

## **GOVERNANÇA ADAPTATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO PARA A TRANSFORMAÇÃO SOCIOECOLÓGICA**

**Isabela Batista Pires**

Universidade de São Paulo (USP)

Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU)

**Anja Pratschke**

Universidade de São Paulo (USP), Instituto de

Arquitetura e Urbanismo (IAU)

# RESUMO

O presente capítulo explora a governança adaptativa no planejamento urbano participativo como estratégia para promover a Transformação Socioecológica em cidades médias brasileiras, sendo recorte da pesquisa da doutoranda Isabela Batista Pires. Argumenta-se que modelos tradicionais, lineares e rígidos, são inadequados para lidar com a complexidade das demandas urbanas, exigindo abordagens mais flexíveis e inclusivas para implementação de políticas urbanas para a Transformação Socioecológica, compreendida como uma mudança estrutural profunda dos sistemas sociais e ecológicos e baseada em justiça social e ambiental. A governança adaptativa é um modelo circular e iterativo, baseado em aprendizado contínuo, flexibilidade institucional e redes colaborativas formadas por diversos atores envolvidos na participação social. O modelo adaptativo busca superar limitações metodológicas e promover maior inclusão social e integração de saberes locais. O capítulo analisa dois casos de cidades latino-americanas: Medellín, na Colômbia, e Porto Alegre, no Brasil. O exemplo de Medellín ilustra como intervenções participativas podem articular inovação social e infraestrutura inclusiva e o de Porto Alegre, com o Orçamento Participativo (OP), demonstra o potencial da governança democrática para fortalecer a deliberação coletiva. A análise evidencia a necessidade de repensar metodologias participativas, destacando o planejamento participativo adaptativo como ferramenta para promover engajamento comunitário e transformações socioecológicas. Espera-se ampliar a discussão sobre as perspectivas da participação social no planejamento urbano e fomentar estratégias alinhadas à justiça social e ambiental.

**Palavras-chave:** planejamento participativo; governança adaptativa; transformação socioecológica; cidades médias.

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo objetiva explorar o conceito de governança adaptativa no planejamento urbano participativo, destacando como a participação social na definição de políticas públicas urbanas é essencial para a Transformação Socioecológica. A discussão apresentada é recorte da pesquisa de doutorado da Msc. Isabela Batista Pires, desenvolvida na Universidade de São Paulo (USP) no programa de pós-graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU), dentro do grupo de pesquisa Núcleo de Estudos de Habitares Interativos (Nomads.usp). A pesquisa se insere no contexto das cidades médias, que possuem o potencial de serem catalisadoras de transformações socioecológicas, por terem impacto regional no território que ocupam (Santos, 2005).

Ademais, o capítulo se fundamenta nas reflexões do ambientalista indiano Ashish Kothari, do cientista socioambiental espanhol Federico Demaria e do político e economista equatoriano Alberto Acosta, no artigo intitulado *Buen Vivir, Degrowth and Ecological Swaraj: Alternatives to Sustainable Development and the Green Economy* (2014), que questionam a compatibilidade entre crescimento econômico contínuo e sustentabilidade. Os autores destacam que o conceito de desenvolvimento sustentável, amplamente adotado em contextos urbanos nacionais e internacionais como resposta às crises socioambientais, é contraditório, pois se baseia na mesma lógica sistêmica que pretende superar (Kothari, Demaria e Acosta, 2014). A crítica fortalece o conceito de Transformação Socioecológica como uma alternativa teórica e prática mais coerente para promover mudanças estruturais em direção à real sustentabilidade.

Assim, surge a questão: pode a participação social prevista no planejamento urbano atuar como vetor para a transformação socioecológica? A promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal n.10.257) tornou a participação social obrigatória nos Planos Diretores no Brasil, implementada por meio do planejamento participativo e formalizando a inclusão social na formulação de políticas públicas. A elaboração de Planos Diretores em cidades brasileiras é um processo complexo que envolve várias etapas e busca enfatizar a participação social. Em geral, as etapas de elaboração do Plano Diretor consistem em: 1) **Avaliação e diagnóstico iniciais**, onde há uma avaliação abrangente do município, que inclui leituras técnicas e comunitárias para entender a situação atual

e os desafios (Ultramari e Rezende, 2008), seguida por uma coleta de dados sobre vários aspectos, como condições sociais, econômicas e ambientais, que nortearão a tomada de decisão (Freitas e Bueno, 2018).

A segunda etapa é a 2) Formulação de propostas, onde com base na avaliação inicial, as propostas são formuladas para abordar os problemas identificados e orientar o desenvolvimento futuro, o que pode envolver a definição de objetivos estratégicos e ações para alcançá-los. Tais propostas geralmente são desenvolvidas por meio de processos participativos, buscando refletir as necessidades e aspirações da comunidade. A etapa seguinte, 3) Consulta pública e participação, entendida como integrante de todo o processo, é composta por mecanismos como audiências públicas, workshops e plataformas on-line usados para reunir contribuições das partes envolvidas no planejamento urbano (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2015). Por fim, a última etapa é a 4) Elaboração e aprovação e tem início após a incorporação do feedback do público, onde um rascunho do plano é preparado e submetido a uma análise pública adicional para que em seguida seja revisado, antes de ser submetido à aprovação do conselho municipal (Ultramari e Rezende, 2008).

Nota-se que a participação social no planejamento urbano e na formulação de políticas é um processo dinâmico e complexo, caracterizado por múltiplos estágios e ciclos de feedback. O processo demanda engajamento contínuo, monitoramento constante e capacidade de adaptação para assegurar resultados eficazes e alinhados às necessidades da comunidade (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2015). Desde o engajamento inicial até o desenvolvimento de propostas, o processo deve ser iterativo, permitindo revisões e ajustes baseados na opinião da comunidade e nas mudanças nas circunstâncias (Freitas e Bueno, 2018). Ferramentas como fóruns públicos, plataformas digitais e mecanismos de feedback são amplamente utilizadas para coletar opiniões e monitorar o progresso ao longo do processo participativo (Freitas e Bueno, 2018). O monitoramento e a avaliação são componentes essenciais para garantir que as políticas e planos sejam ajustados conforme as demandas emergentes e mantenham sua relevância (Ministério das Cidades, 2023). Contudo, apesar de algumas experiências bem-sucedidas de planejamento urbano participativo em metrópoles como Porto Alegre (RS), por exemplo, persistem contradições

profundas advindas de uma desigualdade social estrutural que marginaliza populações vulneráveis (Maricato, 2011), principalmente em cidades médias.

O planejamento urbano participativo quando mal executado pode assumir uma estrutura linear, incapaz de capturar a complexidade e a diversidade das demandas urbanas. Ou seja, processos participativos podem se tornar lineares quando se reduzem a formalidades burocráticas, sem um envolvimento significativo das partes interessadas (Freitas e Bueno, 2018). Além disso, participações restritas a audiências públicas esporádicas ou fóruns limitados falham em captar a dinamicidade e a evolução das demandas urbanas. A linearidade frequentemente prioriza o conhecimento técnico em detrimento dos saberes locais, resultando em planos tecnicamente consistentes, mas socialmente desconectados, impondo soluções *top-down* (Ultramari e Rezende, 2008). Processos participativos lineares tendem a priorizar resultados predefinidos, restringindo a capacidade de desenvolver soluções adaptativas e inovadoras, o que compromete a capacidade de lidar com desafios inesperados e de incorporar ideias emergentes durante o planejamento (Ministério das Cidades, 2023). Ademais, planos elaborados por meio de processos lineares enfrentam dificuldades significativas de implementação devido à baixa adesão das partes interessadas. Sem apoio amplo, correm o risco de se tornarem documentos arquivados e não operacionalizados (Freitas e Bueno, 2018).

Em contrapartida, para viabilizar a Transformação Socioecológica, a Cibernética de Segunda Ordem<sup>1</sup> estimula a aprendizagem coletiva a partir das próprias ações e promove a reorganização dos processos continuamente, em função de novas realidades e em tempo real (Von Foerster, 2003; Holling, 1973). A perspectiva da cibernética permite reconhecer as cidades como sistemas

---

<sup>1</sup> Cibernética estuda sistemas de controle e comunicação em máquinas e seres vivos, sendo baseada no conceito de feedback, ou retroalimentação, que permite a autorregulação e adaptação dos sistemas a mudanças e incertezas. A Cibernética de Segunda Ordem, em particular, enfoca a observação do próprio observador no sistema, destacando como os sistemas sociais e ecológicos podem aprender com suas ações e se reorganizar continuamente para lidar com contextos complexos e dinâmicos (Von Foerster, 2003).

socioecológicos<sup>2</sup> adaptativos e complexos<sup>3</sup>, nos quais as interações dinâmicas entre componentes sociais, ambientais e econômicos ocorrem de forma interdependente e não linear, introduzindo, assim, o conceito de governança adaptativa (Folke *et al.*, 2005). Diante o cenário debatido, o presente capítulo se propõe a explorar como a governança adaptativa pode ser aplicada ao planejamento urbano participativo. Para isso, organiza-se o texto em três partes, além da Introdução e das Considerações Finais: Arcabouço Teórico, Planejamento Urbano Participativo na Prática e Discussão. Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza crítica e interpretativa, por meio de revisão da literatura. Ademais, para ilustrar as reflexões teóricas e discutir sua aplicabilidade, analisamos dois casos de experiências participativas na América Latina – um na Colômbia e outro no Brasil.

## ARCABOUÇO TEÓRICO

O arcabouço teórico estrutura-se em quatro subitens, buscando conectar teorias que sustentem a análise crítica e propositiva de um planejamento urbano participativo circular como vetor de transformação socioecológica em cidades médias.

### As Cidades Médias na Transformação Socioecológica

Inicialmente, define-se o conceito de transformação socioecológica, assim como a etimologia das palavras que compõem o termo. Diferentemente do conceito de transição sustentável, que se concentra em mudanças graduais e tecnológicas dentro das estruturas socioeconômicas existentes (Loorbach,

---

2 Sistemas socioecológicos referem-se a sistemas complexos formados pela interação dinâmica e interdependente entre componentes sociais (como comunidades humanas, governança e economia) e ecológicos (como biodiversidade, recursos naturais e processos ambientais). São caracterizados por sua resiliência, capacidade de adaptação e coevolução, uma vez que mudanças em um componente afetam diretamente o outro. Exemplos incluem bacias hidrográficas geridas por comunidades, cidades e zonas costeiras afetadas por mudanças climáticas (Folke *et al.*, 2005).

3 Um sistema complexo adaptativo é um modelo teórico que descreve sistemas formados por componentes interconectados que interagem de maneira dinâmica, não linear e interdependente. São sistemas que apresentam a capacidade de adaptação e auto-organização em resposta a mudanças no ambiente, evoluindo por meio de feedbacks e aprendizado contínuo (Folke *et al.*, 2005).

Frantzeskaki e Avelino, 2017), a transformação socioecológica propõe uma ruptura estrutural com os paradigmas dominantes. A socióloga brasileira Sabrina Fernandes (2019), que a titula de transição ecosocial, argumenta que a transformação socioecológica desafia as lógicas de acumulação e exploração capitalistas, priorizando a justiça social e a ambiental e a redistribuição de poder. Enquanto a transição sustentável frequentemente se alinha ao capitalismo verde e, consequentemente, às soluções do mercado (Kothari, Demaria e Acosta, 2014), a transformação socioecológica incorpora um olhar sistêmico que questiona o crescimento econômico como objetivo central.

A etimologia dos termos transição e transformação reforça a distinção: transição denota uma passagem gradual entre estados e transformação implica mudanças profundas e radicais na estrutura social e econômica (Matthies, 2016). É embasado na diferenciação entre as palavras que a presente discussão opta por transformação e não transição. Outro fator é a inclusão do termo socioecológica, que destaca a inseparabilidade entre as dimensões sociais e ecológicas, enfatizando que a crise ambiental é uma crise social. No contexto brasileiro, as diferenciações apresentadas assumem maior relevância, diante desafios como o extrativismo, a concentração de poder na classe dominante e a marginalização de saberes locais (Bringel e Svampa, 2023). Acrescenta-se um adendo a respeito dos conceitos de justiça social e ambiental, a partir do economista Henri Acselrad (2010), que enfatiza a conexão intrínseca entre os dois campos na busca por uma sociedade mais igualitária e sustentável.

Segundo Acselrad (2010), a justiça ambiental não pode ser dissociada da justiça social, uma vez que as desigualdades ambientais frequentemente reproduzem e aprofundam as desigualdades sociais. Justiça social e ambiental tratam, de forma interconectada, da redistribuição de recursos, de direitos e responsabilidades entre diferentes grupos sociais. Enquanto a justiça social foca na igualdade de acesso a oportunidades, direitos humanos e bem-estar, a justiça ambiental aborda a equidade na distribuição dos benefícios e ônus relacionados ao meio ambiente. Juntas, evidenciam que as desigualdades sociais estão frequentemente atreladas às desigualdades ambientais, por exemplo, comunidades vulneráveis são desproporcionalmente impactadas por riscos ambientais, como poluição e degradação, além de possuírem menos acesso aos benefícios de um ambiente saudável.

Após o aprofundamento no conceito e a compreensão do que representa, observamos que as cidades médias, enquanto polos regionais de articulação social, econômica e ambiental, configuram-se como espaços estratégicos para a implementação de políticas públicas para orientação da transformação socioecológica. O geógrafo brasileiro Milton Santos (2005) explica como as cidades médias desempenham função crucial na redefinição das redes urbanas em resposta às mudanças econômicas, sociais e ambientais. São cidades que conectam as metrópoles às localidades do entorno e fornecem serviços especializados, ampliando a influência regional que têm. Importante ressaltar que diferentemente das metrópoles, muitas vezes sobrecarregadas por problemas urbanos, as cidades médias lidam com as mesmas questões, mas com complexidade inferior. Além disso, oferecem escalas de gestão mais manejáveis, por terem menor densidade populacional (Vieira, Roma e Miyazaki, 2020).

Observa-se que o incentivo à participação social no planejamento urbano em cidades médias pode ser essencial para liderar a transformação socioecológica, que propõe não apenas alterações nos modos de produção e consumo, mas reorganização das relações políticas, sociais e ambientais. Assim sendo, o planejamento urbano participativo circular emerge como um instrumento para operacionalizar as transformações. De tal forma, uma análise crítica do planejamento urbano participativo brasileiro é preciso, para entender as contradições e limitações do contexto neoliberal em que nos encontramos, de forma a pavimentar o caminho para a discussão da abordagem adaptativa.

## **Crítica ao Planejamento Urbano Participativo**

A arquiteta e urbanista brasileira Ermínia Maricato é uma das principais referências no campo do urbanismo crítico no Brasil, especialmente nas análises sobre desigualdades estruturais urbanas e como o planejamento urbano as perpetua. Maricato (2011) argumenta que as cidades brasileiras são profundamente marcadas por um padrão de urbanização desigual, resultado de um modelo de desenvolvimento que privilegia interesses econômicos em detrimento das necessidades sociais. A desigualdade social reflete-se na forma como o espaço é produzido e acessado, relegando populações de baixa renda a áreas periféricas e precárias. Para complementar a crítica de Maricato, nos

pautamos no filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (1991) que conceitua o espaço como um produto social e observa como as relações de poder e dinâmicas econômicas o moldam.

Assim, Lefebvre (1991) demonstra como, no capitalismo, o espaço é apropriado e transformado em mercadoria, subordinando-se à lógica de acumulação. É um processo que torna o meio urbano um terreno de valorização do capital, priorizando a especulação imobiliária e a financeirização. De acordo com a economista americana Elinor Ostrom (1990), os modelos de governança tradicionais tendem a centralizar decisões em instituições formais que não consideram suficientemente os conhecimentos e as necessidades de comunidades locais, reforçando a concentração de poder nas mãos das elites sociais e econômicas. Para rever as relações de poder e a inclusão comunitária, a participação social é ponto central da discussão, sendo um dos princípios fundamentais do Estatuto da Cidade (2001).

De acordo com o Estatuto, a gestão democrática da cidade é um direito garantido elaborado e implementado por meio dos Planos Diretores nas cidades, que deve incluir ampla participação da sociedade civil e de associações representativas, reforçando a necessidade do processo deliberativo que envolva diversos atores sociais. Além disso, o Estatuto assegura instrumentos específicos para promover essa participação, como audiências e consultas públicas, conferências municipais e conselhos de políticas urbanas, criando canais formais para que as vozes da população sejam consideradas nas decisões. Há ainda incentivo ao controle social, sugerindo práticas como o orçamento participativo, para que a população possa influenciar diretamente a alocação de recursos e prioridades de investimento. São ferramentas que visam não apenas ampliar a transparência na gestão urbana, mas redistribuir poder e tornar a governança mais inclusiva e representativa das demandas da sociedade (Brasil, 2001).

Fundamentada nas questões do capital e do urbano, Maricato (2006) analisa os Planos Diretores e o planejamento urbano participativo tradicional como contraditórios, pois, embora formalmente abertos à participação popular, frequentemente são dominados por técnicos, políticos e representantes do mercado imobiliário. A crítica ressoa com Lefebvre (1973), que alerta sobre o discurso participativo no capitalismo utilizado para aparentar inclusão enquanto as relações de poder hegemônicas permanecem intactas. O geógrafo britânico

David Harvey (1980) argumenta que, sob o neoliberalismo, o espaço urbano torna-se mecanismo central para a reprodução do capital, promovendo privatização, financeirização e gentrificação, processos que alienam e excluem a comunidade. Harvey (2014) demonstra como o espaço urbano é utilizado como máquina de crescimento subordinada à lógica de mercado, fenômeno destacado no contexto brasileiro por Maricato (2000), que ressalta a valorização imobiliária e a remoção de comunidades inteiras para viabilizar grandes empreendimentos.

As Parcerias Público-Privadas<sup>4</sup> (PPPs) na cidade de São Paulo (SP), por exemplo, emergiram como instrumentos centrais na implementação de grandes projetos urbanos, especialmente nas Operações Urbanas Consorciadas<sup>5</sup> (OUCs), instrumento previsto no Estatuto da Cidade (2001), que visam atrair investimentos privados para viabilizar intervenções urbanísticas. No entanto, as parcerias têm gerado significativos problemas socioeconômicos e espaciais, sobretudo pela priorização de interesses do mercado imobiliário em detrimento das demandas das populações vulneráveis (Nobre, 2016). Embora tanto Maricato (2003) quanto Harvey (2014) reconheçam os limites do planejamento urbano participativo tradicional no capitalismo, ambos apontam o potencial transformador que possui quando atrelado a lutas sociais. Lefebvre (2001) propôs o direito à cidade como forma de reivindicação coletiva do controle sobre a produção do espaço urbano, o que depende da construção de espaços de decisão que desafiem a hegemonia das elites econômicas e políticas.

## **Governança Adaptativa como Alternativa**

Fundamentada nos princípios de flexibilidade e aprendizado contínuo, participação e colaboração, capacidade de resiliência, estruturas de governança policêntricas, integração de conhecimento e na resolução de conflitos, o conceito propõe uma gestão capaz de incorporar múltiplos atores para responder de

---

4 As Parcerias Público-Privadas são contratos firmados entre o setor público e o setor privado para viabilizar a execução de projetos de interesse público, que exigem alto investimento financeiro e envolvem complexidade técnica e operacional, regulamentadas no Brasil pela Lei Federal nº 11.079/2004.

5 As Operações Urbanas Consorciadas são instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (2001) e detalhados em Planos Diretores municipais e permitem que o poder público realize intervenções em áreas específicas da cidade, em parceria com a iniciativa privada e outros, para promover melhorias urbanas.

maneira eficaz às incertezas e complexidades de questões urbanas e ambientais (Dietz, Ostrom e Stern, 2003; Folke *et al.*, 2005). O princípio de flexibilidade e aprendizado contínuo assegura que as políticas e práticas sejam ajustadas com base em avaliações formais e informais, de forma contínua. Dietz, Ostrom e Stern (2003) argumentam que processos formais, como coleta de dados e relatórios, oferecem base sólida para monitorar e ajustar intervenções. Além disso, avaliações informais, como reuniões de equipe e reflexões em grupo, promovem ambientes de aprendizado coletivo e enriquecem os processos de tomada de decisão. O feedback gerado pelas avaliações permite a correção de falhas, o aprimoramento de estratégias e ajustamento das políticas públicas (Folke *et al.*, 2005).

O princípio do aprendizado contínuo não se limita aos gestores ou instituições formais, desempenhando um importante papel na capacitação de comunidades. Segundo Folke, Hahn, Olsson e Norberg (2005), a inclusão de processos de aprendizado fortalece a capacidade adaptativa das comunidades, gerando maior compreensão dos desafios socioecológicos enfrentados e de possíveis soluções. Ademais, o envolvimento ativo das comunidades no monitoramento, na avaliação e na adaptação de políticas cria uma base de conhecimento prático que pode ser transmitida e aperfeiçoada ao longo do tempo. Dietz, Ostrom e Stern (2003) enfatizam que o aprendizado comunitário é essencial para a formação de redes sociais resilientes e a construção de confiança entre diferentes atores, o que contribui para aumento do capital social, além da inclusão dos saberes locais.

O capital social é um conceito central na governança adaptativa, representando as relações sociais, normas e redes que permitem a coordenação e cooperação entre indivíduos e grupos na gestão de recursos naturais e ecossistemas. É construído por meio de investimentos em relações sociais horizontais, entre pares, e verticais, entre diferentes níveis de governança, que facilitam a comunicação e a colaboração entre os atores envolvidos. O capital social fomenta redes de colaboração essenciais para integrar perspectivas e conhecimentos diversos e fortalecer a confiança entre os participantes do processo decisório, o que é crucial para a resolução de conflitos, já que redes sociais bem desenvolvidas podem mediar interesses divergentes (Folke *et al.*, 2005).

O princípio de instituições policêntricas refere-se à descentralização do poder e a promoção da colaboração entre diversos níveis e setores da sociedade. Ostrom (2010) destaca que as estruturas descentralizadas permitem a inclusão de diferentes perspectivas, preferências, interesses e valores, fomentando deliberações coletivas mais democráticas. Redes de colaboração entre comunidades, governos locais, pesquisadores, ONGs e grupos comunitários devem ser parte do processo, como observado por Folke, Hahn, Olsson e Norberg (2005). Ressalta-se que lideranças locais desempenham papel central no processo de escalar as iniciativas sustentáveis, o que aponta para a importância de promover as lideranças locais e do engajamento da comunidade.

## **PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO LINEAR NA PRÁTICA**

Dois casos são trazidos para mostrar o papel da participação social na prática: a 1) Modificação Urbana de Medellín, segunda maior cidade da Colômbia, implementado a partir de 2004, e o 2) Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre (RS), no Brasil, implementado a partir de 1989. Destaca-se que embora os casos analisados sejam em metrópoles e não em cidades médias, são importantes lições a serem analisadas para, após, serem entendidas sob o olhar da governança adaptativa.

### **Medellín, Colômbia (Antioquia)**

O planejamento urbano em Medellín começou a incorporar elementos de participação social a partir da promulgação da Lei de Reforma Urbana (Lei 9/1989) no governo de Omar Flórez Vélez (1988-1990), que forneceu ferramentas legais para o planejamento municipal, incluindo mecanismos para a participação cidadã (Leite *et al.*, 2020). Nos anos 1990, o *Programa Integral de Melhoramento de Bairros Subnormais de Medellín* (PRIMED) foi um marco importante, buscando a melhoria de comunidades marginalizadas através de metodologias participativas e mostrando o potencial de articulação entre os moradores e poder público. Em 1993, Medellín institucionalizou o *Planeación Local y el Presupuesto Participativo* (PLPP), reforçando o papel da participação

popular na gestão pública e no planejamento urbano, pois o PLPP destinava 5% do orçamento público para estruturas decisões comunitárias. O modelo foi consolidado em 1999, com a adoção do primeiro *Plano de Ordenamento Territorial* (POT), que integrou espaços públicos, transporte e gestão territorial em uma visão sistêmica (Leite *et al.*, 2020; Sánchez Mazo, 2017).

O governo de Sergio Fajardo (2004-2007), do movimento independente *Compromiso Ciudadano* junto a Alonso Salazar, foi particularmente significativo na consolidação do chamado Urbanismo Social, priorizando processos participativos e investimentos em infraestrutura urbana para comunidades marginalizadas, para promover inclusão social e cidadania por meio dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PIUs) (Sánchez Mazo, 2017; Leite *et al.*, 2020). A partir dos PIUs foram implementadas metodologias participativas que envolveram oficinas comunitárias, consultas públicas e estratégias de mapeamento das demandas locais. Projetos emblemáticos, como o *Metrocable* e os *Parques Biblioteca*, advieram do período e transformaram a paisagem urbana, oferecendo novas oportunidades econômicas e sociais para os moradores. Contudo, os projetos coexistiram com dinâmicas de gentrificação e especulação imobiliária, que deslocaram populações vulneráveis para áreas ainda mais periféricas, havendo ainda desigualdade no acesso à participação social devido à dominância de líderes locais, que limitavam o potencial de algumas iniciativas (Sánchez Mazo, 2017).

Muitos moradores relataram que o caráter participativo era, em alguns casos, superficial (Sánchez Mazo, 2017), com as decisões estratégicas já definidas previamente. Assim sendo, ocorreu uma instrumentalização da participação social para legitimar os interesses de governantes e gestores técnicos, o que limitou a possibilidade de debates reais e aprofundados (Sánchez Mazo, 2017). Após a gestão de Fajardo, o modelo de planejamento participativo continuou a ser implementado e, durante a gestão de Aníbal Gaviria (2012-2015), foram realizados outros projetos, como o *Jardín Circunvalar*, um cinturão verde planejado para conter a expansão urbana desordenada e revitalizar espaços periféricos, com processos participativos incluídos (Leite *et al.*, 2020). Um ponto relevante em relação ao processo participativo implementado em Medellín diz respeito ao planejamento em longo prazo e continuidade das políticas públicas. O processo, iniciado em meados de 1990, passou por várias etapas que culminaram na participação social das comunidades.

## **Porto Alegre, Brasil (Rio Grande do Sul)**

O Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre (RS), implementado em 1989 pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), foi um marco no Brasil e representou uma inovação na governança local. Desde a criação do OP, o governo buscou ampliar a inclusão democrática e redistribuir recursos públicos de forma mais equitativa, especialmente beneficiando as regiões mais pobres da cidade. A política consistiu em uma série de reuniões e assembleias regionais que permitiram à população influenciar diretamente as prioridades orçamentárias e os investimentos municipais, sendo uma das principais características do OP a transparência e a inclusão. A cidade de Porto Alegre foi dividida em dezesseis regiões, e cada uma contou com representantes eleitos em assembleias públicas, garantindo a representatividade de diversos setores sociais. Por meio das reuniões, a população discutiu demandas, estabeleceu prioridades e monitorou a execução das obras, criando um modelo de governança compartilhada entre a administração pública e a sociedade (Marquetti, 2003).

A eficácia redistributiva do OP pode ser observada na ampliação da oferta de serviços públicos nas décadas de 1990 e 2000. Áreas antes negligenciadas passaram a contar com acesso a infraestrutura básica, como saneamento, iluminação pública e pavimentação. Em termos de educação, por exemplo, o número de matrículas em escolas municipais aumentou em 193% entre 1988 e 2000, beneficiando majoritariamente os bairros mais pobres da cidade (Marquetti, 2003). Além de melhorias materiais, o processo criou uma cultura política participativa que ampliou o senso de pertencimento e engajamento cívico entre os moradores, consolidando o OP como uma experiência de cocriação de políticas públicas, onde decisões foram moldadas pela colaboração entre sociedade civil e governo, sendo revisadas anualmente para incorporar novas demandas. Contudo, passou a enfrentar desafios em momentos de crises econômicas e mudanças de governos municipais, devido à dependência de recursos públicos e apoio político do governo municipal, estadual e federal (Baiochi, 2005).

## DISCUSSÃO

A inserção da participação social no planejamento urbano, de acordo com o definido no Estatuto da Cidade (2001), requer mudanças nas relações de poder para que haja real inclusão comunitária. O planejamento urbano participativo tradicional visa cumprir o requisito, mas dentro do contexto neoliberal e a partir das metodologias tradicionais, percebemos a permanência de processos de gentrificação e financeirização. Logo, abordamos a governança adaptativa (Ostrom, 2010; Dietz, Ostrom e Stern, 2003; Folke *et al.*, 2005) como alternativa para implementação de uma verdadeira inclusão comunitária, devido à base cibernética em que o conceito se baseia, ou seja, a troca de informação e aprendizado contínuos do sistema socioecológico (Folke *et al.*, 2005). Soma-se à governança adaptativa o viés da Transformação Socioecológica apresentado, o que fortalece a necessidade de uma mudança estrutural para superação das questões sociais e ambientais.

Ademais, para que as mudanças no processo decisório ocorram, dependem da alocação estratégica de recursos públicos estaduais e federais (Baiocchi, 2005) que, evidentemente, é fundamental para a criação de redes policêntricas que incluam conselhos locais e parcerias entre comunidades, ONGs e universidades, entre outros (Ostrom, 2010; Folke *et al.*, 2005). As redes, embora viáveis, dependem não apenas de apoio político, mas de infraestrutura municipal sólida e financiamento consistente para operacionalizar a flexibilidade institucional que as torne capazes de responder a eventos inesperados com dinamismo e rapidez. Os *Presupuestos Participativos* de Medellín e o Orçamento Participativo de Porto Alegre destacam o impacto positivo da criação de redes policêntricas, que possibilitam a implementação de intervenções de maneira sistêmica, indo além das ações pontuais e fragmentadas comuns ao planejamento urbano brasileiro.

Sobre o apoio político, a continuidade das políticas públicas deve ser estruturada para resistir às mudanças de governo que ocorrem em ciclos de quatro ou oito anos, o que está enraizado nas políticas neoliberais e conectado à questão do poder decisivo concentrado nas mãos da elite dominante. A construção de um marco institucional robusto que assegure a implementação e a manutenção das iniciativas participativas, independentemente do partido no poder, é imprescindível. Além disso, a consolidação de uma cultura de participação comunitária

requer tempo e esforços contínuos, solicitando planejamento em longo prazo e constante. Uma internalização progressiva garante que as práticas participativas sejam profundamente enraizadas na vida cotidiana das comunidades.

O modelo de planejamento urbano participativo tradicional é linear e fragmentado, composto por etapas rígidas e sequenciais que incluem diagnóstico, definição de estratégias e elaboração de produtos entregues ao final. O processo, como apontado anteriormente, frequentemente desconsidera a natureza dinâmica e interdependente dos sistemas urbanos (Maricato, 2011), operando com a premissa de que um planejamento pré-definido pode atender às demandas de uma população diversa, mas sua estrutura tecnocrática, como discutido por Lefebvre (1991), prioriza os interesses das elites econômicas e marginaliza populações vulneráveis. Um planejamento urbano participativo adaptativo, por outro lado, em vez de seguir um modelo linear adota uma abordagem circular, que revisita continuamente as próprias premissas e estratégias com base em feedbacks e novos aprendizados. Um aspecto central do processo adaptativo é o fortalecimento do capital social e das redes colaborativas, pois diferentemente do modelo tradicional, o adaptativo valoriza a participação substantiva, que fortalece as capacidades individuais e coletivas das comunidades (Folke *et al.*, 2005).

O planejamento adaptativo adota ferramentas para monitoramento contínuo e resolução de conflitos, permitindo ajustes rápidos e efetivos às políticas implementadas. O modelo enfatiza a capacitação das comunidades para que compreendam os desafios socioecológicos e participem ativamente na busca de soluções, como exemplificado nos princípios de aprendizado contínuo (Dietz, Ostrom e Stern, 2003). Assim, enquanto o planejamento tradicional entrega produtos finais que frequentemente se tornam obsoletos devido à rigidez de suas premissas, o planejamento adaptativo privilegia processos que evoluem junto com o sistema urbano, promovendo intervenções mais eficazes e sustentáveis. O primeiro opera em um paradigma de controle e previsibilidade impossíveis, enquanto o segundo lida com a incerteza e a complexidade, características centrais dos sistemas socioecológicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos, ao longo do debate, investigar como um planejamento urbano participativo adaptativo (ou circular), fundamentado no conceito de governança adaptativa, pode pavimentar caminhos para implementar mudanças estruturais que permitam às cidades médias brasileiras desempenharem papel central na Transformação Socioecológica. Assim, argumentamos que a adoção de metodologias participativas baseadas em flexibilidade e aprendizado contínuo é essencial para enfrentar os desafios socioecológicos contemporâneos e obter inclusão comunitária de fato. Ao explorar os limites e as potencialidades dos modelos atuais, buscamos fomentar o questionamento crítico sobre como estruturar processos participativos que respondam à complexidade dos sistemas urbanos e promovam justiça social e ambiental de forma interdependente. Espera-se que o presente capítulo contribua para ampliar a discussão sobre a necessidade de mudanças estruturais profundas e a relevância de abordagens inovadoras no planejamento urbano participativo. A reflexão não apenas destaca as cidades médias como laboratórios urbanos de transformação, mas aponta para a urgência de repensar os fundamentos que orientam as práticas urbanísticas participativas no Brasil.

## Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. A ambientalização das lutas sociais: a justiça ambiental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-120, 2010.

BAIOCCHI, G. **Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre**. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei n.º 10.257/2001. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRINGEL, B.; SVAMPA, M. Del consenso de los commodities al consenso de la descarbonización. **Nueva Sociedad**, n. 306, p. 26-40, jul./ago. 2023. ISSN 0251-3552. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/306-del-consenso-de-los-commodities-al-consenso-de-la-descarbonizacion/>

DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. C. The Struggle to Govern the Commons. **Science**, v. 302, n. 5652, pp. 1907-1912, 2003.

FERNANDES, S. **Sintomas mórbidos: a encruzilhada da esquerda brasileira**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

FOLKE, C. *et al.* Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 30, p. 441-473, 2005.

FREITAS, E. L. H.; BUENO, L. M. M. Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. **urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 2, p. 304-321. 2018.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HICKEL, J. **Less is More: How Degrowth Will Save the World**. London: William Heinemann, 2020.

HOLLING, C. S. Resilience and Stability of Ecological Systems. **Annual Review of Ecology and Systematics**, v. 4, p. 1-23, 1973.

KOTHARI, A.; DEMARIA, F.; ACOSTA, A. (2014). Buen Vivir, Degrowth and Ecological Swaraj: Alternatives to sustainable development and the Green Economy. *Development*, 57(3-4), 362-375. doi:10.1057/dev.2015.24

LEITE, Carlos *et al.* **Social Urbanism in Latin America**. Future City, v. 13. Springer Nature Switzerland AG, 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-16012-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-16012-8_2).

LEFEBVRE, H. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell, 1991.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOORBACH, D.; FRANTZESKAKI, N.; AVELINO, F. Sustainability transitions research: Transforming science and practice for societal change. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 42, p. 599-626, 2017.

LÖWY, M. **O que é o ecossocialismo?** São Paulo: Cortez, 2014.

MARICATO, E. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MATTHIES, A. The conceptualization of ecosocial transition. *In*: MATTHIES, A.; NÄRHI, K. (Eds.). **The Ecosocial Transition of Societies: The contribution of social work and social policy**. London: Routledge, 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para elaboração e revisão de planos diretores**. Brasília: Ministério das Cidades, 2023.

NASSIF, T. Planejamento urbano participativo: o desafio da linguagem técnica. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190188> . Acesso em: 04 dez. 2024.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. **Global Environmental Change**, v. 20, n. 4, p. 550-557, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Guia Metodológico de Participação**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2015.

SÁNCHEZ MAZO, L. M. **Medellín**: uma cidade construída a “várias mãos”? Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea. 2017. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANTOS, M. **Urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. **Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais**: Referenciais e Bases de Aplicação. RAC, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 717-739. 2008.

VON FOERSTER, H. **Understanding Understanding**: Essays on Cybernetics and Cognition. New York: Springer, 2003.