a realização das Conferências de Política Urbana e a aceitação do formato institucional formalizado pelo Plano Diretor.

4.2.3 A função mediadora dos técnicos

Quanto à superação da visão tecnicista do planejamento urbano, torna-se necessário discutir a capacitação dos técnicos (gestores públicos), de forma a difundir uma concepção democrática de planejamento e gestão. Os técnicos devem emanar esforços para pensar em metodologias inclusivas e participativas para que todos possam efetivamente exercer seu direito de opinar e contribuir com a construção do plano. Neste sentido, a leitura técnica deve ser realizada de tal modo a servir de apoio para a leitura comunitária (Burnett, 2007; Santos, 2009; Silva, 2014).

Oliveira Filho (2009) destaca a importância de mudança de paradigma em relação ao papel do técnico no processo participativo. O técnico passa a ser um “intérprete”, não mais o agente condutor dos processos de planejamento e gestão, figurando como um

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

articulador, fortalecendo o papel propositivo do poder público. Neste contexto, Passos (2010) descreve a necessidade de certa empatia entre os atores políticos, técnicos e sociais, antes mesmo das exposições técnicas e do debate, garantindo o acesso à informação, através de uma linguagem acessível por parte dos técnicos em relação à sociedade. Dentro desta perspectiva, é importante ressaltar as oportunidades apontadas pelos estudos analisados, sob o ponto de vista do fortalecimento da comunicação entre os atores do planejamento participativo, e conseqüentemente, do engajamento cívico da sociedade.

4.2.4 O poder da informação

Como já apontado, faz-se necessário dar publicidade a todas as etapas do processo de planejamento urbano para a população, nos diferentes meios de comunicação: mídias de massa, jornais de bairro, rádios comunitárias, blogs, internet, etc., tentando sempre que essa comunicação seja realizada em linguagem objetiva e acessível para alcançar os diferentes segmentos sociais (Ferreira, 2019). Tal prática estimula a participação e qualifica os diversos atores sociais a intervirem de maneira propositiva no processo de planejamento. A ideia, segundo Ferreira (2019) seria construir a possibilidade real de participação de quem está historicamente excluído dos processos decisórios.

Abib (2009) ressalta que a base de informações apresentadas pelos técnicos à sociedade deve ser confiável e suas limitações expostas. Aduz, ainda, que informação visual facilita a manutenção do histórico do processo de participação, e conclui afirmando que a informação não apenas deve ser idônea, como também adequada a cada um dos públicos participantes.

5 Considerações finais

O estudo da participação popular na elaboração dos planos diretores vai além da análise dos instrumentos de gestão urbana, porque traz à baila a temática do direito à cidade e sua materialização por meio da acessibilidade de todo cidadão ao transporte público, à habitação, ao saneamento básico, na participação na Administração Pública

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

não apenas na formulação da agenda mas também no acompanhamento e avaliação da eficiência das políticas implementadas, sem os quais não é possível a efetiva cidadania.

Orientado pela lógica capitalista de mercado, o planejamento urbano brasileiro considerou interesses econômicos e concentração de renda que resultaram em espaços urbanos segregados, marcados pela desigualdade e pela exclusão socioespacial da população mais pobre. Para Freitas (2019, p. 7) “a cidadania no contexto brasileiro de planejamento tem sido garantida apenas a proprietários de terra e investidores, deixando para trás as necessidades de reprodução social dos grupos mais vulneráveis”. Mais do que uma disputa entre proprietários e possuidores, Harvey (1982) alerta que o conflito trata a definição de valores de uso, de força de trabalho, qualidade de vida, consciência e até da própria natureza humana.

Ao privilegiar os grupos hegemônicos em busca de um único tipo de desenvolvimento (o econômico), o Estado valida sua ação por meio de regulações urbanísticas que ignoram o território como um produto das relações sociais de produção, e da implementação de instrumentos de participação que conferem uma falsa percepção de inclusão e não implicam necessariamente em redistribuição material do espaço (Massonetto, 2015; Miraftab, 2009).

Ainda que de forma indireta, foram debatidas questões que levam os pesquisadores a avaliar as decisões tomadas e implementadas por diversas administrações locais. Certamente, o horizonte temporal permite que o passado seja analisado com maior objetividade do que se pode prever o futuro, mas é fundamental aos estudiosos da área aprender com a experiência daquilo que já foi implementado para sugerir novos caminhos, conforme recomenda Maricato (2000). Ficou claro que, embora as questões enfrentadas pelos municípios sejam comuns a diversas localidades é necessário o olhar cuidadoso para as dinâmicas locais, indicando que nem todas as soluções podem ser generalizadas uma vez que existem especificidades, sejam elas geográficas, culturais ou políticas.

Neste ponto, cabe mencionar que para além da face técnica, o planejamento apresenta uma marcante face política, que por vezes sobrepõe o interesse particular sob

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

as vestes do discurso técnico e do bem comum (Faria; Pontes, 2016). Na linha de Watson (1994) e Faria e Pontes (2016), destaca-se que o planejamento deve considerar também o que acontece no território, as lutas, a resistência e a evidência da pluralidade, para continuar dinâmico, socialmente justo e sustentável e, neste posicionamento, ultrapassar os limites da práxis planejadora para alcançar a prática crítica.

Com o resultado, espera-se ter contribuído para a reflexão das problemáticas locais por meio do exercício da observação empírica, fundamentais para o desempenho de iniciativas e na reformulação de experiências. A título de sugestão para novos trabalhos, destaca-se o aprofundamento dos apontamentos levantados por este estudo e possíveis sugestões na mitigação dos desafios relatados; a inclusão da análise de artigos científicos sobre a temática, e a análise de processos de construção de territórios realizados de forma não institucional, como os processos de planejamento insurgente, realizado em espaços inventados, muitas vezes na forma de manifestações e ocupações, como último recurso de voz aos excluídos dos espaços de diálogos institucionais.

Referências

ABIB, S. W. **Participação popular no planejamento urbano:** uma construção teórico-metodológica. 2009. 216 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92455>. Acesso em: 24 jan. 2022.

AMORIM, F. O. **Uma experiência de mobilização e resistência dos movimentos sociais no processo de planejamento urbano:** o projeto Nova Luz em São Paulo. 2016. 250 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-19122016-151119/pt-br.php>. Acesso em 21 jun. 2022.

BRAGA, A. L. C. **Desenho institucional e bens democráticos:** um estudo sobre as intersecções dos conselhos relacionados à uma política urbana em Curitiba. 2020. 238 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69329>. Acesso em: 21 jun. 2022.

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

BRASIL. **Lei nº 12.257, 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. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BURNETT, C. F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista:** a fetichização dos planos diretores participativos. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/756>. Acesso em: 23 jun. 2022.

COLENCI, P. F. **Plano diretor municipal e participação popular contributiva avaliados por um modelo integrador.** 2017. 193 f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9156>. Acesso em 23 jun. 2022.

COSTA, M. H. B. C. **Participação democrática e planejamento urbano:** o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte. 2011. 337 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/798226>. Acesso em: 24 jun. 2022.

FARIA, J. R. V.; PONTES, D. R. Planejamento militante: trajetória e instantâneos da experiência da Ambiens Sociedade Cooperativa. In: OLIVEIRA et al. (org.). **Planejamento e conflitos urbanos:** experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p. 231-269.

FERREIRA, A. M. M. **Direito à cidade e participação popular na política urbana na cidade de Natal-RN:** uma crítica sócio-jurídica ao direito urbanístico. 2019. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/27577>. Acesso em 19 jun. 2022.

FREITAS, C. F. S. Planejamento insurgente? Insights de duas décadas de Direito à Cidade em Fortaleza, Brasil. **City**, [s. l], v. 23, n. 3, p. 285-305. 2019. DOI: 10.1080/13604813.2019.1648030 . Disponível em: <https://ppgaurd.ufc.br/wp-content/uploads/2021/05/2019-city-insurgent-planning-portugues.pdf>. Acesso em 01 nov. 2023.

GASPARI, G. D.; SILVA, M. N. Centralidade e a cidade contemporânea: Reflexões para pensar o direito à cidade na produção da metrópole. **Revista PerCursos**, [Florianópolis], v. 19, n. 40, p. 67-84. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5965/1984724619392018005>. Acesso em: 05 mar. 2023.

GUIMARÃES, C. M. O. **Novos valores, velhas questões:** o planejamento urbano em Governador Valadares. 2009. 212 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em:

<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-96NJGZ>. Acesso em 23 jun. 2022.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, ano 2, n. 6, p. 6-35. 1982.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez.2012. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/lis.voi29.18497>. Acesso em: 25 jun. 2022.

HASS, M. **Democracia e governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó**. 2006. 280 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/88549>. Acesso em 21 jun. 2022.

LEFEBVRE, Henry. **Direito à cidade**. São Paulo: Ed. Centauro, 2001.

MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 2010. 450 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/1254>. Acesso em 22 jun. 2022.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos**. Petrópolis, Rio de Janeiro. Editora Vozes. 2000. p. 121-192.

MASSONETTO, L. F. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p. 141-154. 2015.

MELCHORS, L. C. **Reivindicando territórios na cidade contemporânea: experiências de ações coletivas contra-hegemônicas frente à mercantilização do urbano**. 2019. 303 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212178>. Acesso em: 23 jun. 2022.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Publicada em 30 de março de 2005, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 60, p. 102, 19 mar. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/181>. Acesso em: 26 jun. 2022.

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

MIRAFTAB, F. Insurgent planning - situating radical planning in the Global South. **Planning Theory**, [s. l.], v. 8, n.32. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>. Acesso em: 03 nov. 2023.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é urbano, num mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111. p. 09-18, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/58>. Acesso em: 25 jun. 2022.

MORAES, A. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Atlas, 2018.

NUNES, S. M. M. **Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito**. 2015. 292 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13841>. Acesso em 23 jun. 2022.

OLIVEIRA FILHO, J. T. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PASSOS, L. A. **Planejamento urbano e participação da população: labirinto democrático?** 2010. 204 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8401>. Acesso em: 19 jun. 2022.

PEREIRA, E. M. Como anda a participação? As condições para a elaboração dos planos diretores participativos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais (online)**, Recife, v. 19, n. 2, p.235-250, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n2p235>. Acesso em 25 jun. 2022.

REBOUÇAS, F. R. **O lugar da periferia como possibilidade de efetivação da participação social no planejamento urbano**. 2018. 319 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32760>. Acesso em: 23 jun. 2022.

SANTOS, S. S. **Entre transformações e permanências: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville**. 2015. 627 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/158886>. Acesso em: 18 jun. 2022.

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

SARAIVA, L. A. P. **A participação socioespacial das representações de bairro na gestão e no planejamento de Campina Grande/PB: “ativismos”** entre precariedades democrático-cidadãs. 2016. 244 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/17803>. Acesso em: 21 jun. 2022.

SILVA, J. N. **Responsabilidade do poder público pela falta ou interferência no plano diretor, suas consequências ambientais, sociais e econômicas.** 2017. 233 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SilvaJN_1.pdf. Acesso em: 23 jun. 2022.

SILVA, S. D. M. **O papel do poder público local nos processos participativos de planos diretores em Santa Catarina.** 2014. 349 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/129259>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SIQUEIRA, L. F. **Democracia e cidade:** da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. 2019. 243 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/204599>. Acesso em: 19 jun. 2022.

VOOS, C. H. **Quem manda nesta cidade?** poder e *rent-seeking* urbano em Joinville/SC após o Estatuto da Cidade. 2016. 238 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158257>. Acesso em: 22 jun. 2022.

WATSON, V. The case for a Southern perspective in theory. **International Journal of E-Planning Research**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 23-37. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.4018/ijep.2014010103>. Acesso em: 03 nov. 2023.

Fonte de fomento

Este trabalho foi financiado com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Brasil (Processo 304937/2022-3).

Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades

Débora Reis Leal de Lima, Daniel Wagner Heinig, Hilda Alberton de Carvalho, Christian Luiz da Silva

Contribuições de autoria

Débora Reis Leal de Lima: conceituação; curadoria de dados; análise formal; investigação; metodologia; administração do projeto; visualização; escrita - análise e edição.

Daniel Wagner Heinig: conceituação; curadoria de dados; análise formal; investigação; metodologia; administração do projeto; escrita.

Hilda Alberton de Carvalho: conceituação; administração do projeto; supervisão; validação.

Christian Luiz da Silva: conceituação; análise formal; aquisição de financiamento; administração do projeto; supervisão; validação; escrita - análise e edição.

Recebido em: 07/03/2023

Aprovado em: 16/11/2023

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC

Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED

PerCursos

Volume 24 - Ano 2023

revistapercursos.faed@udesc.br