



**Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Geografia
Programa de Pós-graduação em Geografia**



Leonardo José Silveira

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO:
uma análise a partir de teses e dissertações acadêmicas**

Uberlândia - MG

2026

Leonardo José Silveira

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO:
uma análise a partir de teses e dissertações acadêmicas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGeo – UFU, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia, sob orientação do Prof. Dr. William Rodrigues Ferreira.

Área de concentração: Dinâmicas Territoriais e Estudos Ambientais

Linha de Pesquisa: Dinâmicas Territoriais

Uberlândia- MG

2026

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S587 2026	<p>Silveira, Leonardo José, 1980-</p> <p>A Participação Popular no Planejamento Urbano [recurso eletrônico] : uma análise a partir de teses e dissertações acadêmicas / Leonardo José Silveira. - 2026.</p> <p>Orientador: William Rodrigues Ferreira. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pósgraduação em Geografia. Modo de acesso: Internet. DOI http://doi.org/10.14393/ufu.te.2026.320 Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p>1. Geografia. I. Ferreira, William Rodrigues ,1968-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Geografia. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 910.1</p>
--------------	--

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Leonardo José Silveira

A participação popular no planejamento urbano: uma análise a partir de teses e dissertações acadêmicas

Banca Examinadora

Dr. William Rodrigues Ferreira- IG/UFU (Orientador)

Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares – IGESC/UFU

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho - UnB

Prof. Dr. Luiz Andrei Gonçalves Pereira – UNIMONTES

Prof. Dr. Marcos Antônio Silvestre Gomes - UFTM

Uberlândia - MG, 2026

À minha mãe,
In memoriam.

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese não foi um percurso solitário. Ela se construiu ao longo de um caminho marcado por encontros, apoios, ausências compreendidas e presenças fundamentais, sem os quais este trabalho não teria sido possível.

À minha família, expressei minha gratidão mais profunda. Em especial, à minha irmã Telma e à minha sobrinha Júlia, que, no momento da perda de nossa mãe, tornaram-se meu porto seguro. O apoio, o afeto e a estabilidade que me ofereceram foram essenciais para que eu pudesse seguir adiante, mesmo diante das dificuldades e da falta que Dona Regina faz.

Ao meu orientador, professor William Rodrigues Ferreira, agradeço pela orientação, pelo diálogo respeitoso, pela confiança ao longo do desenvolvimento desta pesquisa e sua postura acadêmica e humana, decisiva para a consolidação deste trabalho.

Aos amigos do Programa de Pós-Graduação, especialmente Analine e Renata, com quem compartilhei angústias, aprendizados e conquistas. Estar juntos nesse percurso tornou o processo mais leve e, sobretudo, mais possível.

Aos amigos do Observatório Urbano, deixo também meu agradecimento carinhoso. Compartilhar com vocês inquietações e o compromisso com a cidade e com a vida coletiva foi, ao longo dessa trajetória, fonte de inspiração, aprendizado e fortalecimento.

Aos amigos da vida, que são especiais, deixo meu agradecimento sincero. Mesmo quando ausente, encontrei a compreensão, o incentivo e as palavras de fortalecimento nos momentos de maior fragilidade.

À Pró-Reitoria de Ensino da UFTM, agradeço a concessão do afastamento que possibilitou dedicação efetiva à pesquisa. Esse apoio institucional foi determinante para a condução do doutorado com a profundidade e o compromisso que o tema exigia.

Aos colegas da DPSD, deixo um agradecimento especial. Trata-se de uma equipe incrível, formada por profissionais comprometidos, generosos e competentes, com os quais tenho orgulho de trabalhar. O apoio, a compreensão e o esforço de vocês fizeram toda a diferença nesse processo.

Por fim, agradeço a Edson Alves, uma pessoa extraordinária, que, embora presente em minha vida há relativamente pouco tempo, ofereceu apoio fundamental nos momentos finais desta trajetória. Sua presença, incentivo e generosidade foram decisivos para que este trabalho fosse concluído.

A todos que, de alguma forma, caminharam comigo ao longo deste doutorado, minha sincera gratidão.

“Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão”

Paulo Freire

RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar a participação popular no planejamento urbano brasileiro a partir da produção acadêmica de teses e dissertações, buscando identificar em que medida os processos participativos têm contribuído efetivamente para o empoderamento social e para a democratização da gestão urbana, passados mais de duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade. A investigação fundamenta-se em uma perspectiva crítica do planejamento urbano, ancorada no debate sobre o direito à cidade, na função social da propriedade e na gestão democrática, compreendendo a participação popular como prática política situada em contextos marcados por disputas de poder e desigualdades estruturais.

A construção teórico-metodológica da pesquisa baseia-se na análise de conteúdo proposta por Bardin, adotando uma abordagem qualitativa e interpretativa para identificar sentidos, padrões e contradições nos discursos acadêmicos. O corpus da pesquisa é composto por teses e dissertações desenvolvidas em diferentes áreas do conhecimento e contextos territoriais, o que possibilitou uma leitura comparativa e relacional da produção científica sobre participação popular no planejamento urbano no Brasil. A pesquisa articulou técnicas de análise temática, categorial e de coocorrência, permitindo identificar núcleos de sentido, formas de institucionalização da participação e níveis diferenciados de influência da sociedade civil nos processos decisórios urbanos.

Os resultados da pesquisa evidenciam que, embora a participação popular seja amplamente reconhecida como princípio normativo central do planejamento urbano brasileiro, sua efetividade permanece limitada na maioria dos casos. Predominam processos participativos de caráter formal e consultivo, frequentemente utilizados para legitimar decisões previamente definidas, com reduzida capacidade de redistribuição do poder decisório. Ao mesmo tempo, a produção acadêmica aponta efeitos indiretos relevantes, como o fortalecimento da cidadania, a ampliação da consciência política e a formação de redes de mobilização social, indicando que a participação popular também atua como prática educativa e formativa.

Conclui-se que a participação popular no planejamento urbano apresenta potencial transformador, mas encontra limites associados à fragilidade institucional, à captura dos processos participativos por interesses econômicos, políticos e à exclusão social nos espaços de deliberação. A pesquisa reafirma a necessidade de compreender a democratização da gestão urbana como um processo em disputa, cuja efetividade depende tanto das estruturas institucionais quanto da capacidade de organização, mobilização e formação política da sociedade civil.

Palavras-chave: Participação Popular; Planejamento Urbano; Gestão Democrática; Estatuto da Cidade; Análise de Conteúdo.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyse popular participation in Brazilian urban planning based on the academic production of master's theses and doctoral dissertations, seeking to identify to which participatory processes have effectively contributed to social empowerment and the democratization of urban governance more than two decades after the enactment of the City Statute. The investigation is grounded in a critical perspective on urban planning, anchored in the debate on the right to the city, the social function of property, and democratic Governance, understanding popular participation as a political practice situated in contexts marked by power disputes and structural inequalities.

The theoretical and methodological framework of the research is based on content analysis as proposed by Bardin, adopting a qualitative and interpretative approach aimed identifying meanings, patterns, and contradictions in academic discourses. The research corpus of theses and dissertations developed across different fields of knowledge and territorial contexts, enabling a comparative and relational reading of the scientific production on popular participation in urban planning in Brazil. The study articulates thematic, categorical, and co-occurrence analysis, techniques, allowing the identification of key meaning clusters, forms of institutionalization of participation, and differentiated levels of society influence on urban decision-making processes.

The findings indicate that although popular participation is widely recognized as a central normative principle of Brazilian urban planning, its effectiveness remains limited in most cases. Participatory processes are predominantly formal and consultative, often used to legitimize previously defined decisions, with a reduced capacity to redistribute decision-making power. At the same time, academic production highlights relevant indirect effects, such as the strengthening of citizenship, the expansion of political awareness, and the formation of social mobilization networks, suggesting that popular participation also functions as an educational and formative practice.

It is concluded that popular participation in urban planning holds transformative potential but faces constraints associated with institutional fragility, the capture of participatory processes by economic interests, and social exclusion within deliberative spaces. The research reinforces the need to understand the democratization of urban governance as a process, whose effectiveness depends both on institutional structures and on the capacity of civil society for organization, mobilization and political formation.

Keywords: Popular Participation; Urban Planning; Democratic Governance; City Statute; Content Analysis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo de participação proposto por Arnstein (2002).	53
Quadro 2 - Elementos analíticos do modelo de participação proposto por Carpentier (2018).	56
Quadro 3 - Conceitos e classificações da Participação Cidadã.	57
Quadro 4 - Escala de Participação Popular proposta por Souza (2006).....	60
Quadro 5 - Resultados da busca bibliográfica sobre participação popular no planejamento urbano.	72
Quadro 6 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação por Área Temática e Instituição (Dissertações).	90
Quadro 7 - Estados e Cidades Pesquisados nas Dissertações.	95
Quadro 8 - Programas de Doutorado sobre Participação Popular: consolidação por programa e instituição.....	98
Quadro 9 - Distribuição de dissertações e teses por década.....	100
Quadro 10 – Teses (T) e dissertações (D) desenvolvidas em programas de Pós-Graduação em Geografia/Geografia Humana.	109
Quadro 11 - Relação das teses e dissertações nas áreas de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Regional.....	113
Quadro 12 - Relação das teses e dissertações nas áreas de Gestão, Ciências Sociais e Políticas Públicas.....	117
Quadro 13 - Relação das teses e dissertações a área de Arquitetura e Urbanismo.....	123
Quadro 14 - Relação das teses e dissertações a área do Direito.....	126
Quadro 15 - Relação das teses e dissertações a área de Engenharias.....	129
Quadro 16 - Síntese das metodologias e suas contribuições para as áreas de estudo.	132
Quadro 17 - Padrões de participação e distribuição do poder decisório.	136
Quadro 18 - Categorias emergentes e eixos analíticos da participação popular no planejamento urbano.....	148
Quadro 19 - Coocorrências de Termos e Conceitos.	155
Quadro 20 - Experiências de efetividade da participação popular no planejamento urbano.	170
Quadro 21 - Estudos comparados sobre participação e gestão urbana em outros países da América Latina.	183

SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i>	11
<i>SEÇÃO 1 – REFLEXÕES ACERCA DO PLANEJAMENTO URBANO E DA DEMOCRACIA</i>	25
1.1 A participação popular na gestão democrática da cidade como uma ofensiva anticapitalista	25
1.2 Participação popular e o futuro das cidades: uma perspectiva democrática.....	34
1.3 Estatuto da Cidade e o marco legal da participação	43
1.4 A complexidade da pesquisa sobre participação popular no planejamento urbano .	50
<i>SEÇÃO 2 – METODOLOGIA E CAMINHOS INVESTIGATIVOS</i>	63
2.1 Estratégia de pesquisa e abordagem metodológica	63
2.2 Técnica de análise de conteúdo de Bardin.....	64
2.3 Vantagens e limitações da metodologia	67
2.4 O objeto de análise	70
2.5 As técnicas utilizadas na pesquisa	73
2.5.1 Aplicação das técnicas de análise	74
2.5.2 Técnicas de Análise: Temática, Coocorrência e Categorical.....	78
2.6 Questões orientadoras da análise de conteúdo	81
<i>SEÇÃO 3. A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO</i>	86
3.1 A Universidade como lócus de conhecimento e transformação social	86
3.2 Panorama geral das instituições e da Produção Acadêmica das dissertações	89
3.2.1 Distribuição territorial das dissertações	92
3.2.2 As teses: distribuição e tendências institucionais.....	97
3.3 Análise Temporal	99
3.4 Análise comparativa dos Métodos de Pesquisa das dissertações e teses.....	101
3.4.1 A Geografia	106
3.4.2 Planejamento e desenvolvimento urbano e regional	111
3.4.3 Gestão, Ciências Sociais e Políticas Públicas	115
3.4.4 Arquitetura e Urbanismo	121
3.4.5 Direito	125
3.4.6 Engenharias	128
3.5 Enfoques e contextos.....	130
<i>SEÇÃO 4. OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: BARREIRAS, AVANÇOS E PERSPECTIVAS</i>	134

4.1	Entre o ideal democrático e a prática protocolar	134
4.2	Formas e mecanismos de participação no planejamento urbano segundo as teses e dissertações	137
4.2.1	Momentos do ciclo do planejamento	138
4.2.2	Mecanismos de participação: síntese e avaliação crítica	139
4.3	Análise Categorical: da organização dos dados à interpretação.....	145
4.4	Análise Temática: núcleos de sentido da gestão democrática urbana	151
4.5	Coocorrência e articulação de sentidos no planejamento urbano participativo.....	153
4.6.1	Padrões diferenciados por tipo e região da pesquisa.....	157
4.6	Natureza dos trabalhos e níveis de abordagem.....	161
4.7	A exclusão social e política nos processos participativos	162
4.8	Desafios relatados e propostas de solução.....	165
	<i>SEÇÃO 5 – EFETIVIDADE E OPORTUNIDADES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR...</i>	<i>169</i>
5.1	Síntese dos principais resultados	169
5.2	Resultados indiretos: empoderamento, cidadania e cultura participativa.....	173
5.3	Estrutura Central de Análise.....	175
5.3.1	Respostas à questão central desta pesquisa	177
5.4	Insurgência e novas formas de ação política	179
5.5	Participação popular no Planejamento Urbano em perspectiva comparada: por que olhar “para fora” para compreender “o de dentro”?	182

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 garantiu a sociedade brasileira o fortalecimento da cidadania, através de uma série de instrumentos. Nos anos seguintes à sua promulgação, houve avanços na conquista de direitos sociais, pautados pela ativa participação popular. Ao destinar um capítulo para a reforma urbana, como resultado da mobilização e da militância de grupos que reivindicam o direito à cidade, a Constituição consolidou princípios, como a função social da propriedade, estabelecendo que o uso do solo deve atender às necessidades coletivas, além do atendimento das exigências fundamentais de ordenação do espaço urbano a serem expressas nos planos diretores municipais. Apesar dos avanços, os instrumentos previstos para a ordenação urbana foram regulamentados mais de uma década depois. Foi somente em 2001, com o Estatuto da Cidade (Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001), que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da Política Urbana, foram regulamentados.

O Estatuto da Cidade estabelece que o plano diretor deve ser elaborado por meio de um processo participativo, com a realização de audiências públicas, debates e consultas à população, que deve ter acesso aos documentos e informações produzidos durante o processo de elaboração do plano, onde qualquer interessado pode opinar sobre as decisões que estão sendo tomadas. “A democratização da elaboração dos planos diretores deixou de ser uma faculdade e passou a ser uma obrigação do gestor público, tendo já, inclusive, consequências jurídicas importantes” (Alfonsin, 2015, p.40). Sem a participação da população, o plano diretor corre o risco de ser apenas um instrumento de controle do mercado imobiliário e não um instrumento de promoção da justiça social e da sustentabilidade.

A participação popular é conceituada como um elemento crucial na construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. O Estatuto da Cidade a tornou obrigatória na

elaboração, execução e acompanhamento dos planos diretores, buscando romper com o modelo tecnocrático e autoritário que predominava no planejamento urbano brasileiro.

De fato, desde a Constituição Federal de 1988, os planos diretores, tidos como tradicionais instrumentos de ordenamento territorial dos municípios brasileiros, alteraram significativamente o seu papel. Isso porque o capítulo “Da Política Urbana” da Constituição Federal outorgou a execução de tal política aos municípios e estabeleceu que a função social da propriedade urbana é cumprida quando a mesma atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo Plano Diretor. Embora a disposição, a princípio, possa parecer inócua, acarreta imensa responsabilidade aos municípios, que passam a ser os responsáveis pelo planejamento urbano da cidade e por determinar as regras para uso, parcelamento e ocupação de cada porção do território urbano, de tal forma a fazer com que a cidade como um todo atenda também às suas funções sociais (Alfonsin, 2015. p.36).

Apesar dos avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade, o planejamento urbano no Brasil ainda enfrenta diversos desafios, como: a resistência de grupos de interesse em se adaptar às novas regras; a falta de capacidade técnica de muitos municípios; a falta de conhecimento técnico da população sobre os temas relacionados ao planejamento urbano; a falta de transparência durante o processo de elaboração dos PDs (Alfonsin, 2015).

A cidade como espaço de manifestação de diferentes grupos de interesses e do poder político (público), em tese, como mediador dos conflitos, compõe um roteiro que, há séculos, no Brasil, tende a não ser favorável ao interesse coletivo. O mercado imobiliário, grupos corporativos, sindicatos patronais, associações e empresas representantes do grande capital compõe uma força que muito influi nas decisões políticas, ao se apropriar com maior eficiência de estruturas representativas no Legislativo e no Executivo, bem como nos conselhos municipais, tornando desproporcional a relação de forças exercidas nesse contexto.

O cenário do planejamento urbano no Brasil pós-Estatuto da Cidade é caracterizado por uma mudança paradigmática em direção à gestão democrática e à função social da propriedade urbana. Transcorridos mais de vinte anos da promulgação do Estatuto, avanços e retrocessos marcam a aplicação dessa lei. Fernandes (2021, p.11), em sua avaliação de duas décadas de EC,

identifica no campo do direito urbanístico os seguintes embates que neutralizam instrumentos previstos para a política urbana:

- do ideário da função social da propriedade para o ideário da liberdade econômica;
- da agenda da reforma urbana e do direito à cidade para o movimento de financeirização da cidade;
- da busca de regularização sustentável de assentamentos informais consolidados para a mera legalização formal dos lotes;
- da proposta de reconhecimento dos direitos coletivos e da posse ao domínio dos direitos individuais;
- da busca de gestão pública democrática às estratégias de privatização;
- do fortalecimento do Direito Público ao reforço do Direito Privado; e
- do regime das ZEIS – as Zonas Especiais de Interesse Social, que para muitos são a maior invenção do urbanismo brasileiro – ao pós ZEIS, com a pressão do mercado imobiliário pela abolição dos gravames (Fernandes, 2021, p.11).

Refletir sobre como manter a esperança em um sistema que frequentemente limita a participação democrática, especialmente no campo das políticas urbanas, exige uma compreensão crítica dos desafios impostos. O exemplo de legisladores que mal sabem para que serve um Plano Diretor evidencia um distanciamento entre as leis e sua aplicação prática. O descrédito da população em geral, em relação à efetividade de novos Planos Diretores, revela uma falha estrutural: instrumentos que deveriam assegurar a justiça urbana são frequentemente ineficazes, e a falta de engajamento da população nos processos decisórios reforça o domínio de interesses privados (Fernandes, 2021).

Entretanto, é justamente nesse cenário que a esperança deve ser convertida em resistência. A luta por uma cidade mais justa passa por fortalecer a mobilização popular, garantir educação política e reivindicar maior transparência e responsabilidade dos gestores públicos. A esperança não se baseia em uma expectativa ingênua de transformação imediata, mas na consciência de que mudanças concretas só ocorrerão com o engajamento contínuo e a construção de novas formas de participação democrática, mesmo em um sistema que parece sequestrar esse poder.

O reconhecimento legal da participação popular na formulação dos planos diretores, assegurado pelo Estatuto da Cidade, evidencia o esforço de garantir que o processo de planejamento urbano não seja definido unicamente por interesses econômicos ou políticos restritos. Nesse sentido, a obrigação de promover audiências públicas, debates e consultas à população fortalece a transparência e estimula a corresponsabilização entre o poder público e a sociedade civil. Não se trata apenas de cumprir uma formalidade, mas de criar espaços reais de deliberação, capazes de garantir que a visão da cidade seja convergente com as demandas econômica, sociais e ambientais de cada localidade.

No entanto, a efetividade desses mecanismos participativos enfrenta desafios que vão além de questões legais. Segundo Lima *et al.* (2019), muitos municípios brasileiros enfrentam limitações orçamentárias, institucionais e técnicas, como as insuficiências de profissionais capacitados para conduzir o processo de elaboração do plano diretor. Além disso, os autores atribuem a ausência de uma cultura participativa na população, ou deficiências em conhecimentos básicos sobre a legislação urbana, o que limita a sua capacidade de contribuição efetiva. Por outro lado, grupos econômicos bem estruturados frequentemente atuam para preservar privilégios estabelecidos, resistindo a mudanças que possam comprometer seus interesses. Essa assimetria de poder e informação pode colocar em xeque o caráter inclusivo e transformador que o Estatuto da Cidade prevê.

Nesse sentido, a análise da participação popular no planejamento urbano não se limita ao campo teórico, sendo também atravessada por experiências vividas que motivaram e orientaram esta investigação. Assim, o relato, a seguir, advém de uma experiência concreta. No ano de 2019, uma reportagem veiculada a um telejornal de Uberaba -MG anunciava uma audiência para discutir o loteamento de uma antiga chácara histórica. Movido por um vínculo afetivo pelo lugar, decidi participar. Após ouvir vários depoimentos, tanto favoráveis quanto contrários ao empreendimento, foi organizada uma lista para coleta de contatos dos que se

opuseram ao projeto, permitindo o agendamento de reunião posterior, no que foi discutido estratégias para a preservação do local. Esse pequeno grupo, que reuniu arquitetos, engenheiros, estudantes e profissionais liberais de diversas áreas, passou a buscar informações que pudessem contrapor a ocupação da área. O Plano Diretor foi o primeiro documento analisado, e nele, a chácara destinava-se tornar um parque público. Porém, logo soubemos que um novo Plano Diretor já estava em tramitação na Câmara Municipal e que nessa nova proposta a destinação da área como parque público havia sido revogada, permitindo sua destruição e parcelamento.

Após acesso ao projeto de lei e de constatar que toda a revisão apresentava graves problemas, como não ter seguido as instruções previstas no Estatuto da Cidade com relação à participação popular, o grupo se organizou, por meio de um projeto de extensão, com o objetivo oferecer à Câmara Municipal subsídios para avaliar as propostas de alteração da Lei do PD. Após intenso esforço do grupo, que incluiu a produção de um relatório em que se discutia todas as alterações propostas, muito diálogo com vereadores e ampla mobilização popular, o projeto de lei do novo Plano Diretor, elaborado sem participação da sociedade, foi arquivado.

Essa experiência fez-me refletir sobre a força que a mobilização popular possui e o quanto a população normalmente está afastada da gestão da cidade. Percebemos as muitas limitações para mobilizar as pessoas em torno do planejamento urbano, o que requer uma aproximação. Todo trabalho de militância desenvolvido ao longo de 2019 e 2020, do estudo da proposta de revisão do Plano Diretor, de articulação com o poder político local e acompanhamento das ações do executivo trouxe muito aprendizado.

Mas, como morador de uma cidade média do interior do Brasil, circunscrita a determinada realidade de condicionantes e agentes, queria saber se em outros lugares a participação popular tinha realmente a potência que para mim pareceu ter. O estudo aqui desenvolvido é, portanto, resultado de anos de amadurecimento e reflexão, iniciado com o

trabalho desenvolvido junto ao grupo de extensão universitária Observatório Urbano¹. A ideia de pesquisar a participação popular nas questões urbanas surgiu a partir de uma autoavaliação das atividades realizadas pelo Observatório Urbano, no qual foi percebido o papel da universidade como agente mobilizador da população, ao promover a difusão de conhecimentos empíricos relevantes e fornecer relatórios técnicos consistentes à sociedade.

No contexto de atuação junto a um movimento popular tornou-se evidente a relevância do ano de 1988 como um marco jurídico e político para o Brasil. Com a redemocratização e a promulgação da "Constituição Cidadã", foram definidas as bases do Estado Democrático de Direito, consolidando garantias fundamentais como a liberdade de expressão, o direito de organização política, o voto universal e direto, além da igualdade de gênero, raça e credo, a descentralização administrativa, fortalecendo a autonomia dos estados e municípios, o que teve impactos significativos no planejamento urbano e na gestão territorial. Ela também definiu dispositivos fundamentais para a proteção dos direitos humanos e sociais, garantindo saúde, educação e assistência social como direitos universais e deveres inalienáveis do Estado. Esse avanço jurídico e político representa uma transformação estrutural no Brasil, abrindo caminhos para políticas públicas mais inclusivas e comprometidas que compartilhamos hoje.

Foi com a Constituição Federal que o Plano Diretor passou a ter status jurídico e político, consolidando-se como instrumento necessário para o planejamento e ordenamento das cidades, pautado na função social da propriedade e gestão democrática. No entanto, a experiência concreta vivenciada no contexto local revelou que, entre a previsão normativa e a prática, persiste uma distância significativa. Em 2019, no acompanhamento de um processo de embate com o Poder Executivo municipal, observou-se que a gestão democrática se apresentava de

¹ O Observatório Urbano é um programa de extensão universitária vinculado à Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), que atua na produção e difusão de conhecimentos sobre planejamento urbano, meio ambiente, patrimônio cultural e gestão pública, articulando ensino, pesquisa e extensão. O programa desenvolve ações junto à sociedade civil, contribuindo para o fortalecimento da participação social e da gestão democrática da cidade.

forma meramente superficial. Tal contexto evidenciou que mecanismos de participação popular, como os conselhos municipais, podem ser conduzidos de maneira a favorecer interesses específicos, permitindo que o poder econômico disponha de meios para fazer prevalecer suas demandas sobre as necessidades da população, cada vez mais afastada dos espaços de decisão. A leitura de artigos e livros sobre o tema permitiram constatar que essa dinâmica não constitui uma particularidade da realidade local. Ao contrário, relatos semelhantes são identificados em diferentes regiões do país. À medida os levantamentos sobre a participação popular no planejamento urbano avançaram, surgiram evidências de padrões recorrentes entre os processos observados localmente e aqueles analisados em outras cidades. Tais constatações indicam que, embora variem em intensidade e escala, os desafios enfrentados no contexto local refletem um problema estrutural amplamente difundido, marcado pela prevalência de interesses econômicos em detrimento da gestão democrática.

Não obstante, uma nação com 5.571 municípios, apresenta uma infinidade de situações. Na Constituição Federal, o Plano Diretor é definido como o instrumento básico da política urbana, sendo obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, aquelas em regiões metropolitanas, ou que enfrentem forte pressão urbana ou impactos ambientais significativos. De acordo com o IBGE (2024), em 2021, um total de 2.690 municípios, ou seja, 48,3% do total possuía PD e 553, ou 9,9% estavam com o documento em elaboração. Ou seja, na situação atual, existem planos que foram elaborados há uma década ou mais, planos feitos recentemente ou atualizados e outros em elaboração, o que representa um campo extremamente vasto de pesquisa que pode abordar aspectos jurídicos, de planejamento e ordenamento territorial, de impactos sociais e econômicos, de sustentabilidade e meio ambiente, de instrumentos de gestão de território, além da participação popular e gestão democrática. No campo acadêmico, encontra-se estudos contemplando todas essas abordagens, revelando desafios, limitações e potencialidades.

A construção de cidades mais inclusivas, sustentáveis e socialmente justas depende do fortalecimento da participação da sociedade civil nos processos de gestão urbana. Mas existe um distanciamento entre o ideal participativo e sua concretização prática, resultado de múltiplos fatores, como a falta de vontade política, o controle dos processos por elites econômicas e a ausência de instrumentos que assegurem a incorporação das demandas comunitárias. Assim, apesar do potencial transformador da participação, sua limitação compromete a efetividade das políticas urbanas, refletindo negativamente na democratização da gestão das cidades brasileiras.

Ao refletir sobre como a população, especialmente das camadas mais vulneráveis, é impactada por planos diretores que frequentemente atendem de forma desproporcional aos interesses de segmentos da sociedade, e que isso também é resultado da ausência da participação popular no planejamento urbano, levantamos a questão central: **após mais de 23 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, existem exemplos de participação popular que realmente empoderaram a população a influenciar as decisões sobre o desenvolvimento urbano?**

Após vivenciar o resultado do engajamento popular na mobilização contra interesses de determinados grupos econômicos na cidade em que resido, surge a reflexão sobre o potencial ampliado dessa força coletiva, caso replicada em dezenas ou centenas de municípios pelo país. Foi então que nos deparamos diversos estudos, perpassando diferentes áreas do saber e que apresentam um panorama diversificado das práticas que tem conduzido a participação popular no Brasil. Essa produção acadêmica, em grande parte, fragmentada, dificulta uma compreensão abrangente e articulada sobre o tema. Identifica-se, portanto, a necessidade de sistematizar e aprofundar o conhecimento existente, especialmente no que se refere à participação popular no planejamento urbano e seus impactos na formulação e implementação de políticas públicas. O objetivo desta pesquisa é, **portanto, analisar a participação popular no planejamento urbano brasileiro a partir da produção**

acadêmica de teses e dissertações, buscando identificar em que medida os processos participativos têm contribuído efetivamente para o empoderamento social e para a democratização da gestão urbana, passados mais de duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade.

Para isso, traçamos três objetivos específicos:

- i. Interpretar e analisar teses e dissertações sobre Participação Popular no Planejamento Urbano no Brasil, identificando as principais metodologias e abordagens utilizadas nesses estudos, levando em conta sua distribuição temporal, geográfica, institucional;**
- ii. Compreender como os pesquisadores avaliam o papel e a efetividade da participação popular no planejamento urbano, identificando as principais divergências e consensos;**
- iii. Identificar tendências, desafios e oportunidades para o fortalecimento da gestão democrática no processo de planejamento urbano, com ênfase no aprimoramento dos mecanismos de participação, que buscam ampliar o diálogo entre governo e sociedade civil no planejamento urbano.**

Neste contexto, considera-se como hipótese que a participação popular no planejamento urbano frequentemente se restringe a processos formais, com baixa efetividade e influência sobre as decisões finais, sendo, em muitos casos, utilizada apenas para legitimar escolhas previamente definidas.

O caminho escolhido para encontrar respostas foi de **sistematizar e aprofundar o conhecimento existente, com base na produção acadêmica de teses e dissertações, que têm como foco de pesquisa a participação popular no planejamento urbano, seus impactos na formulação e implementação de políticas públicas.**

Os diversos trabalhos analisados, em sua maioria estudos de caso, trazem relatos, experiências, avaliações, diagnósticos, metodologias ou sugestões que buscam responder a uma demanda legítima quando se vislumbra o direito à cidade e procuram contribuir para a reflexão sobre os desafios e potencialidades da participação cidadã na conformação das políticas urbanas.

O caminho metodológico adotado na pesquisa é o da análise de conteúdo, dentro da abordagem qualitativa, em que se busca reconhecer a fundo um contexto e compreender os fenômenos apresentados nas teses e dissertações, no que concerne a participação popular no planejamento urbano. A partir das informações coletadas, parte-se para construir as categorias de análise em busca de uma teoria ou respostas, compreendendo, portanto, uma abordagem qualitativa - indutiva, gerativa, construtiva, subjetiva (Moraes, 1999).

Definidos o estudo e o objeto, prosseguimos na coleta e seleção das teses e dissertações disponíveis nos repositórios digitais de universidades e instituições de pesquisa. A possibilidade de comparar diferentes abordagens e perspectivas pode auxiliar a identificação de padrões nos dados, e inferir sobre a frequência com que certos fenômenos são percebidos.

A importância do tema “participação popular no planejamento urbano” para a compreensão do espaço geográfico, perpassa a análise de como diferentes atores sociais ocupam, transformam e atribuem significados ao território, destacando-se o papel das populações locais na definição de prioridades e na configuração do espaço urbano. A Geografia, ao estudar as dinâmicas territoriais, encontra na participação popular um campo de investigação que evidencia relações de poder, disputas por recursos e lógicas de apropriação do solo que ultrapassam as delimitações meramente técnicas e institucionais.

No âmbito das políticas públicas, a participação popular reforça o princípio de gestão democrática, previsto na legislação brasileira por meio do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001. Esse instrumento estabelece que a elaboração de planos diretores e demais planos

urbanísticos deve incluir a escuta ativa das demandas da população, garantindo transparência e controle social. Quando exercida de forma efetiva, a participação ajuda a reequilibrar assimetrias de poder e a legitimar decisões governamentais, aproximando-as das necessidades concretas de cada localidade. Além disso, amplia a corresponsabilização entre Estado e sociedade, incrementando a qualidade das políticas urbanas e alcance de resultados positivos.

Para a sociedade, a oportunidade de se envolver nos processos de planejamento não só fortalece a cidadania, mas também desperta o senso de pertencimento e cuidado com o lugar. Quando a população é convidada a opinar e a participar ativamente, surgem possibilidades de articulação entre diferentes grupos sociais, trocas de saberes e consolidação de uma cultura de participação. Esse diálogo entre poder público e comunidade pode gerar soluções mais eficazes e inclusivas para problemas urbanos, tais como mobilidade, habitação, serviços públicos, cuidados ambientais e espaços de convivência.

Apesar das conquistas advindas com o Estatuto da Cidade, muitos estudos teóricos apontam a importância de processos participativos e indicam metodologias para facilitar o engajamento popular; porém, na prática, diversos municípios têm dificuldade em aplicar a lei. Com frequência, o planejamento participativo é tratado de forma superficial, desmobilizando a comunidade e favorecendo grupos de interesse. A fragilidade de estrutura administrativa, recursos técnicos e capacitação do poder público, bem como a escassez de estratégias pedagógicas que tornem os debates acessíveis à população, amplia a distância entre o que a lei estabelece e a realidade vivenciada nas cidades.

Ao investigar a participação popular no planejamento urbano e seus desdobramentos, busca-se contribuir para a compreensão aprofundada das dinâmicas territoriais e dos processos de tomada de decisão, fornecendo subsídios teóricos e empíricos que ajudem a construir políticas públicas mais equitativas e efetivas. Dessa forma, pretende-se avançar na consolidação

de um planejamento urbano verdadeiramente participativo, que não seja apenas uma obrigação legal, mas uma ferramenta de transformação social.

A população, principalmente a mais carente, é muito afetada por planos diretores que atendem quase que exclusivamente aos anseios de segmentos restritos da sociedade, e que isso tem como uma das causas a ausência da participação popular no planejamento urbano. Esta pesquisa parte dessa desconexão entre o que se prevê teoricamente e como se aplica cotidianamente.

A tese será organizada em cinco sessões que responderão à pergunta da pesquisa: “após mais de 23 anos do Estatuto da Cidade, existem exemplos de participação popular que realmente empoderaram a população a influenciar as decisões sobre o desenvolvimento urbano?”

A primeira Seção, que trata do referencial teórico e marcos legais, discute o momento atual, em que a crise urbana nos chama a refletir profundamente sobre os valores e ações que determinam os rumos da sociedade e a necessidade das pessoas assumirem o protagonismo de seu futuro. Dessa perspectiva, é apresentado os principais conceitos e deliberações sobre participação popular e o planejamento urbano.

A segunda Seção, apresenta a metodologia da pesquisa e explica em detalhe os procedimentos para seleção, coleta e análise das teses e dissertações, além de delimitar o corpus de pesquisa.

A terceira Seção apresenta os resultados quantitativos e qualitativos do mapeamento das teses e dissertações, incluindo distribuição geográfica, temporal e temáticas centrais abordadas pelos autores, de modo a fornecer o panorama (estado do conhecimento) acerca de como a participação popular no planejamento urbano tem sido pesquisada no Brasil.

A quarta e quinta Seção discutem a efetividade, os desafios e oportunidades acerca da participação popular pesquisadas nas teses e dissertações. Nelas é desenvolvida a análise crítica

dos dados coletados, conforme a metodologia de análise de conteúdo, se verificando em que medida a literatura aponta exemplos efetivos de empoderamento popular, mapeando convergências e divergências entre estudos, além de destacar desafios e oportunidades para o fortalecimento da gestão democrática.

Por fim, as considerações finais permitem responder, de maneira fundamentada, se a participação popular no planejamento urbano, nas últimas duas décadas, realmente tem empoderado as comunidades nas decisões sobre o desenvolvimento urbano.

A participação popular no planejamento urbano, vista sob múltiplas lentes disciplinares, expressa tanto as contradições da democracia brasileira quanto a potência transformadora da sociedade civil, que continua a disputar, no território das leis e na política, o verdadeiro sentido do direito à cidade.

Diante do percurso investigativo desenvolvido, os resultados desta pesquisa indicam que, embora a participação popular seja amplamente reconhecida como princípio estruturante do planejamento urbano brasileiro, sua efetividade permanece, na maioria dos casos analisados, limitada a processos formais, consultivos e com reduzida capacidade de influência sobre as decisões finais. Observa-se a recorrência de práticas participativas utilizadas como mecanismos de legitimação de escolhas previamente definidas, evidenciando a persistência de assimetrias de poder e a forte atuação de interesses econômicos na condução das políticas urbanas. Por outro lado, a análise da produção acadêmica revela que a participação popular produz efeitos indiretos significativos, como o fortalecimento da cidadania, a ampliação da consciência política e a constituição de redes de mobilização social, apontando seu caráter educativo e formativo. Assim, entende-se que a participação popular no planejamento urbano encerra um potencial transformador relevante, porém condicionado a fatores como vontade política, fortalecimento institucional e, sobretudo, à capacidade de organização, mobilização e formação

crítica da sociedade civil, configurando-se como um campo permanente de disputa no interior da gestão democrática das cidades, o que será visto nas próximas seções.

SEÇÃO 1 – REFLEXÕES ACERCA DO PLANEJAMENTO URBANO E DA DEMOCRACIA

1.1 A participação popular na gestão democrática da cidade como uma ofensiva anticapitalista

Desde o instante inicial da vida, a natureza nos ensina que é imprescindível manifestar-se. A abertura dos pulmões e o ato de respirar exigem nosso primeiro grito, um impulso vital e inevitável. Nas semanas subsequentes, o choro torna-se a principal forma de comunicação e expressão das necessidades fisiológicas e emocionais. Este é o meio primário e instintivo pelo qual fazemos nossas sensações compreendidas. Pais e mães atentos buscam, continuamente, antecipar essas demandas para que suas crianças não precisem expressar todas as carências por meio de apelos. Com o desenvolvimento, adquirimos a capacidade de utilizar a linguagem verbal, ampliando nossa interação com o mundo e estruturando modos mais sofisticados de comunicação. Assim, a natureza demonstra que, para sermos ouvidos, o silêncio não é uma opção viável.

A cooperação entre indivíduos em prol do bem coletivo foi um dos pilares da formação da civilização. A “res publica” romana tornou-se um modelo de organização social, que seria retomado e atualizado na Revolução Francesa, no século XVIII. Da mesma forma, os princípios da democracia ateniense foram incorporados e fundamentam as bases jurídicas e políticas de muitos Estados contemporâneos. Contudo, sob o regime capitalista, a lógica mercantil tende a transformar direitos sociais em mercadorias. Assim, aqueles que não possuem recursos financeiros para adquirir habitação, educação, saúde ou acesso ao lazer são marginalizados, afastados da plena participação na vida social e, portanto, privados do exercício pleno de sua cidadania.

Apesar das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, a luta por direitos e a eventual conquista de alguns demonstram o quanto é necessário transgredir as imposições do sistema para mitigar a dureza da vida. Em essência, a mobilização social busca tornar públicas as necessidades individuais e coletivas, promovendo seu reconhecimento e legitimação. A participação nas decisões que afetam a vida em sociedade constitui um exercício indispensável para a transformação social.

Assim, a participação é uma condição essencial para a convivência em coletivos baseados na solidariedade e na liberdade individual, onde se aprende tanto a ouvir as demandas dos outros quanto a expressar as próprias necessidades. A partir da análise de Marx, Harvey (2016, p.186) argumenta que “o verdadeiro florescimento da criatividade individual [...] realiza-se melhor em colaboração e associação com os outros, num esforço coletivo para extinguir as barreiras da escassez e da necessidade material, além das quais se inicia o verdadeiro campo da liberdade individual”.

A exploração do homem pelo homem, mediada pelo capital, desumaniza os indivíduos e acumula um imenso potencial destrutivo (Harvey, 2016). Para que mudanças sociais sejam possíveis, é imprescindível que os indivíduos tomem consciência dos processos e forças que os submetem, pois essa consciência é o ponto de partida para a ação transformadora. No sistema capitalista, onde a propriedade privada dos meios de produção e a busca incessante pelo lucro prevalecem, essa dinâmica se traduz na exploração e desumanização dos trabalhadores. Conforme Marx apud Harvey (2016) a consequência inevitável desse sistema é a alienação, um fenômeno que aprisiona os indivíduos e os distancia de sua própria essência e potencial criativo.

O isolamento físico e social de grupos em função de sua condição econômica, criando bolsões de pobreza e exclusão, é um dos efeitos da lógica capitalista, e que, a cada dia, torna-se mais profundo, especialmente nesta fase neoliberal, com foco no setor privado, com concentração de poder e de renda. As cidades dão forma às relações sociais por meio de

limitações a espaços de convívio, lazer e interação social. A perda do espaço público e da vida social são consequências da privatização e mercantilização do espaço público, característica da cidade empreendedora (Harvey, 1996).

De acordo com Caldeira (2000), o isolamento e a desconexão social refletem uma fragmentação urbana limitando as oportunidades de convívio e a construção de laços de solidariedade. A sensação de pertencimento a uma comunidade se enfraquece, podendo levar à alienação. A desigualdade social persistente, marcada pela concentração de riqueza e pela exclusão de grande parte da população direitos básicos, é apontada como uma das principais causas da violência. Por outro lado, o neoliberalismo², torna as relações de trabalho precarizadas. Assistimos no Brasil e no mundo a perda gradual de direitos duramente conquistados: (...) “todos aqueles compromissos, processos, mecanismos e estruturas que vinham sendo construídos ou fortalecidos para a reorganização de uma sociedade salarial urbana mais

² O neoliberalismo é definido por David Harvey (2008) sob duas perspectivas distintas: como uma teoria utópica de práticas político-econômicas e como um projeto político prático de classe. Como teoria político-econômica, o neoliberalismo propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido pela liberação das liberdades e das capacidades empreendedoras individuais. Essa liberação deve ser estruturada dentro de um arranjo institucional caracterizado por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. A teoria sustenta que o bem social é maximizado quando se amplia ao máximo o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas nesse domínio. Nessa visão teórica, o papel do Estado é estritamente focado em criar e preservar essa estrutura institucional. Suas funções primordiais incluem: garantir a qualidade e a integridade do dinheiro; estabelecer funções militares, de defesa, de polícia e legais para assegurar os direitos de propriedade individual e garantir o funcionamento dos mercados (usando a força, se necessário); criar mercados onde eles não existam (como nas áreas de água, terra, instrução, saúde, seguridade social ou poluição ambiental). Fora dessas tarefas, a teoria dita que o Estado deve manter suas intervenções num nível mínimo. O argumento é que o Estado não possui informações suficientes para interpretar corretamente os sinais (preços) do mercado e que grupos de interesse poderosos inevitavelmente distorceriam as intervenções estatais em benefício próprio. Como projeto político na prática, Harvey argumenta que a evolução da neoliberalização se afastou consideravelmente de sua teoria oficial. Em vez de atuar genuinamente para o bem-estar de todos por meio da liberdade, o neoliberalismo tem funcionado concretamente como um projeto político focado em restabelecer as condições de acumulação do capital e, sobretudo, em restaurar ou criar o poder das elites econômicas.

Harvey destaca que o utopismo teórico funcionou principalmente como um sistema de justificação e legitimação para esse fim. Na prática, quando os princípios teóricos do neoliberalismo (como as liberdades de mercado e a livre competição) entram em conflito com a necessidade de proteger ou restaurar o poder da elite econômica, esses princípios são rapidamente distorcidos ou totalmente abandonados. HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

complexa estejam agora sob frontal e potente ataque na conjuntura mundial e nacional” (Brandão, p.47, 2017).

As crises econômicas, a desigualdade e a segregação, as transformações no mundo do trabalho são expressões de um fenômeno multifacetado que pode ser compreendido como a crise urbana que, conforme Harvey (1996) é uma manifestação da crise do sistema capitalista, especialmente em sua fase neoliberal. A lógica da acumulação de capital, a financeirização da economia e a busca incessante pelo lucro se intensificam no espaço urbano. O avanço das políticas neoliberais impacta o mundo do trabalho, precarizando as relações e aumentando o desemprego, especialmente nas metrópoles (Brandão, 2017). Nos últimos anos, no Brasil, temos assistido o domínio, pelo “Mercado”, das pautas econômicas, pressionando os governos a reduzir gastos sociais, inclusive como garantia de pagamento dos juros da dívida pública. As políticas de austeridade e a desregulamentação do mercado de trabalho fragilizam a classe trabalhadora, que nas palavras do professor Ricardo Antunes, vive um processo de “uberização”, entendido como um modelo de trabalho precarizado, informal e de flexibilização extrema. A crise urbana aprofunda o conflito entre as classes sociais, com os capitalistas buscando manter seus privilégios e a classe trabalhadora lutando por seus direitos.

A crise de governabilidade tem enfraquecido a capacidade do Estado de enfrentar os problemas urbanos de forma eficiente, enquanto agentes privados ampliam sua influência, sobretudo por meio da aquisição de serviços e recursos estratégicos. Exemplos significativos desse fenômeno incluem a privatização da Eletrobras no setor de energia, a venda da SABESP, maior empresa de tratamento de água da América Latina, no setor de saneamento básico, e as privatizações de escolas em estados como Paraná e São Paulo, que afetam diretamente áreas essenciais como a educação.

Para Harvey (1993) e Brandão (2017), o modelo neoliberal em sua busca por atrair capital a qualquer custo, impõe aos governos flexibilizações de leis trabalhistas e ambientais,

além de austeridade nos gastos, priorizando projetos que beneficiam o capital em detrimento das necessidades da população. As políticas públicas passam a ser pautadas pelo capital financeiro. Maricato (2015), argumenta que a intensificação da desigualdade social, a fragmentação urbana e a proliferação de áreas periféricas marcadas pela precariedade, violência, exclusão social são apontadas como características centrais da crise urbana. Caldeira (2000, p.44), em sua análise sobre a violência em São Paulo relaciona o medo do crime a constituição de uma cidade “muito mais segregada e uma sociedade muito mais desigual, na qual as noções de justiça e os direitos de cidadania são diretamente contestados, apesar do sistema político democrático”. Segundo esta autora, para que a democracia se consolide é necessário que ela neutralize os processos de violência, discriminação e segregação que o universo do crime articula.

Em busca de maximização dos lucros, incorporadoras frequentemente exercem pressão sobre o poder público para aprovar projetos que geram impactos negativos na configuração urbana. A valorização imobiliária é alcançada por meio de estratégias como a aquisição de terras a preços reduzidos, cujo valor é posteriormente ampliado pelos investimentos públicos em infraestrutura. Em outro cenário, glebas afastadas do centro urbano são parceladas, exigindo que o Estado invista em serviços públicos, como transporte e saneamento, promovendo a valorização da área e aumentando o custo de vida. Essa política de espraiamento urbano pulveriza a ocupação territorial e encarece a prestação de serviços básicos, como água, esgoto, iluminação e coleta de lixo, custos que acabam socializados entre a população. Como consequência, o consumidor adquire imóveis valorizados, enquanto a sociedade subsidia os investimentos públicos que favoreceram o capital privado, está é uma faceta da especulação imobiliária.

Essas dinâmicas refletem o que Harvey (2016) denomina de apropriação privada da riqueza comum, um processo que opera dentro tanto da legalidade quanto da ilegalidade. A

legislação urbana, inicialmente restritiva para evitar danos sociais, é frequentemente flexibilizada em resposta ao lobby do mercado imobiliário, perpetuando um ciclo em que os prejuízos são socializados e os lucros concentrados. A fronteira entre o que é legal e ilegal torna-se fluida, uma vez que as regras são moldadas para favorecer a acumulação de capital, subordinando as necessidades sociais aos interesses privados. O capital, nesse contexto, não visa a cidade como espaço para a reprodução da vida, mas sim como um meio para a reprodução do próprio capital. Conforme Lefebvre (2001, p.138):

as necessidades sociais são tratadas pelo Estado capitalista somente em função das necessidades da burguesia. O sistema contratual (jurídico), que o Estado mantém e aperfeiçoa enquanto poder (político), repousa na propriedade privada, a da terra (propriedade imobiliária) e a do dinheiro (propriedade mobiliária).

A concentração de capital proporciona poder social e político, uma vez que quanto maior a acumulação de recursos por um indivíduo, maior sua capacidade de influência sobre o Estado. Assim, os interesses da maioria tendem a ser suprimidos pelos de uma elite econômica. No contexto latino-americano, onde a colonização foi estruturada pela exploração de recursos e trabalho, a acumulação de capital baseou-se historicamente na espoliação de terras indígenas, na exploração do trabalho escravo e na violência institucionalizada. Desde as sesmarias coloniais até as práticas contemporâneas de grilagem, o acesso privilegiado à terra e aos recursos naturais é garantido por um aparato estatal que preserva os interesses das elites. Para Harvey (2016), essa aliança entre poder estatal e capital corporativo perpetua a desigualdade social e legitima a acumulação privada por meio da propriedade privada dos meios de produção.

No espaço urbano, essa dinâmica manifesta-se em processos como gentrificação, exclusão social e concentração de renda. A cidade capitalista torna-se um espaço onde o interesse pelo lucro sobrepõe-se às necessidades básicas dos trabalhadores, como moradia digna, alimentação adequada e qualidade de vida. O tempo de deslocamento excessivo entre a residência e o trabalho, a precariedade habitacional e a alimentação insuficiente são ignoradas

em favor da lógica de mercado, pois, como argumenta Harvey (2016), “o poder monetário pode comprar (roubar) quase tudo”.

Casos recentes, trazidos à tona pela Imprensa, ilustram a precarização extrema e a descartabilidade da força de trabalho. Em 2022, a morte de um motoboy em serviço para uma plataforma de delivery, levou a suspensão de sua conta devido à “má conduta” do trabalhador (Silva, 2022). O desconhecimento da empresa sobre o ocorrido evidencia o desprezo pelo “prestador do serviço”. Em outro episódio, ocorrido em 2023, em um *call center* de Madrid, os funcionários foram forçados a continuar trabalhando ao lado do corpo de uma colega falecida, por quase três horas, até que ocorresse sua remoção, refletindo o grau de insensibilidade promovido pela lógica do capital (UOL, 2023). Esses exemplos ilustram a degradação do trabalho e a indiferença em relação à vida humana, aspectos centrais da precarização contemporânea.

No Brasil, a ofensiva neoliberal recente resultou na supressão de direitos trabalhistas arduamente conquistados ao longo de décadas. Serviços públicos essenciais, como saúde e educação, são constantemente atacados pela mídia, porta-voz do “mercado”, que promove a terceirização como solução, já que isso geralmente implica em redução de salários e degradação das condições de trabalho para gerar mais lucro ao empresariado. Diante da perda iminente dos poucos direitos remanescentes, ouve-se poucas vozes a denunciar essas políticas de espoliação e a reivindicar melhores condições de vida e trabalho. No contexto das cidades, os reflexos desse cenário agravam a crise urbana.

Para o capitalismo, o desenvolvimento geográfico desigual é um componente essencial para a renovação periódica do capital. No entanto, à medida que os trabalhadores são submetidos a condições cada vez mais degradantes, torna-se incerto se terão força para resistir e reivindicar o direito à cidade, um direito à vida digna e à participação plena na sociedade. Entender o funcionamento desse sistema pode representar o primeiro passo para alcançar um

novo nível de consciência social, mas permanece a questão: seria essa conscientização um anseio alcançável para uma sociedade alienada e adoecida?

A proposta de se estudar a participação das pessoas nos processos de planejamento da cidade vem precedido de uma ideia subversiva de se inverter a lógica do lucro a qualquer custo, pela do direito a uma vida digna. A ausência das pessoas nos processos de gestão urbana, deve-se também a própria lógica capitalista que nutre mentes alienadas, e ou consome o pouco tempo livre das pessoas com distrações tecnológicas recorrentes.

O período atual corresponde a um momento singular da revolução técnico-científico informacional (Santos, 2002). Imersos nas parafernalias digitais, experimentando os prazeres e as aflições do ciberespaço e das redes sociais, em um bombardeio massivo dos meios e canais de comunicação. Além de vender nossa força de trabalho, em nosso tempo livre, também somos consumidos por conteúdos mundo afora, monetizados pelas *big techs*. O que parece ser um caminho natural de nossa escala evolutiva em sociedade tornou-se um fatalismo pelo modo como nos organizamos e realizamos nossas trocas.

Processos sociais que ocorrem do outro lado do mundo podem ter sua equivalência aqui ou acolá, porque estamos sujeitos a ação das mesmas forças que operam mercados, bolsas de valores, que constrói fábricas, derruba governos ou promovem a guerra.

Simples sujeitos, insignificantes em suas vontades, mas manipuláveis e necessários para manter a engrenagem do sistema movendo. Será que em algum momento exerceremos nossa autonomia ou direito de escolha? É uma discussão que nos recorda, que mal sabemos o quanto do queremos parte de uma necessidade real ou de simples indução. Os trabalhadores seguem atolados em dívidas, necessitando cada vez mais dedicar seu tempo para honrar compromissos com seus credores (bancos, operadoras de cartão de crédito, financeiras etc.). Com toda razão, Harvey comenta que o desejo popular por liberdade e autonomia tem sido uma força poderosa em toda história do capital e que liberdade e dominação caminham juntas. Porque todo direito

conquistado resultará em uma nova luta para manter o *status quo* das coisas, exatamente como estão.

Há quase 100 anos, “Tempos Modernos”, de Chaplin, chamava a atenção para os efeitos do trabalho mecânico e monótono que adoce e aliena o trabalhador. No século XXI, assistimos o fechamento de livrarias e a abertura frenética de farmácias. É a sintomática de uma sociedade doente, lugar onde os trabalhadores seguem (...) “isolados e individualizados, alienados uns dos outros pela competição, alienados de uma relação sensual com a natureza (tanto de sua natureza como seres humanos sensuais e passionais quanta da natureza do mundo exterior)” (Harvey, 2016, p.121).

Harvey discorre sobre o isolamento dos trabalhadores em meio a uma divisão de trabalho cada vez mais complexa, em que máquinas, estão mais inteligentes e demandam de meros “operadores mecânicos”. Das contradições chamadas por Harvey de fundamentais passando pelas mutáveis o tema alienação é parte intrínseca no texto por constituir-se um dos pilares do capitalismo. Um sujeito alienado não se reconhece como agente, como pessoa, como cidadão: não tem voz. A “privação e desposSeção” do trabalhador afastando-o de seu instinto criativo o torna escravo do sistema: “a capacidade de tomar decisões coletivas de maneira democrática é perdida na batalha perpétua entre as nacionalidades conflitantes dos interesses privados isolados e dos poderes de Estado” (Harvey, 2016, p.248). Dentre as contradições tidas como perigosas, Harvey, em sua análise sobre a alienação, discorre sobre como estamos apartados da terra, do nosso corpo e de nossa mente.

Assim como no filme Matrix, será que a consciência do quão alienados somos permitiria rompermos o ciclo e fazermos algo diferente? Seria possível imaginar que indivíduos mais conscientes poderiam se tornar uma “oposição anticapitalista coerente”, já que, segundo Harvey, no futuro, “o custo de sobrevivência do capital se tornará inaceitável para a maioria da população”.

Reside nessa percepção uma possibilidade de que as pessoas conscientes dos processos nos quais estão imersas, poderiam despertar para as necessidades prementes do entorno. No seu meio, a participação popular passaria a exercer pressão sobre o Estado como forma de equilibrar a relação de poder do capital. Nessa abstração, em uma postura conservadora, a participação popular atua reivindicando reformas que possam, eventualmente, contrariar os mercados. Numa perspectiva progressista e utópica, a pressão popular pode exercer rupturas de velhas estruturas e engendrar revoluções. Porém, as pessoas estão alienadas e muito ocupadas com sua rotina diária e sem tempo para pensar ou refletir sobre ser e estar.

Nesse sentido, a dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela concentração de riqueza, pela precarização do trabalho e pela intensificação das desigualdades socioespaciais, cria condições estruturais que dificultam a participação popular nos processos decisórios. A exaustão cotidiana, a instabilidade econômica e a alienação social limitam o tempo, os recursos e a capacidade crítica da população para se engajar nas arenas de planejamento urbano. Ao mesmo tempo, grupos economicamente organizados dispõem de maior acesso à informação, aos instrumentos institucionais e aos espaços de poder, o que resulta em uma assimetria significativa na disputa pelo território. Nesse contexto, a participação popular tenta a se tornar formal ou simbólica, muitas vezes incapaz de influenciar efetivamente as decisões sobre o desenvolvimento urbano. Assim, compreender a participação no planejamento urbano exige reconhecer que suas limitações não decorrem apenas de falhas institucionais, mas de condicionantes estruturais do próprio modo de produção capitalista.

1.2 Participação popular e o futuro das cidades: uma perspectiva democrática

No Brasil, o senso comum costuma associar os diversos problemas das cidades à falta de planejamento urbano. Fenômenos como inundações recorrentes em determinados bairros,

vias congestionadas e múltiplas barreiras de acessibilidade são frequentemente apontados como sintomas de uma ausência ou insuficiência de planejamento. No entanto, a questão é mais complexa: seria o planejamento urbano a solução para todas essas adversidades ou o próprio planejamento, quando existente, é parte do problema por sua insuficiência?

O intenso crescimento das cidades brasileiras no último século, tem como característica a criação de assentamentos nas franjas urbanas para famílias de baixa renda, áreas afastadas dos centros, caracterizando cidades espraiadas, ocupando, em muitos lugares áreas de preservação ambiental ou zonas de risco, mais expostas aos efeitos de eventos climáticos extremos. Isso, em muitos casos, acompanhado da ausência de infraestrutura urbana básica, como saneamento, iluminação, transporte público, coleta de lixo, entre outros serviços públicos. Mesmo bairros desenvolvidos seguindo diretrizes de planejamento e integrados ao tecido urbano frequentemente apresentam graves desafios, como enchentes e congestionamentos. Brasília, a cidade que mais personifica o conceito de planejamento urbano no país, enfrenta, ainda assim, problemas de tráfego e favelização demonstrando que o planejamento, mesmo quando sistemático e executado desde a fundação, não garante por si só uma solução completa para as complexas dinâmicas urbanas.

Entende-se que o planejamento é o caminho para a promoção do desenvolvimento urbano de maneira justa, necessário para o ordenamento pleno do “desenvolvimento das funções sociais da cidade para garantir o bem-estar dos habitantes”, conforme descrito na Constituição de 1988. Porém, trata-se de um processo político permeado por disputas de interesses, o que indica que as questões enfrentadas pelas cidades não possuem respostas simples, mas exigem uma abordagem profunda e integrada (Bezerra *et al*, 2024).

A proposta da presente tese baseia-se nas possibilidades contidas no planejamento urbano enquanto ferramenta potencial para mitigar problemas espaciais e funcionais que afetam dos diferentes grupos sociais que compõem o espaço urbano, pois é através dele, segundo Lima

(*et al*, 2019), que se busca conciliar os interesses da população com as demandas do mercado imobiliário e do capital financeiro, em um contexto de constante transformação do espaço urbano. Por meio de instrumentos como o plano diretor, busca-se garantir o acesso à moradia, regularização fundiária, e outros interesses, limitando a discricionariedade da Administração e promovendo a justiça social. No entanto, a influência política de setores imobiliários e a complexa dinâmica do capital financeiro podem representar desafios para a efetivação de um planejamento urbano que beneficie a todos (Oliveira *et al*, 2018).

No entendimento de Flávio Villaça (1999, p.173), o planejamento urbano é a “ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano”, uma definição que, segundo ele, se aplica exclusivamente ao planejamento de uma cidade individualmente, distinguindo-se de programas estatais de alcance nacional que, apesar de impactarem o espaço urbano, não têm como foco principal a organização espacial específica da cidade, como ocorre com políticas federais de saneamento, transporte e habitação.

As potencialidades e limitações do planejamento urbano relacionam-se a fatores econômicos, sociais e políticos. A falta de capacidade técnica, política e institucional de muitos municípios, a ausência de articulação entre os planos diretores e o planejamento orçamentário, e a limitada adoção de mecanismos para o desenvolvimento urbano são alguns dos obstáculos que comprometem sua eficácia (Oliveira *et al.*,2018).

No campo do ideal, o planejamento urbano visa promover o desenvolvimento de forma justa e equitativa, conciliando interesses públicos e privados, buscando um modelo de ocupação de território que beneficie a todos. Ao centrar-se na organização espacial de uma cidade, o planejamento urbano torna-se uma ferramenta de gestão territorial para integrar necessidades habitacionais, de mobilidade, de lazer e de preservação ambiental em uma lógica de ordenamento que promova um crescimento urbano sustentável. Saindo do campo das ideias, o planejamento também reflete as relações de poder e os interesses envolvidos nas tomadas de

decisão, que frequentemente resultam em desigualdades espaciais, exclusão social e distribuição desigual de infraestrutura (Oliveira *et al.*,2018).

Villaça (1999) identifica três grandes períodos que marcam a história do planejamento urbano no Brasil, permeado por contradições, avanços e retrocessos, com ênfase na ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano:

- i. **Planos de Melhoramentos e Embelezamento (1875-1930):** Inspirado em modelos como Paris, Washington e Versalhes, esse período se caracteriza pela busca por uma estética monumental e pela valorização da beleza como símbolo de progresso e poder da burguesia; os planos elaborados nesse período abordavam diversos aspectos da cidade, como sistema viário, saneamento e equipamentos públicos, mas o foco principal era o embelezamento, com a criação de grandes avenidas, parques e edifícios imponentes. As intervenções se concentravam principalmente no centro da cidade, buscando modernizá-lo e adaptá-lo às necessidades da elite urbana, como o Plano de Melhoramentos do Rio de Janeiro (1875), o Plano Bouvard para o Vale do Anhangabaú em São Paulo. A partir da Revolta da Vacina (1904) e do Convênio de Taubaté (1906), a classe dominante perde poder e influência, diminuindo sua capacidade de impor seus projetos urbanos. A crise econômica e social do início do século XX, o crescimento acelerado das cidades e a intensificação dos problemas urbanos expõem as limitações do modelo de embelezamento, que se mostra incapaz de lidar com a complexidade da cidade moderna. A crise do modelo de embelezamento abre espaço para a busca por novas abordagens de planejamento urbano, mais atentas às questões sociais e à necessidade de infraestrutura.
- ii. **Urbanismo e Plano Diretor: A Era da Técnica e da Ideologia (1930-1990):** Esse período é marcado pela influência do movimento internacional de planejamento urbano, que defendia a necessidade de uma abordagem científica e técnica para a

solução dos problemas urbanos. O Plano Diretor surge como um instrumento central do planejamento urbano, buscando integrar os diferentes aspectos da cidade (físico, social, econômico) em um plano abrangente e de longo prazo. Os planos elaborados nesse período dão grande importância à infraestrutura urbana, especialmente saneamento e transportes, buscando modernizar a cidade e melhorar as condições de vida da população, como o Plano Agache para o Rio de Janeiro (1930), Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo (1930). De 1965 a 1971, inicia-se o que Villaça chamou de a “Era dos Superplanos”. Impulsionados pela tecnocracia do regime militar, os planos elaborados nesse período se tornam cada vez mais abrangentes e complexos, buscando controlar e direcionar o desenvolvimento urbano de forma centralizada. Os superplanos se caracterizam pelo distanciamento da realidade social e política da cidade, tornando-se instrumentos de legitimação do regime e não de transformação social. Como exemplos, Villaça cita o Plano Doxiadis para o Rio de Janeiro (1965), Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para a Região Metropolitana de São Paulo (1971). A crise do modelo tecnocrático e a crescente insatisfação popular com a ditadura expõem as limitações dos superplanos, que se mostram incapazes de resolver os problemas urbanos e de promover a justiça social. Os planos elaborados a partir da década de 1970 se tornam mais genéricos e desprovidos de detalhamento espacial, perdendo sua capacidade de orientar a ação do Estado na organização do espaço urbano. O planejamento urbano se torna cada vez mais uma atividade discursiva, desconectada da realidade e sem impacto real na transformação da cidade.

- iii. **A Politização do Planejamento Urbano (1990-Presente):** após os períodos de imposição estatal, com planos tecnocráticos que excluía a participação popular, a Constituição de 1988 introduz o Estatuto da Cidade em 2001, que prevê a

participação popular na elaboração dos Planos Diretores e reconhece a função social da propriedade urbana, abrindo espaço para uma nova fase do planejamento urbano no Brasil. A elaboração dos Planos Diretores se torna um campo de disputa política, com a participação de movimentos sociais, organizações populares e diferentes setores da sociedade civil. A partir dos anos 1990, o planejamento urbano no Brasil busca incorporar as demandas por justiça social, direito à cidade e sustentabilidade ambiental, com vistas a construção de cidades mais justas, democráticas e inclusivas.

Os dois primeiros períodos do planejamento urbano brasileiro produziram efeitos concretos sobretudo no campo infraestrutural, com avanços significativos em saneamento básico, sistema viário e provisão habitacional. Contudo, tais intervenções foram marcadas por forte seletividade socioespacial, privilegiando áreas centrais e segmentos de maior renda, o que contribuiu para a consolidação de padrões desiguais de urbanização.

No Brasil, a Constituição de 1988 respondeu em partes aos anseios de diferentes grupos e movimentos sociais, incluindo aqueles que reivindicam o direito à cidade, em resposta às demandas históricas e que, naquele momento, encontravam-se em uma conjuntura favorável à discussão. Mas, somente nos anos 2000, que o Estatuto da Cidade - Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou o artigo 182 da Constituição Federal, cuja importância elege o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, como instrumento básico da política urbana no Brasil (Brasil, 2001). Este instrumento legislativo estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável, destacando a importância da gestão democrática e transparente das cidades. Posteriormente, outros mecanismos de participação e gestão democrática foram criados.

O Estatuto da Cidade elege a participação popular como meio de gestão democrática. Embora saibamos que a participação é condição necessária para a vida em um grupamento firmado por atos de solidariedade e liberdade individual e para o exercício da cidadania, a

participação popular no Brasil é uma realidade incipiente, considerando, inclusive que em uma sociedade burguesa, o capital é o mecanismo que viabiliza o exercício de poder. Acreditando que qualquer mudança só é possível se os indivíduos estiverem conscientes dos processos e forças a que estão sujeitos, e de que essa consciência deva despertar para a ação com vistas a descentralização de poder, Souza (2008) defende que a democracia direta é a única alternativa para combater a sociedade burguesa.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, como resposta à complexidade urbana no Brasil e à pressão dos movimentos sociais, visou ao desenvolvimento de políticas públicas e regulamentações capazes de melhorar a qualidade de vida da população, sobretudo a mais carente (França, 2007). Esse Ministério centralizou e coordenou, em um único órgão, as políticas públicas voltadas ao planejamento e à gestão das cidades. Antes disso, áreas como habitação, saneamento, transporte e desenvolvimento urbano, ficavam dispersas em diferentes pastas, dificultando a articulação de ações e a implementação de projetos de forma integrada. Em 2004, com a necessidade de criar um espaço de diálogo institucionalizado que reunisse governo e sociedade civil para discutir e propor políticas públicas urbanas, é criado o Conselho das Cidades (ConCidades), por meio do Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, que regulamentou o papel do Conselho como órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Ministério das Cidades.

Diversas resoluções do Conselho das Cidades (como as de nº 25 e nº 34) estabelecem a necessidade de coordenação compartilhada no processo de elaboração do Plano Diretor, bem como a realização de debates por segmentos sociais e regionais, garantindo publicidade prévia e sistemática dos encontros, além de previsão de mecanismos como audiências e consultas públicas, conferências, plebiscitos, referendos e iniciativa popular. Também se destaca a importância de um Sistema de Acompanhamento e Controle Social, que auxilie na mobilização

e no monitoramento das ações previstas, consolidando a participação cidadã na gestão municipal (França, 2007).

Em um regime democrático, a participação popular deveria ser exercida em sua totalidade, sem restrições ou impedimentos. No entanto, no Brasil, a violência, o desrespeito à vida, geram temor nas pessoas que, em muitas situações, hesitam em desafiar seus opressores, temendo se tornar mais uma vítima silenciosa de abusos de poder. Essa dinâmica não é exclusiva de democracias em desenvolvimento; na atualidade, mesmo em nações com democracias consolidadas, a repressão à expressão contra a tirania ainda persiste. Um exemplo emblemático é o caso de Julian Assange, preso por expor crimes de Estado, ilustrando como mesmo em democracias “maduras”, a liberdade de expressão pode ser sufocada em nome de interesses dominantes.

David Harvey (2016), ao analisar as contradições inerentes ao capitalismo, aborda de maneira incisiva as tensões entre liberdade e dominação, ampliando as possibilidades de reflexão sobre o papel da liberdade em diferentes contextos políticos e econômicos. Em sua obra, Harvey evidencia como esses conceitos de liberdade e dominação se entrelaçam, criando uma estrutura na qual a participação popular é restrita, permitindo a reflexão crítica sobre os desafios que limitam o pleno exercício democrático:

As classes mais abastadas, seguras de suas liberdades, resistem a qualquer restrição de suas ações, afirmam que estão sendo reduzidas à condição de escravos do totalitarismo socialista e fazem campanha constante pela extensão de suas próprias liberdades particulares em detrimento da liberdade dos outros (Harvey, 2016, p.190).

Das grandes lutas históricas às demandas cotidianas por melhores condições de vida, o antagonista é aquele que lucra com a exploração da força de trabalho. Mesmo em um Estado democrático de direito, exercer a liberdade de protesto contra baixos salários, por exemplo, continua sendo um desafio, pois o trabalhador enfrenta um dilema claro: arriscar-se ao desemprego e à perda total de renda ou aceitar um salário insuficiente, enfrentando a difícil

escolha entre quais contas pagar. Essa situação se torna mais angustiante quando o emprego é essencial para sustento da família e garantia da moradia.

Após o golpe de 2016, com mudanças na estrutura do governo federal, o Ministério das Cidades passou por um processo de reorganização que culminou na sua extinção formal em 2019. Suas atribuições fundiram-se com as do antigo Ministério da Integração Nacional, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Historicamente, os sindicatos representaram uma força coletiva capaz de mobilizar a classe trabalhadora para conquistar novos direitos, frequentemente por meio de greves e ações articuladas. No entanto, o capitalismo tem mostrado resiliência ao se reinventar em suas crises, enfraquecendo os mecanismos que buscam equilibrar as relações de trabalho e reduzir as disparidades da luta de classes. A lógica do sistema capitalista visa, em última instância, garantir a acumulação de riqueza aos detentores dos meios de produção, perpetuando uma estrutura de desigualdade.

O neoliberalismo representa uma manifestação contemporânea desse movimento, robustecido pelo avanço da tecnologia, que corrobora para a formação de um exército de reserva de desempregados, ao mesmo tempo em que enfraquece e desarticula organizações sindicais e trabalhistas. Nesse contexto, o neoliberalismo não apenas aumenta a precarização do trabalho, mas também limita a possibilidade de resistência coletiva, consolidando um cenário em que o equilíbrio entre capital e trabalho se torna cada vez mais frágil. Soma-se a isso a redução da participação estatal em setores estratégicos da economia, como saneamento, energia e transportes, por meio de processos de privatização e desregulamentação, o que tende a enfraquecer a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas voltadas ao interesse coletivo. Paralelamente, a perda do poder aquisitivo da população, associada à instabilidade no mundo do trabalho, compromete as condições materiais necessárias ao engajamento social e político. Esse conjunto de fatores contribui para o esvaziamento dos

espaços de participação, dificultado a construção de processos democráticos efetivos e reforçando a predominância de interesses econômicos nos processos decisórios, inclusive no planejamento urbano.

Durante nossa história, principalmente nas últimas décadas, centenas e até mesmo milhares de pessoas que levantaram a voz contra a tirania de governos e corporações pagaram um preço alto demais. Quantos casos conhecidos de pessoas que se posicionaram contra os interesses espúrios de latifundiários, empresas, empresários, políticos poderosos e que sofreram ataques por isso? Quantos mártires mortos na luta por direitos igualitários, por melhores condições de trabalho, pela preservação da natureza, pelo direito dos povos originários e das pessoas sem-terra, pela reforma agrária, pelo direito à moradia, pela democracia. Convivemos com a impunidade daqueles que cometem crimes e com a perda de pessoas corajosas, que nem sempre recebem o reconhecimento pelo seu sacrifício. Enquanto isso, quantas ruas, instituições e equipamentos públicos são agraciados com nomes de ditadores, torturadores, traficantes de escravos, o que indica que há um longo caminho a ser percorrido nessa construção de sociedade menos desigual e mais inclusiva e participativa.

1.3 Estatuto da Cidade e o marco legal da participação

A ciência geográfica auxilia na compreensão das dinâmicas territoriais e das especificidades locais que moldam o desenvolvimento urbano. De acordo com Santos (2004), a geografia oferece uma abordagem crítica para analisar as relações entre espaço, sociedade e poder, essenciais para uma gestão urbana democrática e inclusiva. Soja (1993), argumenta que a geografia crítica oferece instrumentos analíticos para a compreensão das desigualdades espaciais e das formas de segregação urbana. Assim, ao considerar a diversidade geográfica e social de cada município, os planos diretores podem ser mais eficazes na promoção de políticas

públicas que favoreçam o acesso equitativo à infraestrutura, serviços básicos e espaços públicos. Além disso, Villaça (2001) destaca a importância da análise espacial na definição de zonas de expansão urbana, preservação ambiental e infraestruturação adequada, contribuindo para o planejamento urbano sustentável.

Um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano apresenta um conjunto de propostas prevendo o desenvolvimento socioeconômico, organização espacial do uso do solo urbano, redes de infraestrutura e elementos fundamentais da estrutura urbana definidos para curto, médio e longo prazo, com base em um “diagnóstico científico da realidade” em suas dimensões física, social, econômica e administrativa da cidade, do município e da região (Villaça, 1999, p.238).

A Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais para a política urbana no Brasil. Esta legislação surge como instrumento para a organização das cidades, promovendo a inclusão social, a sustentabilidade e a função social da propriedade, representando um avanço na legislação urbana, tendo, como principal objetivo, regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição. O artigo 182 define a política de desenvolvimento urbano como a responsabilidade dos municípios, com o objetivo de garantir o bem-estar dos habitantes e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Já o artigo 183, estabelece que o título de domínio e a concessão de uso devem ser concedidos independentemente do estado civil, e que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião (Brasil, 1988). A regulamentação desses artigos por meio do Estatuto da Cidade propõe que a política urbana assegurasse a gestão democrática das cidades, a promoção da função social da propriedade e o direito a cidades sustentáveis, com habitação, transporte, saneamento e mobilidade acessíveis a todos.

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) oferece um arcabouço para a regularização fundiária, a inclusão social e o combate à especulação imobiliária, introduzindo os seguintes instrumentos de gestão e planejamento urbanos:

- **Plano Diretor:** obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes;
- **Usucapião:** permite que indivíduos ou coletividades adquiram a posse de terras urbanas que estejam sendo utilizadas para moradia, sob certas condições.
- **Outorga onerosa do direito de construir:** mecanismo que permite ao poder público cobrar por construções acima do coeficiente básico de aproveitamento do solo.
- **Direito de preempção:** confere ao poder público a prioridade na aquisição de imóveis privados em áreas de interesse público.
- **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV):** obrigação de avaliar os impactos de grandes empreendimentos no entorno urbano.

O Estatuto consagra o conceito de direito à cidade, que implica acesso igualitário à infraestrutura urbana, habitação digna, transporte público e qualidade de vida. A lei estabelece vários mecanismos para a participação cidadã no planejamento e gestão urbana visando assegurar que as políticas urbanas sejam formuladas e implementadas de forma democrática e participativa, levando em consideração as necessidades e aspirações da comunidade. Para isso, os artigos 43, 44 e 45, prevê participação em audiências públicas e debates, com objetivo de discutir as propostas dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, proporcionando um espaço para que os cidadãos expressem suas opiniões e contribuições. A realização das audiências públicas é uma condição obrigatória para a aprovação de planos pela Câmara Municipal:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II – debates, audiências e consultas públicas;

- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

Os conselhos urbanos constituem um mecanismo técnico de participação social, atuando como órgãos colegiados nos níveis nacional, estadual e municipal. Esses conselhos reúnem representantes do poder público e da sociedade civil com o objetivo de discutir e deliberar sobre questões relacionadas ao desenvolvimento urbano. Além dos conselhos, a legislação prevê a iniciativa popular, que possibilita à população a proposição de projetos de lei e planos de desenvolvimento urbano, bem como a participação de associações representativas de diversos segmentos da comunidade.

Outros mecanismos preveem a gestão orçamentária participativa e o acesso à informação, considerados fundamentais para garantir a transparência e a inclusão social nos processos decisórios. A lei enfatiza a relevância da participação ativa da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento de planos, programas e projetos urbanos, com destaque para a atuação de associações de moradores, movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs).

Além desses instrumentos, a legislação estabelece a possibilidade de debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre temas urbanos de interesse, em todos os níveis de governo (nacional, estadual e municipal), como parte essencial da gestão democrática das cidades.

Embora o Estatuto da Cidade represente um marco legal significativo para o planejamento e a gestão urbana no Brasil, sua aplicação prática enfrenta desafios substanciais, como limitações institucionais, dificuldades técnicas e resistência por parte de setores conservadores. Esses fatores comprometem a efetividade dos mecanismos participativos previstos, exigindo esforços contínuos para superar tais barreiras e garantir a plena

implementação da legislação. Assim, observa-se que, embora o Estatuto da Cidade tenha ampliado o arcabouço normativo e institucional da política urbana, sua efetividade permanece condicionada à capacidade política, técnica e administrativa dos municípios, bem como à correlação de forças entre interesses públicos e privados.

A democratização da gestão urbana e o fortalecimento das cidades como espaços de cidadania continuam sendo metas essenciais do Estatuto da Cidade. Vieira (2021) assinala que o Estatuto trouxe muitos avanços como: o aumento da aprovação de Planos Diretores Municipais, que em 2018, chegavam a cerca de 50% dos municípios brasileiros, e aqueles com mais de 20.000 habitantes chegavam a 90,1%. Além disso, destaca a criação de instrumentos de política urbana, além do Plano Diretor, a disseminação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o IPTU progressivo, a outorga onerosa, operações urbanas, entre outros avanços que reconhecem o direito à cidade, como um direito fundamental dos cidadãos, e o fortalecimento da participação social na formulação de políticas urbanas, com a criação de conselhos e outras formas de participação popular.

No entanto, desafios persistem, como a implementação efetiva dos instrumentos previstos e o enfrentamento das resistências de setores especulativos. Vieira (2021) aponta as principais limitações e desafios, a saber: a aprovação de Planos Diretores sem implementação efetiva, cujos instrumentos urbanísticos cumprem apenas formalidade, sem o devido detalhamento ou regulamentação; as distorções na aplicação desses instrumentos, que são utilizados para atender interesses do mercado imobiliário e não para promover justiça social e redistribuição dos benefícios da urbanização; e as dificuldades na aplicação da função social da propriedade. Isso ocorre, pois o conceito de propriedade privada ainda é muito forte no Brasil, o que dificulta a implementação de instrumentos como o IPTU progressivo e a desapropriação por descumprimento da função social. Tais instrumentos, aliás, têm se revelado pouco eficazes no combate à especulação imobiliária, devido à burocracia e à falta de atualização dos cadastros

imobiliários. Além disso, Vieira (2021) destaca a persistência da desigualdade no acesso à terra e à moradia nas cidades brasileiras; os desafios na gestão democrática, com fragilidades na participação popular nos processos de planejamento e gestão urbana; e as dificuldades de acesso e uso de informações e dados geoespaciais, essenciais para o planejamento e a gestão urbana. Por fim, mudanças nas regras da política fundiária e a aprovação do teto de gastos públicos configuram ameaças aos avanços institucionais e normativos do período.

Ferreira (2021) analisa a participação popular no plano diretor como um dos pilares fundamentais do Estatuto da Cidade, destacando sua importância para a construção de cidades mais justas e democráticas. Segundo o autor, a participação popular é vista como um instrumento essencial para a formulação, execução e monitoramento das políticas urbanas, sendo o plano diretor um reflexo do pacto social mediado pela sociedade. O Estatuto da Cidade prevê diversos instrumentos para garantir a participação, como órgãos colegiados, audiências públicas, consultas e iniciativas populares de projetos de lei. Contudo, segundo o autor, a efetividade dessa participação depende do acesso à informação, da tradução de temas técnicos para a linguagem acessível e da promoção de debates públicos. Experiências de capacitação de lideranças e moradores contribuem para aumentar o engajamento popular.

Apesar dessas considerações, Ferreira (2021) destaca desafios importantes acerca dessa determinação legal: em muitos casos, os processos participativos são superficiais, desconsiderando as contribuições dos setores populares. Há, inclusive, denúncias de práticas "teatralizadas" que visam apenas legitimar decisões pré-estabelecidas. Além disso, a falta de preparação técnica de agentes municipais e a resistência de grupos econômicos complicam a efetiva inclusão. A participação popular, contudo, é apresentada como uma ferramenta de contrapressão ao mercado imobiliário, sendo fundamental para garantir o direito à cidade. Nesse contexto, os movimentos sociais e a academia desempenham um papel crucial ao fornecer assessoria técnica, promover formações e influenciar o debate público.

Outro ponto abordado por Ferreira (2021) é a judicialização como controle, mecanismo que visa garantir que a participação seja respeitada tanto em quantidade quanto em qualidade. A diversidade e a inclusão são enfatizadas como elementos centrais, destacando a necessidade de estratégias eficazes para envolver grupos vulneráveis, que frequentemente são excluídos do processo. Por fim, Ferreira (2021) critica ainda a instrumentalização do modelo participativo por certos interesses e alerta para o perigo de reduzir a participação a um mero cumprimento formal da lei. Ele reforça que a participação deve ser um processo genuíno e transformador, capaz de influenciar decisões e construir cidades mais inclusivas e democráticas.

O Estatuto da Cidade representa uma conquista importante do movimento pela reforma urbana. A mobilização popular é a garantia de sua implementação, assegurando que a participação popular faça parte, de fato, de todas as etapas do processo de planejamento urbano.

No contexto recente, marcado pelo avanço de agendas políticas de orientação neoliberal e conservadora em diferentes níveis de governo, colocam-se novos desafios à efetivação da gestão democrática das cidades. A redução do papel do Estado, a flexibilização de normas urbanísticas e a priorização de interesses de mercado tendem a fragilizar os instrumentos participativos previstos no Estatuto da Cidade. Nesse cenário, a participação popular corre o risco de ser esvaziada ou instrumentalizada, reforçando a necessidade de sua compreensão não apenas como um dispositivo institucional, mas como uma prática política em constante disputa. Assim, a efetividade da participação no planejamento urbano dependerá, cada vez mais, da capacidade de mobilização social e da atuação crítica de movimentos sociais, universidades e organizações da sociedade civil.

1.4 A complexidade da pesquisa sobre participação popular no planejamento urbano

A pesquisa sobre participação popular é um campo que envolve uma diversidade de perspectivas teóricas, abordagens metodológicas e desafios práticos. No contexto do planejamento urbano, onde decisões impactam diretamente a vida de milhares ou até mesmo milhões de habitantes, a participação cidadã assume uma complexidade ainda maior. Apesar de os instrumentos legais como o Estatuto da Cidade incentivarem a participação por meio de audiências públicas, a baixa adesão é uma constante, levantando questões cruciais sobre o que configura uma participação efetiva e representativa.

O conceito de participação social é, de fato, multidimensional, permeando diversas áreas do conhecimento, como sociologia, direito, ciências políticas, psicologia e a administração. Essa polissemia, no entanto, dificulta a construção de uma definição única e consensual, o que impacta na forma como o tema da participação é pesquisado e analisado.

De acordo com Oliveira e Ckagnazaroff (2022), no âmbito das relações entre Estado e sociedade, a participação é o processo no qual cidadãos interagem diretamente com agentes públicos, influenciando o ciclo político-administrativo e envolvendo decisões de acordo com seus interesses. Esses autores, argumentam que nas últimas décadas, governos nacionais e subnacionais têm enfrentado pressão para incluir a população na gestão pública, seja por questões legislativas, seja pelo ativismo cidadão ou por mudanças nos valores relacionados à democracia e à cidadania.

A participação cidadã é um dos fundamentos para a construção de sociedades democráticas e justas, mas sua efetividade pode variar significativamente dependendo da abordagem utilizada. Entre os conceitos centrais estão a "participação empoderadora" e a "participação simbólica", que representam extremos opostos de um espectro participativo e que

ajudam entender a dinâmica do envolvimento cidadão em processos decisórios, diferenciando entre a influência real e a mera aparência de participação (Oliveira e Ckagnazaroff, 2022).

A participação empoderadora é descrita por um processo no qual os cidadãos não apenas têm voz, mas também exercem influência real e significativa nas decisões que moldam políticas públicas e projetos urbanos. De acordo com Oliveira e Ckagnazaroff (2022) este tipo de participação vai além da simples consulta ou da expressão de opiniões, buscando o envolvimento ativo dos cidadãos em todas as etapas do processo decisório, desde o planejamento até a implementação e avaliação de políticas públicas. Trata-se de uma participação que redistribui o poder e promove a inclusão ativa de diversos grupos sociais, possibilitando fortalecer a cidadania, a democracia deliberativa e a legitimidade das decisões. Esse modelo busca transformar as relações de poder e garantir que as demandas da sociedade civil sejam incluídas, contribuindo para a construção de uma governança mais equitativa.

Por outro lado, de acordo com Arnstein (2002), a participação simbólica refere-se a processos em que a população é convidada a participar, mas sem poder real de decisão. Nesses casos, a participação serve apenas para decisões legítimas já tomadas ou para criar uma ilusão de inclusão democrática. Embora possa parecer que os cidadãos estejam envolvidos, a eficácia de suas contribuições é mínima ou inexistente. Esse tipo de participação muitas vezes reforça as desigualdades estruturais e reduz a confiança da população nas instituições públicas (Arnstein, 2002).

Ao explorar esses conceitos, é possível compreender os desafios e oportunidades envolvidos na implementação de mecanismos participativos autênticos, destacando a importância de se evitar práticas meramente simbólicas e de promover processos empoderadores que fortaleçam a democracia e a justiça social.

Em cidades com milhares de habitantes, a participação efetiva não pode ser mensurada apenas pela quantidade de pessoas presentes em audiências públicas. De fato, determinar um

"número ideal" para garantir representatividade é uma tarefa controversa e um desafio teórico e prático. A participação efetiva não se limita a quantidade, mas à qualidade do engajamento e à representatividade dos diversos grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis.

A participação em audiências públicas costuma atrair apenas uma fração da população, geralmente composta por grupos organizados ou indivíduos mais diretamente impactados. No entanto, essa dinâmica pode marginalizar os "sem-nada", como Arnstein (2002) os define, que veem a participação como um meio de redistribuir poder. Para esses grupos, a participação verdadeira não é apenas uma questão de presença, mas de influência real nas decisões. Sob essa perspectiva, o desafio é criar espaços que sejam inclusivos, acessíveis e realmente abertos à influência cidadã.

Arnstein (2002) sublinha que o conceito de participação vai além do simples envolvimento em processos consultivos. Ela afirma que, quando os grupos marginalizados demandam a redistribuição do poder, isso provoca tensões profundas e revela as nuances raciais, étnicas, ideológicas e políticas que permeiam a sociedade. Essa visão reflete a complexidade da participação como um processo que não pode ser reduzido a métricas quantitativas ou procedimentos formais. A participação efetiva, portanto, implica o compartilhamento do poder decisório entre governo e cidadãos.

O modelo de participação cidadã proposto por Sherry R. Arnstein (2002) é estruturado como uma escada de oito degraus, onde cada nível representa um grau diferente de poder e influência dos cidadãos nas decisões. A escada serve como uma tipologia para analisar a real extensão da participação em programas sociais e outras áreas. Os degraus inferiores da escada representam "não participação" ou formas manipulativas de envolvimento, enquanto os degraus superiores representam maior poder e controle pelos cidadãos.

Com base no modelo de participação proposto por Arnstein (2002), organizamos o Quadro 1, que resume os principais pontos do modelo, destacando a importância de analisar a

participação cidadã não apenas pela sua forma, mas também pela sua capacidade de conferir poder real aos cidadãos:

Quadro 1 - Modelo de participação proposto por Arnstein (2002).

Nível na Escada	Tipo de Participação/Não-Participação	Descrição	Poder do Cidadão	Exemplos
1	Manipulação (Não-Participação)	Cidadãos são convidados a participar de comitês ou conselhos sem poder de decisão, com o objetivo de educá-los ou obter seu apoio. A participação é usada como ferramenta de relações públicas.	Nulo	Comitês Consultivos Populares (CCPs) do Programa de Renovação Urbana; Conselhos de bairro ou grupos consultivos de Agências de Ação Comunitária (AAC's); Assinaturas de projetos sem discussão ou informação.
2	Terapia (Não-Participação)	Especialistas (psicólogos, assistentes sociais) tratam a falta de poder como distúrbios mentais, focando em "curar" as pessoas ao invés de mudar as causas da desigualdade.	Nulo	Encontros terapêuticos para pais, em vez de auditoria de serviços de saúde; Campanhas de controle da violência e limpeza em conjuntos habitacionais, focadas em mudar valores dos moradores, não os problemas reais.
3	Informação (Concessão Limitada)	Cidadãos são informados sobre seus direitos, mas a comunicação é de mão única, sem espaço para feedback ou negociação.	Mínimo	Reuniões com informações superficiais e respostas evasivas; Notícias na imprensa, panfletos, pôsteres, pesquisas de opinião; Reuniões de planejamento onde técnicos dão explicações confusas, sem considerar as necessidades da comunidade.
4	Consulta (Concessão Limitada)	A opinião dos cidadãos é solicitada, mas não há garantia de que suas preocupações serão	Mínimo	Pesquisas de opinião pouco resolutivas; Assembleias de bairro manipuladas; Consultas sem informação

		consideradas. A participação é medida pelo número de participantes, sem influência real nas decisões		adequada, que levam a escolhas que não refletem os interesses da comunidade; Moradores que se sentem apenas participando de uma "participação" de fachada.
5	Pacificação (Poder Cidadão)	Cidadãos têm alguma influência, mas o poder é limitado. Algumas pessoas são colocadas em conselhos, mas as decisões finais são dos que já detêm o poder.	Limitado	Comitês de planejamento do Programa Cidades-Modelo, onde a decisão final sobre os planos é sempre dos tomadores de decisão; Conselhos deliberativos que não deliberam sobre as políticas públicas, com poder muito limitado; Criação de estruturas complexas com funções ambíguas.
6	Parceria (Poder Cidadão)	Há redistribuição de poder através da negociação entre cidadãos e tomadores de decisão. Ambos compartilham o planejamento e a responsabilidade de decisão.	Compartilhado	Conselhos paritários; Comunidades organizadas com recursos para contratar seus próprios técnicos; A cidade de Filadélfia, onde os cidadãos conseguiram reestruturar o comitê deliberativo e obter um contrato com a Agência Municipal; Cidadãos que "entram na prefeitura com o chapéu na cabeça".
7	Delegação de Poder (Poder Cidadão)	Cidadãos assumem o poder de decisão sobre determinados planos ou programas. Têm a maioria dos votos em fóruns de tomada de decisão.	Maioria	Moradores de New Haven que obtiveram controle sobre os planos do Programa de Cidades-Modelo, delegando a uma organização comunitária a elaboração dos projetos; Cidades como Cambridge, Dayton e Columbus, onde os cidadãos obtiveram

				posições dominantes nos processos decisórios; Grupos de cidadãos com poder de veto em caso de divergências.
8	Controle Cidadão (Poder Cidadão)	Cidadãos têm controle sobre a gestão de programas ou organizações, assumindo a responsabilidade pelas ações e decisões.	Completo	Corporações comunitárias com Acesso em: direto a fontes de financiamento, desenvolvendo programas de desenvolvimento econômico; Corporação Comunitária de Desenvolvimento Hough, Associação de Agricultores Negros do Sudoeste do Alabama, Corporação Comunitária de Albina, Conselho Comunitário do Harlem; Organizações que gerem seus próprios programas e serviços.

Fonte: Arnstein (2002), organização do autor.

A escada de Arnstein (2002) é uma simplificação, e na realidade podem existir muitos outros níveis de participação. A progressão na escada reflete um aumento no poder de decisão dos cidadãos e na sua influência nos processos políticos e administrativos. A participação genuína implica na redistribuição do poder e na capacidade de influenciar os resultados. A escada serve para analisar a profundidade da participação em cada caso, indo além da mera presença em reuniões ou da consulta formal. Tanto os grupos "sem-nada" quanto os "poderosos" não são homogêneos, e existem vários obstáculos para se alcançar níveis reais de participação.

Carpentier (2018) amplia essa discussão ao destacar a complexidade dos processos participativos e os desafios de traduzi-los em modelos analíticos coesos. Segundo ele, os modelos baseados na escada de participação, como o de Arnstein, são insuficientes para

capturar a riqueza e as contradições desses processos. Carpentier sugere um modelo analítico que considera conceitos-chave como o apresentado no Quadro 2:

Quadro 2 - Elementos analíticos do modelo de participação proposto por Carpentier (2018).

Conceito-chave	Descrição síntese	Função no modelo
Processo	Enfatiza o caráter dinâmico e contínuo das interações participativas.	Permite compreender a participação como prática em constante negociação
Campo	Contexto social, econômico e político onde ocorrem as interações.	Mostra que o contexto molda os limites e as possibilidades da participação.
Ator	Indivíduos, grupos ou instituições com diferentes interesses e graus de poder.	Evidencia a diversidade e as relações de força.
Momento de decisão	Ponto em que as contribuições cidadãs são incorporadas (ou não).	Revela o grau de efetividade da participação.
poder	Distribuição real de poder entre sociedade e governo	Central para avaliar se há democratização efetiva.

Fonte: Carpentier (2018), organização do autor.

Ao mesmo tempo, Carpentier (2018) ressalta a necessidade de manter abertura analítica e metodológica para não excluir contingências ou contradições por uma busca excessiva de simplicidade.

Em seu estudo, Oliveira e Ckagnazaroff (2022), discutem os conceitos e as classificações da participação cidadã em relação aos seus tipos, formas, mecanismos, determinantes, níveis e implicações, bem como suas características como um princípio de governo aberto. Para esses autores, a participação cidadã deve ser espontânea, voluntária ou concedida. Deve ser direta, ativa, real e completa, observando os critérios de representatividade, independência, informação, capacidade, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto. Os mecanismos devem ser abertos às partes interessadas, com impacto real nas decisões. A participação deve ocorrer acima do nível de consulta, fortalecendo a cidadania, a

democracia deliberativa e a legitimidade. Com base no estudo de Oliveira e Ckagnazaroff (2022), elaboramos o Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 - Conceitos e classificações da Participação Cidadã.

Categoria	Conceito/Classificação	Características
Definição Geral	A participação cidadã é um processo pelo qual os cidadãos interagem com agentes públicos para influenciar o ciclo político-administrativo e o processo decisório. É um instrumento para aprofundar a democracia e qualificar a gestão pública.	Envolve a interação direta entre cidadãos e o governo, com o objetivo de influenciar decisões políticas e políticas públicas. Busca a redistribuição de poder, desafiando a democracia representativa restrita às atividades eleitorais.
Tipos	Direta: interação pessoal com porta-vozes oficiais. Indireta: participação via sistemas de representação. Ativa: engajamento e ação. Passiva: fazer parte sem ter voz. Simbólica: influência mínima, ilusão de poder. Real: influência efetiva. Completa: envolvimento em todas as etapas do ciclo político. Parcial: envolvimento em algumas etapas.	A participação direta envolve interação face a face, enquanto a indireta ocorre por meio de representantes. A participação ativa implica ação, e a passiva, inércia. A participação real gera influência efetiva, ao contrário da simbólica. A participação completa abrange todas as etapas do processo, enquanto a parcial não.
Formas	Espontânea: grupos fluidos sem organização estável. Voluntária: grupos criados pelos participantes. Induzida: persuasão para participar. Provocada: instigada por agentes externos. Imposta: obrigação de participar. Concedida: poder de decisão conferido aos cidadãos.	A participação espontânea surge sem influência externa, enquanto a voluntária é auto-organizada. A participação induzida envolve persuasão, e a provocada, instigação por agentes externos. A participação imposta é obrigatória, e a concedida outorga poder de decisão aos cidadãos.

<p>Mecanismos</p>	<p>Audiências públicas: apresentações e manifestações do público.</p> <p>Comitês consultivos: grupos que aconselham o governo.</p> <p>Conselhos gestores: órgãos colegiados para discussão e formulação de políticas.</p> <p>Consultas deliberativas: amostras de cidadãos informados e deliberando.</p> <p>Orçamento participativo: deliberação sobre alocação do orçamento.</p> <p>Fóruns públicos: apresentações e debates públicos.</p>	<p>As audiências públicas são reuniões para apresentação e manifestação de opiniões.</p> <p>Os comitês consultivos oferecem aconselhamento.</p> <p>Os conselhos gestores são espaços de discussão e ação. As consultas deliberativas visam identificar a opinião pública após informação.</p> <p>O orçamento participativo envolve deliberação sobre o orçamento, e os fóruns públicos promovem debates.</p>
<p>Determinantes</p>	<p>Informação: Acesso em: a informações relevantes.</p> <p>Representatividade: amostra representativa da população.</p> <p>Capacidade: conhecimento para avaliar informações.</p> <p>Independência: processo conduzido de forma imparcial. Frequência: regularidade das atividades participativas.</p> <p>Envolvimento: participação desde o início do processo. Permanência: constância do grupo de participantes.</p> <p>Influência: impacto real nas políticas.</p> <p>Contexto: fatores sociais, políticos, culturais, etc.</p>	<p>A informação garante que os participantes possam tomar decisões embasadas.</p> <p>A representatividade garante que todas as vozes sejam ouvidas.</p> <p>A capacidade se refere ao nível de conhecimento dos participantes.</p> <p>A independência garante a imparcialidade.</p> <p>A frequência e a permanência se referem à regularidade da participação e à constância dos grupos.</p> <p>O envolvimento deve ocorrer desde o início do processo.</p> <p>A influência se refere ao impacto real da participação.</p> <p>O contexto considera fatores que afetam os processos participativos.</p>
<p>Níveis</p>	<p>Não participação (manipulação, terapia): ausência de poder de decisão.</p>	<p>Os níveis de não participação são caracterizados pela ausência de poder decisório dos cidadãos.</p>

	<p>Concessão limitada de poder (informação, consulta): Acesso em: a informações, opiniões ouvidas, sem garantia de influência.</p> <p>Coparticipação (pacificação, parceria): negociação entre cidadãos e governo.</p> <p>Delegação de poder: cidadãos com poder de decisão.</p> <p>Controle cidadão: poder de decisão totalmente nas mãos dos cidadãos.</p>	<p>Os níveis de concessão limitada de poder oferecem informações e ouvem opiniões, mas sem garantia de influência.</p> <p>A coparticipação envolve negociação.</p> <p>A delegação de poder dá aos cidadãos o poder de decisão, enquanto o controle cidadão centraliza todo o poder de decisão nos cidadãos.</p>
<p>Implicações</p>	<p>Fortalecimento da cidadania: desenvolvimento de capacidades sociais e políticas.</p> <p>Democracia deliberativa: debate para produzir opiniões informadas.</p> <p>Legitimidade: reconhecimento, aceitação e apoio às escolhas políticas.</p>	<p>A participação contribui para o desenvolvimento da cidadania, para a formação de opiniões informadas e para a legitimidade das decisões políticas.</p> <p>A cidadania é fortalecida quando a participação supera discriminações e desigualdades.</p> <p>A democracia deliberativa se baseia no debate público.</p> <p>A legitimidade resulta do diálogo aberto entre cidadãos e governo.</p>

Fonte: Oliveira; Ckagnazaroff (2022), organização do autor.

O Quadro 3 resume os principais conceitos e classificações da participação cidadã, conforme abordado por Oliveira e Ckagnazaroff (2022). Ele é organizado em categorias para facilitar a compreensão das diferentes dimensões da participação, desde sua definição geral até suas implicações e características como um princípio de governo aberto. O quadro detalha as nuances da participação cidadã, destacando que, em um contexto de governo aberto, a participação deve ser um processo ativo, inclusivo, com influência real nas decisões e que promova o fortalecimento da democracia e da cidadania. A efetividade da participação depende

não só dos mecanismos implementados, mas também da vontade política dos governantes e do engajamento dos cidadãos.

Souza (2006) elabora uma discussão detalhada sobre os graus de participação popular e a questão dos indicadores de consistência participativa, baseando-se na escada de participação popular de Arnstein e trabalhos subsequentes, concluindo com uma proposta de aprimoramento da classificação original de Arnstein, categorizando a participação em oito graus, desde a coerção e manipulação (as mais baixas) até a parceria, delegação de poder e autogestão (as mais elevadas). A discussão se aprofunda em como os níveis de participação não são discretos, mas apresentam “transições fuzzy” entre si, e aborda a consistência participativa por meio de indicadores como profundidade decisória, extensão, transparência e inclusividade. Por fim, o trabalho argumenta que experiências participativas podem ser híbridas e não evoluem necessariamente de forma linear, exigindo uma análise cautelosa e evitando tecnocratismo.

O Quadro 4, elabora a escala de participação popular apresentada por Souza (2006), que é uma versão modificada e refinada da “Escada da Participação Popular” de Sherry Arnstein (2002). A participação é apresentada em ordem decrescente de participação (do maior grau para o menor).

Quadro 4 - Escala de Participação Popular proposta por Souza (2006).

Nível	Categoria de Participação	Descrição e Contexto
1	Autogestão	É o nível mais elevado de participação que se pode almejar. Não tange canais participativos formais instituídos pelo Estado, e pressupõe um macrocontexto social autônomo, onde a comunidade decide e o poder pode ser transferido. Representa um assentamento genuinamente democrático.
2	Delegação de poder	Representa um nível que vai além da parceria. Neste nível, o Estado abdica de intervir decisoriamente ou de se valer do direito de veto em certas esferas da administração, transferindo uma gama de atribuições para instâncias e canais participativos.

3	Parceria	Corresponde a um nível de participação autenticamente associado a um compartilhamento de poder decisório, caracterizando-se pela elevada transparência. Envolve um ambiente de diálogo e transparência entre o aparelho do Estado e a sociedade civil organizada. Juntamente com a autogestão e a delegação de poder, representa a presença de soluções de planejamento e gestão razoavelmente democráticas.
4	Cooptação	Pode ser entendido como um esquema participativo intrinsecamente talhado para a cooptação de uma coletividade. Pode ser um meio-caminho entre a consulta e um processo deliberativo transparente, mas carrega o risco da "captura" de indivíduos (líderes comunitários) para integrar postos na administração, em troca da ilusão de compartilharem poder decisório. É uma situação negativa.
5	Consulta	O Estado apenas informa os atingidos (ou supostos) beneficiários de uma intervenção e consulta a própria população, que é ouvida. Não há, contudo, garantia de compromisso acordado e as opiniões da população podem ser, muitas vezes, respeitadas ou incorporadas pelos tomadores de decisão.
6	Informação	O Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. A qualidade e confiabilidade das informações dependem do grau de transparência do jogo político e da cultura política. Diferencia-se da manipulação por basear-se na difusão de informação e não possuir uma forte intencionalidade manipulatória.
7	Manipulação	Situação na qual a população é atingida e, por vezes, ludibriada, sendo induzida a aceitar intervenções que, de outra forma, não aceitaria. Embora sirva para restringir o uso da força bruta, ilustra práticas em que o Estado não tem intenção de estabelecer um diálogo verdadeiro.
8	Coerção	Corresponde a situações de extrema heteronomia e máxima restrição da autonomia individual e coletiva. Ocorre frequentemente em regimes de exceção ou totalitários.

Fonte: Souza (2006).

Souza (2006) destaca que os graus de participação são complexos e nem sempre discretos, sendo as transições entre categorias (contínuas) e “fuzzy” (indefinidas). Experiências concretas não precisam evoluir linearmente ao longo da escala, podendo ocorrer saltos ou transições. Souza (2006) também lembra que variações de consistência participativa podem

ocorrer dentro da mesma categoria, por exemplo, rotinas de consulta e informação podem ser combinadas com rotinas de delegação de poder, resultando em hibridismo categorial.

A pesquisa sobre participação popular no planejamento urbano revela um campo repleto de contradições, tensões e potencialidades. Modelos como os de Arnstein (2002), Souza (2006) ou de Oliveira e Ckagnazaroff (2022), ajudam a entender diferentes aspectos desse fenômeno, mas também evidenciam a complexidade de criar processos participativos que sejam realmente inclusivos e efetivos. Além de legislação e estruturação formal, a participação cidadã exige um compromisso político com a redistribuição de poder e a democratização das decisões urbanas.

Em síntese, a complexidade da pesquisa sobre participação popular no planejamento urbano reside no fato de que a efetividade participativa não depende apenas da existência de mecanismos formais previstos em lei, mas de um conjunto amplo de condições sociais, políticas, institucionais e informacionais. A participação popular tende a ser restringida pela linguagem técnica dos processos, pela baixa transparência, pela fragilidade dos canais institucionais, pela ausência de devolutivas concretas, pela precarização das condições de vida e pela persistência de desigualdades socioespaciais que afastam juntamente os grupos mais afetados pelas decisões urbanas. Soma-se a isso a influência de interesses econômicos organizados, que frequentemente operam com maior capacidade de pressão e acesso às arenas decisórias. Assim, compreender a participação popular no planejamento urbano exige reconhecê-la não como um procedimento neutro, mas como um processo em disputa, atravessado por relações desiguais de poder que podem tanto limitar quanto potencializar a democratização da gestão da cidade.

SEÇÃO 2 – METODOLOGIA E CAMINHOS INVESTIGATIVOS

2.1 Estratégia de pesquisa e abordagem metodológica

O processo de urbanização brasileiro, marcado por padrões históricos de exclusão e pela negligência em relação às necessidades das populações mais vulneráveis, produziu um conjunto de desafios estruturais que recaem sobre o planejamento urbano e a gestão pública, tais como o enfrentamento do déficit habitacional, a universalização do saneamento básico e da mobilidade urbana e a resposta às mudanças climáticas, cujos impactos atingem com maior intensidade os grupos pobres e marginalizados. Nesse contexto, a participação popular torna-se tema central na agenda política e acadêmica das últimas décadas, dada sua relação direta com a democracia, a justiça social e a construção de políticas urbanas mais aderentes às necessidades concretas da população.

Quando optamos por trabalhar com teses e dissertações, temos a consciência de que cada trabalho representa um universo de possibilidades, formas e métodos capazes de oferecer respostas à questão que propomos. As pesquisas que originam este material exigem longas horas de estudo e dedicação, resultando em um conteúdo riquíssimo. A busca por respostas aos problemas levantados exige um aprofundamento constante e múltiplas leituras para fundamentar argumentos e soluções. Por isso, a escolha pela Análise de Conteúdo para o estudo sobre a participação popular no planejamento urbano se justifica plenamente: essa metodologia permite investigar de maneira sistemática, as diversas abordagens e interpretações apresentadas nas teses e dissertações selecionadas.

A análise de conteúdo é uma técnica consolidada nas ciências sociais e humanas, especialmente útil para tratar materiais textuais e permitir a compreensão de características sociais a partir da análise das palavras, frases e contextos presentes em documentos escritos

(Bardin, 2011). Neste estudo, a metodologia permite a identificação de padrões, temáticas recorrentes, divergências e convergências entre as obras, permitindo inferir sobre as abordagens teóricas, metodológicas e práticas que emergem nas diferentes áreas do conhecimento e contextos geográficos.

O campo da participação popular no planejamento urbano é marcado por abordagens multidisciplinares, com diversas perspectivas teóricas e metodológicas. Aplicar a análise de conteúdo a um conjunto tão diversificado de teses e dissertações, que abrange diferentes áreas de estudo, em diferentes cidades, permite uma visão ampla e profunda sobre como o tema tem sido tratado em termos acadêmicos, oferecendo, portanto, um meio de realizar comparação entre as diferentes interpretações e identificar as principais ideias e conceitos presentes. Dessa forma, acredita-se que será possível contribuir para a elaboração de um quadro mais completo e atualizado sobre como a participação popular tem sido abordada no contexto do planejamento urbano brasileiro.

Uma análise sobre essa temática, por exemplo, permite identificar os desafios, as oportunidades e as limitações na efetivação de um planejamento urbano mais democrático, inclusivo e comprometido com a sustentabilidade. Ou seja, além do conhecimento sobre a produção acadêmica existente, é possível também identificar fatores que influenciam a efetividade da participação popular, os obstáculos enfrentados pelas comunidades e os avanços que resultam um modelo de participação efetivo e que incorpore as demandas populares.

2.2 Técnica de análise de conteúdo de Bardin

A Análise de Conteúdo, proposta por Laurence Bardin na década de 1970, é um conjunto de técnicas adaptáveis de análise das comunicações, com o objetivo de verificar se a interpretação pessoal de uma mensagem é válida e generalizável. Segundo Bardin (2011), essa

metodologia não se limita à descrição dos dados, mas busca a inferência, um processo intermediário entre a descrição e a interpretação. A inferência permite deduzir conhecimentos sobre o emissor ou o contexto a partir dos dados encontrados, o que torna a análise de conteúdo uma abordagem rica e profunda para examinar os conteúdos de maneira sistemática e científica. A autora reforça ainda que a flexibilidade e capacidade de organizar e interpretar grandes volumes de dados qualitativos fazem com que a análise de conteúdo seja amplamente utilizada nas ciências humanas e sociais.

Bardin (2011) distingue entre método e técnica no contexto da análise de conteúdo. O método refere-se à abordagem geral e à lógica subjacente à análise, ou seja, ao "como" e "porquê" da investigação, enquanto as técnicas são os procedimentos específicos e ferramentas utilizadas para realizar uma análise. O método envolve princípios e abordagens que orientam a pesquisa, definindo o que se busca analisar e com que propósito. Esse processo inclui a seleção dos documentos, a formulação de hipóteses, a definição dos objetivos da análise, além da escolha entre abordagens quantitativas ou qualitativas e como os resultados serão interpretados. Em essência, o método engloba uma “hermenêutica controlada baseada na dedução” (Bardin, 2011).

A realização da Análise de Conteúdo de Bardin (2011) segue um procedimento estruturado em critérios de organização: a **pré-análise**, a **exploração do material** e o **tratamento dos resultados** (Figura 1).

I. **Pré-Análise:** é o primeiro passo no processo de análise de conteúdo. Nessa etapa, o pesquisador realiza uma leitura inicial do material coletado para se familiarizar com o conteúdo e definir os objetivos da pesquisa. As atividades realizadas nesta fase incluem:

- a) **Escolha dos documentos** a serem analisados, com base em critérios específicos que atendem ao objetivo da pesquisa. Para este estudo, optamos por analisar teses e dissertações.

- b) **Formulação de hipóteses e objetivos**, onde se definem as questões a serem respondidas pela análise de conteúdo e as expectativas quanto aos resultados.
- c) **Elaboração de indicadores**, que servirão de base para a interpretação final. Isso envolve a definição das unidades de análise e a escolha das categorias que serão usadas para classificar os dados. Além disso, pode ser feita uma redução pensada do universo de dados a serem analisados, por meio da amostragem.

A pré-análise é uma fase que mistura intuição com sistematização, preparando o terreno para que uma análise seja realizada de forma coerente e precisa.

II. Exploração do Material: a exploração do material é a fase central da análise, onde o conteúdo é minuciosamente examinado. Nessa etapa, o objetivo é categorizar as unidades de registro para agrupar informações relevantes de acordo com os objetivos da pesquisa. Bardin sugere que as unidades de análise sejam palavras, frases, parágrafos ou temas, dependendo do foco da pesquisa. A exploração do material envolve as seguintes atividades:

- a) **Recorte:** definição das unidades de registro (o que será contado) e o contexto (onde essas unidades estão inseridas).
- b) **Enumeração:** estabelecimento de regras para contar as unidades de registro, como a frequência ou a intensidade da ocorrência de cada unidade.
- c) **Classificação e agregação:** escolha das categorias que serão usadas para organizar e agrupar as unidades de registro, sendo que essas categorias podem ser definidas previamente ou podem emergir da análise do material.

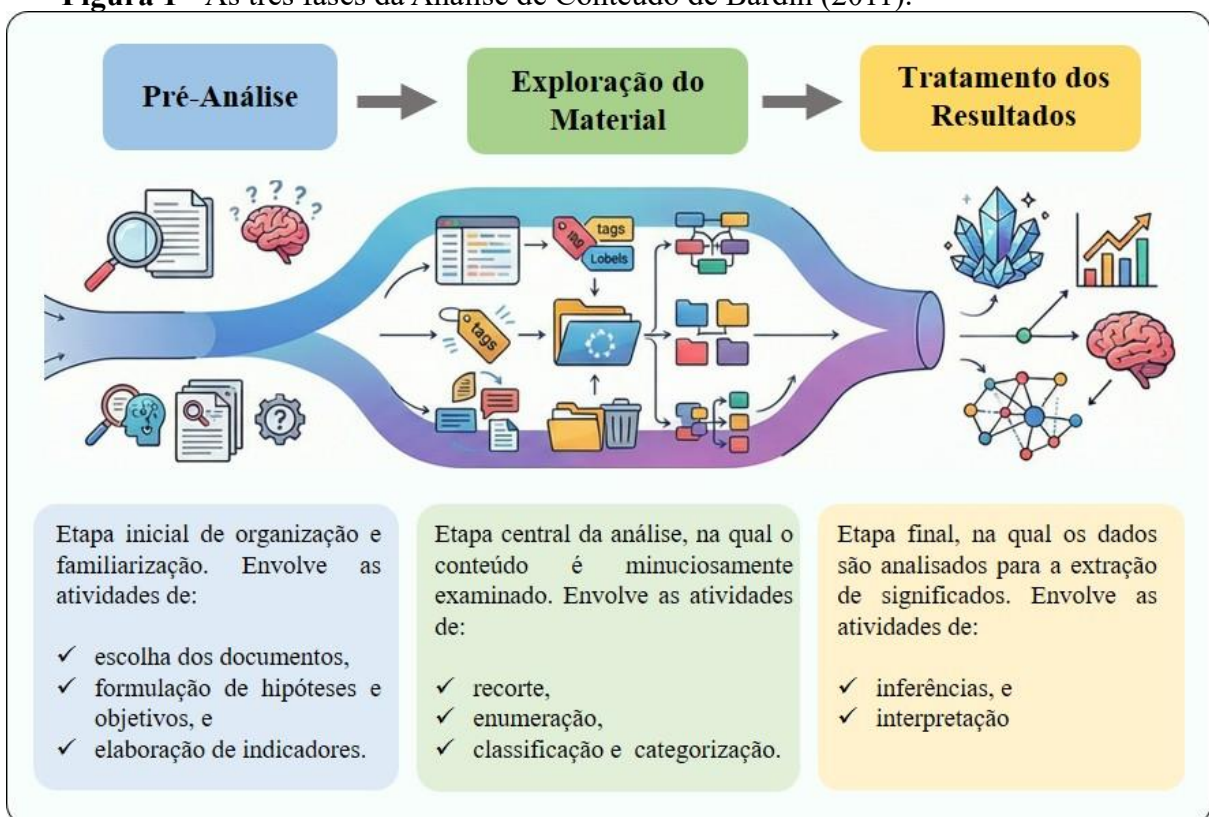
Essa fase é específica, podendo ser realizada manualmente ou com auxílio de software especializado. Ela permite transformar dados brutos em informações organizadas e acessíveis.

III. Tratamento dos Resultados: nessa fase, o objetivo é extrair significados e conclusões a partir da análise realizada. O tratamento envolve tanto uma análise quantitativa quanto

qualitativa dos dados, permitindo a comparação entre diferentes categorias e a identificação de padrões e tendências. As atividades nesta fase incluem:

- a) **Inferência:** que vai além da simples descrição dos dados, permitindo deduzir informações sobre o emissor, o contexto ou os efeitos da mensagem.
- b) **Interpretação:** que busca compreender o significado dos resultados e relacioná-los com o quadro teórico e as questões da pesquisa.

Figura 1 - As três fases da Análise de Conteúdo de Bardin (2011).



Fonte: Elaboração própria (2025).

2.3 Vantagens e limitações da metodologia

A análise de conteúdo permite que o pesquisador transforme dados complexos em informações organizadas, contribuindo para uma compreensão mais ampla e específica do material de estudo. Como destaca Silva e Fossá (2015), a análise de conteúdo oferece inúmeras

vantagens em diversas etapas do processo de pesquisa. Sua flexibilidade é um dos principais pontos fortes, pois pode ser aplicada a uma ampla variedade de fontes de dados, como material jornalístico, entrevistas, vídeos e fotografias. Além disso, a metodologia permite maior compreensão, não se limitando a uma descrição superficial, mas buscando desvendar significados mais profundos e latentes, identificando temas e padrões que emergem do conteúdo específico. Outro aspecto importante é sua aplicação em dados qualitativos, que muitas vezes não podem ser quantificados ou analisados estatisticamente. As autoras lembram que se trata de um método sistemático para classificar e interpretar informações textuais e visuais, transformando-as em dados importantes, além de permitir o uso de inferências, ajudando o pesquisador a compreender as causas e consequências das mensagens, bem como a descobrir o que está "por trás" do significado das palavras.

Silva e Fossá (2015) destacam que a metodologia contribui ainda para a elaboração de categorias, organizando os dados e facilitando a interpretação. É especialmente útil em pesquisas exploratórias, auxiliando na formulação de hipóteses e na identificação de variáveis relevantes. Por fim, a Análise de Conteúdo oferece a flexibilidade de ser abordada tanto de forma qualitativa, analisando características e significados, quanto quantitativamente, contando a frequência de determinadas categorias, o que se torna aplicável a diferentes tipos de pesquisa e objetivos.

A análise de conteúdo, apesar de suas muitas vantagens, também apresenta diversas limitações que devem ser consideradas pelos pesquisadores. Silva e Fossá (2015) destacam que essas limitações podem surgir em diferentes etapas do processo de pesquisa, afetando a validade e a confiabilidade dos resultados. Uma das principais restrições é a subjetividade na interpretação dos dados, que pode influenciar diretamente os resultados, visto que o pesquisador está envolvido em todo o processo e suas opiniões e preconceitos pessoais podem interferir nas conclusões. Outra limitação importante é a demanda de tempo e recursos. A técnica exige

dedicação e paciência, pois a coleta, organização e análise de dados podem ser demoradas e trabalhosas, especialmente em estudos que envolvem grandes volumes de material. A leitura atenta dos documentos e a coleta dos dados exige um tempo significativo do pesquisador, o que requer planejamento e gestão eficiente dos recursos. Além disso, a dificuldade na generalização dos resultados é uma limitação frequentemente encontrada. Como a análise de conteúdo é realizada geralmente em amostras específicas e contextos particulares, os resultados obtidos podem não ser aplicáveis a outros contextos. Por exemplo, um estudo sobre cultura organizacional pode não ser generalizável para outras áreas do conhecimento ou para diferentes situações, lembram Silva e Fossá (2015).

Apesar da análise de conteúdo poder ser utilizada para análise quantitativa, existem limitações, pois em muitos estudos qualitativos, a técnica exclui operações estatísticas e provas de validação, alerta Silva e Fossá (2015). Isso pode limitar a aplicação da análise de conteúdo em contextos que excluem uma análise estatística mais rigorosa. Além disso, a dificuldade em reproduzir resultados é outra limitação relevante, pois o processo de interpretação é complexo e peculiar, o que pode levar a resultados diferentes em estudos semelhantes (Silva e Fossá, 2015).

Marconi e Lakatos (2002) destacam que uma das principais limitações da análise de conteúdo é a possibilidade de subjetividade na interpretação dos dados, e o pesquisador deve estar atento a esse possível viés e buscar formas de minimizá-lo, através da aplicação de técnicas de análise mais sistemáticas e objetivas. Lembram também que a análise de conteúdo não é uma técnica "pronta para usar". Cada estudo exige uma adaptação e reinvenção da metodologia, o que requer um bom domínio técnico e a capacidade do pesquisador em tomar decisões metodológicas adequadas ao seu objeto de estudo. Além disso, as autoras lembram que o acesso aos dados pode ser restrito em alguns casos, seja por questões éticas, legais ou práticas, como o acesso a documentos facultativos ou dados pessoais.

Outro ponto relevante, segundo Marconi e Lakatos (2002), é a visão do observador ao analisar o conteúdo, pois pode tender a criar impressões favoráveis ou desfavoráveis, o que pode influenciar a análise. Além disso, no caso de entrevistas, o comportamento verbal pode não ser totalmente confiável e afetar a precisão dos resultados, pois os entrevistados fornecem respostas que não refletem a realidade, distorcendo a análise. Por fim, lembram que a análise de conteúdo, especialmente quando realizada de forma quantitativa, pode levar a uma perda de informações ricas e detalhadas que podem ser relevantes para a compreensão do fenômeno estudado.

Embora a análise de conteúdo seja uma ferramenta poderosa, Marconi e Lakatos (2002) alertam que é importante que os pesquisadores estejam cientes dessas limitações ao planejar e realizar estudos que a utiliza. A escolha da técnica e os procedimentos metodológicos devem ser feitos de forma consciente, levando em consideração as vantagens e as desvantagens da análise de conteúdo, bem como as características específicas do objeto de estudo.

2.4 O objeto de análise

Para a realização desta pesquisa, realizou-se levantamento da produção acadêmica que aborda a temática “participação popular no planejamento urbano”. Considerando a diversidade de fontes acadêmicas disponíveis, a busca foi realizada nos repositórios digitais de universidades e instituições de pesquisa como a BDTD (Biblioteca Digital de Teses e Dissertações) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, o Oasisbr (Biblioteca Digital de Livros Didáticos CAPES), a Scielo Brasil (Scientific Electronic Library Online), a REDALYC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal).

O recorte temporal da pesquisa foi estabelecido a partir de julho de 2001, marco da promulgação da Lei nº 10.257/2001. A escolha desse período justifica-se pelo fato de que o Estatuto da Cidade instituiu instrumentos normativos e participativos fundamentais para o planejamento urbano no Brasil, como os planos diretores, os conselhos municipais e as audiências públicas, consolidando a participação popular como princípio estruturante das políticas urbanas.

Dessa forma, ao considerar as produções acadêmicas a partir dessa data, busca-se analisar como a participação popular no planejamento urbano tem sido estudada dentro do contexto pós-Estatuto da Cidade, verificando se as pesquisas apontam avanços, desafios e limitações na sua implementação. Além disso, esse recorte permite observar como a literatura acadêmica tem discutido a efetividade da participação popular em um período de consolidação do arcabouço legal, possibilitando uma análise crítica sobre os impactos, as dificuldades e as contradições desse modelo participativo na prática.

O material publicado, a partir de 2001, ultrapassou os 2.000 arquivos, entre teses, dissertações e artigos, detalhado no Quadro 5. Considerando o tempo, os recursos disponíveis e o rigor metodológico necessário para a aplicação da técnica de análise de conteúdo, foi necessário a limitação do material a ser analisado às teses e dissertações, o que permite trabalhar com uma amostra gerenciável. Além disso, teses e dissertações geralmente apresentam maior densidade teórica e empírica, uma vez que são resultados de investigações mais amplas e aprofundadas, frequentemente realizadas ao longo de anos de pesquisa. Esses documentos fornecem uma visão abrangente sobre o tema, com detalhamento metodológico e contextual que pode não estar presente em artigos, que tendem a ser mais concisos devido às limitações editoriais.

Por serem vinculados a programas de pós-graduação, as teses e dissertações também refletem estudos acadêmicos contemporâneos e relevantes para o avanço do conhecimento

sobre o estudo da participação popular no planejamento urbano e garantem maior homogeneidade a análise, o que evita disparidades em termos de objetivos, estrutura e extensão, que poderiam ocorrer caso os artigos fossem incluídos, o que dificultaria a padronização dos critérios analíticos e poderia comprometer a consistência dos resultados.

Quadro 5 - Resultados da busca bibliográfica sobre participação popular no planejamento urbano.

Período	Descritores	Plataforma	Resultados
A partir de 2001	Participação popular no planejamento urbano	BDTD	389 dissertações e teses
		Catálogo de Teses e Dissertações CAPES	4 teses e dissertações
	Participação popular no plano diretor	Oasisbr	582 artigos, teses, dissertações, TCC, Livros
	Ausência popular no planejamento urbano	Scielo Brasil	21 artigos
		REDALYC	1.092 artigos

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base na leitura dos resumos, selecionamos os trabalhos mais alinhados à proposta do estudo. Na triagem inicial, foram identificados pouco mais de 600 documentos entre teses e dissertações. Em uma segunda triagem, mais criteriosa, a seleção das teses e dissertações considerou a relevância dos estudos para a compreensão da participação popular no planejamento urbano. O foco principal foi a abordagem direta e aprofundada sobre os mecanismos participativos, seu impacto na formulação de políticas urbanas e os desafios enfrentados para garantir uma gestão democrática das cidades. Os trabalhos selecionados exploram diferentes contextos e metodologias, contribuindo para uma análise abrangente sobre a temática.

Ao final dessa seleção, foram escolhidas 78 dissertações de mestrado e 23 teses de doutorado. Esses estudos analisaram se a participação foi meramente consultiva ou se, de fato, teve um impacto transformador. Algumas pesquisas foram escolhidas por sua abordagem crítica

sobre a efetividade da participação popular em processos decisivos urbanos. A seleção das teses e dissertações foi, portanto, guiada pela necessidade de compreender tanto os avanços quanto os entraves da participação popular no planejamento urbano. Os estudos selecionados fornecem um panorama abrangente sobre a temática, permitindo uma análise crítica dos processos participativos e apontando caminhos para aprimorar a governança democrática das cidades. A esse conjunto de documentos dá-se o nome de corpus da pesquisa, termo comum em estudos qualitativos e, em especial, na Análise de Conteúdo.

2.5 As técnicas utilizadas na pesquisa

As técnicas, segundo Bardin (2011), são os instrumentos específicos e as operações práticas utilizadas para realizar a análise, sendo os procedimentos concretos para recolher, codificar, classificar e analisar os dados. Por exemplo, a análise categorial, a análise de avaliação, a análise de enunciação, a análise proposicional do discurso, a análise da expressão e a análise das relações são todas técnicas específicas dentro do campo mais amplo da análise de conteúdo e podem envolver contagem de frequências, análise de temas, análise de coocorrências, ou análise da estrutura do discurso, entre outros procedimentos.

O uso combinado das técnicas de análise de conteúdo permite explorar os documentos de forma sistemática e aprofundada. Com base na metodologia proposta por Bardin (2011), a pesquisa utilizou a análise temática, para identificar os principais tópicos, conceitos e padrões apresentados nas teses e dissertações, facilitando a análise das abordagens adotadas pelos autores sobre o tema. Permitiu ainda, identificar as tendências na pesquisa acadêmica, ao agrupar dados qualitativos em categorias significativas (Bardin, 2011) que podem refletir os aspectos essenciais da participação popular no planejamento urbano. Ela também auxiliou na

interpretação das práticas e desafios relacionados a esse aspecto nas diferentes realidades urbanas do Brasil.

Adicionalmente, a pesquisa combinou a Análise Temática com a Análise de Coocorrência, com o objetivo de observar como certos temas, palavras ou conceitos aparecem juntos com mais frequência. Essa abordagem revelou relações importantes entre diferentes aspectos da participação popular, como, por exemplo, a relação entre participação e políticas públicas ou a relação entre participação e questões de desigualdade social.

Tendo em vista que a pesquisa envolve uma comparação entre diferentes cidades e contextos urbanos, a Análise Categorial também foi empregada. Essa técnica permitiu agrupar e comparar as diferentes abordagens empregadas nas teses e dissertações, organizando as diversas perspectivas sobre a participação popular no planejamento urbano.

A combinação dessas três técnicas – Análise Temática, Análise de Coocorrência e Análise Categorial - possibilitou uma análise detalhada e abrangente das teses e dissertações selecionadas. Essa abordagem metodológica se mostrou fundamental, pois ajudou a identificar padrões, lacunas e tendências na literatura sobre participação popular no planejamento urbano. O processo detalhado dessa análise é apresentado no decorrer deste trabalho.

2.5.1 Aplicação das técnicas de análise

O processo de análise adotado nesta pesquisa segue as orientações clássicas de Bardin (2011), estruturando-se em etapas sistemáticas que incluem a pré-análise, a definição das unidades de análise, os processos de codificação e categorização e a interpretação dos resultados (Figura 2). Além disso, a análise foi guiada por questões orientadoras específicas, detalhadas no item 2.6, que auxiliaram na extração das informações presentes nas teses e dissertações examinadas.

Etapa 1: Constituição do Corpus

O corpus desta pesquisa, inicialmente era de 133 documentos acadêmicos previamente selecionados, sendo 105 dissertações de mestrado e 28 teses de doutorado. Com o aprofundamento da análise, alguns trabalhos não se mostraram adequados e foram retirados, permanecendo 78 dissertações e 23 teses.

Esses documentos foram escolhidos com base em critérios de relevância ao tema da pesquisa, a fim de garantir uma amostra significativa para o estudo.

Etapa 2: Leitura Flutuante (Pré-Análise), momento de familiarização com o material, que compreende:

- a) Leitura inicial dos trechos relevantes (introdução, metodologia, aplicação e resultados).
- b) Identificação de ideias gerais e possíveis padrões ou categorias preliminares.
- c) Identificação do período da pesquisa, a distribuição regional e o alcance do estudo.

Etapa 3: definição das unidades de análise, onde são estabelecidos os segmentos específicos de conteúdo que foram codificados e examinados, definindo, assim, a unidade básica de significado para o processo de codificação e análise. Para a presente pesquisa, foram definidas duas unidades principais:

- a) **Unidade de Registro:** trata-se do menor segmento de texto a ser analisado, como palavras, frases ou parágrafos. Essas unidades representam elementos de significado relevantes para os objetivos da pesquisa e são essenciais para a codificação e categorização dos dados.

- b) **Unidade de Contexto:** refere-se a trechos mais amplos, como seções ou capítulos, que ajudam a interpretar o significado das unidades de registro. Essas unidades fornecem o contexto necessário para uma compreensão mais profunda dos dados analisados, garantindo que os significados não sejam analisados de forma isolada.

As questões orientadoras da análise de conteúdo, apresentadas no item 2.6, foram fundamentais para identificar essas unidades, pois permitiram localizar frases, parágrafos e trechos que constituem unidades de registro, bem como passagens mais amplas que se configuram como unidades de contexto.

Etapa 4: codificação e categorização dos conteúdos usando categorias temáticas pré-definidas (baseadas no referencial teórico) ou emergentes (identificadas durante a leitura).

Exemplos de categorias incluem:

- **Dimensão Participativa:** Tipos de participação (consultiva, deliberativa, colaborativa, simbólica).
- **Contexto Urbano ou escala:** Planejamento urbano em pequenas cidades, grandes centros, ou regiões específicas.
- **Desafios e Limitações:** Barreiras enfrentadas na implementação da participação popular.

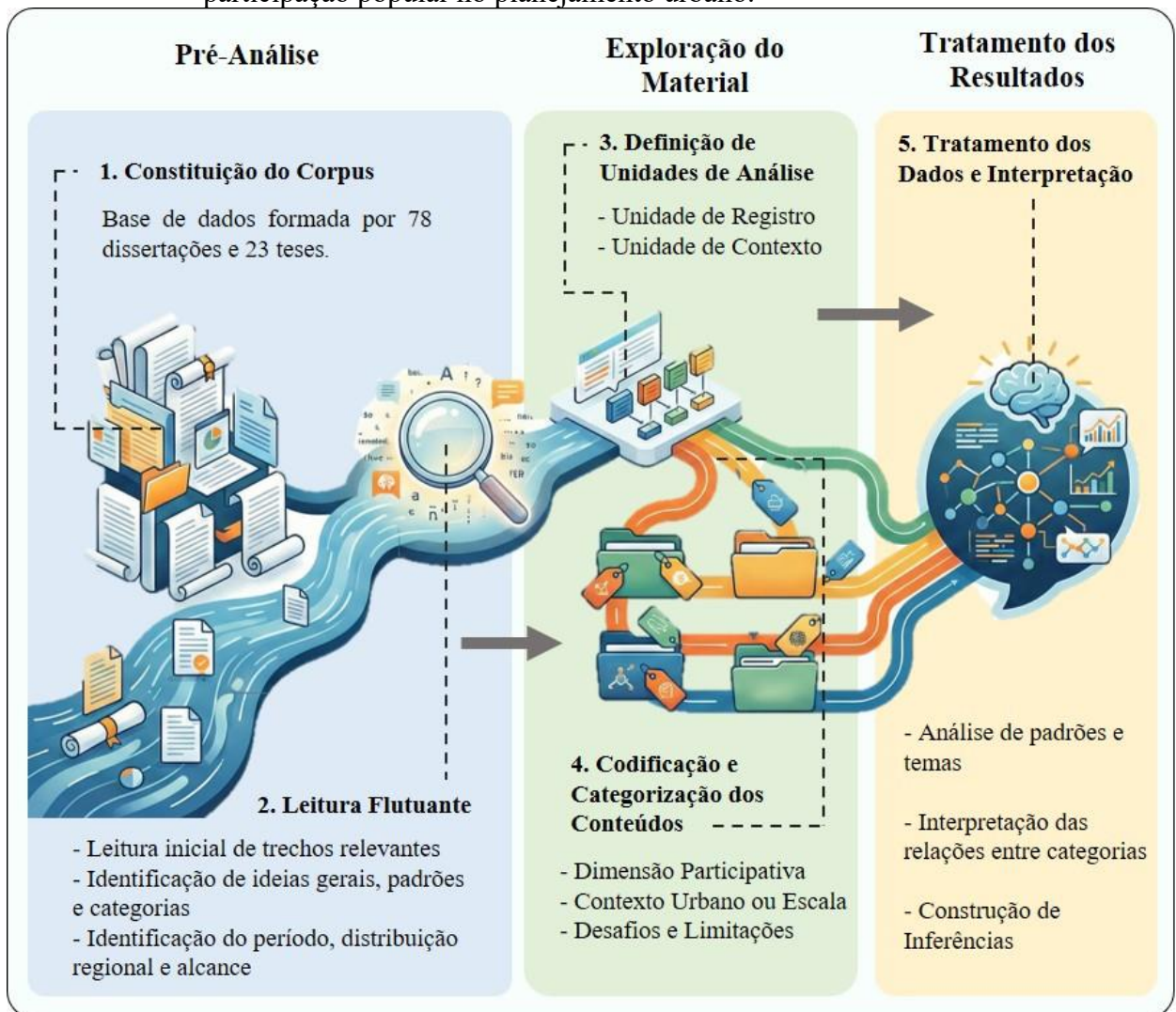
Etapa 5: Tratamento dos Resultados e Interpretação

O tratamento dos resultados buscou:

- a) Analisar padrões e temas identificados para compreensão das representações e significados presentes nos documentos.
- b) Interpretação das relações entre categorias, destacando:
 - Como as diferentes áreas de conhecimento abordam a participação popular.

- Quais são os pontos convergentes e divergentes entre teses e dissertações.
- c) Construção de inferências com base nos dados codificados e sua relação com o referencial teórico.

Figura 2 - Percurso metodológico da análise de conteúdo aplicada ao estudo da participação popular no planejamento urbano.



Fonte: Elaboração própria (2025).

2.5.2 Técnicas de Análise: Temática, Coocorrência e Categorical

2.5.2.1 Análise Temática

A análise temática foi realizada mediante recortes de trechos das teses e dissertações que oferecem respostas as representações e significados atribuídos à participação popular no planejamento urbano. Essa técnica permite:

- a) **Identificação de temas recorrentes:** aspectos como "empoderamento", "impacto no planejamento urbano", "efetividade política" e "ausência popular no planejamento".
- b) **Análise da representatividade:** identificação de casos concretos que demonstram capacidade de influência em contextos urbanos.
- c) **Exploração de contextos específicos:** visão abrangente das condições que favorecem ou limitam o empoderamento da população.

Também foram definidas categorias de participação mais recorrentes, com base em questões como:

- a) Dimensões de participação (consultiva, deliberativa, colaborativa, simbólica).
- b) Momento da participação no planejamento urbano.
- c) Existência de um grau ideal de participação.
- d) Situações em que não há participação.

2.5.2.2 Análise de Coocorrência

Segundo Bardin (2011), a análise de coocorrência examina as relações entre elementos dentro de uma mensagem. Nesta pesquisa, busca-se identificar como os elementos da participação popular interagem nos casos concretos, analisando:

- Relações entre conceitos como "empoderamento", "democracia" e "políticas públicas".
- Construção de redes de significado envolvendo "desafios", "resultados" e "mecanismos de participação".
- Agrupamentos temáticos de impacto urbano.

A análise concentrou-se em como componentes aparecem juntos em uma mesma unidade de contexto. Para isso, realizou-se:

a) Identificação de coocorrências, a partir de questões como:

- Quais conceitos estão mais conectados?
- Há diferenças entre teses e dissertações?
- Como os termos como "efetividade", "impacto", "desafios" e "resultados" coocorrem?
- Quais aspectos (econômicos, sociais, políticos) relacionam-se a efetividade?
- Relação entre desafios e mecanismos de participação (audiências, conselhos).
- Associação entre problemas e soluções (ex.: baixa participação e ferramentas digitais).

b) Interpretação dos Resultados, relacionando conceitos a metodologias e locais de estudo, buscando padrões regionais, institucionais e temporais.

No item h, 2.6, das questões orientadoras da análise de coocorrência fundamentaram essa etapa.

2.5.2.3. Análise Categorical

A análise categorial, uma das técnicas mais comuns da análise de conteúdo, envolve a identificação e classificação de trechos do corpus em categorias temáticas ou conceituais, permitindo o fracionamento do material (Bardin, 2011). Sua aplicação seguiu:

a) Definição de Categorias:

- Categorias a priori: "formas de participação", "desafios", "impactos".
- Categorias emergentes: padrões e nuances identificadas durante a leitura.

Exemplos:

- Dimensões da Participação: consultiva, deliberativa, colaborativa.
- Resultados Avaliados: impactos urbanos e mudanças políticas.
- Níveis de Efetividade: baixa, moderada, alta.

b) **Codificação do Conteúdo e atribuição de códigos**, que consiste na sintetização dos dados, agrupando temas comuns em categorias mais abrangentes. Como afirma Bardin (2016, p.148), “Classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com os outros”.

c) Análise das Categorias

- Frequência de ocorrência.
- Relações entre categorias.
- Comparações entre áreas de conhecimento, tipos de documento e períodos.
- Conexões significativas entre categorias.

d) Identificação de Tendências, Desafios e Oportunidades:

- Novas metodologias participativas.

- Desigualdade social e exclusão de grupos vulneráveis.
- Políticas públicas inovadoras e maior engajamento da sociedade civil.

e) Interpretação e Tratamento dos Resultados

- Compreensão das representações e significados.
- Relação com o empoderamento e à influência nas políticas públicas.
- Identificação de contradições.

2.6 Questões orientadoras da análise de conteúdo

O processo analítico foi conduzido com base em questões orientadoras, elaboradas para guiar a leitura das teses e dissertações e funcionar como instrumento metodológico de extração de informações. Isso permitiu identificar frases, parágrafos, trechos, que são unidades de registro, bem como passagens que explicam ou ampliam o sentido do registro, que são as unidades de contexto.

As perguntas foram formuladas com base nos objetivos gerais da pesquisa e nos eixos teóricos da participação popular: as formas, dimensões, mecanismos, desafios e impactos.

Partindo de uma leitura exploratória inicial dos resumos, a proposta confirmou sua coerência com os princípios da análise categorial e temática de Bardin, garantindo frequência, representatividade, homogeneidade e pertinência das categorias de análise.

Cada grupo de questão foi associado a um eixo temático específico:

a) Sobre o contexto do estudo:

Essas questões buscavam situar a pesquisa no tempo e no espaço, identificando a escala territorial, o contexto institucional e o campo científico de origem:

- Qual é o período de realização da pesquisa?
- Em que cidade, região ou Estado a pesquisa foi realizada?
- Qual é a escala urbana investigada? (bairro, cidade pequena, média, metrópole)
- Qual é a área de conhecimento do programa de pós-graduação?

b) Sobre os objetivos e abordagens

Voltadas à compreensão do propósito de cada trabalho e à forma como a participação é tratada no plano teórico e metodológico:

- Como a participação popular é definida no estudo?
- Quais são os objetivos da pesquisa relacionados à participação popular?
- A abordagem metodológica favorece a escuta ou a análise da participação social?
- Quais atores sociais são considerados ou ouvidos na pesquisa?

c) Sobre as formas e dimensões da participação

Permitem identificar o tipo e o grau de participação observados nos estudos:

- A participação é consultiva, deliberativa, colaborativa ou simbólica?
- Em que momento do planejamento urbano ocorre a participação? (antes, durante ou após a decisão?)
- Há menção a algum grau “ideal” de participação?
- A participação é efetiva ou apenas protocolar?

d) Sobre os mecanismos de participação

Buscam identificar os canais e instrumentos concretos analisados:

- Quais instrumentos ou canais foram estudados (audiências públicas, conselhos, oficinas, plataformas digitais)?
- Como esses mecanismos funcionam na prática?
- Eles influenciaram decisões concretas?

e) Sobre desafios e limitações

Direcionadas à identificação de barreiras relatadas pelos estudos:

- Quais dificuldades ou barreiras são apontadas na efetivação da participação (baixa adesão, desigualdade de acesso, interesses políticos, limitações técnicas)?
- Há menção à exclusão de determinados grupos sociais?

f) Sobre os resultados e impactos

Procuram verificar a efetividade e os efeitos concretos da participação:

- Quais resultados concretos são atribuídos à participação popular?
- A participação produziu algum tipo de empoderamento?
- Houve ganhos em termos de justiça social ou territorial?
- Existem evidências de influência na gestão urbana?

g) Para a análise temática

Essas questões nortearam a identificação de temas e discursos recorrentes:

- Quais temas principais se repetem ao longo da pesquisa?
- Como os conceitos de “democracia”, “cidadania” e “empoderamento” aparecem?
- A ausência da população é tematizada? Como?
- Quais significados são atribuídos à ideia de participação?
- Que discursos se destacam: técnicos, políticos ou comunitários?

h) Para a análise de coocorrência

Utilizadas na etapa de mapeamento semântico, buscando associações entre conceitos e categorias:

- Quais termos aparecem frequentemente juntos (ex.: “desigualdade” e “ausência”; “empoderamento” e “conselhos”)?

- Há relação entre desafios relatados e propostas de solução?
- Quais conceitos se articulam com a ideia de “efetividade da participação”?
- Existem padrões de coocorrência por região ou por tipo de trabalho (tese x dissertação)?

i) Para análise categorial

Voltadas à verificação da presença e articulação das categorias de análise:

- Quais trechos tratam diretamente das categorias principais (participação, desafios, impactos)?
- Há categorias novas ou inesperadas emergindo da leitura?
- Existe relação entre determinadas categorias e o tipo de metodologia adotada?
- Como essas categorias aparecem em diferentes áreas do conhecimento?

j) Para a interpretação final

Foram aplicadas na etapa de síntese e inferência, como foco na construção dos eixos analíticos:

- Que padrões foram identificados com relação ao tema central?
- Quais tendências, desafios e oportunidades se destacam?
- Como os resultados dialogam com o referencial teórico?
- Que relações entre categorias podem ser inferidas?
- Há consensos ou divergências entre os estudos?

As questões não foram aplicadas de modo rígido ou fechado, mas como guia interpretativo, permitindo perceber categorias emergente e garantindo rastreabilidade metodológica, coerência entre objetivos e análise, além de possibilitar a construção de quadros comparativos e sínteses interpretativas.

Ao se aplicar a análise de conteúdo, sustentada pelas etapas metodológicas e guiada pelas questões orientadoras, buscou-se transformar um grande volume de dados qualitativos em informações sistemáticas que revelam tendências, padrões e divergências da pesquisa acadêmica sobre participação popular no planejamento urbano no Brasil. A metodologia adotada se mostrou capaz de produzir uma interpretação rica, fundamentada e coerente, permitindo avançar tanto na compreensão teórica quanto nas implicações práticas do tema.

SEÇÃO 3. A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO

3.1 A Universidade como lócus de conhecimento e transformação social

Na presente seção serão apresentados os resultados do mapeamento e análise da produção acadêmica sobre a participação popular no planejamento urbano, abrangendo as dissertações e teses defendidas em instituições brasileiras. A análise se estrutura em três eixos principais: distribuição temporal, geográfica e institucional da produção acadêmica; principais temas, abordagens e metodologias empregadas.

A compreensão do contexto institucional em que essas produções são desenvolvidas é ponto de partida para interpretar os resultados obtidos. As universidades, enquanto centros de excelência na construção e difusão do conhecimento, desempenham um papel estratégico nesse cenário. Fundamentadas no tripé ensino, pesquisa e extensão, constituem espaços privilegiados de formação, transcendendo o âmbito puramente acadêmico.

O imenso potencial de ação e transformação das Universidades contribui diretamente para o avanço tecnológico, o desenvolvimento científico e a promoção da cidadania, consolidando esses polos como lugar de superação dos desafios contemporâneos. Nesse sentido, torna-se necessário considerar o protagonismo dessas instituições na construção de saberes voltados à transformação social e ao fortalecimento da cidadania, valorizando a pesquisa e a extensão universitária, considerada como um “processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e sociedade” (Nogueira, 2000, p.11).

A criação de universidades no Brasil é recente, ainda mais quando comparada a outros países da América Latina, como Peru e Argentina, por exemplo, que fundaram suas primeiras

universidades já no início da colonização espanhola. No Brasil, durante o domínio português, não houve interesse em criar universidades, uma vez que a política metropolitana era baseada na centralização do saber em Portugal, obrigando os brasileiros a se deslocarem para a Europa, especialmente para Coimbra. O Brasil começou a ter instituições de ensino superior somente no século XIX, com as Faculdades de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, fundadas com a chegada da Família Real.

Mas foi apenas em 1920, com a criação da Universidade do Brasil (atual UFRJ), que o país passou a ter sua primeira universidade, seguido da USP, em 1934. É patente, que o crescimento do ensino superior brasileiro, mesmo que tardiamente, passou a exercer influência cada vez maior na vida política, econômica e cultural brasileira, afirmando as universidades como agentes fundamentais de transformação social.

De acordo com Nobre e Freitas (2017), com os cursos de graduação surgiu a necessidade de se estruturar o sistema universitário brasileiro, organizado por meio do Estatuto das Universidades Brasileiras em 1931, que estabeleceu a universidade como referência para a expansão do sistema e enfatizou a figura do professor catedrático. Esse estatuto permitiu a primeira organização didática capaz de viabilizar a relação de tutoria ou orientação acadêmica entre docente e discente para a conclusão de um curso denominado pós-graduação. Segundo as autoras, no contexto da industrialização e modernização do país entre 1930 e 1960, houve expansão de universidades públicas voltadas para a pesquisa, como a Universidade de São Paulo (1934) e a Universidade de Brasília (1961), contribuindo para o surgimento dos primeiros cursos de mestrado e doutorado no país. O modelo de cátedras, de origem europeia, vigorou por mais de trinta anos, sendo substituído pelo modelo departamental de inspiração americana a partir da reforma de 1968 (Nobre e Freitas, 2017).

Nobre e Freitas (2017) explicam que a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), criada em 1951 com o objetivo de assegurar a existência de

pessoal especializado para o desenvolvimento do país, forneceu um primeiro grande impulso da pós-graduação nos anos 1960, com a regulamentação deste nível de ensino pelo Parecer nº 977/65 do Conselho Federal de Educação (Parecer Sucupira), estruturando os níveis de mestrado e doutorado. Em 1951 também foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para fomento à pesquisa e na formação de pesquisadores.

Segundo Nobre e Freitas (2017), os Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG), criados pela Capes, definiram diretrizes, estratégias e metas para a política de pós-graduação e pesquisa, sendo que o primeiro PNPG (1975-1979) visou institucionalizar o sistema, elevar os padrões e planejar a expansão. Os planos subsequentes focaram na qualidade (segundo PNPG), na integração com o sistema de ciência e tecnologia (terceiro PNPG) e, mais recentemente, na indução estratégica, combate às assimetrias e internacionalização (PNPG 2005-2010 e PNPG 2011-2020). Em 1965, foram classificados 27 cursos de mestrado e 11 de doutorado no Brasil. Em 1976, já eram 699 cursos, chegando a 2016 com 6.131 cursos (Nobre e Freitas, 2017).

No Brasil, as universidades públicas concentram a maioria dos programas de pós-graduação e centros de pesquisa. Devido a isso, a pesquisa acadêmica ocupa um papel central na dinâmica das universidades, de onde provém grande parte da produção de conhecimento e inovação nacional. Os resultados dessas pesquisas quando incorporados à cadeia produtiva, promovem ganhos de produtividade, competitividade e sustentabilidade, além de possibilitar transformações sociais ao levar conhecimento e informação às comunidades.

Dessa forma, compreender o papel estratégico das universidades na produção de conhecimento permite situar a relevância da pesquisa acadêmica no enfrentamento dos desafios contemporâneos, entre eles, a construção de cidades mais democráticas e justas. As teses e dissertações aqui analisadas, contribuem com reflexões críticas sobre os processos de planejamento urbano e o papel decisivo na qualificação das práticas institucionais e na valorização das experiências participativas da sociedade civil. Nesse contexto, a análise da

produção acadêmica que trata da participação popular no planejamento urbano, revela a forma como o tema vem sendo problematizado, abordado e desenvolvido nas teses e dissertações brasileiras. Inevitavelmente, esta pesquisa mostra os caminhos que a universidade tem trilhado para contribuir com a efetivação do direito à cidade, evidenciando seu compromisso com a transformação social e com a construção de processos urbanos mais participativos e inclusivos.

3.2 Panorama geral das instituições e da Produção Acadêmica das dissertações

O resultado do mapeamento da produção acadêmica sobre a participação popular no planejamento urbano parte do levantamento sistematizado das dissertações e teses desenvolvidas em diversas instituições de ensino superior no Brasil, que abordam essa temática de forma direta e reflexiva. A maioria das dissertações e teses foram desenvolvidas em universidades públicas, o que afirma essas instituições como importantes centros científicos e de formação crítica.

A análise da distribuição geográfica e institucional revela que as 78 dissertações selecionadas estão vinculadas a 61 programas de mestrado distintos, sediados em diversas regiões do país, com destaque para os estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O Quadro 6 detalha a distribuição dos programas de mestrado por área temática, evidenciando uma concentração nas áreas de Arquitetura, Urbanismo e Planejamento Urbano (18 programas), seguida por Ciências Sociais e Políticas Públicas (11), Geografia (8 programas), Direito (8) e Desenvolvimento Regional e Territorial (5).

Quadro 6 - Distribuição dos Programas de Pós-Graduação por Área Temática e Instituição (Dissertações).

Área Temática	Principais Instituições (siglas)	Nº de Programas	Exemplos de Linhas de Pesquisa
Arquitetura, Urbanismo e Planejamento Urbano	UFMG, UFSC, USP, UFRGS, UFBA, UFV, UFRN, UFPEl, UFPA, UFF, UNB, PUC-Campinas	18	Planejamento urbano, gestão territorial, habitação e desenho urbano
Geografia	UFMS, UFMG, UFF, UFSC, UEL, UFBA, USP, PUC-Rio	8	Espaço urbano, território, políticas públicas
Ciências Sociais e Políticas Públicas	UFBA, UNICAMP, UNESP, FGV, UECE, UFPR, UFFS, UEPG, UEM	9	Participação social, políticas urbanas, governança
Direito	UNB, UERJ, USP, UFBA, UNIFOR, PUC-Rio, UFF, UCS	8	Direito da Cidade, gestão democrática, planejamento participativo
Desenvolvimento Regional e Territorial	UFPE, UEPB, UFT, PUC-GO, UNICENTRO	5	Desenvolvimento local, políticas territoriais, sustentabilidade
Outros (Engenharia, Administração, Computação, História, Psicologia)	UFV, UNIFEI, UFRGS, UNINOVE, UFSCar	10	Gestão urbana, tecnologias aplicadas, inovação social

Fonte: Elaboração própria (2025), com base nos dados coletados nas dissertações analisadas.

Entre os programas analisados, encontram-se tanto mestrados acadêmicos quanto mestrados profissionais. A inclusão de produções teóricas e aplicadas, amplia a diversidade do material analisado. Além das áreas relacionadas diretamente ao planejamento urbano, também

foram identificados programas inovadores, como os voltados para cidades inteligentes, sustentabilidade, meio ambiente e desenvolvimento comunitário.

Entre as dissertações, a área com maior destaque nas pesquisas é Arquitetura e Urbanismo, com 16 trabalhos. A relação intrínseca da área com a configuração do espaço urbano e com os instrumentos normativos e práticos do planejamento explica a relevância dos estudos nesse campo, que se materializam em muitos dos processos de participação, seja em planos diretores, projetos urbanísticos ou debates sobre patrimônio e uso de solo.

Os trabalhos realizados nos Programas de Pós-graduação em Geografia também são expressivos, com 13 dissertações. A participação é analisada a partir de diferentes perspectivas, sob a ótica da dimensão espacial, integrando a leitura do território às formas de ação política e social.

Outro campo de destaque é o Direito com 12 trabalhos, incluindo Direito Constitucional, Direito da Cidade e Direito Ambiental. Os marcos jurídicos são referenciais dessas pesquisas refletindo a importância da gestão democrática e da necessidade de se assegurar a participação social nos processos decisórios.

As Ciências Sociais e Políticas também apresentam forte inserção nas pesquisas, totalizando 11 dissertações distribuídas entre Ciência Política, Ciências Sociais, Sociologia, Ciências Sociais Aplicadas e Políticas Públicas. Esses trabalhos se dedicam a compreender os processos participativos em suas dimensões institucionais, culturais e sociais, além de investigar mecanismos formais e informais de envolvimento da sociedade civil.

Em paralelo, temos 8 dissertações desenvolvidas nos programas voltados ao Desenvolvimento Urbano, Regional, Territorial e Planejamento. A ênfase nesses trabalhos está na articulação entre participação popular e estratégias de desenvolvimento, indicando que os

processos participativos são vistos como instrumento para promoção da equidade territorial e fortalecimento da cidadania.

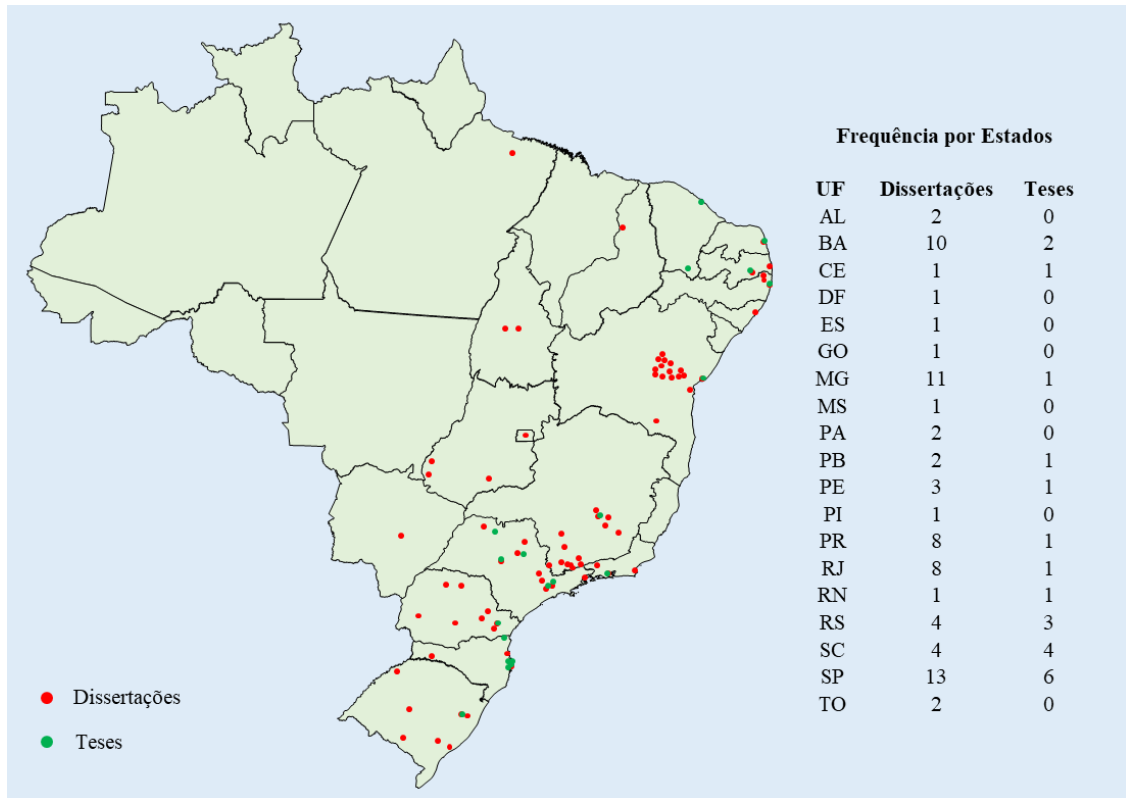
Áreas técnicas marcam presença como a Engenharia Urbana e Ambiental (3 dissertações), Administração (3 dissertações) e Ciência e Tecnologia da Computação (1 dissertação) com trabalhos que refletem uma tendência de aproximação entre a gestão urbana e ferramentas de inovação tecnológica e processos de organização administrativa. A diversidade da abordagem é vista nos trabalhos desenvolvidos nas áreas de Psicologia Social (2 dissertações), além de História, Meio Ambiente & Recursos Hídricos, Serviço Social e Política social com uma dissertação cada.

Como a temática é trabalhada em áreas distintas, confirma a hipótese de que a participação popular no planejamento urbano é objeto de interesse transversal ao mobilizar diferentes campos, assim como o desafio comum a todos é a democratização das decisões sobre o futuro das cidades.

3.2.1 Distribuição territorial das dissertações

A maior parte das dissertações apresenta estudos de caso distribuídos em 86 cidades brasileiras, de 18 Estados, incluindo 16 capitais e o Distrito Federal (Figura 3). Embora as capitais ainda tenham papel importante na agenda de pesquisas (18,6% de um total de 86 municípios), essa interiorização das investigações, com destaque para municípios médios e pequenos, é reflexo da presença de universidades, sedes das pesquisas, localizadas fora dos grandes centros, e da ampliação das temáticas e abordagens que valorizam os contextos locais, inclusive em territórios historicamente periféricos do debate acadêmico.

Figura 3 – Distribuição Geográfica das Cidades Pesquisadas nas Teses e Dissertações (2001–2024).



Fonte: do autor (2025), com base no levantamento das teses e dissertações analisadas.

A relação entre os locais pesquisados e as universidades que sediam os programas de pós-graduação revela uma tendência de proximidade territorial entre os centros de formação e os espaços investigados. Destaca-se que metade das dissertações analisadas tem como objeto de estudo a própria cidade, onde o programa está localizado. Percebe-se uma vinculação entre a produção acadêmica e o contexto urbano das instituições.

Há ainda o predomínio das pesquisas desenvolvidas em instituições da região Sudeste, especialmente nos estados de São Paulo e Minas Gerais. A UFMG, por exemplo, é um dos polos mais ativos da produção de estudos sobre a temática, com pesquisas realizadas em Belo Horizonte, Pedro Leopoldo, Contagem, Ouro Preto e outras cidades mineiras. Situação semelhante é observada na UFBA, cujas dissertações abrangem Salvador, Simões Filho, Vitória da Conquista e Valença. A Universidade Estadual de Londrina (UEL), no Paraná, concentra

dissertações sobre Londrina, Maringá e Cascavel, enquanto a UFSC apresentou investigações sobre Florianópolis e Itajaí. Esse panorama, reforça a importância estratégica das universidades públicas, sejam estaduais ou federais, na estruturação da pesquisa aplicada às realidades locais e regionais.

Outro dado relevante é a representatividade dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, e Santa Catarina, conforme o Quadro 7, que juntos concentram mais de 70% do número de cidades estudadas. Somente em Minas Gerais e Bahia são 36 municípios pesquisados; São Paulo e Paraná, com 16; Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro com 13. Essa ampla diversidade municipal inclui, além de capitais e regiões metropolitanas, municípios de diferentes portes demográficos e níveis de centralidade, como Viçosa, Ouro Preto, Pouso Alegre, Monte Sião (MG); Guarapuava e Araucária (PR); Votuporanga (SP), Simões Filho (BA) entre outros. Tal diversidade reforça que a produção acadêmica analisada abrange contextos territoriais bastante distintos, o que amplia a compreensão sobre as múltiplas formas de participação popular no planejamento urbano.

Esses estados se destacam não apenas pelo número de municípios estudados, mas também pela presença de importantes universidades e programas de pós-graduação, como UFMG, UFV, UNICAMP, UNESP, USP, UEL, UFPR, UFRJ, UERJ, UFRS, UFSC, UFBA, UNE, UFPE, UEPB, UFPB, UFPA, entre outras, que vêm fomentando pesquisas sobre temas urbanos e sociais.

No Nordeste, há dissertações tanto das capitais, como Recife, Maceió e Teresina, quanto cidades do interior, como Santa Rita e Queimadas (PB), Maracanaú (CE), Timbaúba e Nazaré da Mata (PE). Já na região Norte, foram identificados apenas quatro trabalhos sobre a temática: dois em Belém (PA), um em Paraíso do Tocantins e outro em Palmas (TO). A Região Centro-Oeste apresenta um número igualmente reduzido, com pesquisas em Brasília (DF), Campo Grande (MS) e nas cidades goianas de Goiatuba e Mineiros.

Quadro 7 - Estados e Cidades Pesquisados nas Dissertações.

Estado/DF	Nº de Cidades Pesquisadas	Cidades	Nº de Trabalhos
Minas Gerais	18	Belo Horizonte, Caeté, Contagem, Delfim Moreira, Guapé, Itajubá, Itanhandu, Monte Sião, Ouro Preto, Paraguaçu, Pedro Leopoldo, Piranguinho, Pouso Alegre, Santa Bárbara, São José do Alegre, São Lourenço, Viçosa, Wenceslau Braz	12
Bahia	18	Boa Vista do Tupim, Iaçú, Ibiquera, Itaberaba, Itatim, Lajeado, Macajuba, Mundo Novo, Piemonte do Paraguaçu, Piritimba, Rafael Jambeiro, Ruy Barbosa, Salvador, Santa Terezinha, Simões Filho, Tapiramutá, Valença, Vitória da Conquista	8
Paraná	8	Araucária, Cascavel, Castro, Curitiba Guarapuava, Londrina, Maringá, Ponta Grossa	7
São Paulo	8	Araraquara, Bauru, Campinas, Guarulhos, Jundiaí, Ribeirão Preto, São Paulo, Votuporanga	13
Rio Grande do Sul	7	Bagé, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria, Santa Rosa, São José do Norte, Viamão	5
Rio de Janeiro	6	Cabo Frio, Niterói, Paraty, Rio de Janeiro, Volta Redonda, Duque de Caxias	8
Santa Catarina	4	Chapecó, Florianópolis, Itajaí, São José	6

Estado/DF	Nº de Cidades Pesquisadas	Cidades	Nº de Trabalhos
Pernambuco	3	Nazaré da Mata, Recife, Timbaúba	3
Goiás	2	Goiatuba, Mineiros	1
Paraíba	2	Queimadas, Santa Rita	2
Tocantins	2	Palmas, Paraíso do Tocantins	2
Alagoas	1	Maceió	2
Mato Grosso do Sul	1	Campo Grande	1
Piauí	1	Teresina	1
Pará	1	Belém	2
Ceará	1	Maracanaú	1
Espírito Santo	1	Vitória	1
Distrito Federal	1	Brasília	1
Rio Grande do Norte	1	Natal	1
Total	86	Total	77*

* Do total de 78 dissertações analisadas, 77 apresentam recorte empírico em cidades. Uma dissertação de natureza exclusivamente teórica não foi incluída neste levantamento.

Fonte: Elaboração própria (2025), com base na sistematização das dissertações analisadas.

A análise das dissertações também revela que as capitais brasileiras são recorrentes entre os territórios investigados. Nota-se também que estas capitais correspondem às cidades-sede de importantes universidades públicas, como Florianópolis (UFSC), São Paulo (USP), Belo Horizonte (UFMG), Salvador (UFBA), Porto Alegre (UFRS), Recife (UFPE), Belém (UFPA), Rio de Janeiro (UFRJ e UERJ), Recife (UFPE), Brasília (UNB), Maceió (UFAL), Belém (UFPA), entre outras, indicando a centralidade desses espaços na produção acadêmica sobre a participação popular no planejamento urbano. Embora haja diversidade territorial, verifica-se

uma concentração relativa das pesquisas em centros urbanos de maior porte e com forte presença institucional.

3.2.2 As teses: distribuição e tendências institucionais

No que concerne às teses, foram identificadas 23 pesquisas desenvolvidas em 16 programas de doutorado distintos, e que se concentram nas áreas de arquitetura e urbanismo, geografia e Planejamento Urbano e Regional, com menor variedade institucional em relação ao mestrado. O Quadro 8 apresenta a lista consolidada de programas de doutorado e as respectivas teses. A análise também evidencia a existência de programas presentes em ambos os níveis, que aborda a temática no mestrado e tem sua continuidade direta em nível de doutorado, como é o caso da Arquitetura e Urbanismo (USP, UFMG), da Geografia (UFSC) e do Planejamento Urbano e Regional (UFRS). Porém, muitos programas com forte produção em dissertações, como os voltados ao direito ou às políticas pública, não possuem trabalhos de doutorado na temática observada.

A distribuição espacial das 23 teses analisadas, diferentemente das dissertações, revela padrões de concentração regional e institucional da produção acadêmica sobre o tema. Ao observar a localização geográfica das cidades onde se desenvolveram as pesquisas, é possível identificar tendências de centralização em determinados estados e polos universitários.

As capitais Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS) são destaques nas pesquisas em sete trabalhos. Este número se justifica, em parte, pela presença de múltiplos programas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) nas áreas de Engenharia Civil, Engenharia de Produção e Geografia e, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, que abordam a temática de participação popular no planejamento urbano configurando um ambiente acadêmico multidisciplinar voltado à análise do espaço urbano e suas dinâmicas participativas.

No estado de São Paulo, também se encontra muitas teses sobre a temática, analisando a cidade de São Paulo, Campinas, Guarulhos, Bauru, São Carlos e São José do Rio Preto, refletindo a capilaridade institucional da USP, UNESP e UFSCar. Ao todo, São Paulo é o estado com maior diversidade de cidades analisadas. Outras cidades pesquisadas são Natal (RN), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) Campina Grande (PB), Curitiba (PR), Juazeiro do Norte (CE), Belo Horizonte (MG) e Natal (RN).

Entre as instituições que mais concentram teses sobre a temática destacam-se a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), com quatro trabalhos; a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com três cada; e as Universidades Federais de São Carlos (UFSCar), de Pernambuco (UFPE) e Brasília (UnB), com duas teses cada uma. Outras instituições com ocorrência de pesquisas é a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Estadual de Londrina (UEL) e a Universidade Estadual Paulista (UNESP).

Quadro 8 - Programas de Doutorado sobre Participação Popular: consolidação por programa e instituição.

Programa de Pós-Graduação	Instituições (sigla-UF)	Nº de teses
Planejamento Urbano e Regional	UFRGS (RS)	4
Geografia	UnB (DF); UFSC (SC); UFPE (PE)	4
Arquitetura e Urbanismo	UFMG (MG); USP (SP)	4
Ciências Ambientais	UFSCar (SP)	2
Ciências Sociais	UFRN (RN); UFBA (BA)	2
Engenharia Civil	UFSC (SC)	1
Engenharia de Produção	UFSC (SC)	1
Administração	UNIVALI (SC)	1
Políticas Públicas e Formação Humana	UERJ (RJ)	1
Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem	UNESP (SP)	1

Programa de Pós-Graduação	Instituições (sigla-UF)	Nº de teses
Sociologia	UnB (DF)	1
Gestão Urbana	PUC-PR	1
Total	-	23

Fonte: Elaboração própria (2025), com base nas teses analisadas.

A análise da distribuição geográfica e institucional das teses evidencia uma atenção da academia ao tema da participação popular, refletindo os avanços (e desafios) na consolidação da gestão democrática das cidades brasileiras. Convivem, portanto, dois movimentos: a interiorização gradual que incorpora cidades médias e pequenas e diversifica agendas, e a persistência de polos hegemônicos no Sudeste e Sul, responsáveis por boa parte do volume e da visibilidade acadêmica. Essas regiões são destaques na pesquisa, se antagonizando com as regiões Norte e Centro-Oeste, que reúnem uma produção bem menor. Reconhecer tais assimetrias é condição para orientar estratégias comparativas, de cooperação inter-regional e nova seleção de casos, elevando o alcance e relevância pública da pesquisa sobre essa temática.

3.3 Análise Temporal

A evolução da produção acadêmica permite identificar momentos de maior interesse pelo tema e inferir sobre possíveis agentes de influência. Sob essa perspectiva, este tópico propõe identificar padrões na evolução da produção acadêmica sobre participação popular no planejamento urbano evidenciando a distribuição das dissertações e teses ao longo dos anos.

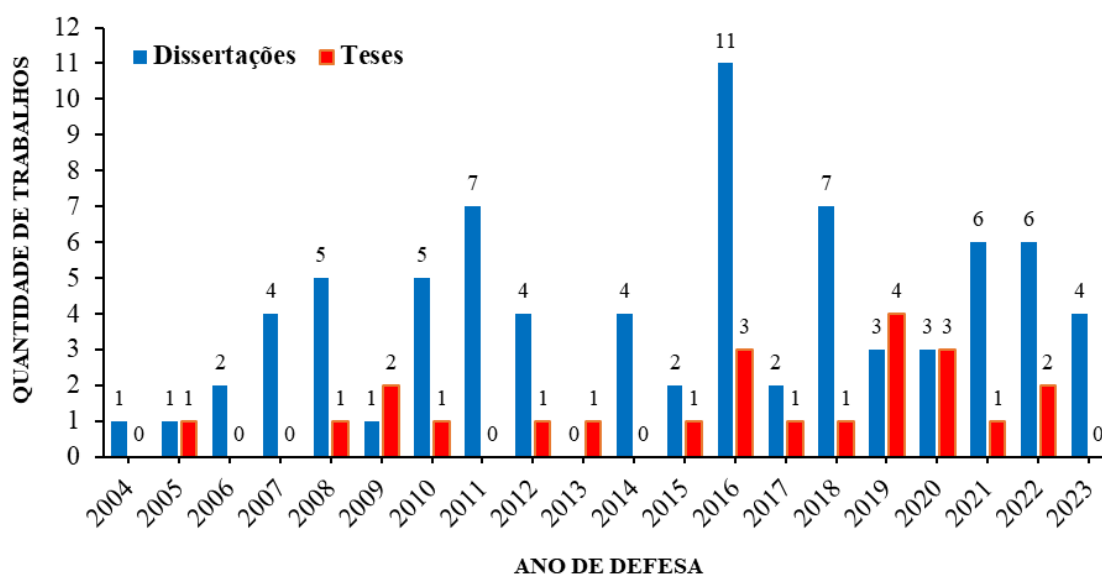
Como apresentado no Quadro 9, entre 2001 e 2009, foram identificadas 14 dissertações (média de 1,26 por ano), e 4 teses (média de 0,44 por ano), enquanto na década seguinte (2010–2019), houve um salto para 45 dissertações (4,5 por ano) e 13 teses (1,3 por ano).

Quadro 9 - Distribuição de dissertações e teses a partir de 2001.

Período	Quantidade Dissertações	Média Anual	Quantidade teses	Média anual
2001 -2009	14	1,26	4	0,44
2010 -2019	45	4,5	13	1,3
2020 – 2024	19	3,8	6	1,2
Total	78	3,25	23	0,96

Fonte: Elaboração própria (2025).

Esse aumento coincide com a consolidação do debate sobre o Estatuto da Cidade (2001), com o posterior desenvolvimento de planos diretores e o fortalecimento dos canais institucionais de participação no planejamento urbano. De 2020 até o momento da análise, foram contabilizadas 19 dissertações (3,8 por ano) e 6 teses (1,2 por ano), o que indica continuidade do interesse acadêmico, mas em ritmo menor (Figura 4).

Figura 4 - Distribuição das teses e dissertações por ano de defesa

Fonte: Elaboração própria (2025).

Apesar de uma aparente redução em relação à década anterior, é necessário considerar que o período ainda está em curso. Além disso, fatores como a pandemia da COVID-19 e o

consequente impacto nos cronogramas de pesquisa e defesa de teses podem ter influenciado na diminuição temporária da produção. Ainda assim, os trabalhos desenvolvidos neste início de década incluem debates em torno da justiça socioespacial, da governança urbana e da crítica às limitações dos processos participativos instituídos. Deve-se considerar também a ampliação dos programas de pós-graduação em diversas regiões do país, contribuindo para a diversificação de abordagens e objetos de estudo.

A distribuição temporal revela não apenas o crescimento institucional dos programas de pós-graduação no Brasil, mas também o amadurecimento do debate teórico e metodológico sobre a gestão democrática das cidades. Outra informação salutar é que as pesquisas desta década passaram a incorporar análises mais empíricas, estudos de caso e investigações sobre a efetividade dos instrumentos participativos no contexto urbano.

3.4 Análise comparativa dos Métodos de Pesquisa das dissertações e teses

A análise das metodologias adotadas nas dissertações e teses que tratam da participação popular no planejamento urbano revela tendências entre o perfil dos programas e as estratégias metodológicas escolhidas para condução das investigações. Em geral, verifica-se que os programas de pós-graduação orientam suas pesquisas a partir de enfoques qualitativos, privilegiando abordagens interpretativas que valorizam o contexto social, político e institucional dos territórios estudados. A busca por uma compreensão aprofundada e crítica da participação popular no planejamento urbano requer que os pesquisadores utilizem ferramentas para expor as contradições entre o discurso da gestão democrática, impulsionado principalmente pelo Estatuto da Cidade, e a prática real, marcada pela pseudoparticipação ou pelo controle estatal.

A maioria dos estudos adota uma abordagem qualitativa ou mista (quali-quantitativa), já que a participação é um fenômeno social complexo, que lida com a dimensão subjetiva da realidade. Para melhor compreender como o conjunto dos trabalhos analisados tratam a questão buscou-se agrupar as metodologias de acordo com sua principal função no processo de pesquisa. Desse modo, constituiu-se três eixos: um, a escuta, que agrupa metodologias e técnicas que visam coletar, registrar e privilegiar a voz, a percepção, os sentimentos, as experiências vividas dos atores sociais, com destaque para a população, líderes comunitários e segmentos excluídos. O segundo eixo, engloba metodologias que se dedicam a avaliar criticamente a participação social, e em vez de apenas coletá-la, prioriza-se a interpretação de dados, documentos e discursos para determinar a qualidade, a efetividade, o grau de poder decisório e o caráter ideológico da participação social. O terceiro eixo engloba métodos inovadores e especializados que se destacam por sua especificidade, combinando, por exemplo, tecnologia ou disciplinas não convencionais com o planejamento urbano.

No primeiro eixo, a **escuta**, se prioriza a experiência vivida, favorecendo a escuta e a apropriação do ponto de vista da população para se construir um conhecimento crítico a partir da base. As principais técnicas que privilegiam a escuta incluem:

- Entrevistas aprofundadas e semi-estruturadas: necessário para “dar voz aos destinatários” (Fonseca, 2020). A exemplo as entrevistas realizadas em diversas dissertações com lideranças de movimentos sociais, gestores, população diretamente envolvida;

- Abordagens etnográficas e de história oral: alguns trabalhos adotam uma imersão de longo prazo ou foco etnográfico/fenomenológico para compreender a natureza do fenômeno e sua estrutura dinâmica. O uso da história oral, como na dissertação de Coelho (2017) sobre Antônio Pereira (Distrito de Ouro Preto), foi considerado o “máximo expoente da pesquisa de campo”, essencial para recuperar a história das lutas a partir de quem as viveu. A pesquisa de

Amorim (2016) sobre o Projeto Nova Luz em São Paulo utilizou análise etnográfica *in loco* para observação da realidade;

- Observação participante: aplicada aos estudos focados em conselhos, comitês ou movimentos, permitindo aos pesquisadores vivenciar a dinâmica em tempo real e observar dimensões não explícitas em documentos. Exemplos, o estudo de Fonseca, (2020), em Belo Horizonte, sobre a Gabinetona, ou de Ferreira (2019) com o acompanhamento de reuniões de conselhos municipais e audiências públicas em Natal-RN;

- Uso de questionário para captar a percepção dos participantes, o que ajuda a caracterizar a representatividade e compreender a dimensão subjetiva: a exemplo, a pesquisa de Oliveira Filho (2009) que aplicou 403 questionários à população de Porto Alegre, ou a de Luz (2016), com 315 questionários para conselheiros municipais de São Paulo e de Villela (2021) aos participantes do Plano Diretor de Maringá.

Já no eixo da **análise**, o objetivo não é apenas registrar opiniões, mas avaliar se a participação foi efetiva e se resultou em poder decisório real para a população. As principais abordagens analíticas e avaliativas são:

- Análise de níveis de participação, utilizados para classificar o grau de envolvimento alcançado, os trabalhos que utilizam escalas e tipologias como “Escada da Participação Cidadã” de Sherry Arnstein e a “Escala de Avaliação da Participação” de Marcelo Souza. Exemplos: o estudo de Santos, (2022) sobre Guarulhos que buscou avaliar o grau de poder que os cidadãos tiveram na revisão do PD;

- Análise documental e jurídica: grande parte das pesquisas utiliza a análise de documentos como fonte principal de dados, o que inclui análise de legislação, atas de audiências públicas, relatórios técnicos, relatórios de mobilização e até mesmo notícias de jornais e processos judiciais. A exemplo, o estudo de Lourencetti (2020) sobre a participação popular em

Bauru – SP, ou, o de Meloncini (2018) sobre o PD de São Paulo, que se baseia nos autos dos processos para discutir os contornos jurídicos da gestão democrática;

- Análise do discurso e representações sociais, como meio de fazer leituras que não estão explícitas. Exemplos, a análise do discurso empregada para “revelar os componentes ideológicos presentes nos atos de fala” na pesquisa de Ferreira (2019). Outros estudos aplicam a Teoria das Representações Sociais (TRS) para confrontar a “cidade concebida” com a “cidade vivida”, como visto no trabalho de Santos (2023);

- Análise orçamentária e de efetividade: alguns estudos focam em comparar demandas da sociedade com políticas públicas e alocação de recursos para verificar a efetividade da participação. Exemplo, o estudo de Rodrigues (2019) investigou se as demandas levantadas pela população de Curitiba foram contempladas nas ações orçamentárias executadas, concluindo que a participação cumpriu apenas uma função burocrática. O estudo de Grave (2015) também se dedicou a verificar quais prioridades eleitas pela sociedade de Simões Filho (BA) foram, de fato, inseridas e implantadas;

- Análise institucional e das relações de classe: estudos com foco na Sociologia e na Ciência Política analisam a participação como um jogo de forças entre as frações de classe, o Estado e os movimentos sociais, como o de Barbabela (2022) que analisa o papel das Administrações Regionais de Belo Horizonte, ou o de Passos (2022) que estudou a trajetória histórica de Conselhos Municipais de Porto Alegre, com foco em como o desenho institucional promove ou limita o poder.

O último eixo, dos métodos **inovadores e especializados** que combinam tecnologia ou disciplinas não convencionais com o planejamento urbano:

- Pesquisa-ação e engajamento tecnológico: o estudo de Pêgas (2005) sobre a Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição em Florianópolis que utilizou pesquisa-ação e entrevistas

abertas para instrumentalizar a comunidade na gestão e planejamento de seu lugar, transformando o pesquisador em agente. E, a dissertação de Paula (2023) sobre o Comitê Colaborativo das cidades do Sul de Minas que aplicou o método de pesquisa-ação e design participativo para desenvolver uma ferramenta tecnológica que melhorasse o engajamento e a colaboração nos processos de elaboração de instrumentos legais.

- Instrumentalização técnica de escuta: a pesquisa de Lopes (2018) que propôs o PeoplePlan, em Pelotas, que é uma ferramenta baseada em Análise Multicritério de Decisão Espacial e SIG, para traduzir a opinião e demandas da população em dados analisáveis, transformando percepção individual em opinião de grupo estruturada;

- Psicologia sócio-histórica: aplicada nos estudos de Polo (2018), em Jundiá, e Mendes (2019), em São Paulo, para acessar a dimensão subjetiva do processo de participação, com objetivo de identificar os sentidos e significados que os participantes atribuem a participação, entendendo-a como uma forma de luta contra a exclusão.

- Análise comportamental: a tese de Lourencetti (2020) sobre Bauru adota a análise do comportamento como referencial teórico-metodológico, usando a contingência de três termos como unidade de análise para descrever as relações de dependência entre eventos ambientais e comportamentais prescritos em leis e nas práticas.

A escolha de métodos de pesquisa nas dissertações e teses está intimamente ligada ao perfil acadêmico e aos objetivos formativos de cada programa. Com base nos dados de frequência de métodos utilizados – especialmente entrevistas, análise documental, observação, estudo de caso e questionário – foi possível perceber padrões distintos entre áreas como Planejamento Urbano, Gestão Pública, Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social e Direito Urbanístico. A seguir, analisa-se como cada campo tende a adotar estratégias metodológicas particulares, dialogando com essas escolhas, com a natureza de sua formação acadêmica e objetivos de pesquisa.

3.4.1 A Geografia

A partir de uma perspectiva crítica e territorializada, a produção acadêmica de programas de pós-graduação em Geografia mobiliza uma diversidade de métodos qualitativos voltados à compreensão das relações entre o espaço urbano e os processos políticos e sociais que o estruturam.

A análise das dissertações e teses revela um padrão metodológico coerente com a Geografia crítica. Todas as pesquisas examinadas adotam uma abordagem qualitativa, com destaque para a análise documental de leis urbanísticas, atas de audiências públicas, planos diretores e demais instrumentos normativos e etnográfica (observação participante e vivências). A investigação dessas fontes revela como os discursos institucionais se materializam (ou não) nas práticas de planejamento, permitindo uma leitura do espaço enquanto produto de relações de poder. Os trabalhos centram-se na análise como o planejamento urbano reproduz ou busca combater a segregação e as desigualdades urbanas. O planejamento é criticado como um processo que frequentemente atende aos interesses do capital.

Muitos estudos priorizam a investigação em escalas microlocais ou de periferia (Lopes, 2010; Sampaio, 2016; Silva, 2016; Rebouças, 2018; Saraiva, 2016, Rizzo, 2013) para capturar a realidade de exclusão e da participação a partir do cotidiano de moradores. Entre as dissertações analisadas, quatro são fundamentadas em estudos de caso, abordando experiências concretas de participação popular nas cidades de Caeté (MG), Campo Grande (MS), Itajaí (SC) e Belo Horizonte (MG). Nesses trabalhos, os pesquisadores articulam análise documental com observação direta, entrevistas com atores institucionais e comunitários e, em alguns casos, inserção em fóruns de participação. Essa combinação metodológica permite compreender tanto os aspectos formais da política urbana quanto a vivência concreta dos sujeitos nos processos de produção e gestão do espaço.

Um caso específico, de Melo (2014), se destaca por adotar uma abordagem teórico-crítica, sem delimitação empírica territorial. Essa dissertação propõe uma reflexão conceitual sobre democracia, Estado e espaço urbano, a partir do materialismo histórico. Embora não trabalhe diretamente com estudo de campo, a investigação se baseia na tradição da Geografia crítica.

Além disso, os objetos de estudo dessas dissertações refletem o compromisso da Geografia com a análise das desigualdades socioespaciais. As pesquisas investigam, por exemplo, a efetividade dos planos diretores participativos, os conflitos gerados por grandes projetos urbanos, como no caso da Linha Verde em Belo Horizonte (Lopes, 2010), e os limites da descentralização nas políticas urbanas (Silva, 2007). Em todos esses casos, a Geografia busca revelar as contradições entre os instrumentos de planejamento e as práticas efetivas de gestão urbana, considerando a dimensão do território como elemento estruturante da ação social.

Já a análise das teses de doutorado em Geografia que abordam a temática são marcadas pela diversidade de enfoques teóricos, contextos territoriais e escolhas metodológicas. Ainda assim, é possível identificar algumas convergências importantes entre os trabalhos, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento da participação como elemento fundamental para a democratização das políticas urbanas e para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

De modo geral, os estudos partem de uma crítica à centralização das decisões no planejamento urbano e buscam compreender o papel dos sujeitos sociais, sobretudo aqueles situados nas periferias urbanas. A tese desenvolvida por Rebouças (2018), na UNB, por exemplo, destaca o “lugar da periferia” como espaço de possibilidade para a efetivação da participação social, abordando os desafios e potencialidades vivenciados pelos moradores desses territórios marginalizados. De forma semelhante, a pesquisa de Saraiva (2016), pela

UFPE, examina a atuação das representações de bairro no contexto do plano diretor de Campina Grande, enfatizando as práticas socioespaciais e os limites da participação institucionalizada.

Outro eixo comum aos trabalhos analisados é o esforço em compreender os efeitos de movimentos globais sobre os mecanismos de participação. É o caso da tese desenvolvida por Santos (2015), pela UFSC, que investiga como a globalização influencia o planejamento urbano de Florianópolis, afetando os canais de participação popular. A perspectiva adotada por essa pesquisa ressalta a tensão entre interesses locais e dinâmicas globais, sugerindo que a estruturação do planejamento urbano ocorre muitas vezes à revelia da população local, mesmo em contextos em que há previsão formal de participação.

Quanto às metodologias adotadas, há predominância de abordagens qualitativas, que incluem entrevistas, análise documental, estudo de narrativas, observação participante e cartografia social. Há também trabalhos que se apoiam em referenciais históricos e na análise crítica de instituições ligadas ao planejamento urbano. A diversidade metodológica é um ponto de distinção entre os estudos, mas todos compartilham a preocupação em acessar vozes e práticas sociais muitas vezes silenciadas nos processos decisórios formais.

As divergências entre os trabalhos se referem ao grau de institucionalização da participação estudada e ao papel atribuído ao Estado e à universidade nos processos analisados. Em alguns casos, a participação é investigada no contexto de instrumentos formais como planos diretores; em outros, a ênfase recai sobre práticas cotidianas e formas não institucionalizadas de engajamento político. No geral, os trabalhos convergem na valorização da participação popular como essencial ao planejamento urbano democrático.

Um resultado comum é a constatação de que a participação observada é frequentemente protocolar, simbólica ou consultiva (pseudoparticipação), não atingindo níveis de deliberação ou autogestão.

As teses e dissertações a seguir (Quadro 10) foram desenvolvidas em programas de Pós-Graduação em Geografia (ou Geografia Humana).

Quadro 10 – Teses (T) e dissertações (D) desenvolvidas em programas de Pós-Graduação em Geografia/Geografia Humana.

Autor (Ano)	Título (T/D)	curso	IES	Cidade(s) de Estudo
Rebouças, F. R. (2018)	O lugar da periferia como possibilidade de efetivação da participação social no planejamento urbano (T)	Geografia	UNB	Salvador (BA) (Periferia)
Saraiva, L. A. P. (2016)	A participação socioespacial das representações de bairro na gestão e no planejamento de Campina Grande/PB (T)	Geografia	UFPE	Campina Grande (PB)
Van Den Brule, D. M. (2020)	Justiça socioespacial e a participação popular no planejamento e gestão urbanos no município de Juazeiro do Norte (T)	Geografia	UFPE	Juazeiro do Norte (CE)
Santos, S. S. (2015)	Entre transformações e permanências: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville (T)	Geografia	UFSC	Florianópolis e Joinville (SC)
Alves, E. A. (2018)	A Participação Popular na Elaboração do Plano Diretor Jovem Participativo de Londrina (D)	Geografia	UEL	Londrina (PR)
Gaspar, F. F. (2016)	Gestão democrática e participação popular: a construção de sujeitos e a busca pelo direito à cidade (D)	Geografia	UFMG	Contagem (MG)
Gonçalves, P. G. (2008)	Limites e possibilidades da Democracia representativa na produção do espaço urbano (D)	Geografia	UFMG	Belo Horizonte (MG)
Lopes, E. (2010)	O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte (D)	Geografia	UFMG	Belo Horizonte (MG)

Marques, G. G. L. (2020)	Plano participativo de mobilidade urbana de Cabo Frio - RJ: desafios e possibilidades (D)	Geografia	UFF	Cabo Frio (RJ)
Melo, M. G. P. (2014)	Democracia, Estado e espaço: elementos para uma crítica materialista do planejamento urbano (D)	Geografia	UFMG	Estudo Teórico (com referências a SP, BH, Porto Alegre, Angra dos Reis)
Resende, M. S. (2007)	A construção do Plano Diretor de Caeté e as (im) possibilidades à participação social (D)	Geografia	UFMG	Caeté (MG)
Sampaio, J. B. (2016)	Florianópolis no processo de elaboração de seu Plano Diretor Participativo entre 2006 e 2014: um território em disputa (D)	Geografia	UFSC	Florianópolis (SC) (Campeche e Continente)
Santos, L. R. C. (2022)	Vivências, percepções e representações na cidade de Valença - Bahia (D)	Geografia	UFBA	Valença (BA)
Santos, S. S. (2008)	Plano Diretor de Itajaí/SC: do desenho da participação à participação sem desenho (D)	Geografia	UFSC	Itajaí (SC)
SILVA, J. L. M. (2016)	Entre a cidade ideal e a cidade real: limites e potencialidades dos processos de participação social na revisão do Plano Diretor do Município de Viçosa - MG (D)	Geografia Humana	USP	Viçosa (MG)
SILVA, W. F. M. (2007)	A descentralização na política urbana de Campo Grande como possibilidade de desenvolvimento (D)	Geografia	UFMS	Campo Grande (MS)
SOARES, G. D. (2016)	Planejamento urbano e segregação espacial no Primeiro Distrito de Duque de Caxias (D)	Geografia	PUC-Rio	Duque de Caxias (RJ) (Primeiro Distrito)

Fonte: Elaboração própria (2025).

3.4.2 Planejamento e desenvolvimento urbano e regional

As dissertações dos programas voltados ao Planejamento Urbano frequentemente adotam uma abordagem de estudo de caso de processos urbanísticos, combinando métodos diversificados qualitativos. É recorrente a análise documental de planos diretores, leis urbanísticas e atas de reuniões participativas. Quase todas as pesquisas dessa área examinaram documentos oficiais do planejamento. Igualmente, mais da metade dessas dissertações empregou entrevistas com atores urbanos (gestores, técnicos, lideranças comunitárias) para entender percepções e dinâmicas dos processos participativos. Muitas também incluíram observação direta ou participante de reuniões e oficinas de planejamento, permitindo ao pesquisador vivenciar a interação entre técnicos e sociedade. Uma parcela das pesquisas incorporou questionários para aferir opiniões da comunidade ou quantificar o grau de participação - cerca de um terço dos trabalhos.

A análise das teses de doutorado desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul revela um campo teórico e metodológico crítico, refletindo sobre os limites e as possibilidades da participação popular no planejamento urbano. As pesquisas compartilham um posicionamento epistemológico alinhado a abordagens críticas e insurgentes, que buscam não apenas interpretar a realidade urbana, mas também intervir nela a partir de novas possibilidades de ação coletiva e democrática.

De maneira geral, todas as teses convergem para a crítica ao modelo tradicional de planejamento urbano, considerado tecnocrático, excludente e insuficiente para enfrentar as desigualdades sociais e territoriais das cidades brasileiras. A tese de Balem (2021) que investiga o “território do comum” se destaca por propor a leitura das práticas urbanas insurgentes como

estratégias de produção de novos territórios e como formas alternativas de planejamento, fundadas em princípios coletivos e autônomos.

A centralidade das ações coletivas contra-hegemônicas também é destaque na tese de Melchior (2019) que analisa a reivindicação de territórios por meio de mobilizações sociais. Essa perspectiva amplia o conceito de participação, incorporando lutas territoriais que extrapolam os canais institucionais. Assim como em outros trabalhos do grupo, a ênfase recai sobre os movimentos sociais como sujeitos políticos que não apenas contestam o planejamento vigente, mas propõem alternativas concretas baseadas em outras formas de gestão do espaço.

Outro eixo comum é a análise histórica da institucionalização da participação popular. Duas das teses, Oliveira Filho (2009) e Siqueira (2019), em particular, se dedicam a examinar a trajetória da democracia participativa em Porto Alegre, cidade símbolo do orçamento participativo. Essas pesquisas refletem sobre o esgotamento de determinadas experiências e os desafios contemporâneos para a manutenção de uma participação efetiva. A investigação sobre o modelo de planejamento urbano participativo revela uma tensão entre os dispositivos formais de participação e as expectativas da sociedade civil, apontando para um processo de despolitização dos espaços participativos.

No que tange às metodologias adotadas, todas as teses se orientam por abordagens qualitativas, mas cada uma apresenta um recorte específico que enriquece o debate. Há uso de pesquisa etnográfica, análise documental, entrevistas, revisão teórica crítica e observação participante. Essa diversidade metodológica é coerente com o enfoque nos sujeitos e nas práticas sociais, permitindo o aprofundamento na análise de experiências concretas e discursos institucionais. Em termos de aparato conceitual, as pesquisas mobilizam autores como Lefebvre, Foucault, Santos e Harvey, entre outros, revelando um embasamento teórico voltado à compreensão crítica do urbano.

As diferenças entre as teses residem principalmente no foco empírico e na escala da análise. Algumas se debruçam sobre práticas localizadas de resistência, enquanto outras têm como foco os instrumentos de planejamento e os marcos normativos da participação institucional. Ainda assim, todas compartilham o entendimento de que o planejamento urbano deve ser reapropriado pela sociedade civil e ressignificado a partir de práticas coletivas e democráticas.

Os trabalhos analisados revelam uma produção acadêmica coerente e engajada, que articula teoria crítica, análise empírica e compromisso político com o direito à cidade. As teses oferecem importantes contribuições para a reflexão sobre os caminhos da participação popular no planejamento urbano, especialmente em um contexto de crescentes retrocessos democráticos e intensificação das desigualdades socioespaciais.

Os trabalhos oriundos dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR), Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, estão relacionados a seguir:

Quadro 11 - Relação das teses e dissertações nas áreas de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Regional

Autor (Ano)	Título (T/D)	Curso/PPG (Área de Concentração)	IES	Cidade(s) de Estudo
Balem, T. (2021)	O território do comum em práticas urbanas insurgentes (T)	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	Porto Alegre/RS, São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Curitiba/PR, Belo Horizonte/MG, Nova York, Istambul, Cairo, Madrid, Lisboa (Análise Comparativa Metropolitana)
Melchior, L.C. (2019)	Reivindicando territórios na cidade contemporânea: experiências de ações coletivas contra-hegemônicas frente à mercantilização do urbano (T)	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	Porto Alegre (RS)

Oliveira Filho, J. T. (2009)	A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre (T)	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	Porto Alegre (RS)
Siqueira, L. F. (2019)	Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre (T)	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	Porto Alegre (RS)
Cury, L. P. (2011)	Estatuto da Cidade: gestão democrática e sua aplicação social (D)	Desenvolvimento e Planejamento Territorial	PUC-GO	Estudo teórico (foco no contexto nacional do Brasil)
Farias, R.S.S. (2004)	Planejamento e gestão participativos em Belém-PA: o Congresso da Cidade (2001-2004) (Dissertação)	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	Belém (PA)
Lima, J. R. (2009)	Percursos do conflito: Os (des) caminhos da Metodologia Participativa dos Planos Diretores dos Municípios da Zona da Mata Norte de Pernambuco (D)	Mestrado em Desenvolvimento Urbano	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Timbaúba (PE) e Nazaré da Mata (PE)
Monteiro, M. L. (2017)	Leituras e desafios de pensar a participação na elaboração do Plano Diretor do município de Queimadas (PB) (D)	Desenvolvimento Regional	UEPB	Queimadas (PB) (Região Metropolitana de Campina Grande)
Passos, R. P. dos (2022)	De Conselho do Plano Diretor a Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental: desenho institucional da participação no urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre (1955-2020) (D)	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	Porto Alegre (RS)
Portela, R.S. (2005)	Planejamento, Participação Popular e Gestão de Políticas Urbanas: A Experiência do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una (Belém-PA) (D)	Planejamento do Desenvolvimento	UFPA	Belém (PA)
Ribeiro, M. L. (2022)	O processo de participação popular no planejamento urbano: considerações sobre o Acesso em: à participação (D)	Desenvolvimento Regional	UFT	Paraíso do Tocantins (TO) (Região Metropolitana de Palmas)
Santana, L. R. (2022)	Participação e construção do consentimento: um estudo sobre o Plano Diretor do Recife 2018 (D)	Desenvolvimento Urbano	UFPE	Recife (PE)
Silva, E. V. P. (2008)	Legitimidade sofismática: um estudo sobre a participação cidadã na implantação de	Desenvolvimento Urbano	UFPE	Recife (PE) (Bairro de São José, Centro)

	empreendimentos de impacto no Recife (D)			
TOSIN, M. C. (2021)	Processos participativos presenciais e virtuais na elaboração de Planos Diretores Municipais: a experiência de Teresina/PI (2017-2019) (D)	Planejamento Urbano e Regional	UFRGS	Teresina (PI)

Fonte: Elaboração própria (2025).

3.4.3 Gestão, Ciências Sociais e Políticas Públicas

As teses e dissertações desenvolvidas nos programas voltados à Gestão, Ciências Sociais e Políticas Públicas, compartilham de uma base de conhecimento e áreas afins focada na análise crítica da gestão urbana, da participação popular e do conflito inerente ao espaço urbano. Nota-se uma metodologia igualmente centrada em casos concretos, porém, com ênfase em avaliação de processos e resultados institucionais. As dissertações em programas de administração pública ou gestão governamental tendem a privilegiar a análise documental de legislações, diretrizes de políticas e relatórios governamentais. Praticamente todos os estudos nesta área fazem esse exame para contextualizar o objeto. Além disso, é recorrente o uso de entrevistas com gestores públicos, conselheiros ou participantes de políticas para coletar informações sobre a implementação e eficácia de mecanismos participativos. Observações de reuniões e audiências também são frequentes, com objetivo de compreender em campo o funcionamento de conselhos e fóruns participativos. Muitas pesquisas de gestão pública adotam um estudo de caso comparativo envolvendo múltiplos municípios ou projetos, em busca de lições comparativas e melhores práticas (aproximadamente 40% mencionaram comparações de casos). Alguns trabalhos desenvolveram critérios de avaliação ou indicadores para julgar a qualidade da participação, enfatizando a vocação prática do campo em fornecer ferramentas de aprimoramento das políticas.

Na área de Serviço Social, o foco é sobre dinâmicas socioeconômicas, desigualdades e participação popular sob ótica da justiça social. As estratégias metodológicas são qualitativas e críticas. A dissertação emprega entrevistas com membros da comunidade, líderes de movimentos sociais ou usuários de políticas. Também é utilizada a observação participante ou pesquisa de campo etnográfica, na qual o pesquisador acompanha reuniões comunitárias, conselhos ou fóruns, vivenciando a realidade local para captar nuances das interações sociais. A análise documental, examinando leis, atas e arquivos históricos, bem como notícias e conteúdos midiáticos, auxiliam compreender a dimensão estrutural das políticas urbanas e a representação dos grupos sociais envolvidos. A preferência recai sobre revisões bibliográficas críticas e relatos qualitativos. Assim, métodos que permitam interpretar relações de poder, dar voz a populações marginalizadas e analisar estruturas sociais (como entrevistas abertas, observação e análise crítica de documentos) conectam metodologicamente a pauta da participação no planejamento urbano com valores e teorias sociais.

A análise das teses dessas áreas, revela um conjunto de pesquisas comprometidas com a crítica das políticas urbanas tradicionais e com a defesa do direito à cidade. As produções analisadas percorrem diferentes abordagens disciplinares e institucionais, mas todas compartilham a preocupação em compreender como se estruturam os conflitos urbanos, os limites dos instrumentos institucionais e as formas de resistência ou mediação construídas pela sociedade civil.

Uma primeira convergência entre os trabalhos percebida está na definição teórico-político da participação popular como direito coletivo, articulado ao direito à moradia e ao território urbano. As teses discutem a insuficiência das normas e políticas públicas em garantir a efetiva democratização da cidade. A tese de Ferreira (2019), da UFRN, por exemplo, propõe uma crítica sociojurídica ao direito urbanístico brasileiro, evidenciando a distância entre o arcabouço legal e as possibilidades reais de participação cidadã nas decisões sobre o território.

Da mesma forma, a tese de Rocha (2010), da UERJ, examina conflitos urbanos na cidade do Rio, mostrando como as políticas públicas, mesmo quando associadas ao discurso da reforma urbana, podem reproduzir exclusões e disputas territoriais.

Outro elemento em comum é o questionamento das formas tradicionais de gestão urbana, especialmente aquelas baseadas em parcerias público-privadas. A exemplo, a tese de Mosquera (2022), desenvolvida na UFBA, foca na atuação de redes de gestão público-privada em projetos de requalificação urbana, como os que ocorrem no centro histórico de Salvador. Essa investigação destaca as assimetrias de poder entre os agentes envolvidos e os efeitos excludentes dessas iniciativas, sobretudo para a população de baixa renda. A tese de Lima (2013) da UnB, realiza uma etnografia institucional sobre o direito à moradia, analisando as estratégias de negociação e resistência no contexto de remoções e regulações fundiárias.

Enquanto algumas teses adotam uma perspectiva sociológica ou antropológica, voltada para as práticas sociais e os conflitos urbanos, outras se aproximam do campo jurídico ou da análise de políticas públicas em sentido estrito.

O Quadro 12, a seguir, relaciona produções acadêmicas das áreas de Gestão, Ciências Sociais e Políticas Públicas.

Quadro 12 - Relação das teses e dissertações nas áreas de Gestão, Ciências Sociais e Políticas Públicas.

Autor (Ano)	Título (T/D)	Curso	IES	Cidade(s) de Estudo
Britto, M. (2019)	Governança e relatório de ponderação de discussão pública: contribuição ao planejamento urbano participativo (T)	Ciências Ambientais (PPGCAM)	UFSCar	São Carlos (SP) (e Coimbra/Portugal, por comparação)
Colenci, P. L. (2017)	Plano diretor municipal e participação popular contributiva avaliados por um modelo integrador (T)	Ciências Ambientais	UFSCar	São Carlos (SP) (e Coimbra/Portugal, por comparação)
Ferreira, A. M. M. (2019)	Direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal-RN: uma crítica	Ciências Sociais	UFRN	Natal (RN) (e Região Metropolitana)

	sócio-jurídica ao direito urbanístico (T)			
Lima, M. A. B. (2013)	Direito à moradia: práticas e legitimidades numa sociedade desigual (T)	Sociologia	UnB	São Paulo (SP) (Complexo de Favelas de Paraisópolis)
Lourencetti, L. A. (2020)	Políticas públicas de desenvolvimento urbano: uma análise comportamental da gestão democrática da cidade (T)	Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem	UNESP	Bauru (SP)
Mosquera, C. A. D. (2022)	Para quem é a cidade? redes sócio institucionais e os processos de desenvolvimento urbano nos centros de Salvador (Brasil) e Cali (Colômbia) (T)	Ciências Sociais	UFBA	Salvador/Brasil e Cali/Colômbia
Nascimento, I. S. (2022)	Insurgências urbanas em contextos tradicionais de planejamento e gestão: um estudo em metrópoles latino-americanas (T)	Gestão Urbana	Pontificia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)	Curitiba -Brasil Bogotá – Colômbia Cidade do México – México Buenos Aires – Argentina Santiago – Chile
Rocha, M. F. (2010)	Políticas públicas e direito à cidade: conflitos sociais e cidadania no Rio de Janeiro (T)	Educação	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)	Rio de Janeiro (RJ) (Metrópole)
SILVEIRA, A.L. T. (2012)	Proposta de diretrizes para avaliação da conformidade de processo de participação popular na gestão pública municipal à luz do Estatuto da Cidade. (T)	Administração e Turismo	Universidade do Vale do Itajaí	Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, São José (SC)
Andrade, C. B. C. (2023)	A participação no âmbito das políticas urbanas: uma proposta a partir da Península de Itapagipe (D)	Desenvolvimento e Gestão Social	UFBA	Península de Itapagipe – Salvador (BA)
Araújo, I. O. (2016)	A participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG: avanço democrático ou mera formalidade? (D)	Administração	UFV	Viçosa (MG)
Braga, J. R. (2012)	Campinas e os desafios da participação	Mestrado em Ciência Política (IFCH)	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	Campinas (SP) (e Região Metropolitana)

	intersectorializada e territorializada (D)			
Grave, D. I. N. (2015)	Avaliação da capacidade de gestão democrática municipal: uma análise da experiência do Plano diretor participativo de Simões Filho (D)	Desenvolvimento e Gestão Social	UFBA	Simões Filho (BA) (Região Metropolitana de Salvador)
Hirata, F. (2010)	A Luta pela Moradia em São Paulo (D)	Ciência Política	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	São Paulo (SP) (Favelas, Ocupações e Região Central)
Leschko, M. A. (2019)	Um estudo sobre instrumentos de participação social na formulação da política habitacional do município de Santa Rosa (D)	Desenvolvimento e Políticas Públicas	Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	Santa Rosa (RS)
Maia, C. B. / Araujo, T. L. (2016)	Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas? Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo (D)	Gestão e Políticas Públicas	Fundação Getúlio Vargas (FGV)	São Paulo (SP)
Marchezini, F. S. (2006)	A participação popular no planejamento urbano: o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória-ES (1984-2001) (D)	História	UFES	Vitória (ES)
Marques, J. V. (2020)	As frações de classe no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Londrina (2018 - 2028) (D)	Serviço Social e Política Social	Universidade Estadual de Londrina (UEL)	Londrina (PR)
Martins, B.V. (2011)	A Presença da ONG Cidade para a Construção de um Planejamento Urbano Democrático em Porto Alegre (D)	Administração	UFRGS	Porto Alegre (PR)
Mendes, A. C. (2019)	Uma andorinha sozinha não faz verão: o processo de participação social em Projetos de Intervenção Urbana (PIU) na cidade de São Paulo (D)	Psicologia Social	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)	São Paulo/SP (Foco no PIU Arco Jurubatuba e Vila Andrade)
Paula, D. (2023)	Plano diretor e processo participativo: um estudo comparativo sobre a	Ciências Sociais Aplicadas	Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)	Ponta Grossa (PR) e Cascavel (PR)

	participação social na construção da política urbana de municípios paranaenses (D)			
Pereira, A. P. S. (2011)	O projeto de revisão do Plano Diretor de Maracanaú - CE: experiência de participação popular? (D)	Políticas Públicas e Sociedade	Universidade Estadual do Ceará (UECE)	Maracanaú (CE) (Região Metropolitana de Fortaleza)
Polo, D.R. (2018)	A dimensão subjetiva do processo participativo no planejamento da cidade: o caso do Plano Diretor Participativo de Jundiaí-SP. (D)	Psicologia Social	PUC – São Paulo	Jundiaí (SP)
Rodrigues, F. C. (2019)	O processo de elaboração de políticas públicas urbanas: um estudo de caso da administração regional do Cajuru em Curitiba - PR (D)	Sociologia	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Curitiba (PR) (Administração Regional do Cajuru)
Santos, M. H. S. (2018)	Análise da revisão do Plano Diretor de Araraquara-SP (2014): Em discussão o papel do Legislativo e os pilares da participação no planejamento urbano (D)	Ciências Sociais	Universidade Estadual Paulista (UNESP/Araraquara)	Araraquara (SP)
Santos, R. S. (2022)	Direito à cidade e participação social: uma análise do processo participativo do plano diretor da cidade de Guarulhos - SP (2011-2019) (D)	Cidades Inteligentes e Sustentáveis	Universidade Nove de Julho (UNINOVE)	Guarulhos (SP) (Região Metropolitana de SP)
SIVA, A. (2021)	As luzes da cidade acesas e o apagamento da Gestão Democrática: uma análise da revisão do Plano Diretor Municipal de Guarapuava, PR 2016/2026 (D)	Desenvolvimento Comunitário	Universidade Estadual do Centro-Oeste	Guarapuava (PR)
Souza, V. M. de (2014)	Análise da participação social no processo de planejamento do desenvolvimento do território Piemonte do Paraguaçu - BA (2005-2013) (D)	Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas	UFRRJ	13 municípios do Território Piemonte do Paraguaçu (BA) - Boa Vista do Tupim, Iaçú, Ibiquera, Itaberaba, Itatim, Lajedinho, Macajuba, Mundo Novo, Piritiba, Rafael

				Jambeiro, Ruy Barbosa, Santa Terezinha, Tapiramutá
VALLE, M. I. M. (2007)	A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais (D)	Administração Pública	Fundação João Pinheiro (FJP)	7 municípios de MG (foco em Pedro Leopoldo e Santa Bárbara, RMBH)
VILLELA, H. P. G. (2021)	Análise do processo participativo na revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade (D)	Ciências Sociais	Universidade Estadual de Maringá (UEM)	Maringá (PR)

Fonte: Elaboração própria (2025).

3.4.4 Arquitetura e Urbanismo

Em programas de Arquitetura e Urbanismo, que combinam perspectivas urbanísticas e projetos, as dissertações geralmente exploram casos específicos de intervenções ou planos urbanos, com abordagem crítica. Predomina o uso de estudos de caso, onde praticamente cada pesquisa foca em uma cidade, ou projeto urbano particular, como objeto central de análise. A análise documental é recorrente, abrangendo planos diretores, legislações municipais e registros de processos participativos, já que a compreensão do arcabouço normativo e técnico é necessária. Ao mesmo tempo, muitas dessas dissertações recorrem a entrevistas com agentes (gestores, comunidade, técnicos de planejamento, arquitetos etc.) para captar diferentes percepções sobre o projeto ou plano estudado. Há trabalhos com observação participante, imersão nas oficinas, audiências públicas ou atividades comunitárias ligadas ao projeto, com foco nas interações espaço-sociais. Diferentemente de planejamento ou gestão, quase nenhuma dissertação utilizou de questionários estruturados; em vez disso, dispuseram de técnicas específicas, como mapeamentos participativos ou análises espaciais com apoio de SIG (Sistemas de Informação Geográfica), a exemplo de um estudo de Lopes (2018), que desenvolveu ferramenta para mapear opiniões da população em mapas urbanos. A pesquisa

nesse campo privilegia a leitura crítica de documentos urbanísticos, ao invés das medições quantitativas tradicionais.

As teses de doutorado em Arquitetura e Urbanismo que tratam da participação popular no planejamento urbano, apresentam uma produção comprometida com a compreensão crítica dos processos de planejamento e com os atores sociais na construção das cidades. As pesquisas, desenvolvidas em instituições como a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), revelam múltiplas formas de atuação popular, com ênfase nas resistências territoriais e disputas institucionais.

É marcante nas teses analisadas a atenção aos movimentos sociais urbanos e sua atuação frente a projetos de reestruturação e políticas de requalificação, muitas vezes excludentes. A tese defendida por Amorim (2016) sobre o Projeto Nova Luz em São Paulo é emblemática nesse sentido: o trabalho examina como os moradores e comerciantes da região central se organizaram contra a ameaça de remoção, mobilizando saberes locais e acionando instrumentos legais para barrar o projeto. Essa experiência é lida como resistência ativa e como produção alternativa de planejamento urbano.

Outro ponto comum é a investigação da interface entre a participação popular institucionalizada e as práticas insurgentes. A tese de Fonseca (2020), por exemplo, busca compreender como as ocupações urbanas e os protestos podem não apenas desafiar o planejamento tradicional, mas também provocar aberturas nas próprias instituições. A autora propõe um olhar ampliado sobre a participação, incluindo as formas de ação direta e o ativismo como componentes legítimos do processo democrático urbano.

No que se refere à metodologia, há uso recorrente de análise documental, entrevistas, observação participante e reconstrução histórica dos processos urbanos. A maioria dos trabalhos combina pesquisa empírica com fundamentação teórica.

Outro aspecto relevante é a dimensão histórica nos estudos. As teses não apenas descrevem os processos atuais de planejamento, mas traçam as continuidades e rupturas que marcaram a urbanização das cidades estudadas. A pesquisa de Teodózio (2008) sobre São José do Rio Preto, por exemplo, remonta aos primórdios do planejamento na cidade para analisar como a técnica e o saber técnico-científico foram sendo incorporados, ou impostos, ao longo do tempo, muitas vezes ignorando as necessidades populares.

Apesar de convergirem na valorização da participação social e na crítica à racionalidade tecnocrática, as teses diferem quanto ao escopo e à escala da análise. Algumas se debruçam sobre processos locais e específicos (como uma resistência pontual), enquanto outras trabalham com séries históricas mais longas ou com articulações entre diferentes escalas (bairro, distrito, metrópole, estado), o que amplia a compreensão das múltiplas formas de participação e resistência que coexistem nas cidades brasileiras.

As teses apresentam críticas ao modelo tradicional de planejamento urbano, revelando os limites da participação institucionalizada e destacando o protagonismo dos movimentos sociais. A seguir, o Quadro 13 apresenta a relação das teses e dissertações da área de Arquitetura e Urbanismo.

Quadro 13 - Relação das teses e dissertações a área de Arquitetura e Urbanismo.

Autor (Ano)	Título (T/D)	Curso/PPG	IES	Cidade(s) de Estudo
Amorim, F. O. (2016)	Uma experiência de mobilização e resistência dos movimentos sociais no processo de planejamento urbano: o Projeto Nova Luz em São Paulo (T)	Arquitetura e Urbanismo	USP	São Paulo (SP) (Região da Luz e Santa Ifigênia)
Fonseca, H. d'A. M. (2020)	Ocupar as ruas e as instituições: a participação popular, a ocupação dos espaços institucionais e o direito à cidade (T)	Arquitetura e Urbanismo	UFMG	Belo Horizonte (MG)
Moreno, R. S. (2016)	Planejamento urbano em Guarulhos: entre o discurso e a prática (1967 a 2016) (T)	Arquitetura e Urbanismo	USP	Guarulhos (SP) (Região Metropolitana de São Paulo)
Teodózio, D. M. (2008)	Do sertão à cidade: planejamento urbano em São José do Rio Preto dos anos 50 aos anos 2000 (T)	Arquitetura e Urbanismo	USP	São José do Rio Preto (SP)

Barbabela, F. M. (2022)	Planejamento e gestão urbanas na escala microlocal: reflexões a partir das Regionais de Belo Horizonte (D)	Mestrado em Arquitetura e Urbanismo (Teoria, produção e experiência do espaço)	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Belo Horizonte (MG) (com foco na Regional Oeste)
Carvalho, M.O. (2011)	Planejamento urbano, participação e comunicação: na elaboração do PDDU 2008 em Salvador (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFBA	Salvador (BA)
Cavanus, A. V. (2021)	Processo de luta por terra e direito à cidade: a atuação dos movimentos sociais em Florianópolis-SC (D)	Arquitetura e Urbanismo	USP	Florianópolis (SC) (e Região Metropolitana)
Coelho, P. P. (2017)	O germe da insurreição para além da metrópole: narrativas da participação e da luta popular em Antônio Pereira, Ouro Preto - MG (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFMG	Distrito de Antônio Pereira, Ouro Preto (MG)
Furukava, C. (2012)	Plano setorial: a construção de estratégias para implementação do plano diretor de Natal (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFRN	Natal (RN) (Bairro de Ponta Negra)
Lopes, M. L. (2018)	PeoplePlan, ferramenta de apoio à espacialização da opinião e demandas da população no processo de planejamento (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFPEl	Pelotas (RS) Bairro Porto
Lopes, R. C. (2014)	A leitura da paisagem do Campeche a partir dos seus atributos perceptivos e da abordagem pelo plano diretor comunitário (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFSC	Florianópolis (SC) (Distrito do Campeche)
Meira, A. A. (2016)	Participação popular no planejamento e gestão urbanas: o caso de Vitória da Conquista-BA (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFV	Vitória da Conquista (BA)
Menezes, K. R. O. (2008)	O Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores: uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFAL	Maceió (AL)
Salomão, T. M. N. (2016)	Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano: uma análise a partir de duas experiências participativas no município de Belo Horizonte (D)	Mestrado em Arquitetura e Urbanismo	UFMG	Belo Horizonte (MG) (OUC ACLO e Vila Mantiqueira)
Oliveira, T. C. R. (2012)	Aspecto comunicativo do processo de elaboração de planos diretores: lições a partir da	Arquitetura e Urbanismo	UFSC	Florianópolis (SC)

	experiência de Florianópolis-SC (D)			
Rossato, T.H. S. (2010)	Um Olhar sobre as Diferentes Percepções dos Participantes da Sociedade Civil na Produção do Plano Diretor de Volta Redonda (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFF	Volta Redonda (RJ)
Sant'ana, J. L. (2007)	Planejamento urbano e planos diretores de Votuporanga: atores, arenas e processos na construção de um modelo de gestão participativa (D)	Urbanismo	PUC-Campinas	Votuporanga (SP)
Santos, W. V. R. (2021)	O processo participativo em projetos de urbanização de favela: estudo sobre experiências em Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (D)	Arquitetura e Urbanismo	UFF	Rio de Janeiro (RJ) (Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Rocinha, Chapéu Mangueira e Babilônia)
Silva, M. G. M. (2010)	Participação popular no município de Campinas: avaliação do processo de elaboração do plano local da macrozona 05 (D)	Urbanismo	PUC-Campinas	Campinas (SP) (Macrozona 05)
Silva, P. C. (2011)	Participação popular no planejamento das cidades: o Programa Cidade pra Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros (D)	Arquitetura e Urbanismo	UnB	Goiatuba (GO) e Mineiros (GO)

Fonte: Elaboração própria (2025)

3.4.5 Direito

Nas dissertações voltadas ao Direito (Direito da Cidade ou linhas de pesquisa em Direito Urbanístico), a metodologia distingue-se por enfatizar a investigação de normas e princípios legais no contexto urbano. Todos os trabalhos nessa área apoiam-se na análise de legislações, planos diretores, pareceres jurídicos e jurisprudência e se baseiam na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade como marco legal. O enfoque do Direito aparece na construção de discussões teóricas sobre conceitos como função social da propriedade, justiça social urbana e direitos difusos. O conceito de direito à cidade (originalmente de Lefebvre) é a principal referência dos trabalhos, entendido como o direito de usufruir a cidade, acesso a serviços e

moradia digna, mas, principalmente, o direito de participar das decisões sobre a produção do espaço urbano. Entretanto, quando essas dissertações jurídicas abordam a implementação de normas urbanas ou avaliam processos participativos previstos em lei, acabam adotando também métodos empíricos para complementar a análise normativa. É o caso de pesquisas que realizaram estudos de caso de planos diretores municipais, incorporando inclusive entrevistas com atores institucionais e sociais e observação de audiências públicas para verificar, na prática, a eficácia dos instrumentos jurídicos. Questionários quantitativos, por outro lado, não foram utilizados.

A principal conclusão em quase todos os trabalhos jurídicos e sócio-jurídicos é o descompasso entre a previsão legal e a prática. Os estudos concluem que a participação é frequentemente limitada a níveis de informação e consulta, sem real poder de deliberação, o que resulta em um “ritual de fachada” (Vasconcelos, 2018), para cumprir protocolo e evitar a anulação por inconstitucionalidade. Outras áreas como o Desenvolvimento Urbano, compartilham dessa interpretação, denominando essa pseudo participação de “legitimidade sofismática” ou “enganosa” (Silva, 2008). A participação, frequentemente, é cooptada ou neutralizada por interesses econômicos e imobiliários, favorecendo os detentores de poder e capital, em detrimento dos anseios populares, esvaziando a função social da propriedade (Vilani, 2006).

A relação desses trabalhos é apresentada no Quadro 14, a seguir:

Quadro 14 - Relação das teses e dissertações a área do Direito.

Autor (Ano)	Título (T/D)	Curso	IES	Cidade(s) de Estudo
Costa, S. R. O. (2021)	Direito à cidade e conflitos socioambientais: um estudo de caso sobre o plano diretor de Niterói de 2019 (D)	Direito Constitucional	UFF	Niterói (RJ)
Figueirêdo, T. A. (2014)	O Ministério Público e o plano diretor: propostas de acompanhamento sob a perspectiva da democracia participativa (D)	Direito (Direito da Cidade)	Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ	Brasília (DF)

Grassi, K. (2015)	O regime legal das audiências públicas na gestão democrática urbana: análise crítica da legislação com aporte do banco de experiências dos planos diretores participativos do sul do Brasil (D)	Direito Ambiental	Universidade de Caxias do Sul (UCS)	Araucária (PR), Castro (PR), Londrina (PR), Maringá (PR), Chapecó (SC), São José (SC), Bagé (RS), Pelotas (RS), Santa Maria (RS), São José do Norte (RS) e Viamão (RS)
Martins, M. A. C. (2011)	Democracia participativa nas comunidades carentes cariocas com Unidades de Polícia Pacificadora: Gestão e planejamento democráticos das políticas públicas urbanas (D)	Direito (Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade)	UERJ	Rio de Janeiro (RJ) (Favelas com UPPs)
Matos, A. B. (2011)	Direito à cidade, plano diretor e gestão participativa: O caso-referência de Paraty (D)	Direito	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)	Paraty (RJ)
Meloncini, M. I. H. (2018)	Gestão democrática na elaboração do plano diretor: o caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº16.050/2014) (D)	Direito do Estado	Universidade de São Paulo (USP)	São Paulo (SP)
Perioto, J. N. (2016)	A participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores: um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, São Paulo (D)	Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito	Universidade de São Paulo (USP - Ribeirão Preto)	Ribeirão Preto (SP)
Porto, L. M. C. (2018)	O direito à moradia em Maceió - AL: formas de atuação estatal e a mediação como perspectiva democrática (D)	Direito e Gestão de Conflitos	Universidade de Fortaleza (UNIFOR)	Maceió (AL)
Rodrigues, L. R. S. (2010)	Participação e legitimidade do plano diretor de desenvolvimento urbano: contribuições à luz do princípio do discurso da teoria do direito de Habermas (D)	Direito	UFBA	Salvador (BA)
Santos, M. J. V. (2023)	Quando o espaço concebido supera o espaço vivido: a influência do capital sobre o planejamento urbano em	Direito	UnB	Palmas (TO)

	Palmas/TO e a (im)possibilidade de um plano diretor achado na rua (D)			
Santos, R. C. (2016)	Quem participa? participação popular e direito à cidade: um estudo de caso do Plano Salvador 500 (D)	Direito	UnB	Salvador (BA)
Vasconcelos, T. M. C. (2018)	Plano Diretor de Niterói: Conflitos e Disputas (D)	Sociologia e Direito	UFF	Niterói (RJ)
Vilani, R. M. (2006)	O princípio de justiça social e ambiental e a eficácia do plano diretor participativo (D)	Direito da Cidade	UERJ	Brasil (análise nacional de municípios e dados IBGE)

Fonte: Elaboração própria (2025).

3.4.6 Engenharias

Os trabalhos nas áreas de engenharias, em contraste com os de Geografia, Sociologia ou Arquitetura e Urbanismo, focam menos na crítica estrutural e na redução das desigualdades e mais na proposição de soluções metodológicas e ferramentas instrumentais para melhorar a eficiência e a qualidade do processo de participação. O padrão percebido é o foco na criação, avaliação e aprimoramento de instrumentos e metodologias para conduzir o processo participativo de forma mais eficiente, com estudos que buscam fornecer “construções teórico-metodológicas” ou sistematização de métodos de consulta.

Há forte influência de teorias de gestão e planejamento de sistemas, o que se traduz em busca por padronização, fluxogramas, avaliação de conformidade, modelagem de maturidade e no desenvolvimento de sistemas colaborativos (Comitê Colaborativo). A exemplo, a tese de Pêgas (2005) que foca em estratégias de comunicação visual e “instrumento motivador para a AAE, ilustrando a aplicação de técnicas gerenciais e de produção ao contexto ambiental.

A preocupação central é medir a efetividade e a qualidade da participação, para além do cumprimento legal. São trabalhos que utilizam muito da escala de participação de Arnstein e Souza para classificar os níveis alcançados. A dissertação de Rigitano (2008), por exemplo,

avalia a experiência do PD de Bauru usando critérios de eficácia e princípios de consulta internacional.

Os trabalhos reconhecem que o planejamento não pode ser exclusivamente tecnocrático e que a “fusão criativa” do saber técnico com o “conhecimento cotidiano” da população é necessário para legitimidade do processo. A tese de Abib (2009), na Engenharia Civil, busca a colaboração entre cientistas, técnicos e a população.

O Quadro 15 relaciona as teses e dissertações desenvolvidas nos programas de pós-graduação em Engenharias.

Quadro 15 - Relação das teses e dissertações a área de Engenharias.

Autor (Ano)	Título (T/D)	Curso	IES	Cidade(s) de Estudo
Abib, S. W. (2009)	Participação popular no planejamento urbano: uma construção teórico-metodológica (T)	Engenharia Civil	UFSC	São José, Santa Catarina (SC)
Pêgas, H. H. N. (2005)	Estratégias de comunicação visual para um processo de avaliação ambiental (AAE) (T)	Engenharia de Produção	UFSC	Florianópolis, Santa Catarina (SC) (Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição)
Aguiar, J. A. A. (2012)	A Participação social no processo de planejamento urbano: um estudo sobre o plano diretor participativo do Município de Santa Rita- PB (D)	Engenharia Urbana e Ambiental	UFPB	Santa Rita (PB)
Barbosa, A.C. (2020)	Técnicas de comunicação socioambiental como estratégia para implementação dos planos municipais de mobilização social (D)	Meio Ambiente e Recursos Hídricos	UNIFEI	Paraguaçu, Itajubá, São José do Alegre, Piranguinho, Delfim Moreira e Wenceslau Braz (MG)
Luz, A. P. F. (2016)	Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas (D)	Engenharia Urbana e Ambiental	PUC-Rio	São Paulo (SP)
Paula, J. H. R. (2023)	Comitê Colaborativo: O uso de um sistema colaborativo na elaboração de instrumentos legais participativos (D)	Ciência e Tecnologia da Computação	UNIFEI	Guapé, Itajubá, Itanhandu, Monte Sião, Pouso Alegre e São Lourenço (MG)
Rigitano, M. H. C. (2008)	Consulta à comunidade: princípios, métodos e avaliação da experiência dos planos diretores do município de Bauru - SP (D)	Engenharia Urbana	UFSCar	Bauru, São Paulo (SP)

Fonte: Elaboração própria (2025).

A análise dos trabalhos revela padrões em termos de foco temático, diagnóstico crítico, desafios e referenciais teóricos, apesar das diferenças inerentes a cada programa e também a cada área do conhecimento. A gestão democrática e a participação popular na política urbana pós Estatuto da Cidade é tema central dos trabalhos cujo foco de investigação, na maior parte deles, é elaboração ou revisão de plano diretor ou de grandes projetos urbanos.

3.5 Enfoques e contextos

A análise das metodologias empregadas nas dissertações e teses permite observar a correspondência entre os métodos adotados e os perfis dos programas de pós-graduação. Cada campo disciplinar imprime sua marca metodológica, guiada por seus referenciais teóricos.

Nas áreas de orientação humanística, como o Serviço Social e o Direito, há ênfase em abordagens que incluem entrevistas semiestruturadas, observação participante e análise crítica de documentos e normativas. Nos programas voltados ao planejamento urbano e à gestão de políticas públicas, verifica-se uma combinação de métodos: estudos de caso, análise documental, entrevistas e, em alguns casos, o uso de indicadores quantitativos de maneira complementar. Essa diversidade metodológica é explicada tanto pela necessidade de compreensão dos contextos sociais e institucionais quanto pela avaliação crítica da eficácia das políticas implementadas.

Por sua vez, a área de Arquitetura e Urbanismo, situada na interseção entre os domínios técnico, projetual e social, tende a adotar uma postura investigativa imersiva. Os estudos de caso, a participação direta em processos territoriais e o diálogo com atores sociais e

institucionais são recorrentes, evidenciando a articulação de abordagens empíricas com os saberes do projeto e da intervenção urbana.

Essas variações metodológicas indicam que não há uma fórmula única na pesquisa sobre a temática. Os métodos são escolhidos com base nas perguntas de pesquisa, nas perspectivas epistemológicas dos programas e nos valores que orientam cada campo do saber. A pluralidade de métodos e a diversidade dos contextos urbanos investigados enriquecem o campo e revelam a complexidade dos processos de participação. Os estudos analisados contribuem significativamente para o debate sobre justiça espacial, políticas públicas e o papel dos diferentes atores sociais na construção das cidades. Ao articular teoria crítica e prática empírica, essas pesquisas evidenciam os limites da participação institucionalizada, a persistência das desigualdades socioespaciais e a importância de formas alternativas de participação protagonizadas por sujeitos historicamente marginalizados.

Além disso, os dados coletados permitem identificar não apenas onde se concentra a produção acadêmica sobre o tema, mas também como diferentes campos disciplinares têm colaborado para o aprofundamento do debate em torno da construção de cidades mais democráticas e participativas. As abordagens metodológicas críticas e históricas adotadas em muitas dessas pesquisas reposicionam o papel do cidadão no planejamento urbano e propõem caminhos para uma cidade construída desde baixo (Rebouças, 2018), com base na inclusão, na justiça social e na escuta ativa das demandas populares.

Embora o senso crítico seja comum, cada área oferece uma contribuição. O Quadro 16, a seguir, apresenta uma síntese dos métodos que distinguem cada área de conhecimento relacionada na pesquisa:

Quadro 16 - Síntese das metodologias e suas contribuições para as áreas de estudo.

Área de Conhecimento	Foco Principal	Metodologia Distintiva	Contribuição/Solução Típica
Geografia	Análise socioespacial crítica (Segregação, Território, Periferia). Maior ênfase no espaço vivido.	Etnografia, análise dialética e materialista do território, escuta de atores na escala microlocal. Mapas	Revelar a luta e o ativismo como formas de resistência e produção do espaço.
Arquitetura/ Urbanismo	Planejamento/Projeto (delimitação, uso do solo, reurbanização de favelas). Foco na materialidade e na disputa projetual.	Análise de documentos e mapas, avaliação pós-ocupação (APO).	Propor alternativas de design/urbanismo e criação de modelos rural urbanos/autogestionários.
Direito	Legalidade, legitimação e procedimento. Foco no arcabouço normativo (CF/88, EC) e na atuação de órgãos de controle (MP, Judiciário).	Análise Sócio-Jurídica e Documental, Teoria do Discurso (Habermas) para avaliar a qualidade do procedimento.	Propor regulamentação de procedimentos (audiências públicas), mediação e consenso para gestão de conflitos.
Ciências Sociais/Gestão	Relações de Poder, classes, política pública (efetividade, luta social). Foco no Bloco no Poder e nas Barreiras Estruturais/Culturais (clientelismo, tecnocracia).	Análise do comportamento (psicologia), sociologia histórica, avaliação de políticas públicas, pesquisa-ação.	Modelos de Avaliação e Tecnologias de Gestão Social (TGS) para aprimorar a governança.
Engenharia	Otimização de Processos, Metodologia e Ferramentas. Foco na eficácia técnica, medição de qualidade e usabilidade de sistemas.	Desenvolvimento de Modelos e Sistemas (AMD, SIG WEB), Pesquisa-Ação para validação de ferramentas.	Construções Teórico-Metodológicas e Ferramentas Tecnológicas para colaboração e espacialização de demandas
Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Regional	Integração entre política urbana, instrumentos de planejamento e gestão territorial. Foco na institucionalização da participação e na coordenação entre Estado e sociedade.	Estudos de caso comparativos, análise institucional e normativa, entrevistas com gestores e conselheiros, análise de planos diretores e instrumentos urbanísticos.	Avaliação da efetividade dos instrumentos participativos e proposição de arranjos institucionais, modelos de governança e diretrizes para o planejamento territorial integrado.

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os trabalhos partem da premissa de que a cidade capitalista brasileira é segregadora, excludente e injusta. As pesquisas analisam como o planejamento (ou a falta dele) reproduz essa desigualdade. Muitos focam a análise em áreas periféricas ou de alta vulnerabilidade social (favelas, vilas, ocupações, distritos distantes).

Há um foco metodológico comum em ouvir os atores sociais, especialmente os marginalizados, por meio de entrevistas semiestruturadas, observação participante e pesquisa etnográfica. Os trabalhos de Geografia e Ciências Sociais, em particular, buscam resgatar a dimensão subjetiva e as vivências (espaço vivido) para contrastar com o planejamento técnico (espaço concebido).

SEÇÃO 4. OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: BARREIRAS, AVANÇOS E PERSPECTIVAS

4.1 Entre o ideal democrático e a prática protocolar

A análise das formas e dimensões da participação no planejamento urbano revela uma tensão constante entre o ideal democrático e a realidade prática. Embora a legislação e muitos pesquisadores advoguem por uma participação autêntica, deliberativa e colaborativa que empodere cidadãos e gere resultados concretos, a prática, frequentemente, se resume a um caráter protocolar e simbólico. Os estudos agrupam-se em diferentes tendências, variando desde experiências de pseudoparticipação até casos em que se verificou efetividade deliberativa e colaborativa.

No plano teórico, uma participação autêntica, deliberativa e colaborativa, capaz de redistribuir poder, ampliar a igualdade de voz e produzir aprendizado social, pressupõe, segundo as teses e dissertações analisadas:

- Inclusão ampla e ativa de sujeitos historicamente marginalizados;
- Informação acessível e linguagem desburocratizada;
- Capacitação de lideranças e devolutivas fidedignas;
- Continuidade decisória do diagnóstico à fiscalização;
- Reconhecimento do conflito como parte constitutiva da política, evitando consensos artificiais;
- Vinculação das decisões participativas a resultados concretos que enfrentem as desigualdades socioespaciais;

- Técnicas e saberes cotidianos devem operar em coautoria, de modo que a população influencie não apenas os meios, mas os fins das políticas de planejamento urbano.

Em contraposição, diversos autores apontam a ocorrência de pseudoparticipação, participação simbólica ou participação protocolar, nas quais os cidadãos são convidados a opinar sem poder decisório efetivo. Nesses casos, os canais participativos funcionam mais como rituais de legitimação do que como instrumentos de co-gestão.

Quanto aos momentos do ciclo do planejamento em que a sociedade é chamada a participar, duas camadas se destacam. A primeira é o ideal normativo que afirma a participação como um processo contínuo em todas as etapas (diagnóstico, formulação, decisão, implementação e monitoramento), com mecanismos de capacitação social, transparência informacional e devolutivas qualificadas. A segunda é a prática observada, que concentra o engajamento, principalmente, no início do ciclo, durante leituras comunitárias, oficinas e construção de diretrizes. A intensidade costuma diminuir à medida que o processo avança para o campo decisório, restando à população funções de informação, validação formal ou gestão de conflitos após fato consumado.

As pesquisas sobre o tema mostram que, entre esses polos do ideal deliberativo e da prática simbólica, há múltiplos graus de experiências participativas. Elas variam desde modelos meramente informativos, nos quais a sociedade é comunicada sobre as decisões já tomadas, até arranjos de co-gestão e cogovernança, em que o poder é efetivamente compartilhado entre Estado e sociedade civil. O Quadro 17, a seguir, sintetiza essas diferentes configurações, destacando os padrões predominantes de participação e a distribuição do poder decisório, compondo um campo de disputa permanente entre participação transformadora e emancipatória e da participação restrita a protocolos administrativos e formais.

Quadro 17 - Padrões de participação e distribuição do poder decisório.

Panorama observado	Características	Mecanismos/etapas mais citados	Ocorrência: autores (ano)
1) Poder decisório centralizado no Executivo / tecnocracia	Decisão raramente se desloca do Executivo ou de arranjos técnico-burocráticos; experiência social alterna frustração e descrédito.	Audiências formais, consultas pouco responsivas, decisões técnicas pré-definidas.	Fonseca, 2020; Balem, 2021; Moreno, 2016; Silva, 2008; Silva (João Luís), 2016; Santana, 2018; Santos, Livia, 2022; Santos, Marcos, 2023; Santos, Samuel, 2008; Rocha, 2010; Aguiar, 2012; Menezes, 2008; Oliveira, 2012; Valle, 2007; Vasconcelos, 2018; Marques (Gabriel), 2020; Marques, Jéssika, 2020; Martins, Bibiana, 2011; Rodrigues, 2010; Rossato, 2010; Sampaio, 2016; Sant'ana, 2007; Silva, 2021; Porto, 2018; Resende, 2007; Pêgas, 2005; Maia e Araújo, 2016; Marchezini, 2006; Santos, Rodrigo, 2022; Santos, Wagner, 2021; Soares, 2016; Tosin, 2021; Villela, 2021; Perioto, 2016; Braga, 2012; Farias, 2004; Luz, 2016; Monteiro, 2017; Salomão, 2016; Passos, 2022; Pereira, 2011; Rodrigues, 2019; Santos, 2016; Santos, 2018.
2) Situações mistas/ambíguas (avanço inicial → regressão)	Processos começam colaborativos (leitura comunitária, oficinas, proposições) e regridem para o consultivo/simbólico ao chegar na tramitação legal ou definição orçamentária; esvaziamento/cooptação nas decisões estratégicas.	Leitura comunitária, oficinas temáticas, consultas; regressão em PPA/LOA, revisão de PD, etapas finais de aprovação.	Maia, 2016; Marques, 2020; Martins, Bibiana Volkmer, 2011; Matos, 2011; Meira, 2016; Meloncini, 2018; Mendes, 2019; Oliveira, 2012; Paula, 2023; Polo, 2018; Portela, 2005; Ribeiro, 2022; Rigitano, 2008; Rossato, 2010; Sampaio, 2016; Santos, 2021; Silva, 2010; Silva, 2011; Silva, 2007; Souza, 2014; Valle, 2007.
3) Deliberação/cogestão (casos minoritários, mas efetivos)	Instâncias deliberativas e arranjos de co-gestão/co-governança geram decisões efetivas, redesenham processos e ampliam corresponsabilidade social.	Conselhos gestores deliberativos, comitês, OP, LabPops (Laboratórios Populares de Lei), pactuações técnico-comunitárias.	Abib, 2009; Fonseca, 2020; Balem, 2021; Coelho, 2017; Gonçalves, 2008; Alves, 2018; Barbabela, 2022; Farias, 2004; Mendes, 2019; Oliveira, 2012; Paula, 2023; Portela, 2005; Rossato, 2010; Santos, Wagner, 2021; Silva, Maitti, 2010; Silva, Priscila, 2011; Silva, Wellington, 2007; Valle, 2007.

Fonte: *Elaboração própria (2025).*

Em contraponto à via institucional, pesquisas como as de Balem (2021), Coelho (2017), Fonseca (2020), Melchior (2019) e Nascimento (2022) destacam a participação insurgente, aquela que ocorre fora dos canais oficiais (ocupações, protestos, redes de resistência e estratégias jurídicas), que surge justamente quando os espaços formais se mostram

insuficientes. Não raro, é nessa via que se identificam freios, revisões ou mudanças de rumo que os dispositivos formais produziram.

A efetividade observada se distribui no seguinte arranjo: na extremidade mais frequente, a participação é protocolar, com baixa incidência de decisões, devolutivas rarefeitas e linguagem técnica que dificulta o controle social, o que retroalimenta a baixa adesão. Em posição intermediária, multiplicam-se experiências com efetividade parcial, nas quais propostas são acolhidas em diagnósticos, diretrizes e textos legais, mas que se diluem na implementação ou beneficiam de modo desproporcional empresários e políticos. Em número menor, há casos de efetividade, associados a arranjos de co-gestão, metodologias colaborativas consistentes e com mobilização social, nos quais a participação não apenas informa, mas decide e transforma. O quadro geral confirma a distância entre mandatos legais e prática corrente, mas também indica caminhos: quando a participação é desenhada para durar, acompanhada de informação inteligível, poder vinculante, mediações competentes e dispositivos de controle social na execução, ela tende a se aproximar do ideal deliberativo tão almejado.

4.2 Formas e mecanismos de participação no planejamento urbano segundo as teses e dissertações

Os trabalhos analisados indicam que, idealmente, a participação popular no planejamento urbano deveria ocorrer de forma contínua, abrangendo todas as etapas do processo (formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos urbanísticos). Essa concepção, respaldada pelo Estatuto da Cidade e por diversas legislações municipais, estabelece que a cidadania participativa não se restrinja a momentos pontuais, mas constitua um processo educativo e político permanente, voltado ao desenvolvimento de capacidades coletivas e ao exercício efetivo do controle social.

Entretanto, as teses e dissertações também demonstram que, na prática, a participação se manifesta de modo fragmentado e irregular, predominando em fases iniciais e se tornando irrelevante nas etapas posteriores. A seguir, apresenta-se as principais formas e momentos identificados no ciclo participativo.

4.2.1 Momentos do ciclo do planejamento

De acordo com as teses e dissertações, a análise das experiências revela que os momentos participativos se distribuem em quatro grandes fases, cada qual com características e graus distintos de engajamento:

a) Diagnóstico e formulação de propostas:

É o momento de maior intensidade participativa. Diversos trabalhos descrevem etapas denominadas “leitura da realidade” ou “leitura comunitária”, nas quais a população expressa suas percepções sobre problemas, tendências e prioridades locais. Essas ações envolvem oficinas descentralizadas, levantamentos comunitários, pesquisas de opinião e grupos temáticos, que servem de subsídio para a formulação de diretrizes preliminares. Além disso, ocorrem atividades de sensibilização, conscientização e mobilização, voltadas a preparar os cidadãos para compreender e intervir nos instrumentos de planejamento.

b) Deliberação e aprovação:

Este momento corresponde às discussões e decisões formais, geralmente mediadas por audiências públicas, conferências e conselhos municipais. Nessa fase, os debates sobre diretrizes, propostas e projetos de lei são sistematizados e encaminhados às instâncias de decisão. Contudo, os estudos apontam que, frequentemente, essas etapas apresentam baixa

capacidade de influência real, funcionando mais como ritos de legitimação das decisões já formuladas.

c) Implementação e monitoramento:

A fase de execução das políticas urbanas constitui uma das dimensões mais frágeis da participação. Em geral, a sociedade é pouco envolvida no acompanhamento das ações, na aplicação dos recursos e na verificação dos resultados. Os conselhos de políticas públicas (quando ativos) exercem papel relevante de controle e fiscalização, mas sua atuação é irregular e, muitas vezes, restrita.

d) Participação insurgente e extra-institucional:

Fora das estruturas formais, as teses e dissertações analisadas identificam formas de participação insurgente, que emergem como resposta à ineficácia dos canais tradicionais. Essas práticas se materializam em manifestações, ocupações, abaixo-assinados e ações judiciais, expressando a cidadania insurgente (Holston, 2013), que reivindica espaços autônomos de decisão e contestação. Essa dimensão extrapola o ciclo técnico do planejamento, pois representa uma participação contínua e contestatória, voltada a enfrentar desigualdades e impor novas agendas urbanas.

4.2.2 Mecanismos de participação: síntese e avaliação crítica

O conjunto de teses e dissertações analisadas descreve um ecossistema de mecanismos participativos, abrangendo instrumentos formais, como audiências públicas, conselhos, oficinas, conferências, OP, plataformas digitais; e não formais e insurgentes, como mobilizações comunitárias, protestos, redes de resistência e ações judiciais.

O estudo permite identificar um conjunto variado de instrumentos participativos, que materializam os diferentes momentos do ciclo. Eles se organizam em três grandes grupos:

- a) Mecanismos institucionais e normatizados: audiências públicas, conselhos, conferências, oficinas participativas, orçamentos participativos e consultas públicas. São previstos em leis e regulamentos, mas sua efetividade depende da abertura política e da capacidade técnica das equipes envolvidas.
- b) Mecanismos colaborativos e tecnológicos: plataformas digitais, fóruns virtuais e sistemas de consulta online, que ampliam o acesso e a transparência, mas ainda apresentam efetividade limitada, devido à linguagem técnica e à ausência de devolutivas vinculantes.
- c) Mecanismos não institucionais e insurgentes: ações diretas, manifestações, campanhas populares e judicialização de causas urbanas. Esses instrumentos funcionam como expressão de resistência social e reação à exclusão institucional, conferindo visibilidade a grupos marginalizados.

A coexistência desses três conjuntos revela que o planejamento urbano contemporâneo é um campo de disputas democráticas, em que a presença da sociedade civil oscila entre o convite formal e a autoinvenção coletiva de espaços de poder. A análise demonstra que, embora a participação seja prevista em lei e amplamente difundida como princípio da gestão democrática, seu funcionamento prático é frequentemente limitado, reproduzindo dinâmicas protocolar-informativas e controle estatal da pauta. O funcionamento prático desses mecanismos e seus efeitos concretos sobre as decisões urbanas foi sintetizado do seguinte modo:

- a) Barreiras estruturais à efetividade:

A funcionalidade dos mecanismos de participação no planejamento urbano depara-se com uma série complexa de dificuldades e barreiras, que se manifestam nas esferas política,

social, informacional e metodológica. Frequentemente, comprometem a capacidade dos cidadãos de influenciar concretamente as decisões sobre o futuro de suas cidades.

Um dos desafios à participação, observados nas teses e dissertações, é a baixa adesão e a falta de uma tradição participativa. Muitos dos trabalhos analisados apontam para uma “apatia participativa” generalizada, onde a população se mostra “pouco habituada” ou “desinteressada por política”. Essa inércia é atribuída ao “descrédito da sociedade em relação à vida política”, à percepção de que “a participação não trará resultados efetivos”, ou à crença de que os cidadãos são “incapazes de nela intervir”. A desmobilização é evidente quando a participação se torna esporádica ou os participantes não se mantêm engajados até o fim dos trabalhos. A paralização de programas participativos, como o OP, também contribui para o enfraquecimento da mobilização cidadã.

Outra barreira é a desigualdade de acesso à informação e a falta de transparência. A linguagem técnica e os jargões de especialistas são frequentemente inacessíveis à grande parcela da população, dificultando a compreensão e o debate aprofundado. A “informação precária, desorganizada e não sistematizada” a “ausência de informações claras” impedem que os cidadãos, especialmente aqueles com menor escolaridade, possam se preparar adequadamente. A falta de divulgação eficaz, mais materiais compreensíveis e o não fornecimento de dados sobre a aplicação dos recursos, contribuem para a desconfiança e a percepção de que as decisões são tomadas “a portas fechadas”. Em tempo de avanços tecnológicos em redes, as ferramentas digitais como sites, blogs, redes sociais, plataformas de consulta, embora tenham o potencial de ampliar o alcance e a transparência, é apresentado nas pesquisas com efetividade prática limitada. A linguagem técnica nos ambientes digitais, a “falta de publicização dos documentos”, a dependência de acesso à internet e a falta de retorno às contribuições são barreiras comuns. O uso das ferramentas digitais ainda se mostra limitado, sendo utilizadas mais para divulgar informações ou coletar sugestões genéricas, e em poucas

vezes como meio de uma deliberação aprofundada ou especializada. Muitos cidadãos sequer tomam conhecimento da divulgação.

Interesses políticos conflitantes e estruturas de poder, muitas vezes, minam a participação popular nos processos de planejamento urbano. Entre os atores que mais influenciam esse campo, destaca-se o setor imobiliário, cuja capacidade econômica e articulação política lhe confere condições privilegiadas de incidência sobre o poder público e sobre a definição das políticas urbanas. Segundo os trabalhos, o planejamento urbano constitui uma arena estratégica de disputa, envolvendo interesses de grupos sociais, classes, instituições e empresas, mas na qual determinados agentes econômicos dispõem de maior capacidade de pressão, negociação e acesso às instâncias decisórias. Frequentemente, as decisões são majoritariamente tomadas de forma vertical pelo poder público, enquanto a participação é mobilizada apenas para legitimar decisões previamente negociadas para dar uma aparência democrática aos processos. A cooptação de lideranças, o clientelismo e a resistência do Estado em repartir poder são mecanismos que desvirtuam o propósito participativo. Nesse contexto, a influência de “atores economicamente privilegiados”, especialmente ligados ao mercado imobiliário, sobrepõe-se às necessidades da maioria da população, moldando o planejamento urbano em função da valorização da terra, da rentabilidade dos empreendimentos e da manutenção de interesses privados.

As limitações técnicas e metodológicas dos próprios mecanismos de participação representam um entrave significativo. A “rigidez” e a “burocracia” dos procedimentos, aliadas à falta de um corpo técnico administrativo capacitado e a ausência de metodologias gerais unificadas, dificultam a condução eficaz dos processos. A complexidade em caracterizar a participação e a limitação do tempo de fala nas audiências públicas e a falta de assessoria técnica adequada limitam a capacidade dos cidadãos de apresentar propostas consistentes. A falta de

acessibilidade logística para eventos e a precariedade da infraestrutura para as atividades participativas também desestimulam o engajamento.

b) As práticas institucionais e sua efetividade:

Os conselhos municipais, idealizados como espaços deliberativos ou consultivos, com composição híbrida de representantes do Estado e da sociedade civil, na prática, em muitos casos, como analisado em diversos trabalhos, são “meramente figurativos”. Conselhos, mesmo que formalmente deliberativos, têm seu poder limitado por “voto de minerva” do poder público. No geral, são esvaziados de poder decisório, ou funcionam com “postura homologadora” de análises técnicas prévias. A cooptação de lideranças e a elitização política podem ocorrer, transformando-os em instâncias de legitimação de interesses diversos, que não necessariamente da população. Do mesmo modo, conforme encontrado em algumas pesquisas, as oficinas participativas e os seminários, instrumentos que podem ser organizados para coleta de dados (leitura da realidade) e formulação de propostas, utilizando técnicas como mapas, tarjetas e trabalho em grupos, com frequência, tem seu processo direcionado pela equipe técnica, com a metodologia “fechada” e focada em aspectos técnicos. Apesar disso, algumas experiências revelam avanços concretos:

- O Orçamento Participativo (Barbabela, 2022; Meira, 2016; Martins, 2017; Oliveira Filho, 2009; Siqueira, 2019) demonstrou capacidade real de influenciar a alocação de recursos;
- O Conselho Municipal de Desenvolvimento Social de Lages-SC (Leschko, 2019) exerceu papel deliberativo efetivo;
- O CONCIDADE de Campinas (Silva, 2010) possibilitou coesão entre governo e sociedade;
- Os Conselhos Regionais de Campo Grande (Silva, 2007) influenciaram diretamente a execução de obras públicas.

c) Participação não institucional e insurgente:

Em nosso estudo, chamou atenção as pesquisas que tratam de formas de participação que operam fora ou à margem dos canais institucionais, na busca por contestar e resistir a imposições recorrentes. Os mecanismos informais e insurgentes partem de movimentos sociais, associações ou coletivos que utilizam “táticas de resistência” como manifestações, protestos, ocupações, abaixo-assinados e denúncia para pressionar o poder público e visibilizar suas demandas, buscando a “inclusão autodeterminada” e um “contra-poder”. Em muitos casos relatados se recorre ao Ministério Público e a ações judiciais (como ações civis públicas e liminares) para contestar processos falhos, exigir transparência e proteger direitos. Em contextos de desconfiança nas instituições formais, moradores podem recorrer a “canais informais” para mediação de conflitos ou cobrança de direitos.

Essas ações insurgentes, embora pontuais, reforçam o papel da sociedade civil como agente de controle social e de inovação democrática:

- Fonseca (2020) analisa o mandato coletivo em Belo Horizonte e suas ações judiciais que impediram concessões urbanísticas;

- Martins (2011) documenta a atuação da ONG Cidade, em Porto Alegre, com influência direta em decisões urbanas;

- Furukava (2012) e Lopes (2014) mostram mobilizações comunitárias capazes de alterar planos e barrar projetos;

- Rossato (2010) descreve conquistas locais na coibição da ociosidade da terra em Volta Redonda;

- Santos (2021) registra experiências de autogestão e planejamento popular em comunidades do Rio de Janeiro;

- Nascimento (2022) analisa ações insurgentes em cinco metrópoles latino-americanas de diferentes escalas.

d) Inovações e práticas colaborativas:

Apesar de incontáveis limitações à participação social, as teses e dissertações mostraram que a participação pode ser efetiva quando há vontade política e esforço metodológico. Essa não é a regra, e poucas experiências foram relatadas nesse sentido: em alguns casos, constatou-se uma “relação de colaboração” entre técnicos e comunidade, que atuaram como “co-autores” na construção das políticas, influenciando diretamente a divisão territorial e a definição de problemas e objetivos. A atuação de conselhos municipais, em alguns contextos, também influenciou a aprovação de obras ou alterações legislativas. O uso de sistemas colaborativos digitais pode otimizar o engajamento e a deliberação, superando desafios de baixa participação. Ações diretas e organizadas de movimentos sociais conseguiram alterar projetos, como a inclusão de ciclovias em leis municipais ou a alteração de critérios de delimitação de áreas urbanas.

4.3 Análise Categorical: da organização dos dados à interpretação

A Análise Categorical é utilizada para organizar, classificar e interpretar um grande volume de dados qualitativos, ideal para nossa proposta de trabalho que é de analisar textos de teses e dissertações. Seu objetivo principal é reduzir a complexidade da informação, agrupando-a em temas ou categorias que permitam identificar padrões, relações e os significados subjacentes ao discurso dos documentos ou dos atores sociais (Bardin, 2011).

O processo, conforme demonstrado nas teses e dissertações, desenvolve-se em duas etapas principais e complementares que é a definição de categorias principais e a identificação de categorias novas ou emergentes.

A definição de categorias principais (abordagem dedutiva) ou categorias-eixo, é estabelecida com base nos objetos da pesquisa e no referencial teórico adotado. Essas categorias funcionam como um roteiro inicial para a leitura e organização do material (Bardin, 2011). No contexto das teses e dissertações, analisadas neste trabalho, as categorias principais pré-definidas são “Participação, Desafios e Impactos”.

No passo seguinte, foi feito a extração de citações e ideias que se referem diretamente a cada uma dessas categorias. Este processo agrupa as informações pertinentes, permitindo uma análise focada e comparativa de como cada tema é tratado nos diferentes textos. Por exemplo, todos os trechos que definem participação popular são agrupados na categoria “Participação”, enquanto as descrições de problemas como falta de infraestrutura ou conflitos políticos são alocadas na categoria “Desafios”.

A Participação, tema central nas pesquisas, definida tanto em seu ideal democrático quanto em seu contexto legal de aplicação, pode ser entendida como um processo social no qual o indivíduo se descobre como sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais (Aguiar, 2012), mas também, como uma conquista social e uma “autopromoção”, e não como algo imposto ou concedido (Silveira, 2012). Para ser efetiva, a participação deve ser qualitativa (Abib, 2009) e implica em tomar parte, participação ativa e intensa, não apenas em fazer parte – participação passiva (Aguiar, 2012).

Os Desafios, abordam obstáculos estruturais, políticos, técnicos e socioeconômicos que impedem a participação efetiva e a concretização de políticas urbanas justas. A urbanização brasileira tradicional é caracterizada como patrimonialista-clientelista, resultando em uma lógica de ocupação espacial segregadora (Abib, 2009; Rocha, 2010). Essa tradição se manifesta na resistência à redistribuição do poder por parte dos grupos dominantes (Aguiar, 2012; Valle, 2007). Há uma crise da democracia representativa e de legitimidade do Estado, com desconfiança nos representantes, expansão da corrupção e abuso de poder (Colenci, 2017;

Gonçalves, 2008). O sistema judiciário é, por vezes, visto como conservador e formalista, priorizando o direito de propriedade sobre os direitos sociais (Rocha, 2010). O planejamento enfrenta instabilidade, inconstância e imediatismo, com a administração pública sendo frequentemente burocratizada e centralizadora (Colenci, 2017; Oliveira Filho, 2009; Silveira, 2012; Barbabela, 2022). Barreiras técnicas e de processo, como a tecnocracia e sua linguagem cifrada, dificultam a compreensão e o engajamento do cidadão comum (Alves, 2018; Passo, 2022; Soares, 2016; Aguiar, 2012). A assimetria informacional, o formalismo, a segregação, a lógica de mercado, a insegurança e a precariedade dos serviços públicos são parte dos desafios relatados nas teses e dissertações.

Por último, os Impactos, interpretados também como consequência, ganhos, referem-se aos resultados observados por políticas urbana e da participação, incluindo conquistas legais, transformações sociais, ou a perpetuação de desigualdades (Abib, 2009). As teses e dissertações trazem como impactos positivos advindos da participação, a legitimidade social às decisões e o aprimoramento da qualidade das políticas públicas, a inversão de prioridades, uma maior conscientização, conquistas legais, resistência e contestação. Por outro lado, há também os impactos negativos que se materializam na reprodução da segregação, no descrédito e apatia do cidadão, na fragilização das lutas, nos vícios de gestão e na judicialização.

A análise categorial, em sua dimensão indutiva, ultrapassa o simples enquadramento dos dados em categorias previamente definidas. Uma etapa essencial do método consiste na identificação de categorias novas ou inesperadas, que emergem diretamente do contato analítico com o material empírico. Essa abertura interpretativa revela que a análise de conteúdo é também um processo de descoberta, no qual o pesquisador reconhece padrões, conceitos e temas recorrentes que não haviam sido antecipados no referencial teórico inicial. As categorias emergentes correspondem, portanto, a quadros conceituais, problemas estruturais ou lentes analíticas que se manifestam nas próprias teses e dissertações, expressando a forma como seus

autores interpretam e aprofundam as dinâmicas da participação popular e do planejamento urbano.

Exemplos de categorias emergentes identificadas nas fontes incluem: crítica sócio-jurídica do Direito Urbanístico (Ferreira, 2019); desenho institucional (Araújo, 2016; Passos, 2022); cultura política e a tensão entre “mundo da vida” e o “mundo do sistema” (Monteiro, 2017; Vasconcelos, 2018; Martins, 2011); sofrimento ético-político (Mendes, 2019) e a judicialização da política (Passos, 2022; Figueirêdo, 2014).

Com base nas categorias emergentes e eixos analíticos identificados nas teses e dissertações, o Quadro 18, a seguir, organiza as informações por Eixo Temático, Categoria Analítica e Sentidos ou Interpretações observadas.

Quadro 18 - Categorias emergentes e eixos analíticos da participação popular no planejamento urbano.

Eixo Temático	Categoria Analítica	Sentido / Interpretação nas Pesquisas
A. Poder, Governança e Luta Política	Governança Urbana / Colaborativa	Refere-se à estrutura de gestão que busca integrar diferentes atores (Estado, sociedade civil, setor privado) em arranjos de corresponsabilidade. Em muitos casos, as pesquisas apontam que a governança se limita a espaços formais, sem efetiva descentralização de poder.
	Patrimonialismo e Clientelismo	Aparecem como heranças da cultura política brasileira, dificultando a construção de uma gestão democrática e transparente.
	Autonomia / Heteronomia	Diz respeito à capacidade dos sujeitos e instituições de exercer autogoverno; muitas experiências mostram a predominância da heteronomia, com forte dependência do Estado.
	Ordem Policial	Descreve o controle do espaço urbano e a exclusão de grupos sociais, em contraste com o ideal de cidade democrática.
	Arenas de Disputa / Deslocamento de Poder	As teses retratam o planejamento urbano como campo de forças, onde agentes públicos e privados disputam hegemonia e legitimidade.
	Formalidade vs. Efetividade (Ritual da Participação)	Recorre à crítica da pseudoparticipação: cumprimento de protocolos sem impacto real nas decisões.
	Desenho Institucional	Estruturas normativas e composições que limitam ou potencializam a efetividade participativa.

Eixo Temático	Categoria Analítica	Sentido / Interpretação nas Pesquisas
	Vontade Política	Fator decisivo para a abertura democrática e a legitimidade dos processos participativos.
	Judicialização da Política	Papel reativo do Judiciário e do Ministério Público como arenas alternativas diante da ineficácia dos canais políticos.
	Crise de Legitimidade / Legitimidade Sofismática	Descreve a perda de confiança nas instituições e o uso retórico da participação como legitimadora de decisões prévias.
B. Economia Política e Espaço Urbano	Financeirização / Cidade-Negócio	A cidade é tratada como ativo financeiro, reduzindo o planejamento à lógica de mercado.
	Renda Fundiária e Acumulação de Capital	Enfatiza o papel da especulação imobiliária como motor da produção desigual do espaço urbano.
	Cidade-Mercadoria vs. Cidade de Direitos	Reflete o conflito entre o valor de troca e o valor de uso do espaço urbano.
	Segregação Socioespacial / Dualidade Urbana	Aponta a persistência da fragmentação entre a cidade formal e a informal, entre o centro e a periferia.
	Função Social da Propriedade e da Cidade	Princípio constitucional constantemente tensionado pelos interesses privados e pela captura do planejamento urbano.
	Neoliberalismo e Colonialidade	As pesquisas evidenciam o impacto das lógicas globais de capital e das heranças coloniais sobre a configuração urbana e as desigualdades.
C. Cultura, Conhecimento e Epistemologia	Epistemologia da Complexidade	Propõe abordagens integradoras, rompendo com o positivismo técnico e abrindo espaço para saberes situados.
	Tecnocracia / Mito da Técnica	Crítica recorrente à primazia do conhecimento técnico, que marginaliza o saber popular.
	Linguagem Técnica / Assimetria Informacional	A linguagem especializada (“urbanês”) exclui a população do debate, configurando uma barreira estrutural.
	Educação Cidadã / Conscientização	Enfatiza a necessidade de formação crítica e letramento urbano para ampliar a participação.
	Saber Técnico vs. Popular	Disputa epistemológica entre expertises e experiências locais; muitas teses propõem formas híbridas de conhecimento.
	Significações e Dimensão Subjetiva	Considera as percepções, emoções e representações dos participantes como parte constitutiva da ação política.
	Discurso x Prática / Pseudoparticipação	Divergência entre o discurso democrático e a prática excludente observada nas políticas urbanas.
	Cultura Política	Valores e hábitos enraizados (clientelismo, apatia, individualismo) que limitam a consolidação da democracia participativa.

Eixo Temático	Categoria Analítica	Sentido / Interpretação nas Pesquisas
D. Dinâmicas de Luta e Atores	Táticas de Resistência / Vontade de Potência	Ações criativas e insurgentes de coletivos urbanos que desafiam a ordem dominante e reconfiguram o espaço público.
	Agência dos Atores Sociais	O protagonismo de movimentos, coletivos e lideranças locais na formulação e controle de políticas urbanas.
	Mídia e Produção de Consenso	Análise crítica do papel da mídia como formadora de opinião e instrumento de manutenção da hegemonia.
	Conflitualidade e Dissenso	Reivindicação do conflito como parte legítima e produtiva da democracia urbana.
	Arbitragem do Crime Organizado	Fenômeno extremo em que o vácuo estatal é preenchido por formas paralelas de regulação territorial.
	Lugar / Território do Comum	A dimensão espacial das lutas urbanas e a revalorização dos territórios compartilhados.
	Atores e Frações de Classe	Identificação dos grupos sociais e econômicos em disputa pelo espaço urbano (empresários, técnicos, movimentos, academia).
E. Ferramentas e Metodologias	Metodologia do Processo Participativo	O modo de condução, mediação e avaliação determina o grau de influência e legitimidade da participação.
	Tecnologia de Gestão Social / Comitê Colaborativo	Ferramentas digitais e organizacionais que promovem a gestão compartilhada e o acompanhamento das políticas.
	Top-down vs. Bottom-up	O contraste entre planejamento imposto de cima e processos construídos a partir das comunidades.
	Análise Multicritério de Decisão (AMD) Espacial	Aplicação de métodos técnicos de apoio à decisão colaborativa em contextos complexos.
	Instrumentos Urbanísticos (PEUC, ZEIS, Outorga Onerosa)	Reconhecidos como arenas de disputa política e social na regulação do uso do solo.
	Transparência e Acesso em: à Informação	Elemento basilar da efetividade e da confiança pública nos processos participativos.

Fonte: Elaboração própria (2025).

A análise categorial, conforme ensina Bardin (2011), permite transformar dados brutos em unidades de significados, organizando-os em categorias temática, para facilitar a gestão das informações e principalmente, construir uma interpretação profunda que releva as estruturas, as tensões e os conceitos-chave da temática.

4.4 Análise Temática: núcleos de sentido da gestão democrática urbana

A análise temática foi construída a partir do tratamento sistemático do material empírico, composto por teses e dissertações sobre participação popular no planejamento urbano, conforme os procedimentos da análise de conteúdo propostos por Bardin (2011). As unidades de registro e contexto foram identificadas, categorizadas e agrupadas por recorrência, resultando em núcleos de sentido que expressam as regularidades e contradições presentes na produção acadêmica.

Assim, os temas que emergem não são deduzidos *a priori*, mas derivam indutivamente das falas, conceitos e evidências empíricas analisadas nas pesquisas, compondo um panorama das tensões e desafios que caracterizam a gestão democrática das cidades brasileiras.

Um tema central e presente em grande parte dos trabalhos é a natureza do planejamento urbano e seus instrumentos. É recorrente a análise do papel do Plano Diretor Municipal, em suas diversas denominações como PDDUA, PDP, PDMP, PDOT, e sua obrigatoriedade legal. Critica-se o planejamento urbano tradicional e tecnocrático, frequentemente elaborado em gabinete e dominado por especialistas, que resulta em sua ineficiência e falta de legitimidade social. Há uma busca constante por romper com esse modelo, com a análise da evolução e fragilidades dos órgãos de planejamento.

A participação popular ou social e a gestão democrática emergem como eixo central em quase todas as pesquisas. A recorrência desses achados revela uma contradição estrutural: embora a participação seja legalmente garantida e discursivamente celebrada, seu funcionamento concreto é limitado, restringindo-se a momentos protocolares de consulta. Além disso, as pesquisas destacam a barreira da linguagem técnica, o monopólio informacional e o controle da pauta pelos gestores públicos como fatores que convertem a deliberação em ritual de legitimação.

Outro eixo temático recorrente diz respeito à persistência das desigualdades estruturais que atravessam o espaço urbano e os processos participativos. Os estudos mostram que a segregação socioespacial, que empurra as populações pobres e racializadas para as periferias, reproduz-se nos espaços de decisão política, onde prevalecem representantes de classes médias, setores empresariais e elites políticas. Também são abordadas as tensões entre centralização e descentralização administrativa, o impacto dos ciclos eleitorais e o clientelismo como mecanismos que limitam a autonomia dos processos participativos. A exclusão de grupos vulneráveis (mulheres, negros, indígenas, LGBTQIA+, pessoas com deficiência) reafirma o caráter desigual e incompleto da cidadania urbana, tema recorrente nas dissertações de diferentes regiões do país.

Muitos trabalhos analisam o papel dos discursos técnico, político e comunitário na produção do espaço urbano. O discurso técnico é frequentemente utilizado para justificar decisões, marcado por uma linguagem especializada que hierarquiza saberes e marginaliza o conhecimento popular. O discurso político se manifesta em leis, negociações institucionais e estratégias de poder que buscam controlar a narrativa da participação. Já o discurso comunitário, expressa as demandas, carências e lutas por direitos da população, muitas vezes confrontando os demais, atuando como voz contra-hegemônica que desafia a racionalidade tecnocrática e reivindica o direito à cidade.

A noção de direito à cidade (Lefebvre, 1991) e a função social da propriedade aparecem como fundamentos teóricos centrais nas pesquisas. As dissertações e teses analisadas associam a defesa desse direito à reforma urbana e à necessidade de reverter o modelo segregador que caracteriza a urbanização brasileira. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade é interpretado como marco jurídico de democratização, mas cuja aplicação depende da efetividade dos mecanismos participativos. Questões como moradia, saneamento, mobilidade, infraestrutura e acesso à terra urbanizada emergem como expressões concretas da luta por justiça espacial e social. O papel

dos movimentos sociais e da organização comunitária é um tema destacado, seja por meio de ações diretas, lutas institucionais ou da formação de cidadanias insurgentes, buscando contrapor-se às lógicas dominantes e influenciar a gestão urbana. A judicialização da política urbana aparece como fenômeno complementar: diante da ineficácia dos canais formais, muitos grupos recorrem ao Ministério Público e ao Judiciário para contestar processos e exigir transparência.

Os temas que se repetem ao longo das pesquisas apresentam um contexto de luta constante pela democratização e justiça na gestão urbana. A produção acadêmica evidencia que a democratização do planejamento urbano é um processo inacabado, desigual e conflitivo, marcado tanto por avanços institucionais quanto por mecanismos persistentes de exclusão. Eles destacam a tensão entre o ideal participativo e as forças que tentam limitá-lo, revelando que a construção de cidades mais equitativas é um processo dinâmico, marcado por avanços e retrocessos, mas impulsionado pela resistência dos atores sociais.

4.5 Coocorrência e articulação de sentidos no planejamento urbano participativo

A Coocorrência é a análise de termos e conceitos que aparecem com frequência juntos em um texto ou conjunto de documentos. O objetivo dessa análise é identificar e compreender as conexões conceituais e temáticas que estruturam a discussão sobre um determinado assunto. Não se trata de identificar e listar palavras que surgem umas próximas às outras, mas encontrar relações de sentido, articulações teóricas e tensões que se manifestam no discurso, com a observação de quais ideias são constantemente associadas. Com isso, é possível mapear os eixos centrais da discussão.

O eixo fundamental identificado em praticamente todas as pesquisas é a associação recorrente entre participação popular, planejamento urbano e gestão democrática, que no campo

de análise, demonstra sua inseparabilidade. Essa tríade reflete a base normativa instaurada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (2001), consolidando a ideia de que o planejamento da cidade deve, por princípio, ser um processo democrático e participativo. As coocorrências revelam que a legitimidade do planejamento urbano depende da capacidade de envolver a sociedade civil, e não apenas de garantir a legalidade dos instrumentos.

Um segundo padrão de Coocorrência expõe o conflito central que motiva a participação: de um lado, termos como “desigualdade”, “segregação”, “exclusão” e “injustiça social”; de outro, os conceitos que representam a solução almejada, como “direito à cidade”, “função social da propriedade” e “justiça social”. As teses e dissertações indicam que a participação popular é frequentemente instrumentalizada como uma luta para corrigir as distorções históricas na produção do espaço, onde a ausência do poder público e a lógica do mercado geram cidades profundamente desiguais. A participação, portanto, torna-se o veículo pelo qual a sociedade civil busca transformar a “cidade-mercadoria” em uma “cidade de direitos”.

Um terceiro grupo de coocorrência evidencia os atores em disputa no campo urbano. Termos como “Estado”, “setor imobiliário” e “capital privado” frequentemente aparecem associados, indicando alianças estruturais que sustentam a lógica do mercado e da gentrificação. Em contrapartida, surgem expressões como a “sociedade civil”, os “movimentos sociais” e as “representações de bairro”, representando o polo de contestação democrática e defesa de direitos. Surgem como sujeitos da resistência, engajados em “lutas”, “ativismos” e na busca por um “contra-poder”. Essa articulação de termos evidencia que o planejamento urbano é uma arena de disputa política, onde diferentes projetos de cidade estão em constante confronto.

O Quadro 19 está estruturado em eixos temáticos e inclui as citações de todas as fontes que mencionaram explicitamente a coocorrência.

Quadro 19 - Coocorrências de Termos e Conceitos.

Eixo Temático	Termo Principal	Coocorre Frequentemente Com...	Fontes
I. PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO	Participação Popular / Social / Cidadã	Planejamento Urbano / Planejamento Participativo	Amorim, 2016; Moreno, 2016; Aguiar, 2012; Alves, 2018; Carvalho, 2011; Cavanus, 2021; Gaspar, 2016; Grave, 2015; Lopes, 2014; Luz, 2016; Marchezini, 2006; Marques, 2020; Meira, 2016; Mendes, 2019; Menezes, 2008; Paula, 2023; Paula, 2023a; Polo, 2018; Portela, 2025; Ribeiro, 2022; Rigitano, 2008; Santos, 2023; Santos, 2008; Silva, 2021; Silva, 2010; Silva, 2011
	Gestão Democrática / Participativa	Participação Popular / Participação Cidadã	Grave, 2015; Marques, 2020; Portela, 2005; Rigitano, 2008; Santos, 2023; Santos, 2022; Santos, 2021; Silva, 2010; Colenci, 2017; Ferreira, 2019; Lourencetti, 2020; Gaspar, 2016; Lima, 2009; Marques, 2020; Meloncini, 2018; Silva, 2007; Vasconcelos, 2018; Villela, 2021; Rossato, 2025
	Plano Diretor	Participação Popular / Participativo	Moreno, 2016; Aguiar, 2012; Alves, 2018; Paula, 2023; Ribeiro, 2022; Santos, 2022; Rigitano, 2008; Silva, 2016; Ferreira, 2019; Pereira, 2011; Vasconcelos, 2018; Periotto, 2016; Villela, 2021; Teodózio, 2008; Farias, 2004; Furukava, 2012; Resende, 2007; Sant'ana, 2007; Santos, 2018; Silva, 2016.
	Plano Diretor	Gestão Urbana	Grave, 2015; Marques, 2020; Ferreira, 2019; Oliveira Filho, 2009; Matos, 2011; Santana, 2018; Silva, 2007. Porto, 2018.
	Planejamento Urbano	Políticas Públicas	Amorim, 2016; Moreno, 2016; Grave, 2015; Mendes, 2019; Lourencetti, 2020; Silva, 2016; Oliveira Filho, 2009; Aguiar, 2012; Rodrigues, 2019; Santos, 2022.
	Tecnocracia	Planejamento Urbano	Santos, 2008; Oliveira Filho, 2009; Tosin, 2021.
	Metodologia Participativa	Planos Diretores	Lima, 2009.
	II. DIREITOS E MARCOS LEGAIS	Direito à Cidade	Participação Popular / Gestão Participativa
Estatuto da Cidade (EC)		Participação Popular / Gestão Democrática	Gaspar, 2016; Menezes, 2008; Paula, 2023; Rigitano, 2008; Santos, 2022; Santos, 2008; Silva, 2010; Pereira, 2011; Santos, 2021; Villela, 2021; Matos, 2011; Lima, 2013;

			Cury, 2011; Grave, 2015; Lima, 2009; Oliveira, 2012; Sampaio, 2016.
	Função Social da Propriedade	Função Social da Cidade	Colenci, 2017; Ferreira, 2019; Pereira, 2011; Matos, 2011; Marchezini, 2006.
	Função Social da Propriedade	Redução das Desigualdades Sociais / Justiça Social	Santos, 2022; Periotto, 2016; Cury, 2011.
	Direito Urbanístico	Ramo Autônomo	Colenci, 2017; Ferreira, 2019.
III. PODER E GOVERNANÇA	Estado / Poder Público / Setor Público	Sociedade Civil / População	Amorim, 2016; Meira, 2016; Silva, 2021; Pereira, 2011; Villela, 2021; Silva, 2007; Marchezini, 2006; Sampaio, 2016; Tosin, 2021. Souza, 2014;
	Estado	Capital imobiliário / Capitalismo	Marques, 2020; Amorim, 2016; Martins, 2011.
	Conselhos Gestores / Participativos	Sociedade Civil / Participação Popular	Moreno, 2016; Luz, 2016; Polo, 2018; Rigitano, 2008; Santos, 2022; Silva, 2010; Lourencetti, 2020; Lima, 2009; Oliveira Filho, 2009; Santos, 2015; Van Den Brule, 2020, Andrade, 2023; Santos, 2016; Leschko, 2019;
	Gestão Pública	Descentralizada e Participativa	Grave, 2015; Marques, 2020.
	Neoliberalismo	Desigualdades Sociais / Urbanas / Privatização / Mercantilização do Espaço	Resende, 2007; Fonseca, 2020; Balem, 2021.
	Luta Institucional	Ação Direta / Limites e Possibilidades	Fonseca, 2020; Coelho, 2017.
	IV. CONFLITO E DESIGUALDADE	Desigualdade	Socioespacial / Exclusão Social / Pobreza
Desigualdade		Ausência	Lima, 2009; Resende, 2007; Santos, 2015; Van Den Brule, 2020; Santos, 2016; Balem, 2021; Oliveira Filho, 2009; Silveira, 2012.
Especulação Imobiliária		Vazios Urbanos / Loteamentos Clandestinos	Teodózio, 2008; Furukava, 2012; Amorim, 2016; Hirata, 2010.
Gentrificação		Revitalização	Amorim, 2016; Mosquera, 2022.
Renda Fundiária		Especulação Imobiliária	Amorim, 2016.
Mercado Imobiliário		Capital / Interesses	Vasconcelos, 2018; Costa, 2019; Maia, 2016.
V. EFETIVIDADE E DESAFIOS	Participação Popular	Limites / Desafios / Dilemas / Dificuldades	Pereira, 2011; Hirata, 2010; Martins, 2011; Monteiro, 2017; Ribeiro, 2022.

	Participação Popular	Pseudoparticipação / Manipulação / Farsa	Carvalho, 2011; Silva, 2011; Resende, 2007; Marques, 2020; Menezes, 2008.
	Transparência	Publicidade / Acesso em: à Informação	Paula, 2023; Meloncini, 2018; Perioto, 2016; Matos, 2011; Maia, 2016; Gonçalves, 2008; Oliveira, 2012; Rigitano, 2008.
	Impacto	Políticas Públicas	Moreno, 2016; Lima, 2009; Santos, 2015; Van Den Brule, 2020; Santos, 2016; Silveira, 2012; Maia, 2016.
	Discurso	Prática	Moreno, 2016; Aguiar, 2012.
	Crise / Esvaziamento	Democracia Representativa / Legitimidade	Silva, 2021; Colenci, 2017; Tosin, 2021; Balem, 2021; Rocha, 2010; Gonçalves, 2008; Silva, 2008; Valle, 2007.
VI. MECANISMOS E INSTRUMENTOS	Audiências Públicas	Participação Popular	Santos, 2022; Vasconcelos, 2018; Villela, 2021; Santos, 2014; Costa, 2022; Monteiro, 2017; Ribeiro, 2022; Barbosa, 2020; Figueirêdo, 2014; Leschko, 2019; Perioto, 2016; Rodrigues, 2010.
	Audiências Públicas	Obstáculos	Rodrigues, 2010.
	Linguagem Técnica	Falta de Transparência / Insuficiência de Informação	Andrade, 2023; Salomão, 2016; Santos, 2018.
	Orçamento Participativo (OP)	Mobilização Social / Investimentos	Meira, 2016; Portela, 2005; Grave, 2015; Braga, 2012.
	Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)	Participação Política	Tosin, 2021.
	Leitura Técnica	Leitura Comunitária	Santos, 2022; Oliveira, 2012.
	Comunicação Socioambiental	Mobilização Social	Barbosa, 2020.

Fonte: Elaboração própria (2025).

4.6.1 Padrões diferenciados por tipo e região da pesquisa

A análise também revelou variações de coocorrência conforme o tipo de documento e o contexto geográfico. Teses de doutorado tendem a apresentar coocorrências mais críticas e teóricas, conectando a participação popular a debates estruturais mais amplos como neoliberalismo, gentrificação, crise de representação, cidadania insurgente e ação direta, com ênfase em transformações estruturais e rupturas do poder instituído. A ideia de efetividade é ligada a conceitos de “ruptura” e “produção do novo”, “contra-poder”, “superação da tutela”,

“quebra de consenso” e “transformação social”. A participação efetiva é aquela que consegue alterar fundamentalmente as relações de poder existentes.

As dissertações de mestrado tendem a focar em coocorrências mais operacionais e avaliativas, relacionadas a instrumentos e metodologias participativas (audiências públicas, conselhos, comunicação, transparência, acesso à informação), como foco na gestão e nos resultados práticos. Os desafios relatados são frequentemente operacionais, como “falta de divulgação”, “linguagem técnica”, “cronograma apertado” e “falta de vontade política”. A efetividade da participação é articulada com condições e resultados práticos, como “transparência, “acesso a informação”, “capacitação dos participantes” e a “capacidade de influenciar a tomada de decisão”, garantindo que as propostas da sociedade sejam concretizadas.

Regionalmente, ou seja, padrões por regiões geográficas, identificam-se ênfases específicas: os estudos na Região Sudeste, especialmente nas grandes metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, frequentemente apresentam coocorrências ligadas a grandes projetos urbanos, conflitos intensos com o capital imobiliário e a judicialização de questões urbanísticas. A participação é analisada no contexto de projetos de grande impacto, como o “Projeto Nova Luz” em São Paulo (Amorim, 2016) ou o “Projeto Linha Verde” em Belo Horizonte (Lopes, 2010), frequentemente associados à “gentrificação” e à “expulsão” da população de baixa renda. A atuação do Ministério Público e a judicialização de planos diretores surgem com um campo de disputa relevante. Além disso, emergem formas inovadoras de participação política, como os “mandatos coletivos” e a “ocupação institucional” em Belo Horizonte (Fonseca, 2020). Há também um foco na dimensão subjetiva e psicológica da participação, analisando os “sentidos e significados” atribuídos pelos participantes e o “sofrimento ético-político” como motivador (Mendes, 2019; Polo, 2018).

Os estudos na Região Sul são marcados pela análise de experiências pioneiras de participação, como o Orçamento Participativo, com destaque para a cidade de Porto Alegre, e por fortes conflitos socioambientais, especialmente nas cidades litorâneas. O orçamento participativo é um tema recorrente, levando a Coocorrência entre “democratização” e “desdemocratização” e a “inversão de prioridades” nos investimentos públicos (Siqueira, 2019; Cavanus, 2021). Conflitos socioambientais são destaques em Florianópolis, onde a participação popular está fortemente ligada à defesa do meio ambiente contra a especulação imobiliária, especialmente em áreas como o Campeche, resultando em conceitos como “Plano Diretor Comunitário” e “Dossiê Campeche” (Lopes, 2014). Em cidades do Paraná, como Londrina e Guarapuava, os estudos frequentemente focam na avaliação crítica dos processos participativos, destacando o “apagamento da gestão democrática” e a baixa efetividade da participação na alteração das políticas públicas (Marques, 2020; Silva, 2021).

Na Região Nordeste, as coocorrências frequentemente associam a revitalização de centros históricos e projetos turísticos com a perpetuação da desigualdade socioespacial. Além disso, há uma forte crítica aos marcos legais e às culturas políticas tradicionais. Os temas recorrentes, ligam a participação popular a conflitos em centros históricos em Salvador e Recife, onde a “revitalização” e o “turismo” muitas vezes resultam em “exclusão” e “gentrificação”, beneficiando redes público-privadas em detrimento dos moradores (Mosquera, 2022; Santana, 2022). A tese sobre Natal se destaca pela “crítica sócio-jurídica ao direito urbanístico”, questionando a capacidade do arcabouço legal existente de promover justiça social (Ferreira, 2019). Em municípios menores como Queimadas (PB) e Juazeiro do Norte (CE), a participação é desafiada pela “cultura política” clientelista e pelo “desconhecimento” da população sobre seus direitos, tornando a busca pela “justiça socioespacial” um eixo central (Monteiro, 2017; Van Den Brule, 2020).

Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, devido ao menor número de fontes, os padrões são menos densos, mas apontam para questões relacionadas a grandes projetos de infraestrutura, cidades planejadas e o papel de instituições de controle. Em Belém, a participação é analisada no contexto de um grande projeto de “macro drenagem”, mostrando a evolução das instâncias participativas e consultivas para mais autônomas (Portela, 2005). Em Palmas, o conflito entre a “cidade concebida” (planejada) e a “cidade vivida” é central, com a participação popular sendo uma forma de luta pelo “direito à cidade achado na rua” contra a influência do capital (Santos, 2023). O estudo de caso de Brasília destaca a importância do Ministério Público na defesa do processo participativo em contextos específicos, com a preservação do patrimônio urbanístico (PPCUB) (Figueiredo, 2014).

De modo geral, as coocorrências evidenciam três grandes eixos estruturantes do debate sobre a participação popular:

- A indissociabilidade entre planejamento urbano e gestão democrática;
- A centralidade das desigualdades e disputas de poder na definição das políticas urbanas;
- A busca contínua pela efetividade participativa, entendida como transformação concreta das estruturas e não apenas como presença formal nos processos.

A análise dos termos que coocorrem nas fontes não apenas lista conceitos, mas revela a estrutura ideológica e política do debate sobre o planejamento urbano no Brasil. Revela um campo definido por um arcabouço legal progressista que institucionaliza a participação, mas que na prática é atravessado por conflitos de classe, desigualdades históricas e uma contínua luta pela qualidade e efetividade dos processos democráticos. As palavras, em suas associações recorrentes, contam a história de uma cidadania em construção, que disputa palmo a palmo o significado e a realidade do direito à cidade.

4.6 Natureza dos trabalhos e níveis de abordagem

A relação entre o tipo de trabalho acadêmico (tese ou dissertação) com as categorias analíticas se apresenta conforme o nível de profundidade e abstração exigido para cada formato. Teses tendem a se relacionar com categorias mais estruturais, teóricas e críticas, ao buscar explicar causas profundas dos problemas urbanos, mobilizando conceitos como neoliberalismo, crítica sócio-jurídica e cidadania insurgente. O objetivo é gerar uma contribuição teórica original. As dissertações por sua vez, relacionam-se mais com categorias processuais, avaliativas e aplicadas, com foco sobre a análise de casos específicos, avaliando o desenho institucional, a eficácia da comunicação e da metodologia participativa, e identificando desafios operacionais. O objetivo é diagnosticar falhas e, por vezes, propor soluções práticas.

A escolha da metodologia não é arbitrária, mas adequada à natureza da categoria que se deseja investigar. Há uma correspondência entre os objetos de estudo e a ferramenta metodológica. Para investigar categorias que envolvem a dimensão subjetiva, como sentidos e significados da participação, por exemplo, a metodologia favorece a escuta, então dispõe-se de ferramentas como entrevistas abertas, história oral e etnografia que captam narrativas e percepções dos sujeitos. Para investigar categorias da natureza estrutural ou discursiva, como o desenho institucional, o discurso jurídico ou a influência do capital, a metodologia favorece a análise. Então, técnicas como a análise documental, a análise do discurso e a pesquisa historiográfica são necessárias para desvendar as regras, ideologias e relações de poder que não são imediatamente aparentes.

Ainda, as categorias universais como capital, participação e desafios, manifestam-se de forma específica dependendo do contexto geográfico. A região não altera a natureza das categorias, mas as contextualiza. Por exemplo, no Sudeste, o capital se expressa em grandes projetos urbanos e a luta pela participação quase sempre resulta em judicialização de conflitos;

no Sul, a participação é marcada por experiências pioneiras, como o Orçamento Participativo, e os desafios se manifestam como intensos conflitos socioambientais; no Nordeste, o capital aparece ligado à revitalização de centros históricos e ao turismo, enquanto os desafios são influenciados por uma cultura política clientelista.

4.7 A exclusão social e política nos processos participativos

Além das limitações metodológicas e institucionais apresentadas anteriormente, a participação popular enfrenta barreiras estruturais profundas, enraizadas nas desigualdades históricas do território brasileiro. Essas barreiras não apenas reduzem o alcance dos mecanismos participativos, mas moldam quem pode falar, decidir e ser ouvido nos processos de planejamento urbano.

Segundo as teses e dissertações analisadas, um dos pilares da exclusão reside na dimensão socioespacial e econômica. Diversos estudos descrevem a persistência de uma “urbanização dual”, na qual a chamada “cidade legal”, formal, planejada e valorizada, convive com a “cidade informal”, caracterizada pela precariedade habitacional e pela invisibilidade política. A imensa maioria de miseráveis e a população de baixa renda são constantemente empurradas para a periferia distante, em bairros desprovidos de serviços básicos, saneamento e infraestrutura (espraiamento urbano). Como resultado, há uma “cidadania mutilada” (Santos, 1996) para aqueles relegados a espaços marginalizados. As pesquisas relatam que a exclusão urbana não se restringe à moradia, mas se reproduz nos processos participativos: os mesmos sujeitos excluídos do acesso à cidade também são afastados das decisões sobre ela. Remoções forçadas, deslocamentos compulsórios e ausência de escuta qualificada nas áreas periféricas tornam o direito à cidade um privilégio de poucos.

A exclusão também é fortemente sentida na esfera política e procedimental, onde os mecanismos formais de participação falham em capturar a diversidade da população. Estudos como o de Balem (2021) enfatizam que a maioria da população é excluída, sendo "sem-parte" ou "incontados", cujas vozes não são reconhecidas como legítimas. A "baixa escolaridade" e a "cultura mansa e pacífica" do povo são apontadas como fatores que os tornam "massa de manobra daqueles que detêm o poder", perpetuando o distanciamento dos centros decisórios. A participação é predominantemente de classes médias e altas, especialmente em conselhos e outras instâncias formais, o que leva à "elitização da participação" e à sub-representação da "classe trabalhadora pauperizadíssima". Moradores não eleitos ou sem vínculo com entidades formais são frequentemente impedidos de falar em reuniões, evidenciando uma exclusão direta da voz dos diretamente afetados. Além disso, a falta de organização comunitária consolidada, ou a necessidade de formalização jurídica para participação em conselhos, também exclui grupos auto-organizados e dinâmicos, como os sem-teto e organizações populares.

Um aspecto importante da exclusão identificada nos trabalhos reside nas barreiras de identidade e vulnerabilidade, que afetam grupos sociais específicos. Mulheres, pessoas negras (pretos, pardos, afrodescendentes), LGBTQIA+, indígenas, ciganos, jovens, idosos, pessoas com deficiência física e imigrantes são explicitamente mencionados como grupos historicamente oprimidos e com baixa representação na política formal. A teoria deliberativa, embora defenda a inclusão dos "mais fracos", não oferece uma técnica para superar as exclusões em situações sociais consolidadas, onde tendências como homens interromperem e falarem mais que mulheres persistem. Comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas e pescadores, enfrentam desafios específicos de acesso e reconhecimento, e suas propostas podem ser ignoradas ou silenciadas.

As barreiras tecnocráticas e informacionais, como visto anteriormente, atuam como ferramentas eficazes de exclusão. A linguagem técnica ou acadêmica utilizada em documentos

e debates dificulta a compreensão da maioria da população, especialmente para aqueles com baixa escolaridade. A falta de publicidade adequada, a divulgação tardia de informações complexas e a ausência de materiais compreensíveis impedem o acesso equitativo ao conhecimento necessário para uma participação qualificada. A chamada “cidadania digital” ainda é restrita: ferramentas *online*, apesar de promissoras, reproduzem a exclusão tecnológica de quem não tem acesso à internet ou habilidades digitais. Assim, as desigualdades informacionais se somam às barreiras territoriais e políticas, limitando a democratização efetiva do debate urbano.

As pesquisas também evidenciam que, mesmo quando os canais participativos são abertos, a cooptação política e econômica tende a restringir sua autonomia. Movimentos sociais e associações comunitárias podem ser instrumentalizados por apadrinhamento político ou promessas de benefícios, o que dilui sua capacidade crítica. A presença dominante do setor imobiliário e de grandes empresas nos conselhos e audiências reforça o viés decisório em favor do capital, convertendo o planejamento em ferramenta de legitimação de interesses privados. O poder público, por sua vez, mantém o monopólio sobre o processo de decisão, reduzindo a participação a uma formalidade administrativa. Como sintetizam várias pesquisas, o planejamento urbano ainda é “feito em gabinetes”, com participação cidadã transformada em “retórica legitimadora”.

A exclusão de determinados grupos sociais no planejamento urbano brasileiro é um fenômeno complexo, enraizado em assimetrias históricas de poder, econômicas e sociais. Apesar dos avanços legais e das metodologias participativas, as pesquisas analisadas demonstram que a superação dessas barreiras exige um compromisso político genuíno, transparência radical e a redefinição de processos que realmente empoderem os “sem-parte”, garantindo que suas vozes não sejam apenas ouvidas, mas que efetivamente moldem as decisões sobre o futuro da cidade.

4.8 Desafios relatados e propostas de solução

Longe de configurar um ciclo linear de “problema e solução”, a relação entre os desafios urbanos e as respostas institucionais e sociais é atravessada por disputas de poder, legados históricos e uma luta constante pela efetivação de direitos. O planejamento urbano nesse contexto permanece como arena privilegiada onde diferentes projetos de cidade se confrontam, produzindo um repertório complexo de soluções, avanços e impasses.

A principal resposta legal e institucional aos desafios históricos de um planejamento tecnocrático, autoritário e excludente, conforme asseveram vários autores pesquisados, foi o desenvolvimento de um arcabouço jurídico a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (2001), que institucionalizam a gestão democrática e a participação popular como condições obrigatórias para o planejamento, por meio de instrumentos como Planos Diretores Participativos, audiências públicas e conselhos gestores como solução para a centralização do poder e a falta de diálogo com a sociedade. Pode-se interpretar que essa foi a resposta estrutural para o desafio da ausência de canais democráticos, o que transformou a participação de uma concessão em um direito legal.

Contudo, as pesquisas mostram que, após duas décadas de vigência do Estatuto, novos desafios emergiram, de natureza metodológica, política e cultural, exigindo soluções mais profundas e inovadoras. Os trabalhos relatam consistentemente que a participação, na prática, em muitas situações se torna mera formalidade ou pseudoparticipação (Araújo, 2016; Costa, 2019; Grassi, 2015; Pereira, 2011).

Os desafios operacionais e metodológicos incluem:

- a) Comunicação e linguagem técnica: o uso de linguagem muito técnica, a falta de transparência e a divulgação inadequada de informações, que impedem a população de acompanhar e compreender os debates e que participe de forma qualificada. Como

solução, surgem propostas para a melhoria radical das estratégias de comunicação, utilizando materiais visuais, linguagem acessível, mídias diversas e até tecnologias digitais, como o sistema “Comitê Colaborativo”, para facilitar o acesso e a deliberação (Pêgas, 2005; Barbosa, 2020; Passos, 2022; Paula, 2023).

- b) Capacitação e formação cidadã: tanto cidadãos quanto agentes públicos frequentemente carecem de preparo para lidar com a complexidade dos temas urbanos. A solução proposta é a capacitação contínua de todos os envolvidos, um processo pedagógico que qualifica o debate e fortalece a cidadania ativa, muitas vezes com o apoio de universidades e ONGs (Lourencetti, 2020; Monteiro, 2017; Santos, 2022; Colenci, 2017; Figueirêdo, 2014; Luz, 2016).

Já os desafios políticos e institucionais incluem:

- a) Captura e manipulação política: em muitos contextos a participação é frequentemente instrumentalizada para legitimar decisões pré-concebidas ou é dominada por interesses de grupos economicamente mais poderosos, como o setor imobiliário, em detrimento as demandas populares.

Em resposta a esse desafio, as soluções relatadas se dividem entre institucionais e sociais:

- No campo institucional, propõe-se o fortalecimento dos órgãos de controle, especialmente o Ministério Público e as Defensorias Públicas, como mediadores e garantidores da legalidade participativa.

- No campo social, a solução que tem se mostrado mais efetiva é a ação direta e insurgente da sociedade civil, como protestos, ocupações e a articulação em movimentos sociais autônomos, que atuam “apesar do Estado ou contra o Estado” quando os canais formais se mostram

ineficazes (Amorim, 2016; Balem, 2021; Coelho, 2017, Grassi, 2015; Martins, 2011; Santana, 2022; Figueirêdo, 2014).

Essas práticas refletem uma dupla dimensão da participação: a institucional, voltada ao diálogo, e a insurgente, voltada à contestação e transformação.

A desigualdade, a segregação, a falta de moradia, a carência de infraestrutura e a degradação ambiental são desafios onipresentes nos estudos. As propostas de solução para esses problemas se apresentam em diferentes escalas:

- a) Instrumentos da política urbana: o uso de ferramentas como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o IPTU Progressivo é proposto para combater a especulação imobiliária e garantir moradia digna em área bem localizadas (Paula, 2023; Rossato, 2010).
- b) Planejamento Comunitário: a população, por meio de “Leituras Comunitárias” ou da elaboração de planos alternativos, como o “Plano Diretor Comunitário”, propõe soluções específicas e contextualizadas para seus territórios, desde a criação de parques e equipamentos de saúde até a proteção de recursos ambientais (Lima, 2009; Abib, 2009; Lopes, 2014).
- c) Programas governamentais e grandes projetos: iniciativas como o programa “Minha Casa, Minha Vida” ou projetos de infraestrutura, como a “macrodrenagem da Bacia do Una”, em Belém, são respostas estatais para os déficits de moradia e saneamento, embora sua implementação seja frequentemente criticada por não resolver as causas estruturais dos problemas (Lima, 2013; Portela, 2005)

O conjunto das fontes revela que a relação entre desafios e soluções no planejamento urbano brasileiro é um campo de permanente construção e disputa. A cada solução legal ou institucional implementada, surgem novos desafios práticos e políticos. Essa dinâmica, embora marcada por frustrações e pela persistência das desigualdades, também mostra a vitalidade da

sociedade civil, que criativamente gera novas táticas, propostas e forma de luta. Assim, a busca pelo direito à cidade não se dá por meio de um plano finalizado, mas de um processo contínuo de identificar problemas e lutas pela legitimidade e eficácia de soluções.

SEÇÃO 5 – EFETIVIDADE E OPORTUNIDADES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

5.1 Síntese dos principais resultados

A abrangência e efetividade da participação popular no planejamento urbano variam significativamente entre os diferentes autores e contextos analisados. Enquanto muitas experiências revelam uma participação mais protocolar, com resultados limitados ou simbólicos, outras demonstram capacidade transformadora, com efeitos tangíveis tanto sobre as decisões públicas quanto sobre a formação política e social dos cidadãos.

Na prática, a participação funciona como um campo de disputa entre a esperança da gestão democrática e a realidade do poder, da tecnocracia e dos interesses estabelecidos. Embora, frequentemente instrumentalizada, a persistência e a organização da sociedade civil conseguem, em momentos específicos, romper com o protocolo e gerar influências concretas. É apresentado na tese de Abib (2009), o êxito de uma comunidade em ter suas propostas atendidas: o processo permitiu a identificação e hierarquização dos problemas e objetivos “sob a ótica da população”, influenciando, diretamente, “a agenda para eventual solução de problemas e modificação de tendências”. A participação “superou o debate ‘tecnocracia versus assembleísmo’, com técnicos e comunidade trabalhando em “relação de colaboração”. Experiência também positiva é a relatada por Alves (2018), que investigou a participação de estudantes no processo de elaboração do Plano Diretor Jovem Participativo de Londrina, destacando seu impacto na formação de cidadania e no planejamento urbano participativo, contemplados nos objetivos e diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor.

Um outro exemplo positivo relatado foi a proposta desenvolvida por Paula (2023), de uma tecnologia para a deliberação, mostrando que o Sistema “Comitê Colaborativo” melhorou a cooperação e comunicação, permitindo “atingir o quórum mínimo de 50% para as consultas,

encontros e validação de produtos”, o que era um problema anterior. Isso influenciou diretamente a qualidade e legitimidade das decisões.

Tais experiências indicam que, com vontade política, metodologia clara e devolutivas vinculadas, a participação pode alcançar influência real nas decisões públicas. Apesar das limitações recorrentes como apatia, tecnicismo, clientelismo, as experiências analisadas revelam que a persistência e a organização da sociedade civil podem, em certos contextos, romper o protocolo e gerar transformações concretas.

Os resultados identificados nas teses e dissertações podem ser organizados em duas dimensões: (a) efeitos diretos, associados à influência sobre normas, planos e projetos; e (b) efeitos indiretos, ligados ao fortalecimento de capacidades cidadãs, à ampliação da consciência política e à construção de uma cultura participativa.

O funcionamento prático desses mecanismos e seus efeitos concretos sobre as decisões urbanas foi sintetizado no Quadro 20 a seguir:

Quadro 20 - Experiências de efetividade da participação popular no planejamento urbano.

Autores / Ano	Local / Experiência analisada	Mecanismo de participação/ tipo de intervenção popular	Resultados ou efeitos observados
Abib (2009)	São José (SC) – Revisão do Plano Diretor	Mobilização cidadã e oficinas comunitárias	Criação do “Padrão Estrutural de Participação Popular” e redefinição territorial no Plano Diretor.
Alves (2018)	Londrina (PR) – Plano Diretor Jovem Participativo	Participação estudantil em conferência	Incorporação das propostas da Conferência Jovem à Lei Geral do Plano Diretor.
Braga (2012)	Campinas (SP) – Orçamento Participativo	Planejamento participativo institucionalizado	“Inversão de prioridades”: destinação de recursos a bairros periféricos.
Fonseca (2020)	Belo Horizonte (MG) – Mandato coletivo e popular	Ocupação institucional e táticas de resistência	Ações jurídicas (ADIs e ACPs) impediram a concessão urbanística do Projeto Nova Luz; demonstra a força da resistência popular articulada com a via judicial.

Autores / Ano	Local / Experiência analisada	Mecanismo de participação/ tipo de intervenção popular	Resultados ou efeitos observados
Furukava (2012)	Natal (RN) – Revisão do Plano Diretor	Mobilização comunitária	A mobilização alterou o projeto inicial e garantiu a inclusão do bairro Ponta Negra como setor prioritário no Plano Setorial.
Leschko (2019)	Lages (SC) – Conselho Municipal de Desenvolvimento Social (CMDS)	Conselho gestor deliberativo	Participação com capacidade decisória nas deliberações e acompanhamento das alterações do Plano Diretor; demonstra influência institucionalizada e contínua.
Lopes (2014)	Florianópolis (SC) – Comunidade do Campeche	Movimento comunitário e resistência urbana	Conseguiu barrar a aprovação e a implementação de projetos urbanos considerados prejudiciais à comunidade.
Martins (2011)	Porto Alegre (RS) – ONG Cidade	Mobilização comunitária e ações legais	Influência direta em decisões pontuais de planejamento urbano através da pressão social e jurídica.
Marques (2020)	Cabo Frio (RJ) – Plano de Mobilidade	Pressão comunitária organizada	Inclusão da obrigatoriedade de ciclovias no Plano de Mobilidade.
Martins (2011)	Porto Alegre (RS) – ONG Cidade	Mobilização popular e ação civil	Retirada de projeto de lei polêmico após pressão pública.
Barbabela (2022); Cury (2011); Luz (2016); Martins (2011); Meira (2016); Martins (2017); Oliveira Filho (2009); Passos (2022); Rigitano (2008); Rocha (2010); Siqueira (2019)	Porto Alegre (RS), Vitória da Conquista (BA) e outras cidades	Orçamento Participativo	Efetividade concreta na alocação de recursos e definição de prioridades de investimento; promoveu inclusão de pautas comunitárias nos orçamentos municipais; realização de obras em territórios periféricos; fortalecimento das relações Estado-sociedade.
Perioto (2016)	Ribeirão Preto (SP) – Planejamento Urbano	Mobilização comunitária e participação em audiências	Retirada de projeto de lei após contestação social.
Rossato (2010)	Volta Redonda (RJ)	Mobilização social	Inserção de mecanismos legais no Plano Diretor para coibir a ociosidade da terra; demonstra influência política direta da sociedade civil.

Autores / Ano	Local / Experiência analisada	Mecanismo de participação/ tipo de intervenção popular	Resultados ou efeitos observados
Santana (2018)	Recife (PE) – Zonas Especiais de Interesse Social	Deliberação popular e pressão social	Redução do coeficiente de aproveitamento máximo nas ZEIS.
Santos (2021)	Rio de Janeiro (RJ) – Comunidade de Brás de Pina	Autogestão e planejamento participativo	Autoconstrução organizada garantiu permanência dos moradores no território e influenciou o planejamento local.
Silva (2010)	Campinas (SP) – Conselho da Cidade (CONCIDADE)	Conselho participativo municipal	Exercício efetivo da deliberação popular; construção de consenso na formulação do Plano Local da Macrozona 5.
Silva (2007)	Campo Grande (MS) – Conselhos Regionais	Conselhos territoriais	Influência direta na execução de cerca de 70% de um pacote de 200 obras municipais; exemplo de impacto concreto da descentralização participativa.

Fonte: elaboração própria (2025).

Diversas referências convergem na avaliação de que interesses governamentais e privados tendem a pautar a agenda e os procedimentos, relegando a sociedade civil a papéis consultivos. A presença dominante de atores com maior capital econômico, cultural ou de tempo transforma a arena pública e os conselhos em espaços pouco permeáveis a saberes locais, naturalizando a autoridade técnica e a agenda de interesses dominantes. As experiências sistematizadas no Quadro 18 revelam que a efetividade da participação popular depende de fatores como a entrada precoce no processo decisório, a existência de metodologias participativas consistentes, a vontade política, e o uso combinado de pressão social e instrumentos jurídicos. Sem essas condições, os mecanismos participativos tendem a reproduzir práticas meramente consultivas e de legitimação de decisões já tomadas.

5.2 Resultados indiretos: empoderamento, cidadania e cultura participativa

Além dos resultados formais, as pesquisas evidenciam efeitos intangíveis, mas estruturantes, resultantes do processo participativo: empoderamento coletivo, fortalecimento organizacional e construção de consciência política.

Participar significa aprender a planejar e decidir, e não apenas deliberar sobre decisões alheias. Muitos estudos identificam a formação de novas lideranças e o fortalecimento da organização comunitária como efeitos centrais:

- Em São Paulo, a mobilização popular resultou na criação de associações de moradores e redes de articulação voltadas ao enfrentamento de projetos excludentes (Amorim, 2016).
- A Gabinetona em Belo Horizonte abriu “novos lugares de fala” a grupos marginalizados e impulsionou laboratórios populares de formulação legislativa (Fonseca, 2020).
- Em Londrina, o Plano Diretor Jovem favoreceu o desenvolvimento da cidadania juvenil e o engajamento político dos estudantes (Alves, 2018).

O processo participativo, ainda que limitado, contribui para a construção de um conhecimento crítico sobre o espaço urbano e para o fortalecimento das capacidades de negociação e mediação (Abib, 2009). Experiências como a urbanização de Brás de Pina, no Rio de Janeiro, demonstram o aprendizado comunitário sobre gestão territorial, ao permitir que moradores exercessem controle sobre as transformações de seu espaço (Martins, 2011).

Essas dinâmicas reforçam a dimensão pedagógica e emancipatória da participação. Mesmo quando não produzem mudanças imediatas nos planos ou nas leis, constroem sujeitos políticos mais conscientes e capazes de reivindicar direitos, consolidando o que Lourencetti (2020) denomina “cultura da participação”.

A urbanização de Brás de Pina é citada como um exemplo de justiça territorial, ao ir contra a política de remoção das favelas, garantindo a permanência dos moradores em seu território com melhorias de infraestrutura (Santos, 2021).

Por outro lado, é fundamental reconhecer que muitos estudos apontam para limitações e desafios na busca por resultados e pelo direito à cidade. A participação, em muitos casos, é descrita como “protocolar e simbólica”, sem repercussão concreta na vida das pessoas. Em São Carlos, a pesquisa concluiu que os mecanismos formais “não alteraram significativamente o poder de decisão” e eram vistos como uma “ilusão de democracia” (Balem, 2021). Em Maceió, as audiências públicas foram caracterizadas por “flagrante desigualdade de posições”, com tempo limitado para sociedade e tempo ilimitado para governo (Porto, 2018). Há ainda histórias de demissão de gestores que defendiam uma participação popular mais ampla, ou ainda, anulação de deliberações participativas por instâncias superiores em uma clara demonstração de fragilidade da influência popular diante interesses contrários. Enfim, a ausência popular no planejamento urbano é frequente e pode ser constatada na maior parte dos trabalhos. Os resultados da participação popular oscilam entre avanços concretos, como alterações em políticas e planos, e efeitos simbólicos e pedagógicos, que alimentam a cidadania ativa. A literatura evidencia que a efetividade não se mede apenas pelo produto normativo, mas também pela capacidade de mobilização e aprendizagem social gerada no processo. Assim, ainda que muitas experiências permaneçam limitadas ou protocolares, cada pequena conquista, uma emenda aprovada, uma obra priorizada, uma associação fortalecida, representa um passo no processo histórico de democratização do planejamento urbano no Brasil.

5.3 Estrutura Central de Análise

A produção acadêmica sobre planejamento urbano e gestão democrática analisada neste trabalho se articula em torno de três categorias principais e interdependentes: Participação, Desafios e Impactos. Estas categorias compõem uma estrutura analítica coesa que permite compreender a complexa e contínua disputa pelo direito à cidade e que representam um ciclo dialético: a participação é o ideal e o método proposto, os desafios são os obstáculos estruturais e conjunturais que se opõem a ela, e os impactos são as consequências, tanto positivas quanto negativas.

A análise dessas categorias revela um campo de estudo crítico: a Participação é o ponto de partida normativo e a utopia que mobiliza; os Desafios representam a análise da realidade, expondo contradições do sistema político, econômico e social brasileiro. Por fim, os Impactos funcionam como os balizadores dessa disputa, medindo os avanços, retrocessos e as permanências.

A análise de cada uma dessas categorias nos oferece as seguintes respostas:

- A categoria da Participação (popular, social ou democrática) se apresenta como eixo central em praticamente todas as pesquisas, sendo definida não apenas como uma presença física em eventos, mas como um processo político de construção de conhecimento, empoderamento e partilha de poder (Abib, 2009; Fonseca, 2020; Siqueira, 2019). Partindo do ideal normativo com a Constituição de 1988 e, principalmente, com o Estatuto da Cidade (2001), a análise dessa categoria se desdobra na investigação de múltiplos mecanismos institucionais, como Conselhos Gestores, o Orçamento Participativo e as audiências públicas. No entanto, a discussão ultrapassa a simples descrição desses canais ao introduzir uma crítica qualitativa, utilizando tipologias como a “Escada de participação Cidadã” para

diferenciar a participação autêntica, que envolve poder decisório real (parceria, delegação de poder, autogestão), da pseudoparticipação, que se limita a níveis consultivos ou informativos e pode servir como mero instrumento de legitimação de decisões pré-concebidas.

- A categoria dos desafios, das barreiras estruturais e conjunturais, funciona como o contraponto crítico, detalhando os múltiplos obstáculos que impedem a efetivação da participação democrática. As teses e dissertações identificam desafios que operam em diferentes escalas, em nível estrutural e histórico, que se destacam pela persistência de uma cultura política clientelística e patrimonialista, e pela lógica da cidade como mercadoria, impulsionada pela especulação imobiliária e profunda segregação socioespacial. No plano institucional e político, os desafios incluem a falta de vontade política dos gestores, a resistência da burocracia estatal a compartilhar poder, a descontinuidade administrativa e o frequente esvaziamento ou cooptação dos espaços participativos. Emergem desafios metodológicos e de acesso que podem afetar diretamente a qualidade da participação, como falta de transparência, a dificuldade de acesso à informação e o uso de linguagem técnica excludente.

- A categoria dos Impactos analisa os resultados e as consequências, tanto positivas quanto negativas, que emergem da tensão entre o ideal participativo e a realidade. Os impactos positivos, frequentemente associados a processos participativos mais robustos, incluem o empoderamento e a formação política dos cidadãos, o aumento do controle social sobre o Estado, a incorporação de demandas populares em leis e planos e, em alguns casos, melhorias concretas de infraestrutura na qualidade de vida. Por outro lado, os impactos negativos, que refletem a prevalência dos desafios, são igualmente relevantes. Os trabalhos trazem relatos de manutenção ou

aprofundamento das desigualdades, a ocorrência de gentrificação, a frustração e o descrédito da população com a participação, e, paradoxalmente, a legitimação de projetos excludentes por meio de processos participativos meramente formais.

Juntas, essas três categorias não apenas organizam o conhecimento produzido, mas contam a história de construção e busca pela cidadania, e de luta contínua pela construção de cidades verdadeiramente democráticas no Brasil. Para além dessas categorias centrais, encontramos um conjunto complexo de conceitos que oferecem uma compreensão mais crítica e estrutural dos fenômenos estudados. Essas categorias ajudam a ir além da análise do processo em si, revelando as forças que moldam a cidade e influenciam o jeito como as pessoas participam dela.

5.3.1 Respostas à questão central desta pesquisa

Diversas pesquisas revelam o domínio da lógica neoliberal sobre o planejamento urbano. Conceitos como “cidade-negócio” ou “cidade-mercadoria” (Braga, 2012) aparecem repetidamente para descrever um modelo urbano onde o espaço é tratado como um ativo financeiro, submetendo as políticas públicas a uma lógica de acumulação de capital e à valorização da renda fundiária. As pesquisas demonstram como a financeirização do espaço (Ferreira, 2019; Silva, 2021) e a aliança estratégica entre o poder público e o setor imobiliário (Santana, 2018) criam uma governança que, sob um verniz de modernização e desenvolvimento, aprofunda a segregação e instrumentaliza o planejamento para atender a interesses privados. Essa abordagem crítica, por exemplo, expõe a ideologia por trás de discursos de “revitalização” que, na prática, operam como mecanismos de exclusão (Amorim, 2016; Teodózio, 2008; Silva, 2021, Marques, 2020, Silva, 2008 e Mosquera, 2022).

A grande maioria dos estudos, independentemente da região, escala ou área de conhecimento, converge para um diagnóstico similar da realidade urbana e participativa do país. A começar de que quase todos os trabalhos reconhecem que o arcabouço legal brasileiro, especialmente a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001), como um avanço extraordinário que formaliza a gestão democrática e a participação popular (Pêgas, 2005; Rocha, 2010; Cury, 2011; Monteiro, 2017). No entanto, há um consenso igualmente forte de que existe uma profunda lacuna entre o que a lei prescreve e o que de fato acontece. A prática é marcada pela ineficácia, descontinuidade e pelo esvaziamento dos preceitos legais, como visto nos casos de Queimadas (Monteiro, 2017), Guarapuava (Silva, 2021), Ribeirão Preto e Niterói (Vasconcelos, 2018).

Há também o consenso de que, na prática, muitos processos participativos não passam de pseudoparticipação ou mera formalidade e a classificação da participação nos níveis mais baixos da “Escada da Participação de Arnstein (como consulta ou informação) são recorrentes (Aguiar, 2012; Costa, 2021; Santos, 2022; Villela, 2021). Os estudos de Santa Rita (Aguiar, 2012), Viçosa (Araújo, 2016), Maceió (Menezes, 2008) e Niterói (Costa, 2021) são exemplos claros onde a participação serviu para legitimar decisões pré-concebidas, sem conferir poder real de deliberação à sociedade.

Outro ponto de forte convergência é que os espaços de participação institucionalizada são frequentemente ocupados por segmentos com maior capital social, cultural e econômico (Ribeiro, 2022). As pesquisas em Maringá (Villela, 2021), Paraíso do Tocantins (Ribeiro, 2022) e São Paulo (Luz, 2016) mostram que os participantes tendem a ter maior escolaridade e renda do que a média da população, enquanto os grupos mais vulneráveis e historicamente excluídos, que mais dependem das políticas públicas urbanas, são os que menos participam.

Há um consenso sobre os obstáculos práticos que limitam a participação, como a linguagem excessivamente técnica, a falta de divulgação ampla e acessível, a realização de

eventos em horários e locais incompatíveis com a rotina da população trabalhadora, a falta de transparência e a ausência de um retorno (feedback) claro sobre como as contribuições foram utilizadas.

Como síntese desse conjunto de análises, pode-se afirmar que as categorias emergentes e as abordagens críticas desvelam o caráter estrutural das contradições que atravessam a gestão democrática no Brasil. As experiências analisadas mostram que a democratização do planejamento não se realiza apenas pela existência de normas, conselhos ou audiências, mas depende de condições políticas, culturais e pedagógicas que permitam a redistribuição efetiva do poder decisório. Assim o desafio central que se coloca é superar a distância entre o discurso e a prática, entre o direito formal e o exercício da cidadania, reafirmando a participação como processo de emancipação social e disputa pelo sentido e uso da cidade.

5.4 Insurgência e novas formas de ação política

Em reação a esse modelo hegemônico, emerge o eixo da insurgência e as novas formas da ação política. Quando os canais institucionais se mostram esvaziados ou cooptados, as teses e dissertações revelam uma multiplicidade de “táticas de resistência” (Amorim, 2016) e formas de “ação direta” que redefinem a participação. O conceito de “cidadania insurgente”, (Balem, 2021) por exemplo, descreve uma cidadania conquistada de baixo para cima, que opera por meio de ocupações, protestos e da criação de “fissuras” no sistema (Fonseca, 2020). Essa participação não se contenta em ser ouvida, mas busca ativamente construir um “contra-poder” e disputar o “território do comum” (Balem, 2021), ou seja, espaços e recursos geridos coletivamente. A análise de “mandatos coletivos” e outras formas de “ocupação institucional” (Fonseca, 2020) demonstra a busca de uma estratégia entre a luta nas ruas e a disputa dentro do Estado, dando voz à “parte dos sem-parte” (Balem, 2021).

Um terceiro conjunto de categorias inesperadas aprofunda a análise sobre o papel ambíguo das instituições e do arcabouço jurídico. O conceito de “desenho institucional” (Passos, 2022; Vilani, 2006), se apresenta como uma categoria essencial ao demonstrar que a forma como os espaços participativos são estruturados (suas regras, composição e poder deliberativo) é determinante para sua efetividade. A partir daí, desenvolve-se uma “crítica sócio-jurídica ao Direito Urbanístico” (Ferreira, 2019), que questiona se a lei, em sua aplicação, serve de fato para promover a justiça social ou se torna um instrumento para legitimar desigualdades. Conceitos como “legitimidade sofismática” (Paula, 2023) descrevem processos que cumprem rituais participativos formais, mas que, em sua essência, são vazios de poder popular. Nesse cenário, a crescente “judicialização do planejamento urbano” e a atuação de agentes como o Ministério Público podem ser compreendidas, simultaneamente, como sintoma da crise dos canais políticos tradicionais e como nova arena de disputa por direitos. Se por um lado, a judicialização tem contribuído para assegurar o cumprimento de normas urbanísticas e corrigir distorções, por outro, pode deslocar o debate do campo político para o jurídico, limitando a participação direta da sociedade e reforçando a tecnificação dos conflitos urbanos.

A tensão entre o “saber técnico/competente” e o “saber popular/de uso” (Grave, 2015; Passos, 2022) é uma categoria transversal que revela uma disputa sobre qual conhecimento é legítimo para planejar a cidade. A “linguagem técnica” é apontada sempre como uma barreira que exclui e desqualifica os cidadãos, contribuindo para um “analfabetismo urbano” (Silva, 2021). Em resposta, as pesquisas valorizam a dimensão subjetiva da participação, analisando os “sentidos e significados” que os sujeitos atribuem à sua experiência e identificando o “sofrimento ético-político” (Mendes, 2019) como um poderoso motor para a ação coletiva – quando as pessoas sofrem, elas se unem para modificar a realidade. Essa perspectiva busca superar a racionalidade instrumental do planejamento tradicional em favor de uma “visão de

mundo pós-iluminista” (Abib, 2009), que reconhece a complexidade e a necessidade de negociação de valores e construção de um pacto social para a cidade.

As categorias emergentes demonstram que a pesquisa acadêmica sobre a temática transcende a avaliação de procedimentos para realizar uma crítica das estruturas de poder, das lógicas econômicas, das formas de resistência e das disputas de conhecimento que verdadeiramente definem os rumos das cidades brasileiras. Elas revelam que a luta pelo direito à cidade é, fundamentalmente, uma luta por hegemonia, travada tanto nas ruas e instituições quanto no campo das ideias e dos afetos.

As categorias não são isoladas, mas interconectadas por relações de causalidade, determinação, adequação e contextualização, formando um sistema que explica a disputa pelo espaço urbano no Brasil. As três categorias principais são conectadas por uma relação de causa e efeito. A busca pela participação idealizada no Estatuto da Cidade e perseguida por movimentos sociais, funciona como ação inicial que encontra uma série de desafios. Se os desafios são superados ou se eles bloqueiam o processo participativo, determina diretamente os impactos, que podem ser tanto positivos (empoderamento, melhorias urbanas) quanto negativos (frustração, manutenção da desigualdade).

O marco legal, como uma subcategoria de participação, cria a obrigatoriedade e a oportunidade de participação. Mas, sua aplicação, na realidade, revela desafios como a cultura política clientelista, a linguagem técnica excludente e, principalmente, a influência do capital, que atua para limitar o processo. Quando desafios como o controle pelo poder público e a falta de transparência prevalecem, o impacto resultante é a pseudoparticipação, pois o processo se tornou um “ritual de fachada”, que apenas legitima decisões pré-concebidas, gerando, mais uma vez descrédito e frustração nas pessoas.

Por outro lado, quando a sociedade consegue superar esses desafios por meio da organização e pressão, o impacto é o empoderamento, a conquista de direitos e a transformação da realidade urbana, mesmo que de forma parcial. Quando os canais institucionais (conselhos, audiências) se mostram ineficazes ou controlados, isso serve de gatilho para o surgimento da categoria da insurgência e ação direta. Ao perceber que a participação institucional é uma encenação ou mera formalidade, a vivência do “sofrimento ético-político” motiva os atores sociais a buscarem formas de luta. A consequência é o surgimento de práticas insurgentes, como ocupações, protesto e a criação de planos alternativos. Essas ações buscam construir um contrapoder e reivindicar o direito à cidade achado na rua, redefinindo a própria noção de participação para além da institucionalidade.

5.5 Participação popular no Planejamento Urbano em perspectiva comparada: por que olhar “para fora” para compreender “o de dentro”?

A participação popular no planejamento e na gestão urbana é um tema que atravessa as agendas acadêmicas e políticas no Brasil e em outras partes do mundo. Na Europa e na América Latina, em contextos mais próximos às experiências brasileiras, constata-se certa crise de legitimidade das instituições representativas, especialmente desde os anos de 1990, com a expansão da lógica neoliberal de produção do espaço e do avanço de marcos normativos que prometem a gestão democrática, criando um terreno fértil para experiências, tensões e inovações participativas. Ao observar modelos estrangeiros, busca-se melhor compreensão das potencialidades e limites do caso brasileiro, por semelhança e contraste.

O objetivo dessa discussão é reunir e sistematizar os trabalhos (Quadro 21) que discutem modelos de participação em outros países, além do Brasil, destacando o lugar de cada pesquisa, seus achados e contribuições específicas:

Quadro 21 - Estudos comparados sobre participação e gestão urbana em outros países da América Latina.

Autor/Título	Localizações Pesquisadas (Foco na Participação/Gestão Urbana)
<p>NASCIMENTO (2022). <i>Insurgências urbanas e participação cidadã</i> em cinco metrópoles latino-americanas: Curitiba (Brasil, pesquisa primária), Cidade do México (México), Buenos Aires (Argentina), Bogotá (Colômbia) e Santiago (Chile)</p>	<p>América Latina (Estudo comparativo em cinco metrópoles): Curitiba (Brasil), Cidade do México (México), Buenos Aires (Argentina), Bogotá (Colômbia), e Santiago (Chile)</p>
<p>BALEM (2021). <i>Território do comum e práticas urbanas insurgentes</i>, com foco no Brasil (São Paulo, Salvador, Fortaleza, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte) e referências a movimentos no Chile e Bolívia.</p>	<p>Principalmente Brasil, abordando manifestações em diversas cidades, como São Paulo, Salvador, Fortaleza, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, e Belo Horizonte. Também faz referência a movimentos globais e o movimento estudantil no Chile e protestos na Bolívia.</p>
<p>BRITTO (2019). <i>Governança e relatório de ponderação</i> no Direito Urbanístico, com base no Brasil (ênfase municipal) e comparação com Portugal (Coimbra)</p>	<p>Brasil (foco no Direito Urbanístico e na esfera municipal brasileira), com estudos comparados com o Direito Português. A pesquisa utiliza a cidade de São Carlos-SP como contexto de trabalhos anteriores relacionados e analisa relatórios de ponderação de discussão pública em Coimbra (Portugal).</p>
<p>COLENCI (2017). <i>Plano Diretor Municipal e participação popular</i>, estudo de caso em São Carlos (SP) e diálogo comparado com Coimbra (Portugal), incluindo proposta de Grau de Maturidade da Participação Contributiva.</p>	<p>Brasil, com foco no estudo de caso de São Carlos-SP. A pesquisa também se baseia em trabalhos comparativos anteriores com Coimbra (Portugal), utilizando a revisão dos Planos Diretores Municipais (PDM) nessas duas cidades para analisar a participação popular.</p>
<p>MOSQUERA (2022). <i>Gestão público-privada em centros urbanos</i>, comparando Salvador (BA, Brasil) (programas Revitalizar/Revive) e Cali (Colômbia) (Projeto Cidade Paraíso), com ênfase nas redes de governança e na posição da sociedade civil.</p>	<p>Dois centros urbanos latino-americanos: Salvador, Bahia (Brasil) (Programas Revitalizar e Revive), e Cali, Departamento del Valle del Cauca (Colômbia) (Projeto Cidade Paraíso).</p>

Fonte: *Elaboração própria (2025).*

Ao longo do desenvolvimento, apresentamos a contribuição de cada trabalho (problema, método e achados) e o estabelecimento de paralelos com a experiência brasileira, destacando convergências e diferenças.

O estudo de Nascimento (2022) investiga como novos movimentos sociais urbanos e formas insurgentes de participação reconfiguram agendas públicas, cocriam espaços democráticos e tensionam canais institucionais. A originalidade está em articular cinco metrópoles e identificar arranjos de colaboração que fogem da clássica oposição “de cima para baixo” x “de baixo para cima”. A autora destaca formatos de fluxos de conhecimento e decisão que sobem e descem entre bases sociais, quadros técnicos e lideranças políticas, que geram soluções mais criativas e duráveis no território.

De acordo com sua tese, após a crise de 2001 na Argentina, as assembleias de bairro e práticas autogestionárias transformaram ruas e praças em laboratórios de participação direta; experiências híbridas, citando os Colegiales, mostrando como a insurgência se reencaixa em canais institucionais sem perder potência. No Chile, a alta disposição ao protesto (2011, 2019 e 2020) e assembleias territoriais autoconvocadas, onde há liderança municipal comprometida, surgem consultas cidadãs e orçamento participativo em escala local. Já na Cidade do México, a trajetória marcada por restrição histórica (redução do direito de participação a “audição” nos anos de 1970), mostra avanços constitucionais recentes (CPCM/2017) e casos em que o ativismo insurgente barra megaprojetos, exemplificado com o cancelamento do Corredor Cultural Chapultepec, via consulta. Em Bogotá, na Colômbia, o grande marco constitucional de 1991 e com instrumentos digitais, como o “Bogotá Abierta”, não produziram resultados esperados, com baixa efetividade e descrédito nos “Encontros Cidadãos”. A tese demonstra que, em contextos de democracia frágil e planejamento capturado, a insurgência não é um desvio, mas um mecanismo de produção de cidadania que força respostas institucionais e abre trilhas de co-gestão.

O estudo de Balem (2021) sobre o território do comum em práticas urbanas insurgentes, analisa as capitais brasileiras de São Paulo, Salvador, Fortaleza, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, em comparação com o movimento estudantil no Chile e protestos na Bolívia. Balem (2021) traz o conceito de “comum urbano” e lê as práticas insurgentes, como apropriações táticas, ocupações, redes de ajuda mútua, como respostas à precarização da vida à crise da democracia representativa sob a hegemonia do capital. A contribuição está em teorizar as micro-práticas, como mutirões, hortas, ocupações, coletivos de bairro, como infraestruturas políticas que inventam outros modos de uso do espaço, disputam os sentidos da cidade e produzem capacidade cívica. A pesquisa apontou que as práticas insurgentes repolitizam o cotidiano, geram contrapúblicos e curto-circuitos na gramática tecnocrática, ao dialogar com órgãos de controle como o Ministério Público e redes acadêmicas, ampliando sua capilaridade e sustentabilidade temporal. O estudo mostra que o comum não é mera utopia, mas um dispositivo prático de produção de direitos e uma lente para avaliar a efetividade da participação para além do formalismo.

As teses de Britto (2019) e Colenci (2017) concentram-se na democracia participativa dentro do Direito Urbanístico no Brasil e em Portugal. Britto (2019) examina a governança jurídica da participação, com foco no Relatório de Ponderação de Discussão Pública do Direito Português. A contribuição central é evidenciar um mecanismo de responsividade obrigatória, ou seja, o Estado deve receber, considerar e responder fundamentalmente às manifestações populares no processo de ordenamento territorial. Em Coimbra, ainda que o volume de manifestações seja variável, o grau de acatamento e obrigação de resposta criam transparência, rastreabilidade da decisão e controle social. O instrumento funciona como trava institucional contra a opacidade tecnocrática e eleva o padrão de responsabilidade. Ao contrapor o modelo português ao brasileiro, Britto mostra que não basta abrir canais, é preciso compromisso legal

com a devolutiva. A efetividade institucional nasce quando a lei vincula o Estado a ponderar e justificar.

Colenci (2017) analisa o Plano Diretor de São Carlos e propõe uma escala de “Grau de Maturidade da Participação Contributiva”, inspirada em Arnstein e Souza, para posicionar processos entre informação/consulta e delegação de poder. O caso de São Carlos situa-se no patamar baixo (informação, pseudoparticipação). Já em Coimbra, o autor ilustra como procedimentos de resposta obrigatória elevam o patamar de confiança e efetividade.

Mosquera (2022) investigou redes de gestão público-privadas em reformas urbanas em Salvador (Programas Revitalizar e Revive) e em Cali, na Colômbia, com o projeto Cidade Paraíso. Seu estudo demonstrou como configurações assimétricas de poder podem conter ou anular a participação social, sobretudo quando agendas de valorização imobiliária e a globalização orientam decisões. Em ambos os casos, a participação aparece limitada ou nula, com a sociedade reduzida a figura retórica nos documentos. Atores com capital econômico e político influenciam o desenho e o ritmo dos projetos. As populações de baixa renda e os trabalhadores informais permanecem marginalizados. O estudo explicita o paradoxo: quanto mais o planejamento se financeiriza, maior o risco da participação virar ritual, a menos que existam contrapesos institucionais e sociais robustos.

Um dos eixos estruturantes nos cinco trabalhos é a predominância da lógica do capital na produção do espaço urbano. Isso aparece com nitidez nas comparações Brasil-Colômbia (Mosquera, 2022), em que gestões público-privadas tendem a limitar a deliberação social, a menos que existam contrapesos legais fortes, como em Portugal, ou pressão insurgente organizada, como visto na Argentina, México e Chile. **A lição para o Brasil é que sem amarra institucional de resposta e mobilização social capilar, a participação torna-se simbolismo.**

Britto (2019) e Colenci (2017) demonstram que apesar do Estatuto da Cidade, com a institucionalização da participação, a falta de mecanismos vinculantes de devolutivas, como

ocorre em Portugal, comprometem a participação no Brasil. Portugal ensina que deve-se, por meio de lei, obrigar o Estado a oferecer resposta fundamentada nos processos de planos diretores, revisões e projetos estratégicos.

Nascimento (2022) e Balem (2021) demonstram que a insurgência inventa instituições como assembleias, conselhos populares, laboratórios de lei, forma sujeitos políticos e abre canais híbridos. O segredo está em reconhecer arranjos colaborativos que conectam movimentos, técnicos e gestores, como também, criar interfaces permanentes entre autogestão territorial e planejamento oficial.

No Brasil e em outras partes da América Latina, a judicialização aparece como sinal de falência dos canais políticos, mas também, como nova arena para disputar direitos. Portugal demonstra como ferramentas jurídicas podem antecipar o conflito ao exigir resposta do Estado antes da judicialização. A lição que fica é sobre a necessidade de se fortalecer órgãos de controle e procedimentos de resposta para reduzir a litigiosidade tardia e aumentar a qualidade do processo.

Colenci (2017) sugere medir maturidade por capacidade de influência e não por número de reuniões. O conjunto das cinco teses aponta para dois eixos complementares para qualificar a participação no Brasil:

- o eixo institucional (responsividade): que incorpora mecanismos legais de devolutiva obrigatória (à maneira portuguesa), com relatórios de ponderação, prazos e justificativas públicas, para que toda contribuição receba resposta e o processo seja auditável;
- o eixo sociopolítico (pressão e coprodução): valorizar a insurgência democrática como *locus* de inovação. Abrir interfaces permanentes entre movimentos, universidades, conselhos e equipes técnicas, produzindo coesão e continuidade.

Entre a cidade-mercadoria e a cidade de direitos, a chave não é escolher “instituição ou rua”, mas articular ambas. A experiência comparada mostra que a participação efetiva depende de regras que obrigam a considerar, e de sociedades que não abrem mão de exigir.

CONSIDERAÇÕES

Na introdução deste trabalho é narrada uma experiência de insurgência ocorrida entre os anos de 2019 e 2020 que contribuiu para a não aprovação da revisão de um Plano Diretor no Município de Uberaba-MG, naquele momento, episódio que constituiu um dos principais motivadores para a escolha do tema da participação popular e para o desenvolvimento desta pesquisa. À época, uma nova revisão do PD deveria ser realizada e, segundo a legislação vigente, já se encontrava em atraso. No entanto, em um contexto marcado pela pandemia e por eleições municipais, o processo teve início somente em 2022, coincidindo com meu ingresso no doutorado, circunstância que possibilitou o acompanhamento contínuo e sistemático de todas as etapas da nova revisão, desde sua formulação inicial até os momentos de deliberação pública.

Esse acompanhamento ocorreu tanto de modo indireto, por meio da observação das discussões no Conselho Gestor da Revisão do PD, quanto de forma direta, com a participação em audiências públicas e oficinas promovidas pela Secretaria Municipal de Planejamento. Ao longo desse processo, foi possível identificar algum esforço institucional no sentido de ampliar a participação social, por meio da realização de eventos públicos, divulgação das atividades e tentativa de mobilizar a população. Contudo, assim como apontado em diversos estudos analisados nesta tese, observou-se que os grupos mais presentes e atuantes nas audiências públicas finais continuaram sendo aqueles diretamente vinculados aos setores da incorporação imobiliária, da construção civil e, no caso específico de Uberaba, também do agronegócio, evidenciando a persistência de assimetrias de poder e de acesso aos processos decisórios urbanos.

Diante desse cenário, tornou-se novamente necessário mobilizar a comunidade para que determinações legais fossem respeitadas, em um novo movimento de resistência aos interesses

daqueles que compreendem a cidade prioritariamente como mercadoria e que se beneficiam da produção de desigualdades socioespaciais. Essa vivência reforçou a percepção, confirmada neste estudo, de que os conflitos observados no contexto local não constituem exceção, mas expressão de um padrão recorrente na gestão urbana brasileira, no qual a participação popular é frequentemente tensionada, limitada ou instrumentalizada por interesses econômicos dominantes.

Desde o início da pesquisa, portanto, não se mostrou suficiente a realização de um estudo de caso isolado. A recorrência das dinâmicas observadas em Uberaba, somada à leitura de trabalhos acadêmicos produzidos em diferentes regiões do país, evidenciou que os roteiros institucionais e políticos que moldam os processos participativos tendem a se repetir, ainda que com variações de intensidade e contexto. Foi essa constatação que orientou a decisão metodológica de investigar a participação popular no planejamento urbano a partir da análise sistemática da produção acadêmica de teses e dissertações. Foi uma busca para identificar padrões, convergências, divergências na forma como o tema tem sido tratado no Brasil após mais de duas décadas de Estatuto da Cidade.

Os resultados da pesquisa confirmam a hipótese inicialmente formulada: a participação popular no planejamento urbano, na maioria dos casos analisados, permanece restrita a processos formais, com limitada capacidade de influenciar decisões estruturantes sobre o desenvolvimento urbano. Embora o arcabouço legal brasileiro seja reconhecidamente avançado, especialmente no que se refere à obrigatoriedade da gestão democrática, a efetividade desses dispositivos encontra obstáculos persistentes, como a fragilidade institucional dos municípios, a captura dos processos participativos por grupos economicamente organizados, a linguagem técnica excludente, associada ao desconhecimento e a desinformação, além da ausência de estratégias pedagógicas capazes de ampliar o engajamento de parcelas mais amplas da população.

A análise de conteúdo das teses e dissertações revelou que a participação popular é amplamente reconhecida como princípio normativo indispensável à construção de cidades justas e democráticas. No entanto, esse reconhecimento convive com diagnósticos recorrentes de frustração, esvaziamento e descrédito em relação aos meios institucionais de participação. Em muitos contextos, audiências públicas e conselhos são percebidos como espaços de legitimação de decisões definidas previamente em gabinetes, reforçando a distância entre o ideal participativo e a prática cotidiana da gestão urbana.

Ao mesmo tempo, a pesquisa evidenciou que a efetividade da participação popular não pode ser avaliada apenas a partir de seus resultados imediatos, ou de sua capacidade de alterar decisões pontuais. Diversos trabalhos destacam efeitos indiretos relevantes, como o fortalecimento da cidadania, a ampliação da consciência política, a construção de redes de mobilização e a formação de sujeitos e coletivos mais organizados e informados. Esses processos, embora não explícitos e perceptíveis a curto prazo, constituem dimensões fundamentais do empoderamento social e ajudam a compreender a participação como prática educativa e formativa, capaz de produzir transformações graduais nas relações entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, os achados da pesquisa indicam que a consolidação de uma cultura participativa demanda investimentos contínuos, em processos educativos que ultrapassem a abordagem meramente teórica da cidadania. A escola emerge, nesse contexto, como espaço estratégico para a vivência concreta da participação, não apenas por meio do ensino de conteúdos formais sobre democracia e direitos, mas sobretudo pela experimentação cotidiana de práticas de organização, deliberação e reivindicação. A atuação em grêmios estudantis, conselhos escolares e outras instâncias de representação juvenil constitui oportunidade privilegiada, para que estudantes aprendam, na prática, a formular demandas, construir consensos, lidar com conflitos e dialogar com instâncias de poder.

Além disso, a articulação entre escola, território e comunidade, amplia o alcance formativo da participação, ao permitir que estudantes reconheçam os problemas de seus bairros, compreendam os canais institucionais disponíveis e se organizem coletivamente para reivindicar melhorias nas condições urbanas e sociais. A experiência de mobilização em torno de demandas concretas, como infraestrutura urbana e serviços públicos diversos, equipamentos públicos ou espaços de lazer, contribui para que a participação deixe de ser percebida como um evento excepcional ou distante, passando a integrar o cotidiano das pessoas. Dessa forma, a educação para a participação, quando baseada em práticas reais e territorializadas, favorece a formação de sujeitos políticos capazes de atuar de maneira crítica e propositiva em comunidades, fortalecendo, no longo prazo, as bases sociais da gestão democrática e do direito à cidade. As experiências identificadas como mais efetivas tendem a compartilhar características comuns, como a existência de mobilização social prévia, o apoio de universidades ou assessorias técnicas independentes, a transparência no acesso à informação e a abertura institucional à deliberação. Ainda assim, tais experiências permanecem exceções em um cenário marcado por desigualdades estruturais e por uma lógica de planejamento urbano frequentemente subordinada aos interesses do capital imobiliário e financeiro. A participação popular, nesses casos, assume frequentemente um caráter insurgente, operando fora ou nas margens dos canais institucionais tradicionais, por meio de mobilizações comunitárias, ações diretas, judicialização e produção autônoma de conhecimento técnico.

Dessa forma, a tese permite afirmar que, após mais de vinte anos do Estatuto da Cidade, a participação popular no planejamento urbano brasileiro apresenta um potencial transformador inegável, mais ainda insuficientemente realizado. A democratização da gestão urbana permanece como projeto em disputa, condicionado por correções de forças desiguais e por estruturas políticas e econômicas que limitam a redistribuição efetiva do poder decisório. Superar esses limites exige mais do que o cumprimento formal da legislação: demanda

investimento contínuo em educação política, fortalecimento das organizações sociais, como associações de bairros, transparência institucional e reconhecimento dos saberes e experiências da população como elementos legítimos do planejamento urbano.

Por fim, esta pesquisa reafirma o papel da universidade como agente estratégico na mediação entre conhecimento técnico e demandas sociais, contribuindo para a qualificação de debate público e para o fortalecimento da gestão democrática. Ao sistematizar criticamente a produção acadêmica sobre a participação popular no planejamento urbano, busca-se não apenas compreender o estado atual desse campo, mas também oferecer subsídios para que novas práticas possam avançar na transformação de cidades mais justas, inclusivas e socialmente comprometidas. A participação popular, longe de ser um rito administrativo, revela-se como processo político, cuja efetividade depende da capacidade coletiva de transformar o direito formal à participação em exercício real de cidadania e de direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós- Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico– RBDU**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 33-49, jul./dez. 2015. doi: <https://doi.org/10.55663/rbdu.v1i1.395>. Acesso 2023.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEZERRA, F. C. C., COUTINHO, J. V., MORAES, D. A., & MAIA, D. S. Cidade para quem? Redes de ativismos urbanos em João Pessoa/PB. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.16, 2024. doi: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.016.e20230156>. Acesso em: em nov. 2024.

BRANDÃO, Carlos. Antônio. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos MetrÓpole**, v. 19, n. 38, p. 45–69, 2017. Recuperado de <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2017-3802>. doi: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3802>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: em: maio, 2023.

_____. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: em: maio, 2023.

CALDEIRA, Teresa P. do R. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34. Edusp, 2000.

CARPENTIER, N. Além da escada da participação: ferramentas analíticas para a análise crítica dos processos midiáticos participativos. **Mídia e Cotidiano**, v. 12, n. 3, p. 245-274, 2018. doi: <https://doi.org/10.22409/ppgmc.v12i3.27559>. Acesso em: em: dez. 2024.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade 20 anos mais tarde. In.: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FERREIRA, Allan Ramalho. O Estatuto da Cidade e a participação popular: da previsão de instrumentos à transformação democrática. In.: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. Plano Diretor e Participação Popular: uma estratégia de gestão democrática. In: **Seminário Nacional Paisagem e Participação: Práticas no Espaço Livre Público**. São Paulo: Paisagem e Participação: práticas no espaço livre público, 2007. Disponível em: http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_franca.pdf Acesso em: em: 29/12/2024

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Loyola, 1993.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates-Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, n. 39. Cidades: estratégias gerenciais, Ano XVI. São Paulo, 1996. p.48-64

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados> . Acesso em: em: maio, 2024.

LEFEBVRE, H. **O Direito à cidade**. 1 ed. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **A cidade do Capital**. 2.ed. Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LIMA, Silvia Maria Santana Andrade; LOPES, Wilza Gomes Reis; FAÇANHA, Antônio Cardoso. Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, 2019. doi: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180037> . Acesso em: nov. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 5.ed. São Paulo, Atlas, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo, Expressão Popular, 2015.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NOBRE, Lorena Neves; FREITAS, Rodrigo Randow. A evolução da pós-graduação no Brasil: histórico, políticas e avaliação. **Brazilian Journal of Production Engineering**, v. 3, n. 2, p. 26-39, 2017.

NOGUEIRA, M. D. P. (Org.) **Extensão Universitária: diretrizes conceituais e políticas**. Belo Horizonte: PROEX/UFMG; O Fórum, 2000

OLIVEIRA, C. M. D.; LOPES, D. e SOUSA, I. C. N. D. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade1. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 10, p. 322-334, 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.ao04> . Acesso em: em: nov. 2024.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A participação cidadã como um dos princípios de Governo Aberto. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e84867, 2022. doi: [10.12660/cgpc.v28.84867](https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.84867). Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/84867>. Acesso em: em: 29 nov. 2024.

SANTOS, Milton. Cidadanias mutiladas. In: LERNER, Julio (Ed.). **O preconceito**. São Paulo: IMESP, 1996/1997, p. 133-144. Acesso em: em 04/11/2024. Disponível em: https://www.miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/12/As-cidadanias-mutiladas_MiltonSantos1996-1997SITE.pdf .

_____. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas revista eletrônica**, v. 16, n. 1, p. 1-14, 2015. Disponível em: <https://www.fepiam.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/2113-7552-1-PB.pdf> Acesso em: em: dez. 2024.

SILVA, Victor. Yuri morreu fazendo entrega para o iFood. 11 dias depois, sua conta foi desativada por ‘má conduta’. **Intercept Brasil**, 5 set. 2022. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2022/09/05/yuri-morreu-fazendo-entrega-para-o-ifood-11-dias-depois-sua-conta-foi-desativada-por-ma-conduta/>. Acesso em: em 29/06/2024.

SOJA, Edward Willian. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. 323p.

SOUZA, M. L. **A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2008.

UOL. Atendentes de call center trabalham por 2 h com colega morta na mesma sala. **Economia UOL**, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/06/20/mulher-morre-call-center-madri.htm>. Acesso em: em: 29/06/2024.

VIEIRA, Bruno Soeiro. O Estatuto da Cidade e o Planejamento Municipal Integral. In.: FERNANDES, Edesio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo, Estúdio Nobel, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

TESES ANALISADAS

ABIB, Stavros Wrobel. **Participação popular no planejamento urbano**: uma construção teórico-metodológica. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92455>. Acesso em: em: 25 jun. 2024.

AMORIM, Fernando de Oliveira. **Uma experiência de mobilização e resistência dos movimentos sociais no processo de planejamento urbano**: o Projeto Nova Luz em São Paulo. 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:[10.11606/T.16.2017.tde-19122016-151119](https://doi.org/10.11606/T.16.2017.tde-19122016-151119). Acesso em: em: 25 jun. 2023.

BALEM, Tiago. **O território do comum em práticas urbanas insurgentes**. 2021. 299 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/233163/001134983.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: em 25 jun. 2023.

BRITTO, Marcel. **Governança e relatório de ponderação de discussão pública**: contribuição ao planejamento urbano participativo. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/12287>. Acesso em: em 25 jun. 2023.

COLENCI, Pedro Luciano. **Plano diretor municipal e participação popular contributiva avaliados por um modelo integrador**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/9156>. Acesso em: em 10 jun. 2023.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros. **Direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal-RN**: uma crítica sócio-jurídica ao direito urbanístico. 2019. 263f. 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: em 10 jun. 2023.

FONSECA, Helena d' Agosto Miguel. **Ocupar as ruas e as instituições**: a participação popular, a ocupação dos espaços institucionais e o direito à cidade. 2020. 260 f., il. Tese (Doutorado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, [Belo Horizonte], 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1843/34829> Acesso em: em: 10 jun. 2023.

LIMA, Márcio Alexandre Barbosa. **Direito à moradia**: práticas e legitimidades numa sociedade desigual. 2013. 260 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=111209. Acesso em: em: 22 nov. 2013.

LOURENCETTI, Luiz Antonio. **Políticas públicas de desenvolvimento urbano: uma análise comportamental da gestão democrática da cidade**. 2020. 273 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/192323>. Acesso em: em 11 jun. 2023.

MELCHIORS, Lucia Camargos. **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: <http://hdl.handle.net/10183/212178>. Acesso em: em 11 jun. 2023.

MORENO, Roberto dos Santos. **Planejamento urbano em Guarulhos: entre o discurso e a prática (1967 a 2016)**. 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi: <https://doi.org/10.11606/T.16.2017.tde-16122016-162554>. Acesso em: em: 25 jun. 2023.

MOSQUERA, Carlos Andrés Diaz. **Para quem é a cidade? redes socioinstitucionais e os processos de desenvolvimento urbano nos centros de Salvador (brasil) e Cali (colômbia)**. 2022. 237 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/38262>. Acesso em: em 25 jun. 2023.

NASCIMENTO, Isabella Soares; **Insurgências urbanas em contextos tradicionais de planejamento e gestão: um estudo em metrópoles latino-americanas**. 2022. 389 f. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre**. 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17328/000712303.pdf?s>. Acesso em: em 23 jun. 2023.

PÊGAS, Hélida Helena Neves. **Estratégias de comunicação visual para um processo de avaliação ambiental (AAE)**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/101804>. Acesso em: em: 25 jun. 2023.

REBOUÇAS, Fádias dos Reis. **O lugar da periferia como possibilidade de efetivação da participação social no planejamento urbano**. 2018. 319 f., il. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32760>. Acesso em: em 11 jun. 2023.

ROCHA, Marcos Fonseca da. **Políticas públicas e direito à cidade: conflitos sociais e cidadania no Rio de Janeiro**. 2010. 162 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/14733>. Acesso em: em 25 jun. 2023.

SANTOS, Samuel Steiner dos. **Entre transformações e permanências: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville**. 2015. 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: em 25 jun. 2023.

SARAIVA, Luiz Arthur Pereira. **A participação socioespacial das representações de bairro na gestão e no planejamento de Campina Grande/PB: “ativismos” entre precariedades democrático-cidadãs**. 2016. 244 f.: il. 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: em 25 jun. 2023

SILVEIRA, Alissane Lia Tasca da. **Proposta de diretrizes para avaliação da conformidade de processo de participação popular na gestão pública municipal à luz do Estatuto da Cidade**. 2012. 293 f.: il. Tese (Doutorado em Administração e Turismo) – Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/pergamumweb/vinculos/pdf/Alissane%20Lia%20Tasca%20da%20Silveira.pdf>. Acesso em: em 03 jun. 2023.

SIQUEIRA, Lucimar Fatima. **Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre**. 2019. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, [Porto Alegre], 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/204599>. Acesso em: em 11 jun. 2023.

TEODÓZIO, Delcimar Marques. **Do sertão à cidade: planejamento urbano em São José do Rio Preto dos anos 50 aos anos 2000**. 2008. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008. doi: <https://doi.org/10.11606/T.18.2008.tde-21072008-120612>. Acesso em: em 25 jun. 2023.

VAN DEN BRULE, David Melo. **Justiça socioespacial e a participação popular no planejamento e gestão urbanos no município de Juazeiro do Norte - CE**. 2020. 348 f.: il. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/37998>. Acesso em: em 23 jun. 2023.

DISSERTAÇÕES ANALISADAS

AGUIAR, José Ariosvaldo dos Anjos. **A Participação social no processo de planejamento urbano: um estudo sobre o plano diretor participativo do Município de Santa Rita- PB**. 2012.

170 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/5523>. Acesso em: em 11 jun. 2023.

ALVES, Elizabeth Aparecida. **A Participação Popular na Elaboração do Plano Diretor Jovem Participativo de Londrina**: uma experiência de cidadania. 2018. 130 f. il. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Exatas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018. Disponível em: <https://repositorio.uel.br/handle/123456789/16551>. Acesso em: em 11 jun. 2023.

ANDRADE, Camila Barreto Coelho de. **A participação no âmbito das políticas urbanas**: uma proposta a partir da Península de Itapagipe. 2023. 226 f. il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social) – Programa de Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37375>. Acesso em: 26 jun. 2023.

ARAÚJO, Itair de Oliveira. **A participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG**: avanço democrático ou mera formalidade?. 2016. 119f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/8655>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

BARBABELA, Fernanda Meniconi. **Planejamento e gestão urbanos na escala microlocal: reflexões a partir das Regionais de Belo Horizonte**. 2022. 126 f : il. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/49193>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BARBOSA, Adriana de Cássia. **Técnicas de comunicação socioambiental como estratégia para implementação dos planos municipais de mobilização social**. 2020. 43 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifei.edu.br/jspui/handle/123456789/2168>. Acesso em: em 25 jun. 2023.

BRAGA, José Reinaldo. **Campinas e os desafios da participação intersectorializada e territorializada**. 2012. 225 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: 20.500.12733/1619651. Acesso em: em: 30 jun. 2023.

CARVALHO, Marcos Oliveira de. **Planejamento urbano, participação e comunicação**: na elaboração do PDDU 2008 em Salvador. 2011. 147 f. : il. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/12090>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

CAVANUS, Aline Vicente. **Processo de luta por terra e direito à cidade**: a atuação dos movimentos sociais em Florianópolis-SC. 2021. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021. doi: <https://doi.org/10.11606/D.102.2021.tde-08072021-150710>. Acesso em: em: 30 jun. 2023.

COELHO, Polyana Pereira. **O germe da insurreição para além da metrópole: narrativas da participação e da luta popular em Antônio Pereira, Ouro Preto - MG.** 2017. 216 f.: il. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MMMD-AY7PTK>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

COSTA, Samara Rebeca de Oliveira. **Direito à cidade e conflitos socioambientais: um estudo de caso sobre o plano diretor de Niterói de 2019.** 2021. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós - Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/25410>. Acesso em: em 11 jun. 2023.

CURY, Leonardo Pimenta. Estatuto da Cidade: **Gestão Democrática e sua Aplicação Social.** 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011. Disponível em: <http://localhost:8080/tede/handle/tede/2868>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

FARIAS, Rosa Sulaine Silva. **Planejamento e gestão participativos em Belém-PA: o Congresso da Cidade (2001-2004).** 2004. 142 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/7215> . Acesso em: em 26 jun. 2023

FIGUEIRÊDO, Tiago Alves de. **O Ministério Público e o plano diretor: propostas de acompanhamento sob a perspectiva da democracia participativa.** 2014. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.btd.uerj.br/handle/1/9637> . Acesso em: em 26 jun. 2023.

FURUKAVA, Camila. **Plano setorial: a construção de estratégias para implementação do plano diretor de Natal.** 2012. 312 f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/12387>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

GASPAR, Floriana de Fátima. **Gestão democrática e participação popular: a construção de sujeitos e a busca pelo direito à cidade.** 2016. 198 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-B2QKCR> Acesso em: em 26 jun. 2023.

GONÇALVES, Patrícia Garcia. **Limites e possibilidades da Democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte,** 2008. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geociências/UFMG. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MPBB-7HHHZ2>. Acesso em: : 26 jun. 2023.

GRASSI, Karine. **O regime legal das audiências públicas na gestão democrática urbana: análise crítica da legislação com aporte do banco de experiências dos planos diretores participativos do sul do Brasil.** 2015. 185 f. : il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa

de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/handle/11338/968>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

GRAVE, Daniel Ivo Neri. **Avaliação da capacidade de gestão democrática municipal: uma análise da experiência do Plano diretor participativo de Simões Filho**. 2015. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/19627>. Acesso em: 26 jun. 2023.

HIRATA, Francini. **A Luta pela Moradia em São Paulo**. 2010. 164 p. : il. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. doi: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2010.480384>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

LIMA, José Rafael de. **Percursos do conflito: Os (des) caminhos da Metodologia Participativa dos Planos Diretores dos Municípios da Zona da Mata Norte de Pernambuco**. 2009. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3229>. Acesso em: em jun. 2023.

LESCHKO, Mauro André. **Um estudo sobre instrumentos de participação social na formulação da política habitacional do município de Santa Rosa**. 2019. 911 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Campus Cerro Largo, Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2019. Disponível em <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/3082>. Acesso em: 26 jun. 2023.

LOPES, Erika. **O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte**. 2010. 170 f.: il. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MPBB-8AWDPV>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

LOPES, Maria Lúcia. **PeoplePlan, ferramenta de apoio à espacialização da opinião e demandas da população no processo de planejamento**. 2018. 132 f. : il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufpel.edu.br/bitstream/handle/prefix/5366/Maria%20Lucia_Lopes%20dissertacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: em 18 jun. 2023.

LOPES, Raquel Corbetta. **A leitura da paisagem do Campeche a partir dos seus atributos perceptivos e da abordagem pelo plano diretor comunitário**. 2014. 127 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/194051?show=full>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

LUZ, Ana Paula Ferreira. **Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas**. 2016. 146 f.: il. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Departamento de Engenharia Civil, Pontifícia Universidade

Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC_RIO-1_80a3caf2a623efe498b19345c7ac3326.

Acesso em: em 26 jun. 2023.

MAIA, Camila Barretto. ARAÚJO, Theo Lovizio de. **Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?** Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo. 2016. 153 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/17379>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

MARCHEZINI, Flávia de Sousa. **A participação popular no planejamento urbano:** o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória-ES (1984-2001). 2006. 179 f. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006. Disponível em: <https://dspace5.ufes.br/items/7b1125f4-dff2-43fd-9901-40b1e3fc6471> . Acesso em: em 26 jun. 2023.

MARQUES, Gabriel Guanabará Lemos. **Plano participativo de mobilidade urbana de Cabo Frio - RJ:** desafios e possibilidades. 2020 149 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/21604>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

MARQUES, Jéssika Vieira. **As frações de classe no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Londrina (2018 - 2028).** 2020. 190 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020. Disponível em <https://repositorio.uel.br/handle/123456789/8334>. Acesso em: jun. 2025.

MARTINS, Bibiana Volkmer. **A Presença da ONG Cidade para a Construção de um Planejamento Urbano Democrático em Porto Alegre.** 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/29972> . Acesso em: em 26 jun. 2023.

MARTINS, Marcio André Conde. **Democracia participativa nas comunidades carentes cariocas com Unidades de Polícia Pacificadora:** Gestão e planejamento democráticos das políticas públicas urbanas. 2011. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9533>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

MATOS, Ananda Barros de. **Direito à cidade, plano diretor e gestão participativa:** O caso-referência de Paraty. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio

de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/38468/38468_1.PDF. Acesso em: em 18 jun. 2023.

MEIRA, Aletícia Alves. **Participação popular no planejamento e gestão urbanos**: o caso de Vitória da Conquista-BA. 2016. 136 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/8463>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

MELO, Marcos Gustavo Pires de. **Democracia, Estado e espaço**: elementos para uma crítica materialista do planejamento urbano. 2014. 215 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/IGCC-9SYNB9>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

MELONCINI, Maria Isabela Haro. **Gestão democrática na elaboração do plano diretor**: o caso do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº16.050/2014). 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:[10.11606/D.2.2018.tde-17092020-172936](https://doi.org/10.11606/D.2.2018.tde-17092020-172936). Acesso em: em: 30 jun. 2023.

MENDES, Andresa Cazarine. **Uma andorinha sozinha não faz verão**: o processo de participação social em Projetos de Intervenção Urbana (PIU) na cidade de São Paulo. 2019. 180 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia: Psicologia Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia: Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22105>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MENEZES, Karina Rossana de Oliveira. **O Estatuto da Cidade e a elaboração de planos diretores**: uma avaliação sobre a construção de espaços participativos em processos de planejamento urbano. 2008. 148 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/5461>. Acesso em: em 18 jun. 2023.

MONTEIRO, M. L. **Leituras e desafios de pensar a participação na elaboração do Plano Diretor do município de Queimadas (PB)**. 2017. 129f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2017. Disponível em: <http://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/tede/3002>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

SALOMÃO, Thaís Mariano Nassif. **Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano**: uma análise a partir de duas experiências participativas no município de Belo Horizonte. 2016. 128 f. : il. Dissertação (Mestrado) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MMMD-AKJHZB>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

OLIVEIRA, Tibelle Cristina Rabello de. **Aspecto comunicativo do processo de elaboração de planos diretores**: lições a partir da experiência de Florianópolis-SC. 2012. 233 f.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/100969>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

PASSOS, Rafael Pavan dos. **De Conselho do Plano Diretor a Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental**: desenho institucional da participação no urbanismo-planejamento urbano em Porto Alegre (1955-2020). 2022. 288 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/250029/001152070.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 jun. 2023.

PAULA, Diego de. **Plano diretor e processo participativo**: um estudo comparativo sobre a participação social na construção da política urbana de municípios paranaenses. 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2023. Disponível em: <http://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/4033>. Acesso em: 18 jan. 2024.

PAULA, Jonas Henrique Ribeiro. **Comitê Colaborativo**: O uso de um sistema colaborativo na elaboração de instrumentos legais participativos. 2023. 72 p. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia da Computação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia da Computação, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unifei.edu.br/jspui/handle/123456789/3574>. Acesso em: em 19 jan. 2024.

PEREIRA, Ana Paula da Silva. **O projeto de revisão do Plano Diretor de Maracanaú - CE**: experiência de participação popular? 2011. 122f. Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. 2011. Disponível em: <https://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=67821>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

PERIOTO, Júlia Navarro. **A participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores**: um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, São Paulo. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016. doi:[10.11606/D.107.2017.tde-14072017-114053](https://doi.org/10.11606/D.107.2017.tde-14072017-114053). Acesso em: em 30 jun. 2023.

POLO, Daniel Rossin. **A dimensão subjetiva do processo participativo no planejamento da cidade**: o caso do Plano Diretor Participativo de Jundiaí-SP. 2018. 213 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia: Psicologia Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia: Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21399>. Acesso em: em 30 jun. 2023.

PORTELA, Roselene de Souza. **Planejamento, participação popular e gestão de políticas urbanas**: a experiência do projeto de macrodrenagem da Bacia do Una (Belém-PA). 2005. 213 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2005. Curso de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento.

Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3410>. Acesso em: em 30 jun. 2023.

PORTO, Laila Martins de Carvalho. **O direito à moradia em Maceió - AL: formas de atuação estatal e a mediação como perspectiva democrática.** 2018. 104 f. Dissertação (Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9575/acervo/detalhe/113496>. Acesso em: em 30 jun. 2023.

RESENDE, Márlon Sidney. **A construção do Plano Diretor de Caeté e as (im) possibilidades à participação social.** 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MPBB-759NGT>. Acesso em: em 30 jun. 2023.

RIBEIRO, Milena Luiza. **O processo de participação popular no planejamento urbano: considerações sobre o Acesso em: à participação.** 2022. 111 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Palmas, Palmas, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/4021?mode=full>. Acesso em: 18 jan. 2024.

RIGITANO, Maria Helena Carvalho. **Consulta à comunidade: princípios, métodos e avaliação da experiência dos planos diretores do município de Bauru - SP.** 2008. 285 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008. Disponível: <https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/4249>. Acesso em: em: 30 jun 2023.

RODRIGUES, Fagner de Carvalho. **O processo de elaboração de políticas públicas urbanas: um estudo de caso da administração regional do Cajuru em Curitiba - PR.** 2019. 96 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/62500/R%20-%20D%20-%20FAGNER%20DE%20CARVALHO%20RODRIGUES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RODRIGUES, Lucas Rêgo Silva. **Participação e legitimidade do plano diretor de desenvolvimento urbano: contribuições à luz do princípio do discurso da teoria do direito de Habermas.** 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/10762>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ROSSATO, Thais Helena Lopes De Souza. **Um Olhar sobre as Diferentes Percepções dos Participantes da Sociedade Civil na Produção do Plano Diretor de Volta Redonda.** 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. Disponível em: <http://app.uff.br/riuff/handle/1/23994>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SAMPAIO, Juliana Búrigo. **Florianópolis no processo de elaboração de seu Plano Diretor Participativo, entre 2006 e 2014: Um território em disputa.** 2016. 240 p. Dissertação (Mestrado

em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/169075>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SANT'ANA, Jayça Lima. **Planejamento urbano e planos diretores de Votuporanga**: atores, arenas e processos na construção de um modelo de gestão participativa. 2007. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/16169>. Acesso em: em 30 jun. 2023.

SANTANA, Leticia Rocha de. **Participação e construção do consentimento**: um estudo sobre o Plano Diretor do Recife 2018. 2022. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/45619>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SANTOS, Raquel Cerqueira. **Quem participa?** participação popular e direito à cidade: um estudo de caso do Plano Salvador 500. 2016. 165 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito)— Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/22144>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

SANTOS, Livia Rita Castro dos. **Vivências, percepções e representações na cidade de Valença - Bahia, como subsídio para a construção de um PDDU participativo**. 2022. 167 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Ba, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/36010>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SANTOS, Marcos Júlio Vieira dos. **Quando o Espaço Concebido Supera o Espaço Vivido**: A influência do capital sobre o Planejamento Urbano em Palmas/To e a (Im)Possibilidade de um Plano Diretor achado na rua. 2023. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/47323> Acesso em: 26 jun. 2023.

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. **Análise da revisão do Plano Diretor de Araraquara-SP (2014)**: Em discussão o papel do Legislativo e os pilares da participação no planejamento urbano. 2018. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/154389>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SANTOS, Rodrigo Souza. **Direito à cidade e participação social**: uma análise do processo participativo do plano diretor da cidade de Guarulhos - SP (2011-2019). 2022. 192 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis) - Universidade Nove de Julho, São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/3138>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SANTOS, Samuel Steiner dos. **Plano Diretor de Itajaí/SC**: do desenho da participação à participação sem desenho. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e

Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91277>. Acesso em: em 26 jun. 2023.

SANTOS, Wagner Vils Ribeiro. **O processo participativo em projetos de urbanização de favela**: estudo sobre experiências em Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. 2021. 131 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2021. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/26691>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SILVA, Alisane da. **As luzes da cidade acesas e o apagamento da Gestão Democrática**: uma análise da revisão do Plano Diretor Municipal de Guarapuava, PR 2016/2026. 2021. 221 f.: il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Comunitário) – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário, Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2021. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UCEN_311ff0b63878b41c8a5b3927e48b454f. Acesso em: 23 jun. 2023.

SILVA, Elbia Valéria Pires da. **Legitimidade sofismática**: um estudo sobre a participação cidadã na implantação de empreendimentos de impacto no Recife. 2008. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3080>. Acesso em: em 30 jun. 2023.

SILVA, João Luís Martins da. **Entre a cidade ideal e a cidade real**: limites e potencialidades dos processos de participação social nas revisões do Plano Diretor do município de Viçosa - MG. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:[10.11606/D.8.2016.tde-21122016-124456](https://doi.org/10.11606/D.8.2016.tde-21122016-124456). Acesso em: 30 jun. 2023.

SILVA, Maitti Gadioli Monteiro da. **Participação popular no município de Campinas**: avaliação do processo de elaboração do plano local da macrozona 05. 2010. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Exatas, Ambientais e Tecnológicas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <http://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/xmlui/handle/123456789/16206>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SILVA, Priscila Cavalcanti da. **Participação popular no planejamento das cidades**: o Programa Cidade pra Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros. 2011. 135 f., il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/8737>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SILVA, Welington Fernando Modesto da. **A descentralização na política urbana de Campo Grande como possibilidade de desenvolvimento**. 2007. 150 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Aquidauana, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/1091>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SOARES, Gilliard Damasio. **Planejamento urbano e segregação espacial no Primeiro Distrito de Duque de Caxias (1995 – 2015)**. 2016. 280 f.: il. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/27793/27793.PDF>. Acesso em: em 30 jun. 2023.

SOUZA, Valmir Macedo de. **Análise da participação social no processo de planejamento do desenvolvimento do território Piemonte do Paraguaçu - BA (2005-2013)**. 2014. 153 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) Instituto de Ciências Humanas e Sociais/Instituto Multidisciplinar/Instituto de Tecnologia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2014. disponível em: <https://rima.ufrj.br/jspui/handle/20.500.14407/12021>. Acesso em: 26 jun. 2023.

TOSIN, M. C. **Processos participativos presenciais e virtuais na elaboração de Planos Diretores Municipais: a experiência de Teresina/PI (2017-2019)**. 2021. 289 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/234524>. Acesso em: 26 jun. 2023.

VALLE, Maria Izabel Marques do. **A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais**. 2007. 154 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/tede/225>. Acesso em: 26 jun. 2023.

VASCONCELOS, Taina Mocaiber Cardoso. **Plano Diretor de Niterói: conflitos e disputas**. 2018. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/21588>. Acesso em: 30 jun. 2023.

VILANI, Rodrigo Machado. **O princípio de justiça social e ambiental e a eficácia do plano diretor participativo**. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/9674>. Acesso em: 30 jun. 2023.

VILLELA, Hebert de Paula Giesteira. **Análise do processo participativo na revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade**. 2021. 96 f. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Maringá, 2021, Maringá, PR. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/7514>. Acesso em: 26 jun. 2023.