



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



Urbanismo colaborativo e os desafios da participação em planejamento urbano

Sessão Temática 7: [Socio] tecnologia para o planejamento urbano e regional

Resumo: Este artigo busca apresentar e discutir o urbanismo colaborativo como uma prática que utiliza a cidade como espaço de atuação, combinando os espaços institucionais e outras formas de organização. Este tipo de prática aponta os cidadãos como protagonistas do 'pensar e fazer a cidade', em busca de garantir direitos fundamentais atrelados ao direito à cidade. Por meio de uma revisão bibliográfica acerca das funções da participação e gestão democrática da cidade, foi possível indicar os principais desafios para a implementação do urbanismo colaborativo.

Palavras-chave. Urbanismo Colaborativo; Participação; Direito à Cidade.

Collaborative urbanism and challenges in participatory urban planning

Abstract: This article presents a discussion about collaborative urbanism as a practice that uses the city as a space for action, through the combination of institutional and other forms of organization. This kind of practice places the citizen as the protagonist of 'thinking and doing the city', seeking to guarantee fundamental rights and the right to the city. Through a bibliographic review about the functions of participation and democratic management of the city, it was possible to indicate the main challenges of implementing collaborative urbanism.

Keywords: Collaborative Urbanism; Participation; Right to the City.

El urbanismo colaborativo y los desafíos de la participación en la planificación urbana

Resumen: Este artículo presenta una discusión sobre el urbanismo colaborativo como una práctica que utiliza la ciudad como un espacio para la acción, a través de la combinación de formas institucionales y otras de organización. Este tipo de práctica sitúa al ciudadano como protagonista de 'pensar y hacer ciudad', buscando garantizar los derechos fundamentales y el derecho a la ciudad. A través de una revisión bibliográfica sobre las funciones de participación y gestión democrática de la ciudad, fue posible señalar los principales desafíos para implementar el urbanismo colaborativo.

Palabras clave: Urbanismo Colaborativo; Participación; Derecho a la Ciudad.

Introdução

A prática do planejamento urbano de maneira participativa induz a inovações contínuas e torna necessário o protagonismo da comunidade, para que atores sociais diversos estejam incluídos na tomada de decisões sobre a cidade. Escutar para transformar a cidade é o primeiro passo para alcançar o objetivo de formar ambientes urbanos mais sustentáveis (Paisaje Transversal, 2019). No Brasil, essa abordagem da participação em planejamento urbano tornou-se mais expressiva a partir de 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade¹. Entre os desafios do planejamento participativo estão o incentivo à cultura da participação entre os habitantes e a necessidade primordial do engajamento das equipes técnicas de urbanismo em processos participativos (PEREIRA, 2017).

Este artigo busca apresentar e discutir o urbanismo colaborativo como uma prática insurgente em planejamento urbano, que combina arranjos institucionais e a atuação de coletivos, ONGs e outras formas de organização independentes. Essa combinação tem potencial para ampliar e qualificar a participação social. A partir de uma revisão bibliográfica acerca dos conceitos de participação e gestão democrática, sugere-se que os princípios das práticas colaborativas em urbanismo no Brasil estejam intrínsecos ao contexto da formação das políticas urbanas após 1988, especialmente no nível municipal. Para isso, se fez necessário retomar parte do contexto histórico nacional e as conquistas pela inclusão da política urbana - o que vai ao encontro do compromisso pelos direitos humanos, no que diz respeito ao papel da participação popular na elaboração de políticas públicas.

O interesse no problema de pesquisa parte de alguns desafios da contemporaneidade, conforme apontado por Nassif (2020), que indicam a necessidade de superar o caráter técnico do planejamento. Outros autores fortalecem esta afirmação, sugerindo ser necessário mudar o ensino em urbanismo, no caso dos cursos superiores brasileiros. É importante reconhecer, entretanto, que para valorizar o papel do cidadão e superar o tecnicismo, outras formas de educação não-formal são necessárias. A educação para a cultura política e de participação social pode estar contemplada no cotidiano, como forma de resistência (GOHN, 2006).

Entender como a prática da participação acontece hoje, tanto nas esferas vinculadas ao poder público quanto em ambientes independentes pode colaborar com o avanço do chamado urbanismo colaborativo, que aumenta o potencial das comunidades e das redes que atuam no planejamento urbano. A colaboração, portanto, tem como objetivo principal o direito à cidade e o planejamento urbano como parte do cotidiano. Retomando a teoria sobre o direito à cidade de Henri Lefebvre, sobre o direito de produzir o ambiente urbano à imagem de nós mesmos, entende-se que a participação é um processo em constante evolução.

O artigo é dividido em três partes principais: primeiro, são trabalhados os conceitos de urbanismo colaborativo e planejamento participativo. Partindo da atualidade do planejamento urbano no Brasil, considera-se a participação como um instrumento para qualificar esse planejamento. Em seguida, abordamos a gestão democrática como forma de atuação, além das diferentes funções que podem estar atreladas à participação. Por fim, são abordados os principais desafios da participação, apontando para o urbanismo colaborativo como alternativa de apropriação dos *comuns*, representados pela cidade.

1. Urbanismo colaborativo e participação

O *urbanismo colaborativo* constitui-se como um modelo de gestão baseado em inovações sociais e tecnológicas, que viabilizam o desenvolvimento de comunidades mais democráticas e inclusivas. A participação social em planejamento urbano pode estar relacionada a este novo modelo de atuação, quando alcança a combinação do uso de plataformas tecnológicas com o

¹ Lei Federal nº 10.257/2001

conhecimento técnico e os saberes coletivos para desenvolver propostas de intervenção no território comum.

O *planejamento participativo*, por sua vez, é uma ferramenta reconhecida no planejamento urbano brasileiro, que procura obter maior representatividade da sociedade nos processos de planejamento por meio da inclusão de atores sociais diversos (DEMO, 1994). Para ampliar o potencial de uso dos saberes coletivos, a participação é percebida como uma construção, um processo que deve ser conquistado. Ainda de acordo com Pedro Demo (1994), participar é uma ação “não-natural”, que requer algum esforço para acontecer. Em sua obra, o autor destaca o papel dos partidos políticos e sindicatos, que, apesar de suas fragilidades de organização, identificação política e desenvolvimento das bases, ainda caracterizam agentes fundamentais pela defesa do trabalho e da participação política como direito humano.

Por esse motivo, evidencia-se a urgência de uma formação política voltada à participação democrática, levando em consideração o papel da educação e da cultura em ambientes formais e informais; e visando a construção de alternativas que gerem inclusão social. Neste aspecto, a atuação do terceiro setor e o uso da tecnologia como aliada são importantes ferramentas para articulação desses espaços, que funcionariam como um “4º poder da sociedade” (GOHN, 2001, p. 8). Independente da forma de organização, o que os sindicatos e partidos reivindicam dos cidadãos é uma atuação partidária estruturada, que faça parte do cotidiano, possibilitando assim maturidade ideológica e um espaço que permita criar novas formas de atuação para o exercício da democracia direta.

Por outro lado, a administração pública, ao se reconhecer como principal agente que intervém sobre o espaço urbano, faz com que o poder popular e a “soberania do povo” demandem algum espaço. O Estatuto da Cidade e a própria Constituição Federal têm como premissa a responsabilidade do poder público em promover oportunidades de participação. Para que os compromissos éticos e políticos do Estado possam ser assumidos, a participação social deve se mostrar inteligente, necessária e viável (DEMO, 1994). Sendo assim, um planejamento urbano participativo parte do pressuposto de que planejar é uma função estatal, mas que é necessário o poder popular para incentivar o diálogo e evitar tendências impositivas ou tecnocráticas, que privilegiem grupos específicos em detrimento de outros nas decisões sobre o território. Por isso, a importância de oferecer espaços para a discussão e deliberação, além do desenvolvimento de uma cultura de participação, constitui importante instrumento para a identificação comunitária.

Partindo desta necessidade de articulação, são componentes necessários ao planejamento participativo: a formação de uma comunidade; os meios para aquisição de consciência crítica, o que possibilita também a autocrítica e, por fim, o conhecimento técnico e comunitário acerca do território e dos problemas locais. (DEMO, 1994). Com esses componentes é possível formular estratégias e enfrentar desafios para que a gestão pública possa assumir o compromisso democrático de mudar a realidade em favor da comunidade.

De maneira complementar a esses componentes do planejamento participativo discutidos por Demo, Pereira (2017) indica algumas condições para a participação em sociedades democráticas. São estas: a tradição associativa, que diz respeito a preexistência de práticas participativas na sociedade civil; a vontade política, condição importante para demonstrar o compromisso do setor público com a sociedade; e o desenho institucional, capaz de oferecer os mecanismos e regras para o exercício democrático da participação com maior qualidade e impacto.

A adesão ao modelo democrático não se dá de forma automática. Existem resistências, adesões parciais, dúvidas, medo de perda de poder, desconfiança, críticas aos tempos diferentes dos diversos atores, assim como comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo. (PEREIRA, 2017. p 242)

Apesar das dificuldades metodológicas para mensurar condições e componentes necessários ao planejamento participativo, a aplicação dessas práticas, por meio da cooperação entre cidades e cidadãos de maneira integral e contínua, traduz os princípios do urbanismo colaborativo e é capaz de gerar avanços no planejamento urbano brasileiro. Ao ampliar os espaços de diálogo, compreender as demandas da comunidade local e as limitações da gestão pública, é possível experimentar e desenvolver ações de gestão compartilhada e ferramentas para a colaboração. (SOBRAL, 2018).

1.1 A participação no Brasil hoje

A participação foi transformada em uma “feição institucional” no processo histórico brasileiro, com conquistas sociais importantes desde a redemocratização do país (LAVALLE, 2011). Entretanto, isso não quer dizer que o planejamento participativo no sentido de um 4º poder da sociedade foi de fato alcançado, mas que os novos arranjos institucionais existentes como os Orçamentos Participativos (OP) puderam orientar outras formas de representação da sociedade para além do ambiente parlamentar, isto é, uma representação política mais plural. Em sua análise sobre as inovações culturais e organizações democráticas no nível local, Avritzer (2002) reconhece que nas experiências de OP das cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte foi necessário o fortalecimento das iniciativas populares no processo de modernização econômica e consolidação da democracia direta.

Existe, entretanto, um paradoxo acerca da participação. No ensaio “Após a Participação”, Lavallo indica alguns dos efeitos negativos e limites metodológicos da análise de desempenho de instâncias participativas, ainda que institucionalizadas. O fato da participação institucionalizada frequentemente envolver partidos políticos para a inserção de agentes na sociedade e na política, pode tornar as iniciativas participativas menos potentes ao longo do tempo, por conta de questões políticas e burocráticas. Além dessa tendência, a questão da necessidade de transparência e accountability da própria sociedade civil também é vista como um obstáculo para o exercício pleno da participação direta na gestão pública.

O autor indica que o principal desafio é identificar os efeitos da participação em uma política pública após sua efetivação. Isto é, reconhecer se de fato houve melhoria ou avanço em uma política pública em razão da qualidade ou grau de participação. Apesar da possibilidade de representação mais abrangente no território, a melhor *performance política* nem sempre é conquistada por meio de ocasiões pontuais de participação. Por isso se fazem relevantes estudos sobre o assunto no contexto brasileiro, em especial sobre o quanto os efeitos da participação são capazes de influenciar o cotidiano e o direito à cidade, como é o caso do planejamento urbano.

É necessário entender como está a participação no planejamento urbano hoje no Brasil. Maricato (2007) afirma que existem diferenças relevantes entre formas de participação e mesmo entre movimentos sociais. Cada organização conta com uma lógica de funcionamento própria e assuntos prioritários, o que deve ser feito por meio de discussão democrática e independente. Marcos jurídicos são importantes, alguns foram conquistados a partir da vontade popular, como é o caso do próprio Estatuto da Cidade. No entanto, para a autora, o histórico brasileiro de distanciamento entre discurso e prática, isto é, a aplicação arbitrária das leis, faz com que essas conquistas populares não sejam um fim, mas apenas o princípio para uma governança participativa ou colaborativa.

Em primeiro lugar, é preciso olhar para as reparações necessárias à inclusão social no planejamento urbano. Ainda de acordo com Maricato (1997), para que um cidadão possa se apropriar de uma causa e exercer sua identidade, aquele que participa da construção do planejamento urbano, além de estar disposto, tem que estar *disponível* para a participação direta. Com isso, a colaboração deixa de ser entendida como uma obrigação e passa a ser vista como um direito cidadão.

Desde as manifestações de 2013 no Brasil, que foram motivadas por uma massa plural que contava com os espaços públicos urbanos e com o uso das redes sociais digitais como

espaços de articulação, mostrou-se urgente a politização de diversos temas que incidem sobre o território da cidade, em meio à uma crescente crise econômica e política (GOHN, 2016). Nesse contexto, a apropriação da cidade foi expressa por meio de inúmeras iniciativas (institucionalizadas ou não), como os coletivos urbanos e outras formas de organização popular. Estes grupos buscam formas de ação e incidência sobre as políticas urbanas e de transportes, por exemplo, e dependem essencialmente do tipo de espaço para a atuação política que lhes é oferecido.

Recuperando Henri Lefebvre, a ideia de “apropriação” da cidade estava menos ligada à noção de propriedade e mais relacionada com a ideia de autonomia sobre a tomada de decisões e identificação com território. Para o autor, significaria conceder poder aos cidadãos de modo que a cidade resultante esteja de acordo com as necessidades e anseios da comunidade. Essa condição, portanto, é inerente às sociedades democráticas de alta intensidade (LEFEBVRE e CHALAS apud PEREIRA, 2017).

Diante disso, o planejamento urbano participativo é também político, pois encontra soluções a partir do debate público. A permanência da lógica tecnicista e funcional presente no urbanismo modernista é um dos desafios para criar as condições adequadas de participação. A participação é entendida hoje como um conceito *multidimensional* (LAVALLE, 2011). Por essa complexidade, consiste em um desafio para o campo das políticas públicas a atribuição do valor da participação e até mesmo dos métodos de avaliação dos seus efeitos. Santini e Carvalho (2019) permitem incluir ainda na equação o fator da tecnologia como um dos meios para ampliar a participação, entretanto, concordam com a urgência de qualificar essa atuação:

A crescente adaptação dos governantes e cidadãos aos ambientes digitais permitiu a criação de diversas plataformas com a promessa de aumentar a participação civil nas questões públicas. No entanto, cabe questionar até que ponto o uso dessas plataformas é realmente capaz de ampliar a atuação política dos cidadãos e influenciar a tomada de decisão dos gestores. (SANTINI e CARVALHO, 2019, p.176)

Ao promoverem uma análise de diferentes modalidades de participação online, as autoras concluíram que a participação política efetiva depende de uma *revisão das estruturas de poder*, para além da questão tecnológica. Iniciativas colaborativas, em que se prevê inclusão social, provisão de maior autonomia para os cidadãos e transparência de dados públicos geram maiores impactos no poder de decisão.

Sendo assim, o “urbanismo colaborativo” se mostra como um caminho possível para a participação efetiva, por sugerir uma gestão democrática durante e após a elaboração de políticas urbanas, representando assim um avanço no processo de construção da cidade. Incluir atores diversos para obter uma participação social eficaz, criar novas formas de organização no pensar a cidade, também passa por reconhecer as funções, os limites e o papel da participação dentro da gestão democrática. Assumimos, assim, que a colaboração pode não ser o caminho mais simples, mas certamente orienta a busca por justiça social e gera impactos tanto na escala local quanto global.

2. Gestão democrática e as diferentes funções da participação no planejamento urbano

A gestão democrática da cidade é entendida como “a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, garantindo o acesso à informação, à participação, ao controle social sobre os processos decisórios em vários campos e o fortalecimento do poder local”. As bases necessárias para exercer uma gestão democrática, portanto, passam por temas como a participação direta, acesso à informação e o controle social em processos decisórios (Instituto Pólis, 2002, p.163).

O objetivo comum entre a gestão democrática da cidade e urbanismo colaborativo é a “construção de cidades mais inclusivas”, conforme o que declara o manifesto da *Rede Brasileira*

de *Urbanismo Colaborativo*². Para que a construção da cidade seja mais inclusiva e representativa, a gestão democrática reconhece que existem diferentes grupos no território, com interesses e demandas diversas. A questão em disputa nessa forma de planejamento é sobre como garantir, primeiramente, o direito à cidade, o que engloba também o acesso a direitos fundamentais para uma sociedade mais justa, sustentável e humana. Começar por discutir a cidade para melhor conhecê-la, construindo assim uma cultura política abrangente pode viabilizar o uso de recursos de maneira mais compatível com a realidade local.

Nesse sentido, o *planejamento urbano participativo* acontece mediante o envolvimento da comunidade local, que pode ocorrer em diferentes momentos da elaboração de políticas públicas e pode ter como função consultar a população, colaborar com análises e elaboração de propostas ou informar, envolver e empoderar pessoas que formam uma comunidade (EMBARQ, 2015).

Ao construir uma identidade local junto à comunidade ao longo do processo de planejamento urbano, contribuimos para ampliar a identificação com o lugar e gerar um senso de pertencimento, ao mesmo tempo que os técnicos podem contar com informações e percepções acuradas para subsidiar o projeto urbano. Entender a comunidade como um conjunto formado por diversos atores – moradores, autoridades locais, empresas, associações e instituições – ou seja, o *tecido social* que se integra ao ambiente urbano, permite que o envolvimento da comunidade nas etapas iniciais de um plano ou projeto contribua para a valorização desse tipo de iniciativa e maior índice de aceitação da intervenção urbana.

“A grande vantagem de assumir esse compromisso com a sociedade é o fortalecimento simultâneo, tanto por parte dos cidadãos como da Administração Pública, da capacidade de entendimento sobre as necessidades, expectativas e limitações de cada parte. [...] Adotar uma política de participação social não deve ser entendido como um evento pontual, e sim como um processo contínuo e desafiador que requer um planejamento cuidadoso e atento aos detalhes. Os grupos sociais devem ser estimulados a atuar e cooperar, uma vez que não existe a cultura de participação social nas iniciativas promovidas pelo Poder Público.”³ (BRASIL, 2014, p.191)

Para repensar a lógica de expansão dos ambientes urbanos através do planejamento, a participação pode servir como instrumento na formação de uma identidade comunitária. Gerar vínculos e contar com a colaboração dos moradores para obter informações sobre o lugar permite entender melhor as problemáticas locais e oferecer soluções de desenho urbano que priorizem o desenvolvimento sustentável da cidade (EMBARQ, 2015). Além dos aspectos positivos na criação de vínculos comunitários, assumir e explorar as diferentes funções da participação auxilia no compartilhamento de responsabilidades e na descentralização de poder, amplia os canais de transparência e divulgação de informações, o que pode tornar o planejamento da cidade um processo de longo prazo, inclusivo e democrático.

2.1 Gestão democrática e o Estatuto da Cidade

Garantir o princípio da igualdade na relação entre a administração pública e o cidadão é uma das diretrizes do Estatuto da Cidade. Entre as diretrizes gerais da Lei, consta que além de implementar a gestão democrática nos processos de planejamento, também é necessário qualificar a participação contínua na execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁴. Os princípios da gestão democrática apresentados neste instrumento foram uma conquista importante para o avanço do exercício da cidadania nas políticas urbanas. Por ter força de lei, os princípios de participação vão além de uma simples demanda dos

² Disponível em: <<https://www.redeurbanismocolaborativo.org/manifesto>>. Acesso em: nov. 2022.

³ Extraído do Caderno de Referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana, elaborado pelo Ministério das Cidades.

⁴ Lei Federal nº 10.257/2001, Art. 2º.

movimentos sociais e organizações civis, cabendo portanto à toda a sociedade exigir o cumprimento da norma.

No que se refere à governança urbana e formas de organização da sociedade em rede, é possível afirmar que ao longo dos últimos anos, a participação nos processos de tomada de decisão sobre a cidade ganhou camadas e novas possibilidades de expansão com uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Com isso, a chamada “gestão em rede” tem potencial para ampliar o modelo democrático-participativo de governança urbana, em oposição a um modelo gerencial, que equipara a administração pública com a lógica de empresas privadas. Frey trabalha este tema da “sociedade em rede”, inaugurado por Castells, como um novo paradigma que pode estar voltado para a gestão do setor público. Na governança urbana, a formação de redes tem o objetivo de aumentar a interação entre os agentes, para criar condições mais favoráveis de atuação política, o que conseqüentemente eleva o grau de participação. Mudanças estruturais na forma de participação são uma reação necessária ao processo rápido de transformação das tecnologias e da sociedade. Essas adaptações, se constantemente desenvolvidas, aproximam o planejamento urbano a um modelo de autogestão ou co-governança (KOOIMAN apud FREY, 2007).

O tempo necessário ao planejamento urbano formal, setorizado e dependente dos ciclos de gestão, ainda que inclua práticas participativas e a busca por diálogo, muitas vezes não corresponde às demandas urgentes da população. Isso torna apropriada a combinação entre o uso de ações pontuais e efêmeras para desenvolver novas formas de organização e articulação entre grupos, cada um com singularidades distintas e demandas próprias. As estratégias de coletivos urbanos costumam usar a memória do território e repertórios próprios como estrutura das ações, que colocam os cidadãos como principais agentes de transformação e o espaço público como plataforma a ser compartilhada (MAZIVIERO e ALMEIDA, 2017).

Junto à lógica do rápido crescimento e desenvolvimento da tecnologia, o “aprender usando” e “aprender fazendo” influenciam o papel dos conselhos e demais instâncias formais de participação, importantes na estrutura da gestão democrática da cidade. Contar apenas com essas formas de organização, no entanto, traz limitações relacionadas às formalidades e hierarquias necessárias para fazer cumprir as ações destinadas a esses órgãos. Contrariando a lógica formal, novas formas de organização em rede, não hierárquicas e que costumam estar descentralizadas de movimentos que se iniciam na internet ou no “*ciberespaço*”, utilizam o espaço territorial urbano como foco de suas intervenções.

Sendo assim, é importante evidenciar as ações de coletivos urbanos e novas formas de associação em paralelo à atuação dos conselhos e instituições, visto que o objetivo comum é privilegiar o exercício da gestão democrática, o que corresponde à função de envolver e empoderar a população por meio da participação direta (MAZIVIERO e ALMEIDA, 2017; BRASIL, 2014). Grupos insurgentes que utilizam a cultura como elemento de articulação e o protagonismo do cidadão como tática, incentivam o convívio cívico e ajudam a pressionar a administração pública, induzindo ações que respondam rapidamente às urgências da realidade urbana (GOHN, 2001).

Em outro nível da gestão democrática, mais vinculado à função de colaborar com análises e elaborar propostas (BRASIL, 2014), a presença de conselhos de classe como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), além de instituições como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) também cumprem o papel da participação, por meio da formação de agentes em busca de maior incidência política e outras ações de impacto nas cidades. Essas iniciativas de participação na política urbana têm relação com a defesa pela educação não-formal, o que faz parte da formação de uma cultura política (GOHN, 2001). Conforme avançam, práticas integradas tornam-se cada vez mais colaborativas, isto é, com responsabilidades compartilhadas entre agentes do Estado e a sociedade civil.

Interpretar e explorar o potencial das diferentes funções da participação amplia a noção de direito à cidade inaugurada por Henri Lefebvre na década de 1960. David Harvey, ao trazer o conceito para a contemporaneidade, junto a uma discussão sobre a crise econômica e social atual, constatou que a urbanização tem hoje um alcance global. A “produção de cidades” funciona como elemento mantenedor da economia capitalista, porque se utiliza do excedente de capital para continuar produzindo a cidade. Por isso, a volatilidade do mercado financeiro está diretamente relacionada à uma diminuição do ritmo de urbanização - o que gera a fragmentação de áreas urbanas e uma consequente “destruição criativa” das organizações sociais, o que pode influenciar na perda de força dos movimentos de luta urbana (HARVEY, 2009). A partir desse ponto de vista, ampliar a participação é também propor a unificação das lutas pelo direito à cidade como única maneira de combater a centralização das decisões pelo uso do capital financeiro. Produzir o ambiente no qual se vive e contar com liberdade de refazê-lo, é um tipo de direito humano.

O papel da sociedade civil no exercício da participação está vinculado à formação de um *capital social*. De acordo com Pierre Bordieu, capital social é “o conjunto de recursos atuais e potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento mútuo” (BORDIEU, 1980 *apud* GONÇALVES, 2011). Em movimentos sociais, este capital geralmente é construído coletivamente e depende de uma gestão desse conhecimento para aumentar o nível de atuação de novos arranjos institucionais, alcançando assim uma representação política mais plural, que vise a horizontalidade e atenda a demanda pela inserção de outros atores nas decisões políticas.

Para o autor, partidos políticos, por sua vez, constituem um outro tipo de arranjo, que é mais formal e institucionalizado, usado para disputar a representação da sociedade civil. Esses arranjos partidários podem contar com maior grau de burocracia, o que tende a causar efeito negativo na participação. Ao combinar os arranjos institucionais e formas independentes de participação, atendendo ao objetivo de uma melhor performance e maior capilaridade territorial, o potencial colaborativo das redes é ampliado. De acordo com Lavalle, entretanto, um dos desafios desses arranjos participativos é a dúvida sobre a identificação dos efeitos da participação social em políticas públicas (LAVALLE, 2011).

Não menos importante, contar com uma governança participativa nas cidades e em uma escala global reflete também as necessidades apontadas por acordos internacionais como a Nova Agenda Urbana e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Sobral (2018) exemplifica como a falta de representatividade influencia a qualidade dos espaços públicos e vice-versa.

Uma seção dos Documentos Temáticos da Habitat III, o Documento temático sobre o espaço público, destaca que os espaços públicos geram igualdade: “Onde o espaço público é inadequado, mal projetado, ou privatizado, a cidade torna-se cada vez mais segregada. As linhas são traçadas com base na religião, etnia, gênero e *status* econômico porque as pessoas não se encontram ou não conhecem umas às outras. O resultado pode ser uma cidade polarizada onde é provável que as tensões sociais aumentem e onde a mobilidade e as oportunidades econômicas são sufocadas” (SOBRAL, 2018, p.14, tradução nossa)

Portanto, o exercício da colaboração depende da criação de espaços físicos e institucionais adequados à participação. Apesar do desenvolvimento da teoria urbana crítica em torno da participação social, ocorrido desde a década de 1980, falta um direcionamento específico para o campo do planejamento urbano, visto que o tópico desenvolve um capital social próprio. (BRENNER, 2018). Também é necessário superar o paradoxo da participação em instâncias formais como os conselhos, a fim de contemplar e incentivar também as práticas coletivas insurgentes ou informais que tratam sobre o *comum urbano* e o direito à cidade.

Novos arranjos institucionais que buscam ir além do modelo de representação parlamentar, da racionalidade de governos e instituições partidárias demonstram potencial para permitir o exercício e aprendizado de novas estratégias e modos de intervenção em planejamento urbano. A performance política resultante desses novos processos aproxima o planejamento urbano do cotidiano da população, com maiores chances de corresponder à escala local.

O exercício da gestão democrática e da participação popular hoje ainda conta com obstáculos e carece de um amadurecimento prático e conceitual. Para que isso ocorra, é preciso atuar para a formação da comunidade em primeiro lugar. Conhecer os problemas locais e exercer autocrítica é uma das formas de vencer a barreira da linguagem técnica e vincular estes conhecimentos específicos ao conhecimento presente na comunidade (NASSIF, 2020). O desafio de qualificar a participação é urgente e constitui um dos fatores-chave para a efetivação de políticas públicas (MARICATO, 2001; SANTINI e CARVALHO, 2017).

3. Desafios da participação social no planejamento urbano no Brasil

O próximo nível da participação em planejamento urbano seria a transformação da abordagem participativa para o *urbanismo colaborativo*. Um modelo mais colaborativo de governança urbana ampliaria os horizontes da elaboração de políticas públicas urbanas, que poderiam contar com o apoio das redes de participação e engajamento, representando assim maior potencial de alcance do que a simples abertura para contribuições pontuais da população, como acontece hoje em consultas públicas e audiências (FREY, 2007; SILVA et Al, 2018). Ao invés de aberturas pontuais para a participação, modelos colaborativos incluem a população de maneira contínua desde a leitura e compreensão da realidade local, até a tomada de decisões, elaboração de propostas e acompanhamento posterior de políticas públicas urbanas (BRASIL, 2015).

Fazer da participação um processo permanente traz desafios relacionados ao engajamento popular. Quando a comunidade local não tem uma relação de confiança com seus governantes certamente irá recusar qualquer investida da administração pública em busca de participação, pois não há garantia de qualquer vantagem ou resultado futuro. Para mobilizar e engajar uma comunidade, é importante comunicar que todas as pessoas têm o direito de participar, diferente de uma obrigação. O primeiro desafio é fazer com que a comunidade local veja a participação como estratégia para a mudança coletiva, o que depende também do conhecimento sobre as possibilidades de intervenção cidadã na administração pública, que podem ser de ordem orgânica, funcional ou cooperativa (ENTERRIA *apud* MODESTO, 2005).

Participação orgânica é aquela que conta com agentes externos ao setor público, eventualmente incluídos na administração na figura de empresas públicas, conselheiros, especialistas de determinado setor, por exemplo. A *participação funcional* é representada por eventos externos ao ambiente institucional e governamental, como ações populares e petições públicas. Esta segunda modalidade de intervenção pode eventualmente contar com o apoio direto da administração pública (poder legislativo e/ou executivo). Já a *participação cooperativa* visa a divisão de responsabilidades entre sociedade civil e o poder público, em atividades de interesse geral, como é o caso de organizações prestadoras de serviços que poderiam ser públicos, como ONGs, associações e outras (ENTERRIA *apud* MODESTO, 2005).

Além de identificar essas diferentes possibilidades de intervenção, percebe-se que a participação social não é uniforme em todos os lugares. No Brasil, enfrenta-se um nível incipiente de presença política. Os níveis de dificuldade ou de “situações patológicas” em participação popular são apatia, abulia e acracia política (NETO *apud* MODESTO, 2005). Os autores indicam que o Brasil possui nuances de “apatia política”, que é a falta de estímulo para o exercício da cidadania. Essa percepção, entretanto, limita a abrangência da participação porque responsabiliza principalmente o poder público pela divulgação de suas ações, engajamento e mobilização de agentes.

No que se refere à patologia de “abulia política”, esta também pode ser associada à participação em planejamento urbano, por consistir na recusa e pouco reconhecimento de ações participativas e colaborativas. A falta de confiança no Estado faz com que a população não queira se engajar e dedicar tempo para atividades desse tipo. Em casos mais extremos, a presença da “acracia política” reflete as condições de desconhecimento do próprio direito de participar, a

exemplo de comunidades com baixo grau de escolarização, por exemplo, o que faz com que o uso de linguagem técnica e ritos formais também afastem os potenciais colaboradores do processo de elaboração de uma política urbana, mesmo com a existência de uma gestão democrática.

Ao se tratar da aplicação dos princípios do Estatuto da Cidade, portanto, o desafio básico da participação social em planejamento urbano é resgatar a espontaneidade para a formação de uma cultura de participação. Ainda que existam iniciativas e novos arranjos institucionais, eles ainda dependem de um aperfeiçoamento. Como é possível aproximar o discurso da participação aos princípios da gestão democrática das cidades e do urbanismo colaborativo?

De acordo com as referências estudadas, para superar o desafio de formar uma cultura participativa, são necessários espaços físicos e infraestrutura adequada para a ação de grupos independentes ou coletivos, a formação de líderes comunitários e o uso consciente da tecnologia, a fim de informar os interessados e atrair potenciais agentes em um território. A criação de espaços institucionais vinculados ou não ao governo, como os observatórios e núcleos de pesquisa em universidades podem servir como exemplo.

É essencial incluir no debate a necessidade de dados públicos e abertos para o desenvolvimento da participação social e política qualificada. Ao tratar do território urbano, insurgências como os coletivos, organizações independentes, instituições dedicadas à pesquisa e a incidência política têm feito contribuições importantes para reconhecer a realidade local, em diversas escalas. Além de usar informações para gerar dados, o uso da cultura como forma de integração e a capacitação técnica de agentes serve como indutor de participação em diferentes níveis, envolve e empodera uma comunidade para lutar por seus direitos.

Esses dados produzidos por meio da colaboração entre agentes podem ser utilizados para reivindicar medidas e legitimar as ações independentes a nível local e regional. Assim como os orçamentos participativos em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, reivindicações que são fruto de iniciativa popular devolvem o protagonismo aos cidadãos. A produção de dados e leituras sobre a cidade faz parte da construção de um processo contínuo e integrado de planejamento, como defendido por Costa (2008). Cabe à administração pública apoiar a colaboração e orientar essa produção para subsidiar o planejamento da cidade, atuando como ponte entre as instituições formais e a população, para incentivar o exercício da cidadania e a gestão democrática.

O segundo desafio identificado é sobre o engajamento das equipes técnicas de urbanismo aos processos participativos (PEREIRA, 2017; NASSIF, 2020). Para os autores, servidores e agentes técnicos de urbanismo e planejamento, especialmente nas prefeituras municipais, devem dispor de habilidades específicas para conduzir grupos e atrair pessoas para momentos participativos. Criar e manter vínculos com a comunidade é essencial e a própria formação das instâncias ou órgãos de participação carece de apoio, visto que podem existir grupos ou coletivos com diferentes configurações, espontâneos ou não, mas que necessariamente precisam de incentivo para permanecerem atuantes.

De acordo com o manifesto pelo urbanismo colaborativo anteriormente citado, elaborado coletivamente por uma série de institutos e organizações, o papel do poder público como agente executor do planejamento está em conduzir os processos, de maneira transparente e em ambientes (físicos ou virtuais) adequados, garantindo assim o diálogo permanente; implantar conselhos e incentivar ações, por meio de financiamento ou outras formas de apoio. Assumir o suporte a iniciativas cidadãs também contempla solucionar eventuais entraves jurídicos, com possibilidade de gestão compartilhada dos espaços comuns.

Maricato (1997) propôs pensar em um “planejamento do futuro”. A autora defende a “construção teórica de um planejamento urbano comprometido com a constituição democrática”, isto é, uma prática integrada com a visão de futuro da reforma urbana — necessariamente orientada para a lógica das cidades brasileiras, que não ignore a cidade informal e que possa de fato se reconstruir para contemplar a “diversidade de atores existentes na cena urbana”. Para que isso aconteça, entendemos que o conhecimento teórico nacional sobre planejamento urbano

precisa evoluir e ser testado empiricamente, o que beneficia igualmente o repertório local de práticas comunitárias pré-existentes e gera novos conhecimentos.

Por fim, além de uma construção teórica orientada para o urbanismo colaborativo, existe o desafio de contar com um posicionamento governamental a favor de iniciativas com este teor. Costa (2008) desenvolve uma crítica ao planejamento setorial que é comum no Brasil. Além do planejamento ser dividido entre diferentes temas, de maneira separada, existe também o problema das possíveis discontinuidades de políticas públicas quando ocorrem mudanças na gestão, o que pode impactar negativamente o desenvolvimento urbano. O que o autor reivindica indiretamente é uma coordenação, com maior articulação entre planos setoriais, orientados pelo plano diretor municipal e planos de desenvolvimento, por exemplo. Cabe observar que a própria estrutura administrativa dos municípios é segmentada, dividida em compartimentos, lógica que é transferida para a formação de diferentes conselhos temáticos, com atribuições semelhantes e pouca troca ou comunicação entre si. A fim de superar essa fragmentação e integrar o planejamento à gestão democrática e colaborativa, o autor sugere que o planejamento integrado possa atender às diferentes funções da participação — consultar, colaborar, informar, envolver e empoderar — de maneira mais abrangente e interdisciplinar.

No nível federal, espera-se que sejam desenvolvidos avanços para fornecer diretrizes de participação social, orientadas pelo Estatuto da Cidade para apoiar os municípios, regiões e pequenas comunidades. Com isso, seria possível manter e incentivar cada vez mais a colaboração entre o poder público, agentes institucionais e a população, a fim de alcançar um ciclo adequado de planejamento em políticas públicas, permitindo a colaboração e a gestão democrática no curto, médio e longo prazo.

4. Considerações Finais

A discussão trazida por esse texto permite afirmar que, diante do panorama atual de participação no planejamento urbano, tendo como prerrogativa o direito à cidade pela apropriação dos espaços públicos e demais recursos urbanos, implementar o urbanismo colaborativo como proposta depende de uma abordagem integral, organizada em rede, que possa se beneficiar dos recursos tecnológicos para envolver e engajar cada vez mais pessoas. Entretanto, além de alcançar cada vez mais pessoas com esse tipo de iniciativa, é importante qualificar a participação social e a colaboração de maneira contínua. Apesar da crítica sobre o planejamento setorial, políticas setoriais são necessárias por conta da estrutura administrativa na qual o poder executivo municipal geralmente é organizado, uma vez que o Estatuto da Cidade delega aos municípios a participação dos cidadãos na gestão democrática da cidade.

Garantir participação popular é assumir o compromisso pelos direitos humanos, no que diz respeito ao pensar e refazer a cidade. Para que isso ocorra, o primeiro passo é reconhecer que participar diretamente da política urbana é um direito e que tanto o poder público quanto a sociedade civil contam com responsabilidades equivalentes em vista de um resultado benéfico. Além do engajamento, gestão local participativa, boa comunicação e divulgação de ações, formar conhecimento (ou capital social) sobre a importância da questão da participação contribui para a cultura política colaborativa. Fazer uso das tecnologias de comunicação e informação, mídias e redes digitais potencializa a inserção do debate no cotidiano, visto que a espontaneidade das relações sociais é constantemente influenciada por estes meios.

Implementar o urbanismo colaborativo como prática permite correlacionar forças entre o senso de pertencimento e a representação política formal. Existe a urgência de uma legitimação dos comuns urbanos, que é suficiente para expressar a relevância social de iniciativas de colaboração e gestão urbana democrática. Ao longo do tempo, a solução proposta para a colaboração revelará novos desafios sobre como lidar com as pré-existências e impermanências. No entanto, a construção teórica para reivindicar a participação como único caminho para qualificar

a gestão urbana é fundamental para defender o direito de produzir um ambiente adequado à sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades.

O urbanismo “colaborativo” talvez ainda não seja uma realidade prática, mas certamente dependerá da educação não-formal e da construção de uma cultura política para avançar, e em alguns casos, da não-interferência do poder público. Isto é, a permissão para que essas práticas espontâneas aconteçam e se multipliquem é um princípio para o fortalecimento posterior desses movimentos. Torna-se necessário, portanto, ampliar os estudos sobre esse tema, por meio do conhecimento de iniciativas de colaboração entre governos e sociedade civil, para compreender não apenas quem são os agentes envolvidos, mas quais foram as negociações e relações de força presentes em casos específicos. Da mesma maneira, compreender os impactos do período “após a participação” é altamente relevante para preencher as lacunas e solucionar os problemas de atribuição das conquistas relacionadas à qualidade da participação.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: [Santos, Boaventura de Sousa] *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-598, 2002.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da cidade).
- BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001. p. 19-37, p. 192-217.
- BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: O urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letracapital, Observatório das Metrôpoles, 2018.
- EMBARQ BRASIL. DOTS Cidades: Manual de Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte Sustentável. 2ª Edição, 2015.
- FREY, Klaus. “Governança Urbana e Participação Pública”. **RAC-eletrônica**, 2007.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1994.
- GONÇALVES, Nadia Gaiofatto. **Pierre Bourdieu: educação para além da reprodução**. 2.ed Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013**: novíssimos sujeitos em cena. Revista Diálogo Educacional, v. 16, n. 47, p. 125-146, 2016.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. “Conselhos gestores e gestão pública”. **Ciências Sociais Unisinos**, 2006.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor**. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2001. 120 p.
- LAVALLE, Adrian Gurza. “Após a participação: nota introdutória”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 13-23, 2011.
- MARICATO, Ermínia. “Brasil 2000: qual planejamento urbano”. **Cadernos IPPUR**, v. 11, n. 1-2, p. 113-130, 1997.
- MARICATO, Ermínia. “Nunca fomos tão participativos”. **Carta maior**, v. 26, n. 11, 2007.
- MAZIVIERO, Maria Carolina; DE ALMEIDA, Eneida. “Urbanismo Insurgente: ações recentes de coletivos urbanos ressignificando o espaço público na cidade de São Paulo”. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

MODESTO, P. “Participação Popular na Administração Pública: Mecanismos de operacionalização”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, v. 2, 2005

NASSIF, T. “Planejamento urbano participativo: o desafio da linguagem técnica”. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020.

PEREIRA, Elson Manoel. “Como anda a participação? As condições para a elaboração de Planos Diretores Participativos”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 19, n. 2, p. 235-250, 2017.

REDE Brasileira de Urbanismo Colaborativo. Manifesto pelo Urbanismo Colaborativo. 13 nov 2018. Disponível em: <https://www.redeurbanismocolaborativo.org/manifesto>

SANTINI, R. M.; CARVALHO, H. “Plataformas online de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos”. **Comunicação e Sociedade**, vol. 36, 2019, pp. 163-182.

SILVA, J. A. O processo de formação da constituição de 1988 in: A gênese do texto da Constituição de 1988. p. 19–27, 2013.

SILVA, A. F. C.. CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. **Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis**. Cadernos MetrÓpole, v. 20, p. 841-864, 2018.

SOBRAL, Laura. **Doing it together**. A Cidade Press, 2018.

TRANSVERSAL, Paisaje. **Escuchar y transformar la ciudad: Urbanismo colaborativo y participación ciudadana**. Los Libros De La Catarata, 2019.