

Dicotomias na participação democrática: conformação e desilusão no planejamento urbano brasileiro

Dichotomies in democratic participation: conformation and disillusionment in Brazilian urban planning

Jeane Aparecida Rombi de GODOY [I]
Sandra Medina BENINI [II]
Angelo PALMISANO [III]

Resumo

Este estudo analisa as contradições da participação democrática no planejamento urbano brasileiro, examinando a distância entre o discurso de inclusão e as práticas que perpetuam desigualdades socioespaciais. O objetivo é investigar os limites dos processos participativos e propor alternativas para transformá-los em ferramentas de justiça social. Com método dedutivo e abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, a pesquisa utilizou revisão bibliográfica e análise de dados secundários de estudos acadêmicos, documentos oficiais e legislações. Foram analisados casos como o Projeto Porto Maravilha, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Conclui-se que a transformação exige descentralização efetiva, equidade nos processos e engajamento cívico, essenciais para garantir o direito à cidade e promover justiça social.

Palavras-chave: participação democrática; planejamento urbano; desigualdade socioespacial.

Abstract

This study analyzes the contradictions of democratic participation in Brazilian urban planning, examining the gap between the discourse of inclusion and practices that perpetuate socio-spatial inequalities. The objective is to investigate the limitations of participatory processes and propose alternatives to transform them into tools for social justice. Using a deductive method and a qualitative, exploratory, and descriptive approach, the study employed a literature review and secondary data analysis from academic studies, official documents, and legislation. Cases such as the Porto Maravilha Project, the Minha Casa Minha Vida Program, and the Participatory Budget of Porto Alegre were analyzed. The study concludes that transformation requires effective decentralization, equity in processes, and civic engagement, which are essential for ensuring the right to the city and promoting social justice.

Keywords: democratic participation; urban planning; socio-spatial inequality.



Introdução

A participação democrática no planejamento urbano brasileiro é frequentemente destacada como um dos pilares para a promoção de inclusão social e justiça espacial. Contudo, na prática, observa-se uma profunda dissonância entre o ideal democrático e os processos participativos, que, em muitos casos, reforçam desigualdades socioespaciais em vez de mitigá-las. Este estudo investiga as dicotomias presentes entre a promessa de inclusão e a prática de exclusão nos processos participativos, analisando como esses mecanismos são moldados por dinâmicas de poder que privilegiam interesses econômicos e políticos dominantes.

A relevância da pesquisa está em sua contribuição para o debate sobre a participação cidadã no Brasil, evidenciando como ela tem sido utilizada tanto como ferramenta de legitimação de práticas elitistas quanto como potencial catalisador de transformação social. O estudo busca oferecer subsídios teóricos e práticos para a reformulação de mecanismos participativos, considerando a urgência de promover cidades mais inclusivas e democráticas. Essa temática se justifica diante da persistente exclusão socioespacial que caracteriza o planejamento urbano brasileiro e da necessidade de entender os fatores que limitam a eficácia dos processos participativos para informar políticas públicas mais equitativas.

O objetivo central deste estudo é analisar as limitações e potencialidades da participação democrática no planejamento urbano, destacando as contradições entre o discurso de inclusão e a prática excludente e investigando alternativas para superar essas dicotomias. O trabalho ancora-se em um recorte teórico-conceitual que articula

perspectivas como o direito à cidade, a crítica à hegemonia e as dinâmicas do capital social. O arcabouço teórico é fundamentado em autores como Jürgen Habermas, David Harvey, Pierre Bourdieu e Boaventura de Sousa Santos, entre outros, cujas contribuições permitem uma análise crítica e contextualizada dos casos estudados.

Metodologicamente, o estudo adota um método dedutivo, com abordagem exploratória e descritiva quanto aos fins e abordagem qualitativa quanto aos meios utilizados. O procedimento de coleta de dados é baseado em uma revisão bibliográfica abrangente, que possibilitou o mapeamento do estado da arte recente e a análise de textos clássicos relevantes à temática abordada. Foram analisados dados secundários provenientes de fontes relacionadas ao planejamento urbano e aos processos de participação cidadã, abrangendo estudos acadêmicos, documentos oficiais e legislações pertinentes que sustentam as análises realizadas. Para a análise de dados, empregou-se a hermenêutica como abordagem interpretativa, conectando os fundamentos teóricos às evidências empíricas, permitindo uma análise crítica das dinâmicas observadas nos processos participativos.

O rigor metodológico está presente em todas as etapas do estudo, com destaque para a triangulação entre os dados coletados, a revisão teórica e a análise interpretativa. O uso da hermenêutica permitiu uma leitura aprofundada das práticas participativas, iluminando as contradições entre os princípios democráticos e os resultados observados na realidade urbana brasileira. Essa metodologia possibilitou uma análise crítica dos casos selecionados, como o Projeto Porto Maravilha e o Programa Minha Casa Minha Vida, e a articulação com

experiências internacionais, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre e o *Participatory Budgeting NYC*.

O texto está estruturado em cinco seções principais. Após esta introdução, a segunda seção aborda a retórica da participação democrática no Brasil, explorando as contradições entre o discurso de inclusão e as práticas excludentes em políticas públicas emblemáticas. A terceira seção analisa a materialidade da conformação, destacando como essas dinâmicas se manifestam concretamente no espaço urbano e nas práticas de gentrificação. A quarta seção discute os impactos da desilusão gerados pelos processos participativos simbólicos, examinando suas consequências para a democracia e o engajamento cívico. A quinta seção apresenta propostas para superar as dicotomias entre conformação e transformação, inspirando-se em modelos bem-sucedidos de participação cidadã no Brasil e no exterior. Por fim, a conclusão sintetiza os principais resultados, identifica limitações do estudo, sugere caminhos para futuras pesquisas e aponta direções para políticas públicas mais inclusivas.

Com essa abordagem, o estudo busca contribuir para a reflexão crítica sobre a participação democrática no Brasil, fornecendo subsídios teóricos e práticos que possam colaborar com a formulação de políticas públicas e a estruturação de processos participativos mais justos e equitativos.

A retórica da democracia participativa brasileira

A participação democrática no Brasil, especialmente no planejamento urbano, ainda que respaldada por avanços legislativos,

como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e o Estatuto da Cidade regulado pela Lei n. 10.257/2001 (Brasil, 2001), ainda enfrenta desafios significativos. Esses marcos legais consolidaram o direito à cidade e formalizaram a função social da propriedade, exigindo a participação cidadã na elaboração dos Planos Diretores. No entanto, apesar desse arcabouço institucional, a prática demonstra uma dissociação evidente entre os mecanismos legais e a exclusão social que continua a marcar as cidades brasileiras. Embora tais dispositivos legais tenham o potencial para democratizar o planejamento urbano, eles frequentemente falham em garantir uma participação cidadã efetiva, restringindo-se muitas vezes a procedimentos formais que pouco alteram as dinâmicas de poder locais.

Para compreender a complexidade desse contexto, é fundamental recorrer a uma base teórica consistente. O conceito de “direito à cidade”, formulado por Lefebvre (1968), não se limita apenas ao acesso ao espaço urbano, mas envolve uma luta coletiva pelo controle dos processos de produção do espaço. Harvey (2008) reforça essa ideia, argumentando que o direito à cidade é essencialmente um direito coletivo que exige a reorganização das relações sociais, políticas e econômicas que moldam o ambiente urbano. No Brasil, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) buscou institucionalizar esse direito, contudo a realidade prática é marcada por barreiras estruturais que dificultam sua implementação. As políticas voltadas à democratização do uso do solo e à promoção da inclusão encontram resistência nas estruturas de poder, que continuam a privilegiar o capital imobiliário.

A participação popular, prevista nos Planos Diretores e em audiências públicas, muitas vezes se reduz a um ritual formal, sem

influenciar de fato as decisões. Como observa Maricato (2011), esses processos são frequentemente capturados por elites econômicas e políticas que moldam o discurso e dominam a agenda urbana, resultando em um urbanismo neoliberal que favorece o mercado imobiliário em detrimento dos interesses coletivos. Isso exemplifica o que Bourdieu (1996) denomina “reprodução das estruturas de poder”, onde a inclusão formal atua como fachada, ocultando a perpetuação das desigualdades socioespaciais.

Exemplos empíricos como o Projeto Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, destacam essas dinâmicas. Iniciado em 2010, o Porto Maravilha teve como objetivo revitalizar a área portuária degradada da cidade, transformando-a em um espaço turístico e cultural, além de atrair investimentos imobiliários. Os atores envolvidos incluíram a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), grandes construtoras e investidores privados. A participação cidadã foi prevista por meio de audiências públicas, mas essas consultas foram amplamente criticadas por ocorrerem em horários e formatos que limitavam o acesso de moradores locais, especialmente comunidades de baixa renda. Na prática, a gentrificação resultante do projeto levou ao deslocamento de populações vulneráveis, reforçando padrões de exclusão social e territorial.

Outro exemplo é o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009 como uma política habitacional destinada a ampliar o acesso à moradia para famílias de baixa renda. Embora tenha alcançado números expressivos de unidades habitacionais entregues, o MCMV foi alvo de críticas por priorizar áreas periféricas e mal conectadas à infraestrutura urbana, distanciando os beneficiários de serviços

essenciais e de oportunidades de emprego. A participação das comunidades na definição das localizações e das características dos empreendimentos foi praticamente inexistente, o que resultou em soluções habitacionais que perpetuam a segregação socioespacial. Esse processo reflete como a ausência de mecanismos efetivos de participação cidadã pode comprometer os resultados de políticas públicas supostamente inclusivas.

Esses casos dialogam com processos participativos globais que enfrentam desafios semelhantes. Por exemplo, em Barcelona, o modelo de planejamento participativo é frequentemente elogiado, mas também enfrenta críticas por ser capturado por elites locais. Essa comparação ressalta a importância de entender as particularidades dos exemplos brasileiros, onde a interseção entre desigualdades sociais históricas e a persistência de estruturas de poder patrimonialistas limita significativamente o impacto das iniciativas participativas.

Essas dinâmicas evidenciam que a participação cidadã no Brasil, em muitos casos, limita-se a um discurso que legitima processos já estabelecidos pelas elites econômicas e políticas. Holston (2009) observa que a cidadania urbana no Brasil é marcada por contradições, uma vez que os direitos formais garantidos pela legislação, como o direito à participação, não se traduzem em acessibilidade real, especialmente para as populações marginalizadas. Na prática, grupos vulneráveis, como moradores de baixa renda e minorias étnicas, são frequentemente excluídos dos processos decisórios, e essa exclusão é agravada em contextos de gentrificação e remoções forçadas. Esses fenômenos evidenciam que, longe de promoverem uma participação inclusiva, os mecanismos

institucionais falham em assegurar a efetiva distribuição dos direitos urbanos, reforçando desigualdades e perpetuando a injustiça social.

Além disso, a retórica da participação democrática frequentemente serve para legitimar processos de especulação imobiliária e de privatização de espaços públicos. Rolnik (2017) observa que, embora o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) tenha avançado no reconhecimento do direito à cidade, sua implementação é marcada por assimetrias de poder. Projetos de revitalização urbana em cidades como São Paulo, como o programa Nova Luz, exemplificam essas dinâmicas. O Nova Luz, anunciado em 2005 para requalificar a região central da cidade, teve como objetivo atrair investimentos e modernizar a área degradada. Contudo, a ausência de diálogo efetivo com os moradores e a priorização de interesses imobiliários levaram à forte oposição de movimentos sociais, que denunciaram o risco de remoções e de gentrificação. Embora o projeto tenha sido eventualmente suspenso, ele ilustra como a falta de participação genuína pode inviabilizar iniciativas de revitalização urbana.

Apesar dessas limitações, em algumas cidades, movimentos sociais e organizações civis têm resistido a essa lógica excludente, reivindicando o direito à cidade em sua plenitude. Santos (2006) ressalta que a luta pelo espaço urbano no Brasil é, em última análise, uma luta pela democratização das próprias cidades, o que implica enfrentar as relações de poder que moldam a produção e o uso do solo. A crítica à participação democrática no País vai além de denunciar a captura dos processos participativos, ela também aponta a urgência de reconstruir esses mecanismos para que sejam verdadeiramente inclusivos e capazes de promover uma redistribuição equitativa de poder e recursos.

Nesse contexto, a participação democrática, em sua forma atual, falha em concretizar o potencial transformador que deveria ter. A captura por elites e a exclusão de populações mais vulneráveis tornam evidente a necessidade de reformulação profunda desses processos. O desafio, como propõe Harvey (2008), é reconceituar o direito à cidade como uma luta coletiva pela transformação das relações de poder que estruturam o espaço urbano. Isso implica uma reestruturação radical dos mecanismos de participação, de modo que se tornem não apenas formalmente inclusivos, mas efetivamente democráticos, capazes de garantir justiça social e equidade no planejamento urbano.

Desconstrução do discurso de participação democrática

A teoria deliberativa de Habermas (1997) propõe que, em condições ideais, a comunicação racional deveria fomentar uma esfera pública inclusiva, onde todos os cidadãos pudessem participar do processo deliberativo de maneira equitativa. Contudo, essa realidade raramente se concretiza em sociedades marcadas por profundas desigualdades, como no caso brasileiro. A estrutura da comunicação pública no País é distorcida por assimetrias de poder que favorecem elites políticas e empresariais, transformando a participação popular em um espaço de legitimação, em vez de transformação. Na prática, os processos participativos dão a aparência de democracia, mas frequentemente servem para consolidar a hegemonia dos grupos privilegiados.

O discurso sobre a participação democrática, amplamente difundido, muitas vezes oculta o fato de que os cidadãos mais vulneráveis são sistematicamente marginalizados dos

processos decisórios. Harvey (2012) ressalta que o capitalismo molda as cidades de acordo com os interesses da acumulação de capital, e a participação cidadã, em vez de atuar como um instrumento de contestação, é frequentemente instrumentalizada para legitimar projetos urbanos previamente desenhados para servirem a esses interesses. No Brasil, esse fenômeno pode ser observado em projetos de requalificação urbana para os quais os moradores de periferias são consultados, mas suas contribuições não alteram substancialmente os direcionamentos do projeto. A participação, nesse caso, confere uma legitimidade superficial ao processo, sem gerar mudanças significativas para os grupos excluídos.

Bourdieu (1986) oferece uma importante contribuição para entender como o poder simbólico opera dentro desses processos. Seu conceito de *habitus* ajuda a explicar como os cidadãos internalizam as estruturas de desigualdade, aceitando a sua posição subalterna como algo natural. Nas consultas públicas e fóruns participativos no Brasil, muitos cidadãos participam com a percepção de que têm um direito, mas sem a expectativa de que suas vozes realmente influenciem as decisões. Assim, a presença do cidadão reforça sua própria subalternidade, já que o controle sobre as decisões permanece nas mãos de grupos que detêm maior capital social e cultural.

Além disso, Freire (1987) critica o que chama de "participação bancária", na qual os cidadãos são meros receptores passivos de informações impostas pelas elites, sem oportunidade real de contribuir criticamente para o processo. Freire (1987) defende uma participação crítica e emancipatória, em que os cidadãos

não apenas respondam a uma agenda predefinida, mas cocriem o processo de tomada de decisões, especialmente no contexto urbano. Contudo, no Brasil, essa forma emancipatória de participação é frequentemente ignorada. Mesmo quando são convidados a participar, os cidadãos acabam prisioneiros de uma lógica de submissão ao poder estabelecido, reforçando um ciclo de marginalização.

Santos (2006) acrescenta uma crítica importante ao argumentar que os processos democráticos participativos no Sul Global, incluindo o Brasil, operam sob modelos importados do Norte Global, que não reconhecem as realidades locais e as necessidades das populações marginalizadas. O ideal de participação democrática é muitas vezes restrito àqueles que já possuem recursos econômicos e políticos. As elites conseguem mobilizar a retórica da inclusão para manterem seus privilégios, enquanto a população marginalizada se desilude pela falta de resultados concretos. Essa exclusão, disfarçada de inclusão, perpetua as desigualdades, transformando a participação cidadã em uma prática simbólica que, na realidade, preserva as estruturas de poder existentes.

Portanto, a desconstrução do discurso de participação democrática no Brasil revela como as promessas de inclusão frequentemente escondem dinâmicas de exclusão. Embora a retórica seja de empoderamento popular, o controle dos processos participativos continua nas mãos das elites. Essa dinâmica não apenas marginaliza as populações vulneráveis, mas também enfraquece o potencial transformador da participação cidadã, reforçando a hegemonia política e econômica que sustenta as desigualdades sociais e espaciais no País.

Inclusão simulada: retórica da democracia brasileira

O discurso em torno da participação democrática no Brasil frequentemente se apresenta como uma promessa de inclusão e empoderamento dos cidadãos, especialmente no que diz respeito às políticas de planejamento urbano. No entanto, uma análise crítica revela que, em muitas iniciativas, essa inclusão é mais ilusória do que real. A participação cidadã, em vez de desafiar as estruturas de poder, frequentemente reforça hierarquias sociais e econômicas, limitando o acesso e a influência de grupos marginalizados, enquanto favorece aqueles que já detêm capital social e político. Essa dinâmica de exclusão disfarçada de inclusão é particularmente evidente nos processos participativos ligados ao planejamento urbano, em que os resultados, na prática, refletem os interesses das elites.

Para compreender essa exclusão, é fundamental recorrer ao conceito de "capital social" formulado por Bourdieu (1986), referente às redes de relações e ao acesso a recursos sociais e políticos que permitem que certos grupos exerçam maior influência nos processos de decisão. Nos processos participativos implementados no País, como consultas públicas e audiências municipais, os indivíduos e grupos com maior capital social – tipicamente membros das classes média e alta, acadêmicos e empresários – tendem a dominar o debate e a moldar os resultados. Esses grupos possuem acesso a informações privilegiadas, maior familiaridade com a linguagem técnica e uma capacidade mais eficaz de organizar suas demandas. Em contraste, as vozes de indivíduos e comunidades marginalizadas, especialmente

nas periferias urbanas, são frequentemente silenciadas ou minimizadas, acentuando as desigualdades sociais e econômicas existentes.

Um exemplo claro dessa dinâmica pode ser observado em projetos de revitalização urbana em grandes cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro. Embora as audiências públicas sejam tecnicamente abertas à população, elas frequentemente ocorrem em horários e locais que dificultam o acesso de trabalhadores de baixa renda, que possuem jornadas extenuantes e menor flexibilidade para conseguirem participar. Além disso, a linguagem técnica dos projetos muitas vezes torna esses processos incompreensíveis para grande parte da população, impedindo que comunidades menos favorecidas participem plenamente. Nesses casos, a exclusão é disfarçada de inclusão: a oportunidade de participar existe formalmente, mas as condições práticas favorecem aqueles que já possuem recursos e privilégios.

Essa dinâmica de exclusão estrutural reflete o conceito de "injustiça estrutural", discutido por Young (2002), que argumenta que os processos participativos podem ser injustos quando os recursos necessários para uma participação significativa são distribuídos de maneira desigual. Fatores como educação, tempo, dinheiro e capital político são determinantes para a capacidade de influenciar as decisões. No Brasil, essas disparidades são especialmente evidentes nos fóruns de planejamento urbano, onde as comunidades mais pobres e marginalizadas raramente conseguem articular suas demandas de forma a desafiar os interesses dominantes. O resultado é um processo participativo que, longe de promover a justiça social, acaba reforçando as hierarquias sociais e espaciais preexistentes.

A exclusão disfarçada de inclusão também está profundamente relacionada às redes sociais locais e às interações entre indivíduos. Jacobs (1961) enfatiza que o capital social é construído por meio de relações cotidianas e redes de vizinhança que promovem confiança e cooperação. No entanto, essas relações são frequentemente desmanteladas em projetos de revitalização que deslocam comunidades e interrompem essas conexões, destruindo o “tecido social” necessário para a participação significativa. Em contraste com essa perspectiva otimista, Putnam (1993) alerta que o declínio do capital social – evidenciado pela perda de redes voluntárias e pela fragmentação comunitária – compromete a capacidade de as comunidades resistirem a processos de exclusão e gentrificação.

Em muitos casos, os processos participativos servem para validar decisões que já foram tomadas nos bastidores, favorecendo a especulação imobiliária e a privatização de espaços públicos. As práticas de gentrificação, frequentemente associadas a projetos de revitalização urbana, são um exemplo notório dessa exclusão disfarçada de inclusão. Embora esses projetos sejam frequentemente vendidos como iniciativas que promovem inclusão social e melhoria da qualidade de vida, na prática, eles resultam no deslocamento de moradores de baixa renda para as periferias urbanas, forçando-os a sair de suas comunidades em nome do “desenvolvimento” urbano. Como afirma Harvey (2012), a produção do espaço urbano, em vez de ser um processo democrático e inclusivo, é guiada pelos interesses do capital, e

a participação cidadã é utilizada apenas como uma ferramenta para legitimar esse processo de exploração.

A exclusão disfarçada de inclusão também está intrinsecamente ligada ao conceito de “hegemonia” desenvolvido por Gramsci (1999). O autor argumenta que as elites mantêm seu poder não apenas por meio da coerção, mas também pelo consentimento ativo ou passivo das classes subalternas, que aceitam as estruturas de poder existentes como naturais ou inevitáveis. No Brasil, a retórica da participação democrática muitas vezes funciona como um mecanismo hegemônico: as elites utilizam o discurso da inclusão para legitimar suas ações, enquanto preservam seus próprios interesses. Dessa forma, a exclusão não se revela de maneira explícita, mas se manifesta por meio de uma participação simbólica em que as classes populares são convidadas a participar de processos que não alteram substancialmente as relações de poder.

Nesse cenário, a exclusão disfarçada de inclusão perpetua as desigualdades sociais e espaciais ao manter os processos participativos sob o controle de grupos privilegiados. A participação democrática, nesses casos, torna-se uma mera formalidade, servindo para validar as decisões das elites políticas e econômicas, enquanto a verdadeira redistribuição de poder e recursos é constantemente impedida. O desafio para superar essa dinâmica exige, portanto, uma reformulação profunda dos mecanismos de participação, de modo a garantir que eles sejam verdadeiramente inclusivos e promovam a justiça social.

A materialidade da conformação

A promessa de transformação social por meio da participação popular se esvai diante da realidade dos processos participativos no contexto urbano brasileiro. Em vez de desafiar as estruturas de poder, a participação cidadã frequentemente as reforça, resultando em uma materialidade da conformação. Projetos de planejamento urbano, muitas vezes, trazem em sua essência o favorecimento de interesses econômicos e políticos dominantes, relegando as populações mais vulneráveis à margem dos processos decisórios. Esse fenômeno não se limita à teoria, mas se reflete de maneira concreta no espaço urbano, perpetuando desigualdades e gerando desilusão entre aqueles que deveriam ser protagonistas da mudança.

Um exemplo notável de como a conformação se manifesta está no Projeto Cais do Porto, em Recife, Pernambuco. Iniciado em 2008 como parte de um plano de revitalização da área portuária, o projeto foi promovido como uma iniciativa destinada a modernizar a infraestrutura local, estimular o turismo e transformar a região em um polo cultural e de entretenimento. Entre os objetivos declarados estavam a requalificação do espaço urbano degradado e a valorização patrimonial da área. Contudo, a execução revelou a predominância dos interesses do capital privado sobre as demandas das comunidades locais.

Os principais atores envolvidos incluíram a administração municipal, grandes empreendedores imobiliários e organizações ligadas ao setor de turismo. A participação popular foi prevista por meio de consultas públicas e audiências, mas, na prática, essas iniciativas

foram marcadas por acessibilidade limitada e linguagem excessivamente técnica, o que dificultou a compreensão e o engajamento de moradores de baixa renda. Apesar de formalmente abertas, essas consultas funcionaram mais como rituais de validação do projeto do que como espaços reais de influência cidadã.

As disputas em torno do Cais do Porto se concentraram no uso do solo e na redistribuição dos benefícios gerados pelo projeto. Enquanto investidores imobiliários buscavam maximizar seus lucros com a construção de condomínios de luxo e espaços comerciais, comunidades locais reivindicavam moradias acessíveis e preservação de seu direito ao lugar. A desproporcionalidade de poder entre os grupos resultou na remoção de moradores tradicionais para regiões periféricas sem infraestrutura adequada, perpetuando desigualdades socioeconômicas.

Na prática, os resultados do projeto refletiram os interesses das elites econômicas. O espaço requalificado foi transformado em um atrativo turístico, mas à custa da exclusão das comunidades locais. Isso contrasta com exemplos como o Projeto Comuna 13, em Medellín, Colômbia, onde iniciativas participativas genuínas integraram moradores em todas as fases do processo, resultando em melhorias urbanas inclusivas.

Embora esse processo se repita em muitas cidades brasileiras, ele também apresenta nuances locais que o tornam particularmente revelador das limitações estruturais dos processos participativos. No caso do Cais do Porto, o deslocamento de comunidades tradicionais destacou a fragilidade das redes locais de capital social, que não foram capazes de resistir às dinâmicas impostas pelo capital imobiliário. Essa situação contrasta, por exemplo, com

experiências em Medellín, onde iniciativas urbanas que integraram comunidades locais nos processos decisórios geraram resultados mais inclusivos. Esses exemplos revelam que, quando as redes comunitárias são fortalecidas e incorporadas efetivamente ao planejamento, é possível mitigar os impactos negativos da urbanização neoliberal.

A contextualização desses exemplos concretos deixa claro que a conformação está diretamente relacionada à manipulação dos processos participativos pelas elites econômicas e políticas. Bourdieu (1986) nos ajuda a compreender esse fenômeno ao introduzir o conceito de “capital social e cultural”, que permite que certos grupos controlem o debate público. Aqueles que possuem mais capital social e cultural – empresários, investidores e atores políticos – conseguem dominar as discussões e impor seus interesses sobre os mais vulneráveis. O resultado é a perpetuação de desigualdades no espaço urbano, onde áreas revalorizadas atendem aos interesses de uma minoria privilegiada, enquanto as necessidades das classes populares são sistematicamente ignoradas.

Coleman (1998) amplia essa discussão ao enfatizar que o capital social é composto por normas, confiança e redes que facilitam a ação coletiva. Contudo, ele também adverte sobre os riscos de que tais redes sejam instrumentalizadas por grupos com mais acesso a recursos econômicos e políticos, resultando na exclusão de outros segmentos. Nos processos participativos urbanos, essas dinâmicas se refletem na captura de decisões por grupos organizados que possuem maior “peso” político, enquanto as comunidades marginalizadas enfrentam barreiras estruturais que limitam sua participação efetiva.

Siisiäinen (2000), ao comparar as visões de capital social de Bourdieu e de Putnam, destaca que, enquanto Bourdieu analisa as relações de poder e desigualdade associadas ao capital social, Putnam o enxerga como um recurso comunitário capaz de promover o bem coletivo. Essa tensão teórica permite refletir sobre como o capital social pode ser tanto um instrumento de dominação quanto uma possibilidade de emancipação. No contexto brasileiro, observa-se que, em geral, a instrumentalização do capital social privilegia os grupos hegemônicos, enquanto as populações vulneráveis encontram dificuldade em transformar suas redes em instrumentos de pressão política efetiva.

A teoria crítica de Habermas (1997) também se aplica à análise desses processos, pois demonstra como o espaço público, longe de ser neutro, é influenciado pelas relações de poder que moldam as interações sociais e políticas. Quando os cidadãos menos favorecidos são convidados a participar de processos que, na realidade, não alteram o curso das decisões já tomadas, o espaço resultante reflete a hegemonia das elites. Esse fenômeno pode ser observado de forma clara nos casos mencionados, em que as consultas públicas foram realizadas, mas suas contribuições foram ignoradas ou desvalorizadas, perpetuando uma cidade segmentada e injusta.

Em conclusão, a materialidade da conformação no contexto do planejamento urbano brasileiro não apenas reforça as hierarquias sociais e espaciais, mas também se torna visível na organização física das cidades. Os projetos de revitalização que favorecem o capital privado em detrimento das comunidades locais materializam as desigualdades, consolidando a

conformação das populações marginalizadas. Superar essa dinâmica exige não apenas reformar os processos participativos, mas também compreender como o capital social pode ser redistribuído e reconfigurado para promover uma verdadeira democratização do espaço urbano.

A desilusão na participação cidadã

Embora a participação cidadã seja frequentemente exaltada como um mecanismo essencial para a democracia, proporciona aos cidadãos a oportunidade de influenciar decisões políticas e urbanas que afetam suas vidas. Contudo, na prática, muitos desses processos resultam em desilusão, à medida que as demandas dos cidadãos são ignoradas ou minimizadas. A desilusão se instala quando os processos participativos são manipulados para legitimar decisões já tomadas pelas elites políticas e econômicas, gerando um ciclo de desconfiança nas instituições democráticas e de alienação entre os cidadãos. O problema se agrava quando as expectativas criadas pela retórica da inclusão não são atendidas, reforçando a percepção de que a participação cidadã é ineficaz e meramente simbólica.

Um exemplo claro dessa dinâmica pode ser encontrado nos projetos de grandes eventos, como a preparação das cidades brasileiras para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Em ambos os casos, audiências públicas foram realizadas para discutir os impactos desses megaeventos nas cidades-sede, mas as decisões centrais – como a realocação de comunidades e a priorização de investimentos

em infraestrutura turística e comercial – já haviam sido tomadas. As comunidades afetadas, especialmente aquelas que foram removidas à força, experimentaram a desilusão de ver suas preocupações sendo marginalizadas ou ignoradas. Esse fenômeno reflete o que Harvey (2012) descreve como a utilização da participação cidadã para pacificar críticas e legitimar um processo de urbanização capitalista que visa à acumulação de capital, e não à inclusão social.

No entanto, movimentos sociais e organizações civis têm resistido a essa lógica excludente, reivindicando o direito à cidade em sua plenitude. Um exemplo emblemático é a atuação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em São Paulo, que tem lutado pela construção de moradias populares em áreas urbanas centrais, contestando políticas públicas que perpetuam a exclusão socioespacial. Outro caso notável é o do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, que emergiu como uma coalizão de movimentos sociais e acadêmicos para monitorar, denunciar e resistir aos impactos negativos dos megaeventos. Esses grupos não apenas expuseram as remoções forçadas e a gentrificação resultante, mas também apresentaram propostas alternativas que priorizavam a inclusão e a justiça social.

Em um contexto internacional, a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre é frequentemente citada como um exemplo de participação cidadã que deu voz ativa às comunidades locais, influenciando diretamente as prioridades de investimento público. Embora essa prática tenha enfrentado desafios ao longo do tempo, ela demonstrou o potencial transformador de processos participativos quando estruturados para incluir de maneira equitativa, os diversos segmentos da sociedade.

Esse padrão recorrente de exclusão e desilusão não apenas enfraquece a confiança nas instituições, mas também resulta na alienação política, conceito desenvolvido por Marx (2015). A alienação ocorre quando os cidadãos se desconectam dos processos políticos, sentindo que não têm controle ou influência real sobre as decisões que moldam suas vidas. Nos processos participativos manipulados, essa alienação é agravada pela percepção de que os cidadãos estão sendo usados apenas para legitimar decisões já estabelecidas pelas elites, sem nenhuma intenção de incluir suas vozes de maneira significativa. A repetição desse ciclo de participação frustrada reforça um sentimento de impotência e distancia os cidadãos da esfera pública.

A ideia de “participação como fachada” descrita Gramsci (1999) ajuda a entender como a desilusão se materializa. Segundo o autor, as elites mantêm seu poder não apenas pela coerção, mas também pelo consentimento passivo das massas, que aceitam as estruturas de poder como naturais. No caso dos processos participativos, a fachada democrática serve para legitimar a hegemonia das elites, enquanto os interesses da maioria são sistematicamente ignorados. Assim, a participação cidadã, em vez de ser um espaço de transformação, torna-se uma ferramenta hegemônica, na qual a aparência de inclusão oculta a perpetuação das desigualdades.

A desilusão gerada por essa participação simbólica tem consequências profundas para a democracia. Young (2002) alerta que, quando os processos participativos falham em proporcionar resultados concretos, há um enfraquecimento do engajamento cívico e um aumento da apatia política. Isso cria um ciclo vicioso em que a participação democrática se restringe às

elites e aos grupos mais privilegiados, enquanto a maioria da população, desiludida, afasta-se das esferas decisórias. O enfraquecimento da participação cidadã representa ameaça direta à democracia participativa, pois mina a legitimidade das instituições democráticas e perpetua um sistema em que as decisões são tomadas sem o envolvimento significativo da sociedade civil.

Em resposta a esse cenário, é urgente que os processos participativos sejam reestruturados para garantir uma participação cidadã genuína e eficaz. Para tanto, é fundamental garantir voz ativa aos cidadãos desde a concepção das políticas públicas, incorporando as demandas das populações vulneráveis como elementos centrais, e não como apêndices de projetos. É essencial, como defende Mouffe (2000), que a verdadeira democracia abrace o conflito e o antagonismo como elementos essenciais do debate público. Somente quando os processos participativos forem transformados para incluir, de maneira equitativa, as diversas vozes da sociedade será possível restaurar a confiança nas instituições e superar a desilusão que marca a participação cidadã no Brasil.

Entre conformação e transformação

A participação democrática nos processos de planejamento urbano no Brasil, como discutido, é muitas vezes marcada por dicotomias que restringem seu potencial transformador. Por um lado, há a promessa de inclusão e democratização, mas, por outro, as práticas participativas muitas vezes reforçam a conformação e mantêm as desigualdades estruturais. Habermas

(1997) aponta que a participação democrática ideal deveria envolver deliberação racional e inclusiva. No entanto, na prática, a ausência de condições justas e igualitárias resulta em uma participação simbólica que apenas legitima decisões predeterminadas pelas elites.

Harvey (2012) e Habermas (1997) reforçam que o planejamento urbano, sob a lógica capitalista, atende predominantemente aos interesses econômicos dominantes, limitando o potencial transformador dos processos participativos. A materialidade do espaço urbano reflete essas desigualdades, onde a conformação prevalece sobre a transformação. Assim, é necessária uma reflexão crítica mais profunda sobre o papel real da participação cidadã, especialmente no que se refere ao seu uso para desafiar, em vez de reforçar, as estruturas de poder vigentes.

Superar essas dicotomias requer mudança estrutural nos processos de participação democrática. Como Santos (2006) argumenta, é importante desenvolver novos modelos de democracia participativa que sejam verdadeiramente inclusivos e transformadores. Esses modelos devem focar em atender as necessidades das populações marginalizadas e sub-representadas, assegurando que suas vozes sejam efetivamente incorporadas e valorizadas nos processos decisórios.

Para contextualizar essas propostas, é essencial revisar exemplos de iniciativas positivas e negativas no Brasil e no mundo, contrapondo as falhas sistêmicas com experiências que ilustram o potencial transformador da participação cidadã. Essa abordagem permite não apenas justificar as propostas finais, mas também demonstrar como elas podem ser implementadas de forma prática e crítica.

Propostas para superar dicotomias

As propostas apresentadas a seguir têm como objetivo enfrentar as dicotomias entre conformação e transformação nos processos democráticos, destacando a necessidade de práticas que promovam inclusão, equidade e participação cidadã efetiva. Em um contexto marcado por desigualdades socioeconômicas e desafios institucionais, essas iniciativas buscam aprimorar a estrutura democrática, assegurando que as decisões públicas reflitam as demandas da sociedade em sua diversidade.

Por meio de abordagens como descentralização, educação cívica, garantia de equidade, ferramentas de monitoramento e avaliação, além da incorporação de conflito e pluralidade, o conjunto de propostas pretende fortalecer os mecanismos de participação, tornando-os mais acessíveis, transparentes e transformadores. Cada uma dessas dimensões será explorada com base em experiências práticas e reflexões teóricas, oferecendo um panorama crítico e fundamentado para a construção de uma democracia mais inclusiva e sustentável.

Descentralização e participação direta

A descentralização dos processos decisórios é uma estratégia essencial para promover a inclusão cidadã e garantir que diferentes grupos sociais tenham influência direta nas decisões públicas. Um exemplo pioneiro e emblemático dessa prática é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, implementado em 1989 durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse modelo inovador proporcionou aos cidadãos a oportunidade de participar ativamente na definição de prioridades para a alocação

de recursos públicos, especialmente em áreas como infraestrutura, saúde e educação. As assembleias regionais e temáticas reuniam moradores, lideranças comunitárias e representantes locais para discutir e eleger demandas prioritárias, que eram consolidadas por um conselho municipal e integradas ao orçamento anual da cidade.

Nos primeiros anos, o Orçamento Participativo foi amplamente reconhecido como uma experiência transformadora que promoveu justiça social, redistribuiu recursos para áreas historicamente marginalizadas e fortaleceu a transparência nos processos públicos (Abers, 1998; Fedozzi, 1998; Santos, 1998). Esse modelo atraiu atenção internacional e foi apontado como um exemplo de democracia deliberativa e redistributiva. Contudo, desafios começaram a surgir ao longo do tempo. Fatores como a redução de recursos financeiros devido a crises econômicas e a interferência de interesses políticos locais comprometeram a autonomia dos conselhos comunitários, limitando o potencial inicial do modelo (Fedozzi, 2007; Marquetti, Schonerwald da Silva e Campbell, 2012).

Em uma perspectiva internacional, o *Participatory Budgeting NYC* (Nova York), iniciado em 2011, oferece um exemplo contemporâneo de descentralização associada à inclusão social. O projeto permitiu que os moradores decidissem como investir parte do orçamento municipal em projetos locais como melhorias em escolas, parques e transporte público. Para garantir equidade na participação, foram adotadas estratégias inovadoras, incluindo tradução de documentos para diversas línguas, transporte gratuito para reuniões e realização de encontros em locais amplamente acessíveis. Além disso, campanhas de divulgação foram direcionadas para envolver comunidades

vulneráveis, como imigrantes e pessoas de baixa escolaridade, promovendo diversidade nos processos deliberativos (Lerner, 2014).

Esses exemplos ilustram como a descentralização pode ser uma ferramenta eficaz de democratização, mas também destacam que seu sucesso depende de estratégias complementares. Em Porto Alegre, o modelo inicial foi transformador, mas enfrentou dificuldades estruturais que limitaram sua sustentabilidade a longo prazo. Em Nova York, o uso de estratégias inclusivas ampliou a eficácia e a equidade do processo. Ambos os casos mostram que a descentralização só é efetiva quando acompanhada de mecanismos institucionais que garantam acessibilidade, transparência e a implementação das decisões tomadas.

Portanto, a descentralização exige mais do que apenas a desconcentração do poder. É necessário implementar políticas que promovam a inclusão de comunidades vulneráveis e proteger os processos participativos de capturas externas. Assim, iniciativas como o Orçamento Participativo de Porto Alegre e o *Participatory Budgeting NYC* fornecem importantes lições para a construção de uma democracia participativa mais equitativa e eficiente.

Educação cívica e acesso à informação

A falta de acesso à informação representa uma barreira significativa para a participação cidadã efetiva, especialmente em contextos de desigualdade socioeconômica. A plataforma Decidim Barcelona, criada em 2016 pela Prefeitura de Barcelona, é um exemplo inovador de como superar essa limitação ao integrar ferramentas digitais de participação cidadã com estratégias de engajamento comunitário (Decidim Barcelona, 2016). A iniciativa

permitiu que os cidadãos acessassem informações detalhadas sobre planos urbanos, como projetos de infraestrutura, políticas de mobilidade e sustentabilidade, e também influenciassem diretamente as decisões por meio de consultas públicas e votações digitais. Para aumentar o alcance, a prefeitura realizou campanhas de divulgação em diversas mídias e adotou estratégias para incluir setores vulneráveis, como traduzir os materiais para vários idiomas e simplificar a linguagem dos documentos técnicos.

No entanto, mesmo com esses avanços, as ferramentas digitais enfrentam limitações, pois podem excluir populações sem acesso confiável à Internet ou com baixo nível de letramento digital. Em Barcelona, isso gerou a necessidade de iniciativas complementares, como reuniões presenciais e oficinas de capacitação tecnológica, para garantir que todas as vozes fossem ouvidas. Essa abordagem ressalta a importância de combinar soluções tecnológicas com esforços presenciais para reduzir barreiras de acesso à participação.

No Brasil, movimentos sociais como o MTST são exemplos significativos de como a educação popular e a organização comunitária podem empoderar populações marginalizadas a reivindicar seus direitos. Fundado em 1997, o MTST atua em diversos estados brasileiros, com foco na luta por moradia digna e na ocupação de terrenos urbanos ociosos (Santos e Goulart, 2016). O movimento utiliza estratégias de formação política, como assembleias comunitárias, cursos sobre direitos sociais e mobilizações públicas, para educar e conscientizar as comunidades sobre seu papel nos processos decisórios.

Além disso, o MTST combina ações locais com articulações institucionais. Lideranças do movimento frequentemente participam de audiências públicas e negociações com autoridades municipais e estaduais para pressionar por políticas públicas que beneficiem as comunidades ocupadas. Essa atuação demonstra que a mobilização popular, aliada à ação institucional, é essencial para promover transformações estruturais no direito à moradia.

A experiência do MTST evidencia que superar as barreiras de acesso à informação requer esforços coordenados que combinem tecnologias inclusivas com práticas de base. Embora ferramentas digitais ampliem o acesso à participação cidadã, elas precisam ser complementadas por iniciativas locais que incluam as populações vulneráveis. Tanto em contextos globais quanto locais, é importante adotar uma abordagem integrada que promova a equidade na participação, garantindo que todos os setores da sociedade tenham as ferramentas e o conhecimento necessários para influenciar decisões que impactam suas vidas.

Equidade nas condições de participação democrática

A equidade na participação democrática exige condições que possibilitem o envolvimento efetivo de todos os grupos sociais, especialmente dos mais vulneráveis. No Brasil, o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, criado em 2010, desempenhou um papel fundamental no monitoramento dos impactos sociais e urbanos relacionados à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016. Composto por organizações sociais, acadêmicos, sindicatos e

comunidades diretamente afetadas, o comitê atuou em várias cidades-sede, como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, documentando as consequências de intervenções urbanas, remoções forçadas e exclusões sociais ligadas aos megaeventos (Ancop, 2014; Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, 2015).

No Rio de Janeiro, as remoções urbanas representaram um dos maiores impactos desses eventos. Segundo o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas (2015), cerca de 77 mil pessoas foram deslocadas na cidade entre 2009 e 2015, muitas vezes sob justificativas questionáveis, como riscos ambientais ou exigências urbanísticas. Um caso emblemático foi o da Vila Autódromo, comunidade próxima ao Parque Olímpico, que enfrentou fortes pressões e remoções. Com apoio de universidades e organizações de direitos humanos, os moradores elaboraram o Plano Popular da Vila Autódromo, demonstrando ser possível urbanizar a área sem deslocamentos. Apesar disso, as autoridades municipais priorizaram interesses de empreiteiras e patrocinadores, ignorando as alternativas propostas pela comunidade (ibid.).

As audiências públicas organizadas para tratar das remoções e das obras relacionadas aos megaeventos foram marcadas por limitações estruturais. Segundo o dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas (2015), essas consultas frequentemente ocorreram em horários inadequados e locais de difícil acesso, restringindo a participação efetiva das comunidades afetadas. Essa falta de acessibilidade e de transparência reforçou desigualdades preexistentes e dificultou o diálogo entre as autoridades e os moradores diretamente impactados.

Além das denúncias nacionais, o comitê levou os casos de violações de direitos

humanos a organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), enfatizando que os megaeventos intensificaram desigualdades socioespaciais e negaram o direito à cidade às populações removidas (Ancop, 2014). Essas intervenções urbanas, marcadas pela remoção de comunidades inteiras de áreas valorizadas, priorizaram interesses econômicos privados em detrimento das populações vulneráveis.

A atuação do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas demonstra a importância de iniciativas de resistência e articulação para enfrentar práticas excludentes. No entanto, os desafios estruturais permanecem significativos. A experiência evidencia a necessidade urgente de criar mecanismos participativos mais inclusivos, transparentes e acessíveis desde as etapas iniciais do planejamento, especialmente em projetos que impactam diretamente em comunidades vulneráveis.

Ferramentas de monitoramento e avaliação

A transparência e a *accountability* são fundamentais para garantir que os processos participativos não sejam capturados por interesses elitistas. Um exemplo relevante é a plataforma *Budget Participatif* de Paris, implantada em 2014 pela Prefeitura de Paris. Desenvolvida como uma iniciativa do Departamento de Participação Cidadã, a plataforma é uma ferramenta digital que permite aos cidadãos acompanhar em tempo real a implementação de projetos escolhidos por meio de votação popular (*Budget Participatif Paris*, 2014). Esses projetos incluem melhorias em espaços públicos, ações de sustentabilidade e investimentos em infraestrutura comunitária, sendo financiados por até 5% do orçamento anual da cidade.

Além de disponibilizar relatórios detalhados e atualizações constantes sobre o progresso dos projetos, a plataforma promove o engajamento ao permitir que os cidadãos sugiram ideias e participem ativamente das deliberações. Para aumentar a acessibilidade, o sistema é integrado a campanhas de divulgação e a encontros presenciais organizados nos bairros, ampliando o alcance da iniciativa para incluir populações menos familiarizadas com ferramentas digitais. Essa abordagem combina tecnologias digitais e participação presencial para garantir maior diversidade no processo deliberativo.

No entanto, é importante reconhecer que a transparência, por si só, não resolve as desigualdades estruturais. Embora a plataforma tenha obtido sucesso ao aumentar a confiança nos processos democráticos, a falta de mecanismos robustos de revisão e incorporação das demandas das comunidades mais vulneráveis ainda limita seu impacto transformador. A experiência de Paris destaca a importância de combinar transparência com estratégias deliberativas inclusivas, que assegurem que as vozes das comunidades mais afetadas sejam efetivamente integradas às decisões e às políticas públicas.

Incorporação de conflito e pluralidade

Mouffe (2000) argumenta que o conflito é essencial para a democracia, pois expõe tensões estruturais e incentiva debates transformadores. A democracia deve ser um espaço de confronto produtivo em que diferentes perspectivas se colidem, gerando soluções inclusivas. Um exemplo dessa abordagem são os Fóruns Sociais Mundiais (FSM), iniciados em Porto Alegre em 2001, que questionaram o

neoliberalismo e propuseram alternativas baseadas na justiça social e na sustentabilidade (Fórum Social Mundial, 2001). Reunindo milhares de participantes de 117 países, os FSMs conectaram movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e lideranças comunitárias em debates sobre temas como moradia, justiça ambiental e exclusão econômica.

Embora inovadores, os FSMs enfrentaram desafios como a inclusão de comunidades marginalizadas, que muitas vezes careciam de recursos para participar plenamente. Apesar disso, os Fóruns demonstraram que o conflito, quando bem gerido, pode impulsionar a democracia ao integrar vozes diversas e estimular a construção de soluções coletivas. Incorporar conflito e pluralidade nos processos participativos é essencial para transformar a democracia em um espaço dinâmico e inclusivo, capaz de responder às complexidades das desigualdades estruturais.

Análise reflexiva sobre as propostas

Esses exemplos demonstram que as propostas para reformar os processos participativos não são meras abstrações teóricas, mas respostas concretas a problemas identificados tanto no Brasil quanto em contextos internacionais. A criação de conselhos comunitários, por exemplo, não é uma ideia isolada, mas sim inspirada em modelos descentralizados que geraram resultados positivos, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, implementado em 1989, e o *Participatory Budgeting NYC*, iniciado em 2011. Em Porto Alegre, as assembleias regionais e temáticas deram voz às comunidades marginalizadas, promovendo a alocação de recursos para áreas historicamente

negligenciadas, enquanto em Nova York, estratégias como tradução de documentos, transporte gratuito e reuniões em locais acessíveis ampliaram a inclusão e a diversidade nos processos decisórios.

Da mesma forma, a educação cívica e o acesso à informação são componentes essenciais para o fortalecimento da participação democrática. Iniciativas como o Decidim Barcelona, lançada em 2016, ilustram como ferramentas tecnológicas combinadas com campanhas de engajamento podem facilitar o acesso às informações e permitir que os cidadãos influenciem diretamente o planejamento urbano. No entanto, esses exemplos também destacam a importância de combinar soluções digitais com ações presenciais para garantir que populações vulneráveis, como aquelas sem acesso à Internet, sejam devidamente incluídas.

Superar as dicotomias que permeiam os processos de participação democrática exige não apenas reformas institucionais, mas também o fortalecimento de compromissos com a pluralidade, a justiça social e a redistribuição de poder. Como Gramsci (1999) enfatiza, a construção de uma contra-hegemonia é essencial para desafiar as narrativas dominantes e reconfigurar as estruturas de poder que perpetuam desigualdades. A pluralidade, nesse sentido, não deve ser apenas tolerada, mas ativamente encorajada, permitindo que diferentes vozes e perspectivas contribuam para decisões mais justas e inclusivas.

Para que isso se concretize, é fundamental uma combinação de esforços institucionais e mobilização social. Reformas que incluam a descentralização do poder, a ampliação do acesso à informação e a criação de espaços deliberativos para o confronto de ideias são

passos essenciais. Somente com essa articulação será possível transformar a participação cidadã em um instrumento efetivo de mudança social, garantindo que ela deixe de ser um mecanismo simbólico e se torne uma prática transformadora que promova justiça social, equidade e uma verdadeira democratização do espaço urbano.

Considerações finais

Este estudo revela a profunda complexidade e contradições da participação democrática no planejamento urbano brasileiro. Embora os marcos legais, como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), representem avanços significativos na institucionalização da participação cidadã, a prática revela uma realidade marcada pela exclusão e pela manipulação dos processos participativos. Esses mecanismos, muitas vezes promovidos como instrumentos de inclusão, operam, na realidade, como ferramentas para legitimar decisões já previamente alinhadas aos interesses de elites econômicas e políticas, perpetuando as desigualdades socioespaciais e alimentando a desilusão das populações vulneráveis.

Os casos analisados, como o Projeto Porto Maravilha (2010) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009), ilustram que políticas potencialmente transformadoras têm sido frequentemente capturadas por dinâmicas de especulação imobiliária e lógicas de acumulação de capital. Essa captura não apenas desloca populações de baixa renda, mas também reforça o ciclo de exclusão social, deslocando

a função social da cidade em favor do lucro privado. O urbanismo neoliberal, nesse sentido, emerge como um agente central na configuração de espaços urbanos que negligenciam as demandas e os direitos das populações mais vulneráveis.

Apesar dessas limitações, experiências internacionais e nacionais como o Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989) e o *Participatory Budgeting NYC* (2011) demonstram que a descentralização dos processos decisórios e o fortalecimento da equidade podem gerar impactos significativos na redistribuição de poder e recursos. No entanto, mesmo essas práticas enfrentam desafios críticos, como o risco de captura política e a dificuldade em garantir a sustentabilidade financeira e institucional dos mecanismos participativos. Esse contexto evidencia a necessidade de construir modelos que não apenas descentralizem o poder, mas também garantam acessibilidade, transparência e a implementação efetiva das decisões tomadas.

O estudo também aponta que, apesar da retórica sobre inclusão, os processos participativos frequentemente marginalizam as populações mais vulneráveis, revelando o caráter excludente da democracia formal em sua configuração atual. Como sugere Mouffe (2000), incorporar o antagonismo como parte inerente da democracia pode ser um caminho para transformar os espaços participativos em

verdadeiras arenas de disputa e transformação social. Isso implica o reconhecimento de que a pluralidade de interesses e a gestão do conflito são essenciais para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

Para além das propostas de descentralização e educação cívica, este trabalho sublinha a importância de fortalecer a mobilização social e a criação de uma contra-hegemonia, conforme argumentado por Gramsci (1999). Apenas com a articulação entre movimentos sociais, profissionais do planejamento urbano e instituições públicas será possível confrontar as estruturas hegemônicas que perpetuam as desigualdades e consolidar um modelo de participação democrática que efetivamente redistribua poder e promova justiça social.

Conclui-se que transformar a participação democrática em um instrumento real de mudança social requer não apenas reformas institucionais, mas também o compromisso ético e político com a inclusão, a equidade e a pluralidade. Sem enfrentar de forma crítica as dinâmicas hegemônicas que estruturam os espaços urbanos, os processos participativos continuarão a reforçar as desigualdades existentes, perpetuando a exclusão das populações mais vulneráveis. Somente com mudanças estruturais profundas será possível garantir o direito à cidade como um direito coletivo, capaz de refletir os interesses e as aspirações da sociedade como um todo.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-4577-4651>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
jeane.godoy@univag.edu.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-7109-8717>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
sandra.benini@univag.edu.br

[III] <https://orcid.org/0000-0003-4139-6366>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
angelo.palmisano@univag.edu.br

Referências

- ABERS, R. N. (1998). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*. Chicago, v. 26, n. 4, pp. 511-537. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329298026004004>. Acesso em: 15 jan 2025.
- ANCOP – Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (2014). *Dossiê megaeventos e violações de direitos humanos*. Disponível em: https://comitepopulario.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/11/ancop_dossie2014_web.pdf. Acesso em: 15 jan 2025.
- BOURDIEU, P. (1986). “The forms of capital”. In: RICHARDSON, J. (org.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York, Greenwood, pp. 241-258. Disponível em: <https://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm>. Acesso em: 4 set 2024.
- _____. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo, Papius.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, Senado Federal.
- _____. (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília/DF, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 jan 2025.
- BUDGET PARTICIPATIF PARIS (2014). *Budget Participatif: une initiative citoyenne*. Disponível em: <https://le14participe.paris/>. Acesso em: 15 jan 2025.
- COLEMAN, J. S. (1998). *Social capital in the creation of human capital*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2780243>. Acesso em: 12 jan 2025.

- COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS (2015). *Megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2016/03/dossiecomiterio2015.pdf>. Acesso em: 15 jan 2025.
- DECIDIM BARCELONA (2016). *Decidim: platform for citizen participation*. Disponível em: <https://decidim.barcelona>. Acesso em: 15 jan 2025.
- DEWEY, J. (1927). *The public and its problems*. Athens, Swallow Press.
- FEDOZZI, L. (1998). Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee>. Acesso em: 15 jan 2025.
- _____. (2007). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL (2001). *Fórum Social Mundial 2001: Porto Alegre, um espaço para a construção de alternativas*. Disponível em: <https://www.fsm.org.br/>. Acesso em: 15 jan 2025.
- FREIRE, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GRAMSCI, A. (1999). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- GRET, M.; SINTOMER, Y. (2005). *The Porto Alegre experiment: learning lessons for better democracy*. London, Zed Books.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HARVEY, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*. Londres, v. 53, pp. 23-40.
- _____. (2012). O direito à cidade. *Lutas Sociais*. São Paulo, n. 29, pp. 73-89.
- HOLSTON, J. (2009). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton, Princeton University Press.
- JACOBS, J. (1961). *The death and life of great american cities*. Nova York, Random House.
- LEFEBVRE, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris, Anthropos.
- LERNER, J. (2014). *Making democracy fun: how game design can empower citizens and transform politics*. Cambridge, MIT Press.
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MARQUETTI, A.; SCHONERWALD DA SILVA, C. H.; CAMPBELL, A. (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics*. Chicago, v. 44, n. 1, pp. 62-81.
- MARX, K. (2015). *Cadernos de Paris & Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844*. São Paulo, Expressão Popular.
- MOUFFE, C. (2000). *The democratic paradox*. Londres, Verso.
- PUTNAM, R. D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton/NJ, Princeton University Press.
- ROLNIK, R. (2017). *Territórios em conflito: São Paulo, espaço, história e política*. São Paulo, Três Estrelas.
- SANTOS, B. de S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*. Chicago, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- _____. (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo, Cortez.

SANTOS, M. (2007). *A natureza do espaço*. São Paulo, Edusp.

SANTOS, P. H. A. dos; GOULART, D. C. (2016). Formação no Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: uma análise de seu projeto político. *Lutas Sociais*. São Paulo, v. 20, n. 37, pp. 142-154.

SIISIÄINEN, M. (2000). Two concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam. In: INTERNATIONAL SOCIETY FOR THIRD-SECTOR RESEARCH (ISTR). Conference Papers, Dublin, Irlanda.

YOUNG, I. M. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.

Texto recebido em 6/set/2024

Texto aprovado em 7/jan/2025