



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG)
Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/Uesb)
Mestrado em Geografia

ALEXANDRE CUSTÓDIO DE JESUS DIAS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO
URBANA DE PEQUENAS CIDADES: CONTRADIÇÕES,
CONFLITOS E DESAFIOS.

Vitória da Conquista/BA
2026

ALEXANDRE CUSTÓDIO DE JESUS DIAS

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO
URBANA DE PEQUENAS CIDADES: CONTRADIÇÕES,
CONFLITOS E DESAFIOS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo), como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico. Linha: Produção dos Espaços Urbanos e Rurais

Orientador: Prof. Dr. Janio Santos

Vitória da Conquista/BA
2026



Este documento está sob licença CCBY da Creative Commons

D534p

Dias, Alexandre Custódio de Jesus.

Participação social no planejamento e gestão urbana de pequenas cidades: contradições, conflitos e desafios / Alexandre Custódio de Jesus Dias, 2026.
175 f. : il. (algumas color.)

Orientador (a): Dr. Janio Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGeo, Vitória da Conquista, 2026.
Inclui referências F. 156 - 162

1. Planejamento urbano – Participação social. 2. Planejamento urbano – Rio de Contas (BA). 3. Gestão urbana. I. Santos, Janio. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. T.

CDD 346.81045

FOLHA DE APROVAÇÃO

ALEXANDRE CUSTÓDIO DE JESUS DIAS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA DE PEQUENAS CIDADES: CONTRADIÇÕES, CONFLITOS E DESAFIOS.

Dissertação aprovada como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo) da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, submetida à seguinte Banca Examinadora.

Aprovada em: 24 de abril de 2026

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 JANIO LAURENTINO DE JESUS SANTOS
Data: 24/04/2026 16:59:57-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Janio Laurentino, de Jesus Santos (PPGeo/UESB)
(Orientador)

Documento assinado digitalmente
 MARIO RUBEM COSTA SANTANA
Data: 28/04/2026 21:48:19-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Mário Rubem Costa Santana (PPGeo/UESB)
(Examinador Interno)

Documento assinado digitalmente
 PRUDENTE PEREIRA DE ALMEIDA NETO
Data: 30/04/2026 07:54:49-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Prudente Pereira, de Almeida Neto (UFOB)
(Examinador Externo)

Documento assinado digitalmente
 ANGELA MARIA ENDLICH
Data: 29/04/2026 19:52:34-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profª. Dra. Angela Maria Endlich (UEM)
(Examinadora Externa)

Documento assinado digitalmente
 ALEXANDRE CUSTODIO DE JESUS DIAS
Data: 03/05/2026 15:39:43-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Alexandre Custódio De Jesus Dias
(Mestrando)

Vitória da Conquista/BA
2026

Dedico este trabalho à memória de
Custódio, meu avô, e de Valdemar,
meu sogro. Ambos deixaram legados
de sabedoria, simplicidade e amor, que
permanecem como inspiração
constante. Esta dissertação é também
uma forma de homenagear suas
histórias, que seguem vivas em minha
caminhada.

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui é, antes de tudo, motivo de gratidão. Esta dissertação nasceu de uma inquietação que sempre esteve presente na minha vida: a de compreender a cidade em que cresci, as relações que a constroem e as contradições que a marcam. Transformar essa inquietação em pesquisa científica, dentro de um Programa de Mestrado em Geografia, foi um dos movimentos mais significativos da minha trajetória pessoal e profissional. Como professor, a formação que o Mestrado me proporcionou não ficou restrita às páginas desta dissertação. Ela se traduziu em sala de aula, no modo como passei a ler o espaço, a escutar os sujeitos e a entender que ensinar e pesquisar são gestos que se alimentam mutuamente. Investigar Rio de Contas, meu lugar e onde minha história está enraizada, foi, ao mesmo tempo, um privilégio e um desafio. Um privilégio porque poucos pesquisadores têm a oportunidade de estudar aquilo que também os constitui. Um desafio porque é preciso aprender a estranhar o familiar, a interrogar o que se conhece de perto e a manter o rigor onde a proximidade poderia comprometer. Que este trabalho seja, portanto, uma contribuição ao entendimento de Rio de Contas e das pequenas cidades brasileiras, e uma forma de devolver à cidade algo do que ela sempre me deu.

A Deus, pela força que se renova nos momentos em que ela parece escassear, e pela graça de reconhecer, mesmo no meio da tempestade, que há sentido no caminho. Por cada porta que se abriu quando eu já não esperava mais, por cada encontro que chegou na hora certa, por cada amanhecer que trouxe, junto com a luz, a disposição de continuar. Agradeço também pelo dom da curiosidade e pelo inquietante desejo de compreender o mundo, que está na raiz de tudo que me trouxe até aqui.

Aos meus pais, reservo um lugar que nenhuma palavra alcança com precisão, mas que toda palavra tenta honrar. Foram eles os primeiros a me ensinar que o mundo pode e deve ser lido com olhos e coração atentos. Antes de qualquer teoria, antes de qualquer autor citado nestas páginas, foram eles que me mostraram o mundo. Abriram mão de confortos, repartiram o que tinham e, muitas vezes, abdicaram do que não tinham, tudo para que eu pudesse partir em busca do conhecimento. Cada esforço cotidiano deles está inscrito aqui, nas entrelinhas desta dissertação, como fundamento invisível, mas absolutamente real. Se cheguei até este momento, é porque eles construíram, dia após dia e com as próprias mãos, o caminho que me trouxe até ele. Esta conquista é, antes de minha, deles.

À Fernanda, minha companheira, minha casa. Os últimos dois anos não foram apenas sobre o Mestrado, mas sobre tudo que veio junto com ele: a decisão de mudar, o peso e o medo de recomeçar, as perdas que a vida impôs sem pedir licença e as conquistas que só fizeram sentido porque você estava do lado. Mudamos de cidade, reorganizamos a vida, enfrentamos o luto e, mesmo assim, seguimos. Houve momentos em que o caminho ficou estreito demais, em que a pesquisa pesava e o cansaço chegava antes do fim do dia — e foi em você que encontrei o porto seguro. Não porque você tinha todas as respostas, mas porque sua presença tornava tudo mais suportável e mais bonito. Você abraçou este sonho como se fosse seu, sustentou o que precisava ser sustentado e me lembrou, nas horas certas, porque valia a pena continuar. À Maria Alice e a João Pedro, nossos filhos, que atravessaram tudo isso com naturalidade e leveza, e que, sem saber, foram o motivo mais simples e mais verdadeiro de tudo.

Aos meus irmãos, Maiara e Matheus. Maiara, que trilhou a pós-graduação antes de mim e me mostrou, na prática, que o caminho é possível — sua trajetória foi, para mim, mais do que exemplo, foi encorajamento. Matheus, sempre solícito, sempre presente do jeito que importa.

Aos meus sogros Lourdes e Valdemar. A ela, pelo cuidado e pela vibração que sempre me acolheram; a ele, *in memoriam*, pela saudade que ficou e pela lembrança que permanece viva em cada um de nós.

Ao meu compadre Élio Júnior agradeço pela presença constante ao longo de todo o mestrado. Mais do que apoio, sua amizade foi e segue sendo um incentivo diário e uma referência, tanto na vida pessoal quanto na trajetória profissional.

A Matheus Machado, que esteve presente em tantos momentos desta caminhada. Sua escuta e sua presença foram fundamentais para que eu seguisse em frente — e suas dicas tecnológicas facilitaram muito o percurso. Ter um amigo que sabe tanto cuidar quanto resolver é uma sorte que não se encontra sempre.

À Silmara, amiga e irmã que a Geografia me deu. Você me estendeu a mão ainda antes de o Mestrado começar, com dicas valiosas e palavras certeiras, e seguiu sendo essa presença generosa ao longo de todo o percurso. Gratidão não é palavra suficiente, mas é a que tenho.

À amiga Ana Paula Costa, minha gratidão especial. Quando decidi deixar Rio de Contas para cursar o Mestrado em Vitória da Conquista, ela não apenas compreendeu, como abraçou o projeto. Ao possibilitar que eu continuasse minhas atividades na Contabilize em regime de *home office*, ela garantiu a sustentação prática sem a qual o

sonho do Mestrado não teria saído do lugar. Agradeço também pela compreensão generosa nos momentos em que precisei me ausentar das demandas do escritório para estar presente nas atividades acadêmicas. Esse tipo de apoio, que vem de quem acredita genuinamente no que você está construindo, vale mais do que se consegue dizer em palavras. Agradeço também às ex-colegas de escritório Mara, Raquel, Milena e Aline, que, muitas vezes sem nem perceber, foram peças importantes nessa trajetória. Aliviaram demandas, seguraram pontas e criaram, com gestos simples do cotidiano, as condições para que eu pudesse me dedicar à pesquisa nos momentos em que ela mais exigia. A leveza que trouxeram ao trabalho compartilhado teve peso real nesta caminhada.

Aos amigos(as) Sayonara Trindade, Fernando Pinto, Luciana Pinto, Mara Pau-Ferro, Elaine Novais, Daniel Freitas, Jader Pinto, Daniel Ramos, Marla Silva, Sara Guimarães e Kátia Caires, que se dispuseram a conversas ricas, generosas e reveladoras. Vocês são parte essencial desta pesquisa, porque são parte da cidade que ela tenta compreender.

Agradeço também ao artista Orlando Celino, que generosamente autorizou a reprodução de sua arte na abertura de cada capítulo desta dissertação. Um gesto de generosidade que emoldura este trabalho e aproxima, esteticamente, a pesquisa das paisagens e afetos que a atravessam.

À amiga e eterna professora Rita Ramos, minha gratidão no que diz respeito à escrita. Escrever uma dissertação é, em muitos momentos, um processo doloroso em que cada parágrafo exige esforço para colocar o pensamento em palavras e, muitas vezes, recomeçar. Aprendi a enfrentar esse desafio nas aulas que tive com Rita ainda no colégio, nos cursos de redação e nas nossas conversas que se estenderam ao longo da vida. Ela me ensinou que escrever não é dom, mas trabalho, e parte do que há de melhor nesta dissertação passou pelo que aprendi com ela.

Às funcionárias do Arquivo Municipal de Rio de Contas, Têra, Simone e Eucária, meus agradecimentos sinceros. Com disposição e cuidado, abriram as portas do acervo e facilitaram o acesso aos documentos que foram fundamentais para a construção desta pesquisa. A generosidade com que me receberam, orientando, localizando materiais e tornando o trabalho de campo mais produtivo foi indispensável. Sem essa colaboração, parte importante desta dissertação simplesmente não teria sido possível.

A todos os rio-contenses que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho fosse possível. Os que participaram das rodas de conversa e das entrevistas, os que abriram suas memórias sobre a cidade, os que cruzaram meu caminho durante o trabalho de campo

e deixaram algo, mesmo sem saber. Rio de Contas é o objeto desta pesquisa, mas é também muito mais do que isso: é o lugar que me formou, que me instiga e que carrego comigo onde quer que eu vá. Que este trabalho seja, de algum modo, uma forma de retribuir o que a cidade sempre me deu.

Aos amigos do "grupo sem juiz", Fabiana, Isaque e Gerferson, companheiros com quem dividi tanto as alegrias das descobertas quanto as angústias inevitáveis da pesquisa. Fabi, depois de colegas na graduação, nos reencontramos no Mestrado como se o caminho ainda tivesse algo a nos ensinar juntos. Isaque, conterrâneo que só fui conhecer nas salas do PPGeo, a proximidade do olhar e da forma de sentir o lugar que nos formou. Gerfferson, amigo de energia contagiante e amizade generosa, aprendi que o entusiasmo de quem está começando tem muito a ensinar a quem já está no meio do caminho. Saber que havia um grupo onde cabia tudo isso foi, certamente, o que fez a diferença.

A Erick Marinho, companheiro de resenha e de orientação, o amigo que tem o dom raro de tornar qualquer situação mais leve e engraçada. Nos momentos em que o peso da pesquisa apertava, bastava uma conversa para a vida voltar a ter graça. Obrigado por isso.

Aos colegas da turma de 2024 do PPGeo, pela convivência que tornou o percurso mais leve e mais rico. Compartilhar as angústias, as descobertas e os bastidores da pesquisa com pessoas que vivem o mesmo processo foi o que deu sentido à caminhada. O Mestrado estrado é uma experiência solitária em muitos momentos, e vocês foram a prova de que não precisa ser.

Aos professores Sócrates, Expedito, Fernanda e Suzane, pela dedicação com que conduziram as disciplinas ao longo do curso. Cada um(a) deles(as) deixou marcas no modo como passei a pensar o espaço, a pesquisa e a cidade. As leituras, os debates e as provocações que emergiram naquelas aulas estão presentes, de formas nem sempre visíveis, mas reais, nas páginas desta dissertação.

À Banca Examinadora, minha gratidão pelo cuidado e pelo rigor com que se dedicaram a este trabalho. À professora Ângela Maria Endlich, que aceitou o convite com generosidade e cujas contribuições foram decisivas para o amadurecimento da minha compreensão sobre a realidade das pequenas cidades. Sua trajetória de pesquisa é, para mim, uma referência que atravessa toda esta dissertação e tê-la como interlocutora foi um privilégio. Ao professor Prudente Neto que, desde o primeiro contato, se colocou à disposição com abertura e solicitude, compartilhando informações e dados precisos sobre a elaboração do Plano Diretor Participativo de Rio de Contas. Sua disponibilidade foi fundamental para que eu pudesse reconstruir aspectos do processo que nenhum documento

conseguiria revelar. Ao professor Mário Rubem, pelo debate rigoroso e pela disposição ao dissenso. Suas provocações me tiraram da zona de conforto e me obrigaram a pensar além do que eu já havia decidido pensar, e uma pesquisa que não é desafiada não cresce. A cada um dos três, o reconhecimento de que este trabalho deve muito ao olhar crítico que trouxeram.

A Janio Santos, meu orientador e amigo. Há orientadores que corrigem textos e há aqueles que formam pesquisadores. Janio é esse orientador que ensina realmente o que é a pesquisa, e saber disso desde o início fez toda a diferença. Com ele aprendi que pesquisar não é apenas dominar teorias e métodos, mas cultivar um olhar comprometido com a realidade, sensível às contradições do mundo e honesto com os próprios limites. Aprendi que o rigor não exclui a escuta, que a crítica pode ser feita com cuidado e que orientar, quando feito de verdade, é um ato de generosidade intelectual e humana. Você soube me dar direção sem me tirar a voz, me cobrar sem me fazer menor e me devolver a confiança nos momentos em que ela escasseava. Houve instantes em que eu duvidei do trabalho e alguns em que duvidei de mim. Em todos eles, sua orientação foi o que me manteve no caminho. O que aprendi neste percurso não ficará apenas nesta dissertação, mas na forma como leio o espaço, como conduzo minhas aulas, como me relaciono com o conhecimento e com as pessoas. Por isso, minha gratidão vai além do que cabe num agradecimento acadêmico. Obrigado por acreditar neste trabalho. Obrigado, sobretudo, por acreditar em mim.

Ao PPGGeo, à UESB e à CAPES, pelo suporte institucional que viabilizou esta pesquisa.

*"A cidade é o lugar onde os homens se movem, trabalham, sofrem, sonham — e, às vezes, lutam para mudar o que os oprime."
(Milton Santos).*

RESUMO

Esta dissertação analisa a participação social no planejamento e na gestão urbana de pequenas cidades, tomando a cidade de Rio de Contas (BA) como recorte. O objetivo é compreender como a participação social se materializa, ou deixa de se materializar, nos processos de planejamento urbano em contextos de pequena cidade, com atenção às contradições, aos conflitos e aos desafios que atravessam a relação entre os instrumentos participativos formais e a democratização efetiva das decisões sobre o espaço urbano. A pesquisa parte da hipótese de que, em pequenas cidades, a participação tende a ser limitada por estruturas políticas e econômicas que favorecem interesses de grupos privilegiados, mas que também abre possibilidades de contestação quando articulada a processos organizativos consistentes, e toma Rio de Contas como recorte para a verificação dessa hipótese. A abordagem é qualitativa, de orientação crítica, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e coleta de dados primários por meio de análise temática. Os dados foram produzidos a partir de entrevistas semiestruturadas com moradores, gestores e técnicos, rodas de conversa com estudantes do Ensino Médio e membros da comunidade, observação participante e análise de documentos institucionais, entre os quais o projeto de Plano Diretor Participativo elaborado entre 2009 e 2011. A análise empírica, realizada em Rio de Contas, confirma a hipótese no caso estudado e revela o mecanismo pelo qual a limitação estrutural opera. A participação no município funcionou predominantemente no registro da performance participativa, real enquanto ritual e inefetiva enquanto transformação das relações de poder sobre o território. A proposta do Plano Diretor Participativo, caso emblemático dessa contradição, reuniu mobilização popular expressiva e competência técnica, mas resultou em um plano jamais aprovado pela Câmara Municipal e desconhecido pela própria equipe que o elaborou mais de uma década depois. A pesquisa demonstra que os limites da participação nas pequenas cidades não resultam de falhas individuais ou técnicas, mas de contradições estruturais relacionadas ao clientelismo, à dependência econômica da população em relação ao poder público municipal, à ausência de movimentos sociais organizados e à visibilidade cotidiana que torna o dissenso politicamente custoso. A consciência crítica presente especialmente entre os jovens aponta que o potencial transformador existe, bloqueado, mas não extinto. A dissertação contribui para o campo da Geografia Urbana ao analisar as especificidades da participação social em contextos de pequenas cidades, ainda insuficientemente investigados na literatura brasileira sobre planejamento e gestão urbana.

Palavras-chave: participação social; planejamento e gestão urbanos; pequenas cidades; performance participativa; Rio de Contas (BA).

ABSTRACT

This dissertation analyzes social participation in urban planning and management in small cities, taking the city of Rio de Contas (BA), Brazil, as its empirical case. The objective is to understand how social participation materializes, or fails to materialize, in urban planning processes in small-city contexts, with attention to the contradictions, conflicts, and challenges that mark the relationship between formal participatory instruments and the effective democratization of decisions about urban space. The research is grounded in the hypothesis that, in small cities, social participation tends to be constrained by political and economic structures that favor the interests of privileged groups, while also opening possibilities for contestation when articulated to consistent organizational processes. The approach is qualitative, of critical orientation, based on bibliographic review, documentary analysis, and primary data collection through thematic analysis. Data were produced from semi-structured interviews with residents, public managers, and technicians, conversation circles with high school students and community members, participant observation, and analysis of institutional documents, including the Participatory Master Plan elaborated between 2009 and 2011. The empirical analysis confirms the central hypothesis and reveals the mechanism through which structural constraint operates. Participation in Rio de Contas functioned predominantly as participatory performance, real as ritual and ineffective as transformation of power relations over the territory. The Participatory Master Plan, an emblematic case of this contradiction, combined expressive popular mobilization and technical competence, yet resulted in a plan never approved by the City Council and unknown to the very team that elaborated it more than a decade later. The research demonstrates that the limits of participation in small cities do not result from individual or technical failures, but from structural contradictions related to clientelism, the economic dependence of the population on local public power, the absence of organized social movements, and the everyday visibility that renders dissent politically costly. The critical awareness present especially among young people indicates that transformative potential exists, blocked but not extinguished. The dissertation contributes to the field of Urban Geography by elucidating the specificities of social participation in small-city contexts, still insufficiently investigated in the Brazilian literature on urban planning and management.

Keywords: social participation; urban planning and management; small cities; participatory performance; Rio de Contas (BA).

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Foto 1 – Rio de Contas/BA, Antiga Casa de Câmara e Cadeia, 1962.	71
Foto 2 – Rio de Contas/BA, Vista parcial da cidade, 2024.	72
Foto 3 – Rio de Contas/BA, Audiência pública para elaboração do PDP, 2010.	107
Foto 4 - Rio de Contas/BA, Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio, 2025.	112
Foto 5 – Rio de Contas/BA, Roda de conversa com moradores, 2026.	114
Foto 6 – Rio de Contas/BA, Conferência Municipal de Saúde, 2025.	116
Foto 7 – Rio de Contas/BA, Vista parcial do centro da cidade, 2011.	129
Foto 8 – Rio de Contas/BA, Reunião de Capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde para mobilização da população, 2011.	131
Foto 9 – Rio de Contas/BA, Audiência pública do Plano Diretor Participativo, 2011.	133
Foto 10 – Rio de Contas/BA, Audiência pública do PDP, 2011.	134
Foto 11 – Rio de Contas, Conferência municipal de saúde, 2025.	142
Mapa 1 - Rio de Contas/BA, localização no Território de Identidade da Chapada Diamantina, 2026.	63
Mapa 2 - Rio de Contas/BA, Delimitação dos bairros, 2026.	68
Figura 1 – Rio de Contas/BA, Taxa de urbanização, 1940 - 2022.	65
Figura 2 – Rio de Contas/BA, Zoneamento da sede municipal, 2011.	127
Figura 3 – Rio de Contas/BA, Capa da minuta de lei do Plano Diretor Participativo, 2011.	135
Figura 4 – Rio de Contas/BA, Convite para a VI Conferência Municipal de Saúde, 2025.	143
Figura 5 - Rio de Contas/BA, Convite para Audiência Pública Online, 2025.	144

LISTAS DE TABELAS E QUADROS

Lista de Quadros

Quadro 1 – Brasil, Composição do MNRU, 1985.	50
Quadro 2 – Rio de Contas/BA, Instrumentos de participação social por área de atuação, 1998 - 2005.	101
Quadro 3 - Conferências Municipais realizadas, Rio de Contas, 2009–2023.	104
Quadro 4 - Rio de Contas/BA, Síntese dos instrumentos de coleta de dados, 2025-2026.	112
Quadro 5 - Rio de Contas /BA, Perfil dos participantes da roda de conversa com moradores, 2026.	113

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Brasil, Municípios com população inferior a 20 mil habitantes com ou sem plano diretor ¹ , 2021.	55
Tabela 2 - Rio de Contas/BA, Dados demográficos do distrito sede, 1940 - 2022.	64
Tabela 3 - Rio de Contas/BA, População urbana, total e taxa de urbanização, 1940 - 2022.	65
Tabela 4 – Rio de Contas e Bahia, PIB setorial, total e per capita, 2010 e 2021.	66
Tabela 5 – Rio de Contas/BA, PIB a preços correntes e PIB per capita, 2007 - 2023.	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANSUR	Associação Nacional de Urbanismo
ACS	Agentes Comunitários de Saúde
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FASE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Educação – Solidariedade e Educação
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONGS	Organizações Não Governamentais
PDP	Plano Diretor Participativo
PDU	Plano Diretor Urbano
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMRC	Prefeitura Municipal de Rio de Contas
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
QGIS	Software de Geoprocessamento de código aberto
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. URBANIZAÇÃO, POLÍTICA URBANA E PLANEJAMENTO EM RIO DE CONTAS	31
2.1 Planejamento Urbano e Ideologia no Contexto da Urbanização	38
2.2 O Movimento de Reforma Urbana e os Planos Diretores.....	47
2.3 Rio de Contas: uma pequena cidade “planejada”	57
3. ENTRE A FORMA E A PRÁTICA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS PARADOXOS NO PLANEJAMENTO URBANO	76
3.1 Aspectos conceituais e desafios da participação e gestão democrática	79
3.2 Estatuto da Cidade, 25 anos depois: entre a promessa da participação e a persistência das desigualdades.	91
3.3 Rio de Contas e a ausência do plano diretor: quais espaços restam para a participação social?	98
4. OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA: ABORDAGEM, INSTRUMENTOS E TRABALHO DE CAMPO.	110
4.1 Trabalho de campo e observação participante: olhar o cotidiano da cidade.....	115
4.2 Dificuldades, desafios e ajustes: a pesquisa como processo aberto.....	117
4.3 Considerações éticas e anonimato dos participantes	121
4.4 Considerações sobre o capítulo metodológico.....	122
5. EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA CIDADE DE RIO DE CONTAS.....	124
5.1 O Plano Diretor Participativo de Rio de Contas: origem institucional e lógica da participação convocada.	125
5.2 Mobilização, estratégias e alcance da participação social	130
5.3 Olhares dos sujeitos sobre a participação e gestão urbana em Rio de Contas.....	136
5.4 A participação social como performance.	143
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
7. REFERÊNCIAS	156
APÊNDICES.....	163
Apêndice A: Roteiro para roda de conversa com estudantes do Ensino Médio.....	163
Apêndice B: Roteiro para roda de conversa com a população	166
Apêndice C: Roteiro de entrevista com o poder público local.....	168
Apêndice D: Roteiro de entrevista com a comunidade.	169
Apêndice E: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE.	171

1. INTRODUÇÃO

O planejamento urbano nas cidades brasileiras enfrenta desafios marcados pela tensão entre a atuação estatal, os interesses de mercado e a necessidade de inclusão social. Essa realidade, que não está mais restrita às metrópoles ou cidades grandes e médias, se intensifica também nos pequenos centros urbanos do país, subsumida às mesmas lógicas capitalistas que transformam o espaço urbano, dadas às suas particularidades, evidentemente. Esse panorama conflituoso se intensifica à medida que o modo de produção capitalista aprofunda suas contradições e avança de forma cada vez mais sofisticada. Dele emergem as contradições responsáveis por esgarçar a relação entre a participação social e o planejamento e a gestão das cidades.

A construção de um debate capaz de revelar as incoerências que se estabelecem na relação entre os interesses dos planejadores, sejam eles o Estado e/ou o mercado, e da população, sobretudo, da parcela menos beneficiada, bem como na atuação de cada um desses sujeitos, perpassa pela compreensão dos temas planejamento, gestão urbana e participação social. Nesse contexto, torna-se essencial, também, entender como tais conceitos são construídos e apropriados, tanto pela Ciência Geográfica, quanto pela própria sociedade.

Pensar o planejamento urbano, seus instrumentos e sujeitos, nas pequenas cidades, sob uma perspectiva crítica, requer esforços teóricos que demandam a leitura de autores como Maricato (2010) e Souza (2001, 2006), os quais destacam a importância de um planejamento urbano voltado a promover equidade e justiça social, quando superado o *modus operandi* posto pela produção capitalista do espaço. A essa perspectiva, somam-se as ideias de Villaça (1991, 1999, 2001, 2005), Vainer (2009), Lefebvre (2001), Santos (2023) e Oliveira *et al.* (2016) que, de modo mais radical, criticam a predominância de interesses das classes dominantes no processo de planejamento, o que muitas vezes resulta em políticas que favorecem poucos em detrimento da maioria.

É a partir da contribuição teórica dessas abordagens mencionadas, em conjunto com as observações da dinâmica urbana, em específico, que será construída a análise crítica da lógica que se instala no processo de planejamento urbano, gestão da cidade e participação popular. Este é um trabalho considerado árduo uma vez que, embora existam estudos robustos sobre a participação popular no planejamento urbano, tais pesquisas, em grande monta, remetem as cidades médias e grandes.

Todavia, os conflitos urbanos no Brasil, especialmente nas últimas décadas, ultrapassam a escala das metrópoles e das grandes e médias cidades, como apontam França, Costa e Fonseca (2019). Para esses autores, a dinâmica urbana, marcada pelo capitalismo, manifesta-se também nos pequenos centros urbanos. Nesses espaços, embora inseridos na mesma lógica estrutural, ela assume formas específicas, condicionadas pelas particularidades locais. Não se trata de sugerir que esses centros estivessem fora da lógica capitalista, mas de reconhecer que a lógica se materializa neles de maneira diferenciada, em combinações entre práticas tradicionais e novas demandas impostas pela reprodução do capital.

Cabe uma ressalva conceitual. A categoria pequena cidade não opera, nesta dissertação, como classificação fundada apenas no porte demográfico. Como observam Endlich (2006) e Sposito (2014), essa definição não se esgota no quantitativo populacional, e a predominância numérica não as converte em grupo homogêneo, pois cada realidade é moldada por processos históricos, socioeconômicos e políticos próprios. O que distingue um lugar de outro não é a quantidade de habitantes, mas o modo singular como as relações sociais, políticas e econômicas se organizam em cada formação socioespacial. Rio de Contas e qualquer outra pequena cidade baiana não compartilham essência comum derivada do tamanho, e sim o fato de estarem inseridas na mesma estrutura que se realiza de forma própria em cada caso.

Conforme já assinalado a partir de Endlich, Sposito, Santos (2019) e Fresca (2010), nenhum critério isolado é suficiente para a conceituação, que demanda a consideração de múltiplas dimensões articuladas. O porte reduzido não determina, por si, a forma da participação ou do planejamento. Ele compõe o conjunto de condições, ao lado da proximidade entre moradores e gestores, da dependência econômica em relação ao poder público e da baixa institucionalização de movimentos sociais, que favorece certos arranjos sem os tornar necessários. A pequena cidade interessa a este trabalho menos como medida e mais como contexto no qual determinados processos estruturais tendem a se manifestar com nitidez particular.

Nesse contexto, emerge uma questão recorrente na Geografia Urbana: a predominante existência de problemas urbanos em um país onde o planejamento urbano, segundo Villaça (2005), é amplamente difundido por meio do plano diretor, seu instrumento mais simbólico. O questionamento destaca um dos principais desafios para a efetivação do planejamento urbano enquanto prática capaz de promover a justiça social no espaço urbano.

Os dados do Munic (IBGE, 2021) sobre planos diretores nos municípios brasileiros revelam disparidades significativas entre diferentes regiões e contextos populacionais. No total, cerca de 53% dos municípios possuem planos diretores, aspecto que sugere um progresso considerável, mas ainda revela uma grande proporção sem esses instrumentos. A região Sul destaca-se com a proporção de 77,9% de municípios com planos diretores, enquanto o Nordeste apresenta apenas 39,9%.

Os dados indicam a necessidade de políticas públicas voltadas para a implementação e revisão de planos diretores, especialmente em regiões menos desenvolvidas e em municípios menores. Contudo, é crucial analisar se os planos diretores, da forma como são atualmente concebidos e aplicados, são realmente capazes de promover o desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável. Como aponta Villaça (2005), sem um compromisso com a execução e fiscalização dos planos, sem a inclusão efetiva da população no processo e sem a adaptação às realidades locais, os planos diretores podem se tornar meros documentos formais, sem impacto real na melhoria da qualidade de vida da população.

É preciso destacar, portanto, um paradoxo fundamental: se, por um lado, Villaça (2005) critica justamente o caráter ilusório e o limitado alcance dos planos diretores existentes, por outro, os dados revelam que o instrumento, mesmo com as fragilidades, sequer existe em quase metade dos municípios brasileiros. Isso significa que não se trata apenas de questionar a efetividade do planejamento urbano formal onde ele está presente, mas de reconhecer que uma parcela expressiva do território nacional permanece à margem até mesmo dessa institucionalidade precária.

Tal situação demonstra que as contradições do planejamento urbano brasileiro operam em múltiplas escalas: há municípios onde os planos são elaborados, mas não implementados, municípios onde são implementados de forma seletiva e excludente, e municípios onde simplesmente não existem. Segundo os dados do Munic (IBGE, 2021), a ausência não é homogênea, pois concentra-se sobretudo em regiões historicamente mais vulneráveis, como o Nordeste, e em municípios menores, onde a capacidade técnica e os recursos para elaboração e gestão de planos diretores são ainda mais escassos. Assim, a crítica ao planejamento formal precisa ser acompanhada do reconhecimento de que, para muitas cidades brasileiras, o desafio inicial é justamente ter acesso a esses instrumentos, antes mesmo de poder reivindicar sua transformação qualitativa.

Contudo, é importante analisar se os planos diretores, da forma como são atualmente concebidos e aplicados, são realmente capazes de promover desenvolvimento

urbano equilibrado e sustentável, entendido como a articulação entre crescimento econômico, justiça social e respeito às especificidades locais. Como aponta Villaça (2005), para que esses instrumentos cumpram a função, é necessário que haja, em primeiro lugar, a execução efetiva das diretrizes previstas; em seguida, a fiscalização contínua; a inclusão real da população nos processos de decisão; e, por fim, a adaptação às condições e realidades locais. Na ausência da conexão entre etapas, os planos diretores correm o risco de se tornar meros documentos formais, sem impacto na qualidade de vida da população.

Reconhecer o caráter frequentemente formal e inoperante dos planos diretores não deve conduzir, entretanto, a visões que depositem expectativas exageradas ou acríticas no planejamento urbano como solução para as contradições urbanas. Como argumenta Villaça (2001, 2005), os planos diretores, na forma como são concebidos e aplicados no Brasil, tendem a se tornar instrumentos formais, descolados da prática e incapazes de alterar significativamente as estruturas de poder que moldam a cidade. Tal constatação não invalida a importância da luta pelo planejamento participativo, mas exige que se compreenda os limites estruturais dentro do modo de produção capitalista. O planejamento, por si só, não é neutro nem emancipador e pode tanto servir como ferramenta de democratização do espaço urbano quanto operar como dispositivo de legitimação de interesses hegemônicos. Portanto, a participação social só adquire potencial transformador quando articulada a movimentos mais amplos de contestação e enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

A propósito, as legislações brasileiras que regulam a política urbana, a exemplo da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, projetam abordagens integrativas do desenvolvimento urbano, ao propor a gestão democrática pautada na participação popular e na acessibilidade socioespacial, embora as propostas tenham sido diluídas em perspectivas secundárias, como afirma Faccio (2006). Tais normativas também consagram, entre outras distorções, a proteção à propriedade privada, um princípio que se alinha aos fundamentos do sistema capitalista e gera tensões na implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão social e o uso equitativo do espaço urbano.

Como demonstra Carlos (2007), a propriedade privada do solo urbano é geradora de contradições estruturais, uma vez que o acesso ao espaço na cidade está submetido ao mercado, o que reforça a necessidade de aliança entre setores públicos e privados para que o Estado possa transformar a propriedade em "propriedade de interesse público". Ainda que nem sempre aplicado de maneira clara e efetiva, o princípio da função social da

propriedade abre espaço para políticas que busquem relativizar a lógica mercantil e promover maior equidade no acesso à cidade.

Com base no pressuposto de que as esferas políticas e as práticas sociais cotidianas constituem um par dialético (Damiani, 1994), entende-se que há relações intrínsecas e mutuamente influenciadoras entre essas dimensões. O planejamento urbano (esfera política) e a participação (prática social) se entrelaçam de maneira contraditória e conflituosa. Essa interação reflete as tensões inerentes as relações que se estabelecem no espaço urbano e expõe as complexidades e os desafios presentes na gestão das cidades.

A participação social nas questões urbanas é tomada como elemento imprescindível para a construção de cidades mais justas e socialmente equitativas, na medida em que possibilita ampliar a legitimidade das decisões, democratizar a gestão e confrontar relações de poder historicamente excludentes. Em cidades pequenas, a participação assume características particulares devido à maior proximidade entre os cidadãos e os gestores públicos, conforme França (2021). A proximidade não produz, por si, um resultado definido. Ela pode favorecer o engajamento da sociedade e a construção de canais diretos de diálogo, ou abrir margem para práticas de clientelismo e atendimento a interesses específicos. O que decide entre uma direção e outra não é a escala em si, mas a correlação de forças que se estabelece em cada lugar, em particular o grau de organização social autônoma, a dependência econômica da população em relação ao poder público e a abertura efetiva dos canais institucionais. A escala reduzida apenas torna mais imediatas essas relações, sem determinar o sentido que assumem. Por isso, antes de favorecer ou limitar a participação, a proximidade intensifica a visibilidade do jogo político local, e os limites observados decorrem menos do porte e mais das estruturas de poder que organizam a cidade.

Muito embora a gestão urbana participativa seja reiteradamente apresentada como estratégia para promover transparência e corresponsabilidade na tomada de decisões que incidem no espaço urbano, é necessário questionar os limites e as condições reais dessa participação no contexto das cidades brasileiras, particularmente nas cidades pequenas, categoria que, conforme Endlich (2006), carrega especificidades próprias frequentemente invisibilizadas pelas análises urbanas que privilegiam as metrópoles. No que tange a democracia participativa, Pateman (1992), Milani (2008) e Avritzer (2006) oferecem contribuições relevantes para o entendimento dos mecanismos institucionais de participação, mas nem sempre consideram as especificidades do urbano enquanto campo de disputas sociais e políticas.

No âmbito da política urbana, Duchrow (2004) questiona a mera institucionalização de canais participativos, algo que não garante práticas efetivas de envolvimento popular. Aliás, muitas vezes, tais mecanismos reproduzem desigualdades já existentes, quando operam de forma restrita, tecnocrática e simbólica. Assim, para compreender as condições que viabilizam a participação efetiva, é necessário conhecer também as nuances que compõem o ambiente institucional e social urbano e seus sujeitos.

A investigação da participação social na gestão das cidades pequenas deve considerar tanto as oportunidades quanto os obstáculos presentes nesse cenário, como sinaliza França (2021). A análise de tais fatores é essencial para formular estudos cada vez mais robustos e que sejam capazes de contribuir para uma gestão urbana mais democrática e eficaz, alinhada às particularidades locais e às demandas dos cidadãos.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar a efetividade da participação social no planejamento urbano de Rio de Contas. Especificamente, a pesquisa buscou: a) examinar os canais institucionais de participação existentes e suas limitações; b) investigar a relação entre poder público e sociedade civil no planejamento urbano; c) compreender os desafios enfrentados pela população na reivindicação de seus direitos urbanos; d) avaliar a influência dos interesses privados sobre as políticas urbanas locais; e e) investigar o potencial da participação social na gestão da cidade, como contraponto aos interesses hegemônicos.

Este estudo discute a articulação entre participação popular e planejamento urbano na pequena cidade de Rio de Contas, Bahia, a partir da análise das contradições, conflitos e desafios que emergem desse processo. Parte-se da questão: até que ponto a participação social é capaz de desafiar e reconfigurar as dinâmicas urbanas, ou permanece restrita a práticas burocráticas e excludentes? A investigação assume como hipótese que, em Rio de Contas, a participação tende a ser limitada por estruturas políticas e econômicas que favorecem interesses de grupos privilegiados, mas que também abre possibilidades de contestação e transformação das práticas urbanas quando articulada a processos organizativos e mobilizações sociais consistentes. A hipótese dialoga com a literatura acerca do poder local em pequenas cidades, e sua verificação se dá na cidade de Rio de Contas, tomando-a como recorte empírico privilegiado para a compreensão desses processos.

A pesquisa também discute a possibilidade de que a falta de interação e diálogo entre o poder público e a população, aliada à manipulação dos canais de participação popular, perpetua práticas excludentes no planejamento e na gestão urbanos, especialmente

em cidades pequenas, como a do presente estudo. Tal processo, ao assegurar a prevalência dos interesses de elites políticas e econômicas locais, agrava as contradições urbanas e consolida uma cidade em crise.

A partir desse contexto, problematiza-se se a participação social no planejamento urbano permanece restrita a práticas simbólicas e burocráticas, em processos geralmente dominados por grupos privilegiados cujos interesses são historicamente priorizados em detrimento das necessidades coletivas. A dinâmica se sustenta em interações problemáticas entre o poder político e o mercado capitalista, nas quais o primeiro frequentemente atua em relação de subserviência e clientelismo em relação ao segundo.

Esta pesquisa de Mestrado analisa as contradições e os conflitos do planejamento urbano em Rio de Contas, com foco na participação popular e em sua capacidade de contrapor e reconfigurar as dinâmicas de poder. O estudo discute como a articulação entre participação e planejamento urbano pode contribuir para ampliar a legitimidade das decisões e enfrentar a prevalência de interesses capitalistas, ao examinar os limites e as possibilidades dessa prática em pequenas cidades.

A escolha do tema foi motivada pela conexão direta e significativa com a realidade em análise, bem como por interesses profundos em explorar e entender as nuances e desafios inerentes ao planejamento em cidades pequenas. Tal abordagem permite uma investigação mais detalhada e contextualizada e oferece visões amplas das dinâmicas locais, as dificuldades enfrentadas pelos sujeitos urbanos e das estratégias adotadas para promover o desenvolvimento urbano.

Este estudo torna-se relevante pela necessidade de aprofundar a compreensão da dinâmica da urbanização em pequenas cidades e do papel da participação social na construção de um planejamento urbano verdadeiramente equitativo. A literatura existente concentra-se, em grande parte, nas médias e grandes cidades, o que deixa lacunas quanto à forma como esses processos se desenvolvem em contextos de menor escala urbana. Nesse sentido, a pesquisa pode contribuir para ampliar debates acadêmicos que forneçam subsídios teóricos e empíricos para pensar a gestão democrática em pequenas cidades.

Com uma abordagem crítica, este estudo parte da análise da interação entre poder público e população, entendida como dimensão fundamental para pensar um planejamento urbano mais inclusivo e democrático. Ao discutir as práticas atuais e a integração da população no processo de planejamento, a pesquisa se insere no esforço de ampliar o debate acadêmico e social sobre democracia local e de apontar caminhos para um desenvolvimento urbano orientado pelo interesse coletivo.

O presente contexto revela a complexidade da temática. Investigar a participação social no planejamento das pequenas cidades constitui um desafio essencial. Este trabalho se torna ainda mais árduo porque, na Geografia, os estudos do tema, embora existentes, ainda são escassos, quando comparados aos realizados em médias e grandes cidades. No entanto, a relevância do debate, tanto para a Ciência quanto para a população em foco, é proporcional ao tamanho do desafio de desenvolver esta pesquisa.

Pensar o planejamento atual nas pequenas cidades requer debruçar-se na realidade dessas localidades nos dias de hoje e considerar os diversos sujeitos inseridos na dinâmica urbana. Para estabelecer as características da política cidadina é importante apontar para as propostas de intervenção dos governos municipal, estadual e federal, além de investigar o que de fato está sistematizado na cidade, no que diz respeito às medidas voltadas para infraestrutura urbana, via planejamento.

A necessidade de pesquisar a participação social no planejamento urbano de pequenas cidades surge como uma resposta crítica aos padrões convencionais, que, como aponta França (2021), favorecem interesses de mercados imobiliários e padrões do capitalismo produtivo, em detrimento das necessidades locais. Em muitos contextos, de acordo com Villaça (2004), o planejamento urbano é percebido como processo tecnicista e burocrático que, não raro, exclui a população local das decisões que afetam diretamente seus espaços de vida e suas realidades cotidianas.

Desse modo, pesquisar o tema na pequena cidade é essencial e contribui para a construção do debate sobre um espaço urbano que seja inclusivo, equitativo e verdadeiramente benéfico para todos os cidadãos. Além disso, o trabalho pode fornecer subsídio teórico às barreiras institucionais e estruturais que perpetuam práticas de planejamento desiguais e, muitas vezes, opressivas. Através de um entendimento mais profundo e crítico, é possível discutir uma política urbana que verdadeiramente sirva às necessidades das populações locais e que desafie os paradigmas dominantes do planejamento urbano contemporâneo, como sinalizam Souza (2006) e Villaça (2004).

O planejamento em pequenas cidades reflete as tensões entre as necessidades da população e as forças do mercado, especialmente dos empenhos dos grupos (imobiliários) interessados no controle do solo urbano, de acordo com Faccio (2006) e Duchrow (2004). Em um contexto marcado pela presença pujante do capital, em que as lógicas do mercado (muitas vezes) prevalecem sobre as necessidades sociais, o planejamento urbano acaba por priorizar o viés econômico em detrimento da qualidade de vida e da inclusão social. Ademais, conforme sinaliza França (2021), a participação da população, concebida como

essencial na construção de um planejamento democrático e equitativo, tende a estar muitas vezes subjugada ou manipulada, e reflete a convivência entre o Estado e grupos de poder econômico, que moldam o espaço urbano para servir aos interesses capitalistas, em detrimento dos comunitários.

Ao provocar um debate sobre as forças que estão em jogo, o estudo contribuirá para o entendimento da sistemática que envolve a formulação de políticas públicas e se essas são justas e voltadas para o fortalecimento da democracia local. A abordagem crítica pode proporcionar a compreensão mais rica das complexidades envolvidas no planejamento de pequenas cidades, a exemplo de Rio de Contas, especialmente ao destacar a necessidade de uma participação social que não apenas componha nomes nos processos existentes, mas que os transforme.

Ademais, se inserem ainda as ações de sujeitos que compõem o panorama da pequena cidade, no que diz respeito especificamente ao planejamento e políticas públicas: o papel do poder público, sobretudo o municipal; a participação da população nas discussões da política urbana; e as relações contraditórias e tensionadas que se estabelecem entre poder político local, grupos hegemônicos e população. É justamente a análise das nuances da temática apresentada que completa a problemática da pesquisa.

Com efeito, atenta-se ainda para a identificação de políticas públicas elaboradas entre 2000 e 2025, que precisa estar acompanhada de uma reflexão mais profunda na qual revele os reais interesses dos planejadores. Além do mais, é fundamental destacar a participação da própria população no processo e se ela está ou não articulada com as ações do poder público. Isso é importante porque a população, nessa abordagem, é entendida como elemento fundamental do processo de planejamento e gestão de uma cidade. Em outras palavras, o propósito também é revelar se, por trás das medidas de intervenção urbana, em qualquer que seja a dimensão, existe um planejamento de fato comprometido com a promoção do bem comum da população em sua totalidade.

O contexto anterior assume relevância justamente pela observação dos pressupostos da legislação urbana brasileira, sobretudo a partir da redemocratização do país, em 1988. Como aponta Saule Júnior (2016), tanto a Constituição Federal, quanto o Estatuto da Cidade, em 2001, marcaram reformas das normas que regulam as cidades, pautadas em inovações nas práticas urbanas, principalmente, na promoção da participação popular no âmbito da gestão das cidades, mesmo as pequenas.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal 10.257/01, fortaleceu o papel dos municípios no planejamento e gestão urbana, com avanços significativos na participação

popular e transparência, além da introdução de novos instrumentos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, algo que concordam Marguti, Costa e Galindo (2016) e Alfonsin (2021). Por outro lado, demasiados desafios persistem, a exemplo da falta de planos diretores atualizados, a integração da política urbana com outras políticas setoriais e a aplicação efetiva de instrumentos como a função social da propriedade e a regularização fundiária. Nesse contexto, apesar dos progressos, a plena implementação e efetividade do Estatuto ainda enfrenta obstáculos significativos.

As pequenas cidades, suas dinâmicas e sujeitos, têm sido cada vez mais objeto de interesse em diferentes áreas do conhecimento, especialmente da Geografia, da Arquitetura e do Urbanismo. A relevância desses estudos está na construção de arcabouços práticos e teóricos que permitam compreender melhor essas realidades e avançar na análise da gestão democrática do espaço urbano em contextos historicamente pouco explorados pela literatura.

Nos últimos anos, o problema que emperrava as pesquisas a respeito da cidade pequena, a falta de referência, tem dado lugar ao desenvolvimento de trabalhos cada vez mais consistentes, os quais revelam diversos desdobramentos que se estabelecem na produção do espaço urbano dessas realidades. Vale ressaltar o esforço do Grupo de Pesquisa Urbanização e Produção de Cidades na Bahia que, desde 2005, debruça-se sobre a dinâmica das médias e pequenas cidades baianas com vistas a construção de um acervo técnico/teórico que possa subsidiar e viabilizar outros trabalhos futuros, o que contribui para avanço de novas pesquisas.

Também é essencial destacar o trabalho da rede de pesquisadores Mikripoli¹, que se dedica ao aprofundamento de estudos das pequenas cidades, para além dos enfoques que priorizam apenas as grandes. As pesquisas da rede contribuem para a compreensão das pequenas cidades em seu contexto territorial, no âmbito da escala local, inserção na rede urbana e articulação regional, assim como os desafios socioespaciais e políticos persistentes.

Outros autores desenvolvem estudos relevantes acerca do espaço urbano e são subsídio fundamental para a construção deste trabalho: Souza (2001) trata do planejamento e gestão urbanos; Duchrow (2004) revela as nuances da participação social no planejamento e gestão das cidades; Ferrari Junior (2004) estuda os limites e potencialidades do planejamento; e Faria (2009) analisa instrumentos de planejamento, a exemplo dos planos diretores.

¹ Rede nacional de pesquisadores de pequenas cidades.

No entanto, estudos mais específicos referentes à dinâmica urbana da localidade em evidência são poucos. A respeito de Rio de Contas, alguns trabalhos podem ser mencionados, a exemplo de Pinto Júnior (2012), que abordou a expansão urbana como desdobramento do processo de urbanização. Outro estudo referente aos aspectos urbanos de Rio de Contas trata-se do trabalho de Dias (2011), que analisou a lógica do planejamento e a distribuição dos equipamentos e serviços na pequena cidade.

A propósito, esta pesquisa acerca da participação popular no planejamento de uma pequena cidade constitui contribuição a um tema relevante e insuficientemente abordado cenário científico. Enquanto a maioria dos estudos se concentra nas grandes metrópoles, esta investigação lança luz acerca das dinâmicas únicas e dos desafios enfrentados pelas cidades menores. Ao enfatizar a importância da inclusão da população local nas decisões urbanísticas, a pesquisa não apenas preenche uma lacuna significativa na literatura, mas também oferece perspectivas valiosas para o debate de contextos pouco abordados.

Desse modo, com caráter técnico-científico, acredita-se que esta dissertação possa ter relevância não apenas para a ciência, mas também para a população junto à qual o trabalho foi idealizado e construído. Para a ciência, em específico, os estudos do planejamento em pequenos centros urbanos e seus instrumentos, técnicas e sujeitos, são fundamentais para a compreensão das questões que envolvem a dinâmica urbana. Para a população local, a pesquisa poderá contribuir para a promoção de uma cultura participativa na qual a população local entenda o seu papel na construção da cidade.

Ao longo do estudo, foi possível compreender como os instrumentos de planejamento urbano se manifestam na realidade de Rio de Contas e de que modo influenciam as políticas urbanas locais, além de mostrar as maneiras pelas quais esses espaços são pensados e administrados. Também se destacaram aspectos fundamentais para entender o panorama contemporâneo do planejamento em contextos urbanos não-metropolitanos², sobretudo no que diz respeito a participação da população na gestão urbana e a todas as implicações que esses processos acarretam.

O trabalho caracteriza-se como um estudo de recorte. Trata-se de uma pesquisa essencialmente qualitativa, centrada na interpretação e análise das práticas e canais de participação social no planejamento urbano de Rio de Contas. Com a abordagem, buscou-se capturar as nuances e complexidades das interações sociais e políticas no contexto local,

² O termo "não-metropolitano" é empregado para caracterizar cidades que, independentemente do porte demográfico, situam-se fora da escala e dos circuitos metropolitanos, ocupando posição específica na rede urbana. Sposito (2004) utiliza a categoria de forma sistemática ao analisar aglomerações urbanas de diferentes portes no interior paulista e demonstra a pertinência para designar realidades urbanas que não se enquadram na lógica metropolitana, sem que isso implique ausência de complexidade socioespacial.

o que proporciona a compreensão aprofundada das dinâmicas que influenciam o processo de planejamento urbano. A escolha por uma metodologia qualitativa é fundamental para desvendar as perspectivas dos diversos sujeitos envolvidos, assim como para analisar criticamente os desafios, contradições e oportunidades que emergem na busca por um espaço urbano inclusivo e democrático.

A escolha de Rio de Contas como recorte empírico não responde a lógicas de amostragem, nem pretende propor uma média do universo das pequenas cidades brasileiras. A pesquisa parte do pressuposto de que o singular não se opõe ao geral, mas o contém. A participação social como performance, no interior das contradições do planejamento urbano sob o modo de produção capitalista, não nasce de Rio de Contas e não se esgota nela. Trata-se de processo com origem estrutural, que atravessa a formação socioespacial brasileira e se realiza de modo concreto em cada lugar. Rio de Contas opera, nesta dissertação, como mediação que torna tal processo observável, com as particularidades históricas, culturais e políticas que conferem feição própria ao recorte. O estudo generaliza o processo, não a forma. A análise das regularidades estruturais identificadas em Rio de Contas oferece possibilidades de leitura para investigar outras pequenas cidades, sem que isso suponha identidade entre realidades, e sem que dispense a verificação dessas regularidades em pesquisas futuras.

A pesquisa foi dividida em três procedimentos principais: revisão bibliográfica, análise documental e coleta de dados primários, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, rodas de conversa e observações em campo. Esses procedimentos permitiram a compreensão aprofundada e crítica das dinâmicas urbanas e da eficácia (ou não) da participação social na formulação e implementação das políticas urbanas na pequena cidade em estudo.

A revisão bibliográfica, a primeira fase, explorou a literatura existente sobre urbanização, planejamento urbano, participação popular e pequenas cidades. Obras de autores como Lefebvre (2001), Maricato (2010), Souza (2006) e Villaça (2004) forneceram a base teórica para entender as complexidades e os desafios da participação social no planejamento e gestão urbanos. Além disso, a revisão de estudos específicos sobre a cidade de Rio de Contas complementou a fundamentação teórica com contextos locais.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em fontes que incluem a biblioteca da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Arquivo Municipal de Rio de Contas, além de pesquisas no Google Acadêmico e em sites de

revistas especializadas. Tais recursos permitiram levantar artigos, livros e documentos que subsidiaram a análise da temática, bem como a inserção da pesquisa em um contexto teórico robusto, ao mesmo tempo em que se aprofundou em estudos específicos e recentes sobre a cidade de Rio de Contas.

A coleta de dados secundários constituiu outra fase da pesquisa, os quais foram obtidos a partir de fontes oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), nos seus respectivos sites. Os dados forneceram informações demográficas, socioeconômicas e históricas relevantes a respeito do recorte.

A análise documental também esteve centrada na avaliação crítica de documentos oficiais, como o projeto do Plano Diretor Participativo (PDP), atas de audiências públicas e legislação municipal pertinente. A coleta dos documentos foi realizada no Arquivo Público Municipal e em sites da Prefeitura de Rio de Contas. O propósito foi identificar as diretrizes estabelecidas, os processos e canais participativos adotados e os principais obstáculos enfrentados na implementação de políticas. Através da análise, foi possível investigar a coerência entre as intenções declaradas nos documentos e a realidade observada no campo.

A coleta de dados primários incluiu observações *in loco* e a realização de entrevistas semiestruturadas com moradores, representantes do poder público local e membros de movimentos sociais, bem como dos conselhos municipais. As entrevistas foram desenhadas para captar olhares acerca da participação popular, a eficácia do planejamento urbano e as interações entre os diferentes sujeitos sociais.

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), conforme consta no Parecer Consubstanciado nº 7.081.607, emitido em 17 de setembro de 2024. O CEP reconheceu que o projeto atende aos requisitos éticos estabelecidos, não apresenta pendências éticas, além de ressaltar a importância da pesquisa. A aprovação foi concedida *ad referendum* em plenária realizada que chancelou o cumprimento das exigências documentais e metodológicas.

Na preparação da pesquisa de campo foram elaborados roteiros de entrevistas semiestruturadas. Tais instrumentos foram aplicados com perguntas abertas para permitir que os entrevistados expressassem suas opiniões livremente. Foram realizadas individualmente com cerca de dez pessoas, incluindo cinco moradores antigos, três representantes do poder público local e dois membros de movimentos sociais e de

conselhos municipais. O objetivo foi aprofundar a compreensão dos olhares e experiências dos entrevistados em relação à participação popular no planejamento e gestão urbana e às interações entre os diferentes sujeitos sociais.

Observações foram realizadas em campo para complementar os dados obtidos, com acompanhamento de reuniões de conselhos gestores, conferências municipais e realização de rodas de conversas com moradores e estudantes do Ensino Médio. As observações diretas foram sistemáticas e realizadas em diferentes áreas da cidade, com foco nas interações sociais e nas dinâmicas urbanas. Foram feitos registros fotográficos das áreas observadas, e as informações relevantes analisadas e discutidas nos capítulos seguintes.

Foram elaborados mapas da dinâmica histórica e do uso do solo, com base em imagens antigas e atuais, a partir das bases cartográficas disponíveis nos acervos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), com alicerce das pesquisas documentais e dos dados coletados em campo. Aspectos como o uso e ocupação do solo, bem como a localização de equipamentos urbanos foram mapeados. Os mapas foram desenvolvidos com a utilização do programa de geoprocessamento QGIS, para integrar e visualizar os dados de maneira clara e compreensiva.

Os dados quantitativos e qualitativos coletados em campo foram organizados e processados com o uso de softwares específicos, como o Excel para tabelas e gráficos. As fotografias e registros das observações foram catalogados e analisados em conjunto com os dados coletados. Foram elaborados tabelas e gráficos para apresentar os resultados quantitativos, além de quadros para sintetizar as informações qualitativas. Os mapas gerados foram integrados ao texto da dissertação para substanciar e complementar a análise.

As entrevistas semiestruturadas e rodas de conversa foram analisadas por meio de abordagem qualitativa, com foco na identificação de temas recorrentes, olhares e narrativas que emergem dos participantes. O conteúdo foi categorizado e interpretado à luz do referencial teórico adotado, com a prioridade de compreender as dinâmicas sociais, os desafios e as perspectivas relacionadas ao tema em questão. A apresentação dos resultados foi estruturada de forma descritiva, com a utilização de trechos das falas dos entrevistados como evidência das questões centrais, mas respeito a confidencialidade dos participantes, para garantir o caráter crítico do trabalho. Parte do percurso metodológico detalhado, com

os instrumentos, procedimentos e escolhas adotados ao longo da pesquisa, é apresentado no Capítulo 4.

Por fim, o tratamento dos dados coletados permitiu a análise compreensiva e crítica das dinâmicas urbanas de Rio de Contas. Essa etapa final integrou as informações obtidas nas fases anteriores para identificar padrões, contradições e potencialidades na participação popular no planejamento urbano. A metodologia adotada tem o propósito de não apenas descrever, mas também interpretar e compreender as complexas relações entre os sujeitos envolvidos e oferecer subsídios teóricos e práticos para pensar um planejamento urbano mais inclusivo e democrático.

A análise foi baseada na interpretação crítica dos dados coletados, à luz das teorias e conceitos discutidos. Foram abordadas as contradições e conflitos observados no planejamento urbano de Rio de Contas, por meio do pensar a efetividade da participação popular. O trabalho contribui para o debate acadêmico e político sobre planejamento urbano em pequenas cidades, com atenção às especificidades que esses contextos impõem à gestão democrática do espaço urbano.

No âmbito metodológico, é essencial explicitar a utilização do método na elaboração da pesquisa e na construção do conhecimento geográfico, pois esse define os instrumentos empregados ao longo do estudo, como indicam Moraes e Costa (1993). Os autores destacam a importância de diferenciar método de interpretação e método de pesquisa para evitar equívocos. O método de interpretação está relacionado à postura intelectual e à abordagem filosófica adotada pelo pesquisador ao interpretar o objeto de estudo, envolvendo a aplicação de um sistema filosófico. Já o método de pesquisa refere-se às técnicas operacionais utilizadas no trabalho científico, direcionadas aos problemas investigativos e em constante aperfeiçoamento. Embora uma técnica específica não defina o posicionamento interpretativo, ela contribui para as diretrizes interpretativas de um trabalho científico.

A análise do engajamento da população na tomada de decisões no planejamento urbano requer um método que considere os fatores estruturais e institucionais, bem como as contradições que condicionam a participação popular. Parte-se do pressuposto de que os processos burocráticos, a falta de transparência nas informações disponibilizadas e o caráter consultivo, em muitos casos limitado, de conselhos e audiências públicas constituem elementos centrais para compreender as barreiras à efetiva influência da população nas políticas implementadas. E a abordagem metodológica deve investigar como as dinâmicas estruturais moldam o modelo de participação formalista e identificar os

mecanismos que, embora previstos formalmente, acabam sendo esvaziados na prática, o que contribui para a fragilidade do protagonismo social nos processos decisórios.

Do ponto de vista da participação social no planejamento urbano, a análise implica reconhecer uma contradição central: embora o Estado exija e estimule a participação através de legislações específicas, ele próprio desenvolve ações e estruturas que, na prática, enfraquecem o engajamento da população na tomada de decisões. O fenômeno se manifesta, por exemplo, em processos burocráticos que dificultam o acesso da população aos espaços de debate e decisão, na falta de transparência nas informações disponibilizadas e na criação de conselhos e audiências que operam de forma consultiva, sem o poder real de influenciar as políticas implementadas. Tais barreiras, somadas ao controle dos recursos destinados ao planejamento participativo, acabam por desestimular o envolvimento popular e consolidam um modelo de participação formalista e esvaziado, em que a voz dos cidadãos, embora presente no papel, é limitada na prática.

A perspectiva dialética que orienta esta pesquisa não se configura apenas como escolha teórica abstrata, mas como postura metodológica que atravessa todo o processo investigativo. Ao estudar a participação social no planejamento urbano, parte-se do pressuposto de que os processos participativos não são harmônicos nem lineares, mas permeados por contradições, tensões e disputas que revelam as relações de poder inerentes à produção do espaço urbano. Dessa forma, busca-se compreender não apenas o que se diz da participação nos documentos oficiais ou nos discursos dos diferentes sujeitos, mas principalmente aquilo que se revela nas brechas, nos silenciamentos e nos conflitos entre o proposto e o praticado.

Tal postura exige que, ao analisar as entrevistas, as rodas de conversa e os documentos institucionais, os dados não sejam tomados pelo valor imediato, mas interrogados permanentemente: quais contradições emergem entre o discurso participativo institucional e as práticas efetivas? Como diferentes sujeitos sociais, gestores públicos, lideranças comunitárias, moradores, vivenciam e interpretam de modo distinto os mesmos processos? Que interesses estão em jogo e como se manifestam nos espaços de participação? A dialética, portanto, não representa o rótulo metodológico, mas o movimento constante de busca pelas contradições que estruturam a relação entre Estado, sociedade e espaço urbano, o qual permite compreender a participação social em seu devir, com seus avanços, recuos, limites e potencialidades.

A estrutura da presente dissertação foi organizada em cinco capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais, com o propósito de desenvolver a análise crítica e

aprofundada da participação social no planejamento e gestão urbanos de cidades pequenas, com foco empírico na cidade de Rio de Contas, Bahia. Cada capítulo articula fundamentos teóricos, dados empíricos e reflexões metodológicas que sustentam a argumentação construída ao longo do trabalho.

O Capítulo 2 discute os fundamentos da urbanização e da política urbana, ao passo que destaca a trajetória do planejamento urbano no Brasil, seus instrumentos e contradições. A partir dos autores, são discutidas as relações entre urbanização, capital e planejamento participativo, com atenção especial ao contexto das pequenas cidades. O capítulo também apresenta uma análise crítica sobre a cidade de Rio de Contas, e busca desvendar as singularidades urbanas e o modo como o planejamento se articula (ou não) com a realidade local.

O Capítulo 3 aprofunda o debate da participação social, e destaca seus paradoxos, limites e potencialidades no campo do planejamento urbano. São abordadas as tensões entre forma e prática participativa, especialmente à luz do Estatuto da Cidade, cujos 25 anos são revisados criticamente. Ainda neste capítulo, é analisada a ausência de plano diretor em Rio de Contas por um longo período, com ênfase nos espaços institucionais e não institucionais de participação disponíveis à população.

O Capítulo 4 apresenta os caminhos metodológicos da pesquisa. A proposta é explicitar os procedimentos adotados, em que pese a coleta de dados primários, bem como a abordagem qualitativa e crítica que sustenta a construção do conhecimento. Detalham-se as estratégias utilizadas para captar as visões dos sujeitos, as limitações enfrentadas em campo e a importância de articular teoria e prática na análise geográfica.

O Capítulo 5 é dedicado à análise das experiências participativas na cidade de Rio de Contas. Inicialmente, descreve-se a metodologia do Plano Diretor Participativo local e o modo como a lógica da participação foi incorporada (ou instrumentalizada) pelo poder público. Em seguida, são apresentados e discutidos os dados obtidos por meio de entrevistas, rodas de conversa e observações diretas, e se busca revelar os olhares da população acerca da política urbana, do projeto do PDP e dos limites reais da participação social.

2. URBANIZAÇÃO, POLÍTICA URBANA E PLANEJAMENTO EM RIO DE CONTAS



Este capítulo aborda a urbanização e a política urbana com foco no planejamento participativo, um instrumento que, em tese, busca democratizar as decisões sobre a gestão urbana, no que se refere ao uso e à ocupação do solo, bem como à implementação de políticas públicas para a educação, cultura, saúde e bem-estar da coletividade. O plano diretor e a participação social são concebidos como mecanismos que podem desempenhar papéis relevantes na definição de políticas alinhadas às necessidades locais, ainda que, na prática, a efetividade dependa de condições políticas, sociais e institucionais em que se inserem. Ao longo dos próximos tópicos, serão explorados aspectos teóricos e históricos do planejamento urbano no contexto da urbanização, as peculiaridades da reforma urbana no Brasil, os desafios específicos enfrentados por Rio de Contas e as implicações da participação social na política urbana.

Então, compreender a urbanização como processo histórico de produção do espaço, conforme Sposito (2009), é essencial para esta dissertação, pois permite analisar como se estruturam as possibilidades de participação social no planejamento urbano. Em Rio de Contas, a urbanização ocorre de maneira distinta em relação às grandes cidades, ainda que submetida às lógicas gerais do modo de produção capitalista. Essas lógicas não se impõem de fora nem operam de modo idêntico em toda parte. Elas se realizam no embate com as particularidades geográficas, econômicas e políticas de cada lugar, que não apenas recebem o processo, mas o reelaboram e lhe conferem feição própria. A urbanização de Rio de Contas resulta, portanto, da relação recíproca entre a estrutura mais ampla e a especificidade local, e é tal relação que molda as dinâmicas, os conflitos e os desafios para a atuação da sociedade na construção de políticas urbanas inclusivas. Discutir a urbanização nesse registro possibilita compreender os fatores que condicionam a gestão da cidade e a implementação de instrumentos de planejamento participativo.

Sposito (2009) problematiza a compreensão da urbanização ao destacar a multiplicidade de sentidos atribuídos ao termo, mesmo para além do senso comum. Ao propor a necessidade de uma abordagem crítica e articulada entre tempo e espaço, a autora propõe que a urbanização seja pensada não apenas como processo demográfico ou expansão física das cidades, mas como movimento histórico que expressa as contradições do modo de produção capitalista. Tal perspectiva permite entender que a urbanização vai além da migração de população do campo para a cidade ou da implantação de infraestrutura nos espaços urbanos.

Trata-se de um processo espaço-temporal mais amplo, multifacetado e orientado por interesses econômicos e políticos que reorganiza o espaço urbano, mas não só ele, de

acordo com as necessidades do capital e das dinâmicas de poder. Essa perspectiva posta por Sposito (2009) reforça a importância de romper com leituras simplistas ou funcionalistas da cidade, ao destacar que o espaço urbano é produzido socialmente e carrega em si marcas das desigualdades e dos conflitos sociais.

A urbanização é um fenômeno que transcende a expansão das cidades e a concentração populacional em determinados territórios. Segundo Limonad (2009), o processo deve ser compreendido como parte integrante da estruturação da sociedade e do território, determinado pelas relações sociais e econômicas que moldam o espaço urbano ao longo do tempo. E não se restringe à formação das cidades, mas revela as contradições do modo de produção capitalista, e configura-se como condição histórica para a reprodução das relações sociais.

Sob essa perspectiva, a urbanização deve ser analisada em duas escalas. A primeira, a cidade, corresponde às manifestações concretas do processo nos lugares. A segunda, a rede urbana, expressa as interações e articulações espaciais responsáveis por estruturar a cooperação entre diferentes localidades, como destaca Limonad (2009). O processo se relaciona diretamente com a mobilidade espacial e setorial do trabalho, além de contribuir para a “organização” do território conforme as necessidades do capital. O espaço, assim, se estabelece não como mero resultado das relações de produção, mas como condicionante das relações, que regula a reprodução social, argumenta a autora.

A urbanização é, portanto, sob a perspectiva da crítica de Limonad (2009), um processo de estruturação territorial que não se dá de forma homogênea, mas sim de maneira desigual e combinada. Significa que, ao mesmo tempo em que promove a concentração urbana em determinadas áreas, também produz espaços de exclusão e precariedade, o que revela as contradições inerentes ao próprio capitalismo.

Outro ponto relevante na abordagem de Limonad (2009) é a relação entre urbanização e desenvolvimento do “meio técnico-científico-informacional” (Santos, 1993). Para a autora, a urbanização se amplia à medida que o capitalismo avança e instrumentaliza o espaço para viabilizar a reprodução das relações de produção. A urbanização não se restringe às cidades, mas atinge o território de maneira ampla, através de redes urbanas e infraestruturas que conectam diferentes espaços.

A discussão proposta por Limonad (2009) amplia a compreensão da urbanização como um fenômeno que não pode ser desvinculado da história das relações sociais e econômicas. Segundo a autora, para analisar a urbanização em um contexto específico, é fundamental levar em conta suas dimensões históricas e estruturais e compreender como as

transformações no espaço urbano são resultantes de dinâmicas mais amplas, que envolvem os processos de produção e reprodução do capital.

Portanto, na esteira da discussão sobre urbanização, é possível pensar o fenômeno como parte de um processo histórico mais amplo, que envolve as contradições entre capital e trabalho, a estruturação desigual do território e as dinâmicas de reprodução do espaço social. A urbanização, longe de ser apenas um processo de crescimento das cidades, é um elemento central da reprodução das relações sociais de produção e da configuração do espaço no capitalismo contemporâneo.

Silva (2001) descreve a urbanização brasileira como algo marcado por intensas contradições. O autor destaca que o processo favorece a segregação socioespacial, intensifica os conflitos urbanos e nega o direito a uma vida digna à parcela mais vulnerável da população. Ainda para o autor, a gestão pública, ao invés de promover uma distribuição equitativa de recursos, concentra investimentos em áreas privilegiadas e prioriza a implantação de infraestrutura e serviços para grupos economicamente dominantes, fato que aprofunda as desigualdades urbanas ao negligenciar as demandas materiais e imateriais da coletividade, além de reforçar a exclusão socioespacial.

Na Bahia, Santos (2009) discute a urbanização como fenômeno igualmente complexo e historicamente condicionado, marcado por processos de estruturação e reestruturação urbana. O processo reflete o amadurecimento das relações capitalistas no estado, o que resulta em novas configurações do espaço urbano e impactos socioeconômicos significativos. O crescimento das cidades baianas, particularmente das médias e pequenas, segundo o autor, tem sido impulsionado pela reorganização territorial, pela dinâmica do capital e pelas transformações no mercado de trabalho, que redefinem a estrutura urbana e ampliam os desafios da segregação socioespacial.

A urbanização no estado não ocorre de maneira uniforme. Santos (2009) argumenta que a Região Metropolitana de Salvador (RMS), por exemplo, apresenta um processo mais consolidado, impulsionado pelo desenvolvimento industrial e pelo setor de serviços, enquanto as cidades pequenas passam por uma reestruturação baseada na “interiorização” de atividades econômicas.

O crescimento das cidades médias baianas, como Feira de Santana, Vitória da Conquista e Juazeiro, está ligado à sua função articuladora dentro da rede urbana regional. Tais cidades se tornaram polos econômicos e administrativos, que atraem investimentos e populações de áreas rurais e de pequenas cidades, conforme aponta Santos (2009). No entanto, a expansão também acarreta desafios, como a precarização das condições de vida,

a mercantilização da terra urbana e o aumento da segregação socioespacial. A "terciarização" nessas cidades tem levado à expansão de áreas comerciais, ao crescimento do trabalho informal e à reestruturação de suas centralidades urbanas.

No caso das pequenas cidades, do qual faz parte o recorte deste trabalho, observam-se fortes relações entre essas e o campo, com crescimento influenciado tanto por políticas de descentralização, quanto pela mobilidade do trabalho, argumenta Santos (2009). Segundo o autor, a conversão de terras rurais em urbanas, impulsionada por loteamentos e pela especulação imobiliária, altera a organização espacial dessas cidades.

A urbanização na Bahia, portanto, é marcada, sobremaneira, pela interação entre políticas públicas, dinâmicas do mercado imobiliário e a mobilidade do capital e do trabalho. Essa complexidade demanda análises aprofundadas das transformações socioespaciais em curso, a fim de compreender como as cidades baianas estão sendo estruturadas e quais desafios emergem para a gestão urbana e o planejamento territorial.

A urbanização, enquanto processo histórico e social, tem moldado de maneira significativa o espaço urbano e a dinâmica das cidades. Associada ao avanço da industrialização e à concentração populacional em áreas urbanas, reflete as transformações econômicas, políticas e culturais das sociedades, como aponta Santos (2023). E a política urbana emerge como um campo essencial de intervenção e planejamento que, embora objetivo, em tese, estruturar o espaço urbano de forma equitativa e eficiente, em resposta às demandas da sociedade, está também tomada por interesses, contradições e conflitos.

Diante das transformações socioespaciais impulsionadas pela urbanização, torna-se essencial refletir sobre o conceito de cidade e sua materialização no território. Conforme as abordagens anteriores, a urbanização, ao estruturar e reestruturar os espaços urbanos, redefine não apenas a organização territorial, mas também os significados e funções das cidades dentro das dinâmicas do capitalismo contemporâneo. Assim, compreender a cidade exige abordagens que vão além de sua configuração física e demográfica, que incorpore suas múltiplas escalas e a complexidade das relações sociais, econômicas e políticas que a estruturam.

A conceituação da cidade, considerando suas diferentes abordagens teóricas e sua relação com a produção do espaço urbano, é fundamental para compreender a urbanização, pois é nela que as dinâmicas sociais, econômicas, culturais e políticas se materializam e ganham forma concreta. A cidade, enquanto espaço primordial da urbanização, não se limita ao aspecto físico, mas se configura como território carregado de significados,

marcado por relações de poder e práticas cotidianas que moldam e reorganizam seu espaço (Lefebvre, 1991).

Antes de explorar a urbanização como fenômeno abrangente, é necessário entender a cidade como um espaço de encontro e conflito, em que diferentes interesses, classes sociais e projetos políticos convivem e, por vezes, se contrapõem. A cidade é produto social da urbanização e, ao mesmo tempo, condição e meio da reprodução das relações sociais, um campo em constante transformação que traduz e intensifica as contradições das sociedades contemporâneas. Desse modo, conceituar a cidade configura-se como exercício essencial para compreender as dinâmicas da urbanização e seus reflexos nas práticas urbanas, bem como no planejamento urbano.

A tarefa pode ser iniciada à luz de um questionamento essencial, como já fizeram Rolnik (2004) e Carlos (1992): o que é, de fato, a cidade? A pergunta provoca reflexões que ultrapassam definições simplistas ou meramente técnicas, e aponta para as múltiplas dimensões que compõem esse espaço complexo. Ao questionar o que é a cidade, abrem-se possibilidades para compreender seus diferentes significados: a cidade como espaço de convivência, de produção e consumo, e, ao mesmo tempo, de desigualdades e conflitos. O questionamento inicial é fundamental para reconhecer que a cidade não possui uma essência única, mas é o resultado de dinâmicas históricas, sociais e econômicas que a tornam um elemento em constante transformação.

A cidade, segundo Rolnik (2004), não corresponde apenas ao conjunto de edificações, ruas e infraestruturas, mas transcende a configuração espacial e se torna um fenômeno socioeconômico e cultural que engloba o modo de vida, as relações sociais e as dinâmicas econômicas. Não só o espaço, mas a sociedade se torna predominantemente urbana, independentemente da localização ou escala geográficas. Embora concorde que a cidade é produto do trabalho objetivado e materializado do homem, Carlos (1994) sugere que, enquanto obra, oculta as condições de subjugação e exploração que a tornou possível, seja em nome da religião ou do capital. A autora destaca o papel invisível das massas trabalhadoras na construção do espaço físico e questiona a desconexão entre a grandeza da cidade e a desumanização presente nas relações de trabalho.

Lefebvre (2001) apresenta perspectivas abrangentes e historicamente contextualizadas, na qual a cidade é concebida como uma construção eminentemente humana, caracterizada por sua natureza concreta e tangível. O autor concorda que a cidade, enquanto "obra por excelência," não é apenas um mero aglomerado de construções concretas, mas uma entidade complexa que ocupa uma porção específica do espaço e

reflete as dinâmicas sociais, econômicas e culturais. O que Lefebvre (2001) propõe é a concepção de cidade como um objeto intrinsecamente moldado pelos indivíduos que nela residem, espaço onde se desenrola parte das práticas humanas. A cidade é vista como um espaço dinâmico e fluido, que sofre constantes transformações conforme os interesses e ações dos diversos grupos políticos, econômicos e sociais que nela se estabelecem e se apropriam de seus recursos.

A utilização da abordagem de Lefebvre do conceito de cidade é essencial para o debate da participação social, justamente porque o autor enfatiza a cidade como "obra" em construção contínua pelos seus próprios habitantes. Lefebvre não vê como um mero espaço físico ou um produto acabado, mas como algo dinâmico, onde as interações, o cotidiano e as práticas sociais moldam a cidade. Tal perspectiva, fundamental para analisar a participação social, sugere que os cidadãos não são apenas receptores de políticas urbanas, mas sujeitos centrais na produção do espaço urbano.

Para avançar na discussão é pertinente esclarecer a distinção, mas não separação, entre cidade e urbano. Lefebvre (2001) contribui ao afirmar que, de maneira geral, é possível considerar a cidade enquanto materialização do urbano. Por sua vez, o urbano trata-se das relações, os processos político-sociais pelos quais a sociedade urbana se desenvolve. Considera-se, então, a cidade como forma e o urbano enquanto conteúdo. De maneira mais complexa, o urbano é um conceito teórico e um processo que se apresenta de variadas formas, a depender da maneira como é analisado. Essa abordagem do urbano, diferentemente da cidade, é importante para fundamentar a análise da participação social no planejamento e gestão urbanos. O autor sugere que o urbano envolve as dinâmicas sociais, culturais e políticas que surgem à medida que o espaço urbano se expande e se transforma.

Com base nas leituras de Lefebvre (2001, 2008), observa-se um urbano enquanto conteúdo, capaz de substanciar a dinâmica da cidade. Trata-se, ao mesmo tempo, de algo a ser atingido, um termo inacabado, em consolidação ao longo do tempo, à medida que as relações sociais intraurbanas se manifestam. A explosão das dinâmicas citadinas é que propicia a disseminação do fenômeno urbano e as lógicas que o compõe.

Essa abordagem permite compreender como a articulação e o encontro entre os habitantes podem influenciar a forma como as decisões sobre a cidade são tomadas. Ao adotar essa perspectiva, o debate pode explorar como a participação social, para além de ser uma simples reivindicação de direitos, também se constitui como prática que redefine o espaço urbano e revela aspectos tênues nas relações entre cidadãos e a gestão urbana, ao

mesmo tempo em que reforça o papel ativo da sociedade na construção e transformação dos espaços das cidades e seu conteúdo.

2.1 Planejamento Urbano e Ideologia no Contexto da Urbanização

O planejamento urbano emerge a partir das mudanças provocadas pela urbanização, como instrumento essencial na reconfiguração do espaço e na busca pelo equilíbrio entre demandas sociais e infraestrutura urbana (Cruz, 2011). No entanto, sua aplicação prática enfrenta críticas que revelam os desafios políticos, econômicos e sociais envolvidos.

No contexto brasileiro, tais críticas são ainda mais relevantes, dado o histórico de desigualdades urbanas e a influência de interesses de classes dominantes. Assim, discutir o planejamento urbano implica examinar sua dualidade: como ferramenta de promoção da equidade social, tendo a justiça social como elemento indispensável, e/ou como mecanismo de perpetuação de privilégios.

O planejamento urbano surge, assim, como desdobramento direto da urbanização, pois se configura, teoricamente, como uma resposta organizada e estratégica às transformações que ocorrem no espaço intraurbano, conforme Souza (2001). À medida que a urbanização avançou e intensificou mudanças físicas, sociais, econômicas e políticas nas cidades, tornou-se necessário um planejamento que, em tese, ordene o crescimento urbano, busque soluções para os desafios emergentes e promova o equilíbrio entre as demandas sociais e a infraestrutura urbana. Assim, o planejamento urbano não apenas acompanha, mas também orienta e potencializa o processo de urbanização.

Nessa perspectiva, constitui-se enquanto campo de debate da produção e reprodução das cidades, além de exercer influência direta na qualidade de vida dos habitantes, na distribuição de recursos e na equidade social. Contudo, o tema enfrenta numerosas críticas, que refletem a complexa dinâmica urbana e os entrelaçamentos dos aspectos políticos, econômicos e sociais que moldam o panorama em cada período histórico.

Há o entendimento, em Souza (2001), Cruz (2011) e Amaral (2011), do planejamento urbano enquanto conjunto de ações e estratégias voltadas para a organização do espaço urbano, com vistas ao desenvolvimento equilibrado das cidades, a promoção da sustentabilidade ambiental, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e a redução das desigualdades sociais. O processo é essencialmente multidisciplinar e engaja uma ampla gama de profissionais, tais como gestores públicos, urbanistas, arquitetos, geógrafos, sociólogos, etc., com objetivo principal de alinhar os interesses coletivos com os

individuais, de modo que assegure a todos o acesso a serviços básicos e infraestrutura adequada, além de promover o respeito aos direitos humanos.

Embora o planejamento urbano seja apresentado como resposta organizada e estratégica às transformações da urbanização, essa visão idealizada nem sempre se reflete nas práticas concretas de gestão pública. O argumento de que o planejamento orienta e potencializa a urbanização, como sugerido por Souza (2001), subestima os desafios institucionais, políticos, econômicos e sociais que comprometem a eficácia das políticas urbanas. Muitas vezes, o planejamento funciona muito mais como mera formalidade burocrática do que como ferramenta efetiva de transformação, implementado de forma fragmentada e sem considerar as dinâmicas de poder e os interesses conflitantes no espaço urbano. Posto dessa forma, o planejamento perpetua desigualdades e favorece grupos economicamente privilegiados.

A discussão a respeito do planejamento torna-se pertinente uma vez que o mesmo é uma das principais ferramentas de intervenção do Estado, do capital e da própria população na organização³ e gestão do espaço urbano. De acordo com Souza (2001), planejar a cidade e seu movimento, mesmo em menor escala, revela-se uma prática difícil, porque decorre de questionamentos de uma realidade urbana que está em constante transformação. Segundo o autor, é preciso que a tarefa de planejar seja precedida de um “esforço de imaginação do futuro”, ou seja, pensar o planejamento considerando os aspectos da realidade atual como um instrumento que antecede a elaboração e aplicação de políticas públicas futuras e que sejam viáveis.

Para Souza (2001), o conceito de planejamento urbano vai além das concepções tradicionais de Urbanismo e Desenho Urbano e engloba uma dimensão mais ampla e estratégica. O autor defende que o tema deve ser pensado em conjunto com a gestão, uma vez que ambos são complementares e indissociáveis. Enquanto o Urbanismo e o Desenho

³ O uso do termo "organização do espaço urbano" não se contrapõe à concepção de "produção do espaço", mas a complementa do ponto de vista analítico. Em Carlos (2007), a produção social do espaço urbano implica também processos de organização espacial que articulam morfologia, funções e usos dos lugares da cidade. A autora demonstra que "o espaço urbano apresenta um sentido profundo, pois se revela condição, meio e produto da ação humana – pelo uso – ao longo do tempo" (Carlos, 2007, p. 11), e mostra que a materialização das relações sociais no território envolve tanto produção quanto organização. Carlos (2007) explicita que o espaço "se reproduz ordenando e direcionando a ocupação através da fragmentação dos espaços" (p. 43) e que "o espaço se revela enquanto instrumento político intencionalmente organizado, e manipulado" (p. 76), o que demonstra que o processo de produção espacial comporta dimensões organizadas e estruturadas pelos planos econômico, político e social. Assim, "organização do espaço urbano" designa neste texto as formas concretas pelas quais o espaço produzido socialmente se estrutura, se ordena e se articula territorialmente, e revela as estratégias do Estado, do capital e da sociedade na configuração da cidade. Trata-se, portanto, de um conceito operacional que permite analisar, embora não seja o foco deste trabalho, os padrões, as lógicas e os arranjos espaciais resultantes da prática socioespacial, sem negar o caráter processual e conflituoso da produção do espaço urbano.

Urbano se concentram em aspectos técnicos e físicos da organização do espaço, o planejamento incorpora esses elementos, mas também abrange a formulação de políticas públicas, estratégias de desenvolvimento socioeconômico e a participação ativa da sociedade na tomada de decisões.

O planejamento urbano se apresenta como um processo mais complexo, que busca não apenas ordenar o espaço físico, mas também atende às necessidades coletivas, com a premissa de promover a equidade social. Ao integrar diferentes dimensões do urbano, torna-se uma ferramenta fundamental para garantir que o crescimento das cidades ocorra de maneira equilibrada e democrática, segundo Souza (2001).

Embora o planejamento urbano seja visto como essencial para a organização e o desenvolvimento das cidades, é importante considerar que ele, por si só, pode não ser o vetor capaz de garantir o crescimento urbano justo. Muitas vezes, os planos urbanos são elaborados com base em interesses políticos e econômicos, e favorecem determinadas classes ou grupos, o que pode acentuar as desigualdades já existentes. Além disso, a implementação dessas políticas enfrenta desafios práticos, como a falta de recursos, disputas entre diferentes esferas de governo e a resistência de setores privados.

A participação social, embora prevista, nem sempre é envolvida no processo de decisão, o que resulta na exclusão de parcelas significativas da população. Portanto, o planejamento urbano, sem um comprometimento real com a justiça social e a equidade, corre o risco de se tornar uma ferramenta que reproduz desigualdades, ao invés de promover um desenvolvimento urbano verdadeiramente inclusivo.

Por esses aspectos é que o planejamento, enquanto instrumento de regulação e organização da dinâmica urbana, como exposto, se faz indispensável ao “desenvolvimento” das cidades, se considerada a consciência de concebê-lo como um processo constante, que possa ser implementado à política urbana das pequenas cidades, por exemplo, para viabilizar uma gestão eficiente e pautada na participação popular.

Por outro lado, com base nas ideias de Maricato (2003), pode-se destacar a crítica à inexistência da gestão urbana verdadeiramente democrática e inclusiva. A autora ressalta que o planejamento urbano, muitas vezes, é conduzido por interesses políticos e econômicos que priorizam elites, o que resulta na perpetuação das desigualdades nas cidades. Ou seja, em vez de ser instrumento voltado para a promoção do direito à cidade⁴

⁴ O conceito de direito à cidade em Lefebvre (2001) está associado a proposta radical de transformação da vida urbana, que ultrapassa a simples reivindicação de acesso aos bens e serviços urbanos. Trata-se de um direito à apropriação e à produção do espaço urbano, compreendido como obra coletiva e vivência plena da vida urbana, em oposição à cidade como mercadoria. Em Maricato (2003), o termo aparece muitas vezes

para todos, acaba sendo fragmentado, subordinado ao favorecimento das classes dominantes, em detrimento das populares. Maricato (2003) ainda destaca a necessidade de uma participação popular real e significativa na formulação das políticas urbanas, algo que, segundo a autora, tem sido negligenciado nas práticas de planejamento em muitos contextos.

Embora seja valiosa a contribuição de Souza (2001) ao sugerir que o planejamento urbano deva promover o equilíbrio entre as demandas sociais e a infraestrutura urbana, é importante confrontar tal ideia com a visão crítica de que, na prática, o planejamento urbano tem falhado em garantir esse equilíbrio, muitas vezes atendendo às demandas do capital e ignorando os interesses das classes mais vulneráveis. Portanto, para que o planejamento cumpra seu papel, é necessário repensá-lo como um processo contínuo e verdadeiramente democrático, que incorpore a participação popular e promova o direito à cidade para todos, conforme aponta Maricato (2003).

Nessa mesma direção, Vainer (1999) traz críticas ao conceito de planejamento urbano no contexto neoliberal. O autor destaca que o planejamento urbano estratégico, inspirado em modelos empresariais, transforma a cidade em mercadoria e empresa, subordina-a à lógica do mercado global e, conseqüentemente, exclui aqueles que não fazem parte da demanda capitalista. Acerca da concepção do planejamento como resposta organizada e estratégica às transformações intraurbanas, cabe um contraponto. Tal visão ignora a incapacidade frequente do planejamento de responder às demandas sociais de maneira equitativa.

Vainer (1999) ainda sugere que o planejamento urbano contemporâneo, que deveria orientar o desenvolvimento em benefício de todos, atua para reforçar as desigualdades, pois favorece investidores e elites globais, em detrimento da população marginalizada. Assim, o planejamento urbano estratégico elimina o espaço político da cidade, despolitiza as decisões que deveriam ser pautadas pela cidadania e pela participação democrática.

Villaça (2005) aponta que o planejamento urbano abrange mais do que apenas a organização física das cidades ou a implementação de infraestruturas. Em sua análise, é compreendido como um processo complexo e teórico, voltado para a compreensão do presente e o planejamento do futuro das áreas urbanas, e envolve uma série de práticas e discursos estatais que buscam organizar e estruturar o espaço intraurbano de forma

vinculado a perspectivas mais legalistas e reivindicatória, ainda que crítica, centrada na ampliação dos direitos sociais e no combate às desigualdades urbanas. Assim, embora ambos autores compartilhem o olhar crítico sobre a cidade capitalista, suas abordagens partem de fundamentos distintos. Lefebvre (2001) aponta para a utopia e reinvenção da cidade, enquanto Maricato (2003) enfatiza os entraves políticos concretos à democratização do espaço urbano.

integrada.

O autor critica a concepção tradicional de planejamento urbano no Brasil e destaca a necessidade de uma revisão radical dos seus pressupostos e métodos. Ele argumenta que o planejamento urbano deve ser redefinido "de baixo para cima," com a participação ativa da população na definição de problemas e prioridades. Por outro lado, ainda em Villaça (1999), o planejamento urbano excessivamente tecnicista pode, de fato, afastar a população das decisões que afetam diretamente suas vidas e transformar o processo em algo inacessível e elitista.

Quando o plano diretor, por exemplo, é elaborado a partir de uma visão predominantemente técnica, há o risco de ignorar as demandas reais e cotidianas da maioria e criar o distanciamento entre a gestão urbana e os cidadãos. Esse modelo reforça a hierarquia de poder em que minorias ditam as soluções, enquanto a população se sente desqualificada para participar, o que gera um ciclo de exclusão.

O argumento de Villaça (2005) aponta para a necessidade de democratizar o processo e desmitificar o planejamento urbano, tornando-o um campo acessível, em que a participação popular não só é valorizada, mas vista como fundamental para a construção de cidades mais inclusivas e justas. O tecnicismo, como aponta o autor, quando aplicado de forma isolada, pode subsumir a diversidade de vozes e interesses, além de limitar a capacidade de criar soluções urbanas que realmente atendam à pluralidade das necessidades sociais.

Maricato (2010) aborda o planejamento urbano como um processo que vai além reestruturação física do ambiente construído, embora, contraditoriamente, não esteja alinhado com a realidade concreta da cidade como um todo, mas sim focado apenas em uma parte específica dela. Estão em jogo interesses de uma classe dominante que barganha com o poder político o controle, não apenas do solo urbano, mas do seu conteúdo.

Souza (2001) também argumenta que o planejamento urbano corresponde a uma construção voltada para o futuro – complementar à gestão urbana, que é focada no presente – com uma abordagem científica, mas não cientificista, e que integra diferentes áreas do conhecimento e de forma interdisciplinar. O autor destaca que tal processo deve promover a transformação genuína das cidades, sustentado na autonomia, justiça social e qualidade de vida, ao mesmo tempo em que ressalta o equívoco de tratar planejamento e gestão urbanos como conceitos intercambiáveis. O debate apresenta uma perspectiva crítica ao planejamento e à gestão urbanos, pois reflete sobre o que esses processos não devem permitir e o que devem buscar para promover um desenvolvimento urbano real.

O estudo da história do planejamento urbano no Brasil oferece perspectivas valiosas das transformações nas políticas e práticas que moldaram o espaço urbano do país, ao longo do tempo. Segundo Villaça (1999), a história do planejamento urbano no Brasil pode ser compreendida como um processo complexo e multifacetado, influenciado por uma série de fatores econômicos, políticos, sociais e culturais. Desde as primeiras intervenções urbanísticas do Período Colonial até as abordagens contemporâneas de planejamento, observa-se uma trajetória marcada por desafios e transformações significativos. Nesse contexto, é fundamental examinar criticamente as diferentes estratégias e abordagens adotadas, bem como compreender suas implicações para a configuração e qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Para o autor, o planejamento urbano no Brasil começou a se consolidar a partir da década de 1950, com o surgimento de discursos que pregavam a necessidade de integração entre os diversos objetivos do desenvolvimento urbano, como a organização do espaço intraurbano. Tais discursos começaram a se centrar no plano diretor, uma ferramenta que passou a ser adotada por diversas cidades brasileiras, especialmente a partir dos anos 1960. Villaça explica que o planejamento urbano no Brasil, embora tenha tido influências anteriores, como o urbanismo sanitário e os planos de embelezamento do início do século XX, só se consolidou enquanto prática organizada e voltada para o desenvolvimento global das cidades com a introdução do conceito de planejamento integrado na metade do século XX.

No Brasil, o planejamento urbano passou por diferentes fases ao longo das últimas décadas, marcadas por avanços, retrocessos e desafios persistentes, como aponta Villaça (2004). Nas décadas de 1950 e 1960, o país passou por um período de rápido crescimento urbano, impulsionado pela industrialização e pela migração do campo para as cidades. Segundo o autor, no contexto, surgiram os primeiros planos diretores e iniciativas de intervenção urbana, muitas vezes marcadas por visões tecnicistas e autoritárias, que privilegiavam o desenvolvimento econômico em detrimento das questões sociais e ambientais.

No término dos anos 1980, *pari passu* à redemocratização nacional e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil inaugurou uma fase significativa na sua política urbana. A nova Carta Constitucional incluiu um capítulo dedicado exclusivamente à orientação da política urbana, o qual estabelecia diretrizes fundamentais para a gestão e o planejamento das cidades. Entendida como um marco jurídico e político, a Constituição Federal de 1988 refletiu avanços na forma como o Estado passou a abordar

questões urbanísticas, ao conferir o enquadramento legal específico para a regulamentação e desenvolvimento urbanos.

Por outro lado, o mesmo período também foi marcado pela crescente informalidade e precariedade urbana, resultado da expansão excludente e seletiva das cidades, vinculada à ausência de políticas habitacionais adequadas (Maricato, 2010). Tais dinâmicas expressam não uma ausência de ordem, mas uma ordem própria, orientada pelos interesses do capital e pela reprodução das desigualdades sociais, revelando as contradições do processo de urbanização brasileiro.

Embora Maricato (2010) atribua o agravamento da informalidade urbana e da precariedade habitacional à redemocratização e à promulgação da Constituição de 1988, é possível argumentar que tais condições já estavam enraizadas nas cidades brasileiras muito antes do período. Segundo Souza (2001), o panorama urbano de desigualdades e segregação social tem raízes profundas, sobretudo, ligadas à história da industrialização e à expansão do capitalismo no Brasil. O autor aponta que a organização socioespacial das cidades brasileiras foi amplamente moldada, desde meados do século XX, por interesses econômicos que beneficiavam classes dominantes e promoviam a especulação imobiliária, o que contribuiu para a exclusão de grandes parcelas da população dos espaços urbanos formais.

No começo da década de 2010, com a implementação do Estatuto da Cidade, consolidou-se o maior reconhecimento da importância da participação popular e da sinergia entre o planejamento urbano e as políticas sociais. A citada lei reforçou a necessidade do envolvimento mais ativo dos cidadãos nas decisões urbanísticas e destacou a interconexão essencial entre as estratégias de desenvolvimento urbano e as iniciativas sociais, com vistas para uma abordagem mais holística e inclusiva na gestão das cidades brasileiras.

Nos últimos anos, segundo Leão (2016), observa-se um cenário de complexidade crescente, marcado pela intensificação dos problemas urbanos, como “crescimento desordenado”⁵, a segregação socioespacial, a falta de infraestrutura adequada e a degradação ambiental. Nesse contexto, entender o planejamento urbano sob o viés capitalista é contradizer sua própria condição de instrumento que, em tese, deveria propor a

⁵ A expressão "crescimento desordenado" é utilizada como categoria do discurso hegemônico sobre a cidade, e não como descrição neutra do processo. Martins (1992) demonstra que a ideia de “desordem urbana” funcionou historicamente como instrumento ideológico do Estado para justificar intervenções tecnocráticas no espaço e oculta que a expansão das cidades obedecia à lógica da acumulação capitalista. No mesmo sentido, Damiani (1992) demonstra que a oposição entre ordem e desordem na cidade capitalista encobre contradições estruturais que não se resolvem pelo planejamento, mas que o atravessam. Do exposto, o uso das aspas.

sustentabilidade, a inclusão social e a resiliência urbana, na busca por soluções inovadoras e participativas para os problemas enfrentados pelas cidades brasileiras.

O planejamento urbano não é um campo neutro, mas um espaço de disputa ideológica no qual diferentes sujeitos buscam impor suas visões sobre a cidade e seus usos. Segundo Holston (2016), as transformações urbanas do século XXI são marcadas pelo tensionamento entre um modelo hegemônico, ligado à lógica neoliberal e à mercantilização do espaço urbano, e práticas insurgentes que desafiam as estruturas institucionais tradicionais.

A insurgência urbana, conforme discutido pelo autor, emerge a partir de movimentos sociais que contestam o modelo tradicional de planejamento e reivindicam formas mais democráticas e participativas de gestão das cidades. Esses movimentos não apenas criticam as desigualdades urbanas, mas também criam espaços de deliberação e auto-organização, que se tornam espaços de novas formas de cidadania.

Holston (2016) introduz o conceito de planejamento urbano insurgente, que se opõe ao planejamento institucionalizado, ao colocar a participação popular e a construção coletiva do espaço urbano como elementos centrais. O autor argumenta que o planejamento não deve ser visto apenas como um conjunto de técnicas ou normativas, mas como um processo político, profundamente ligado às demandas por justiça social e à luta pelo direito à cidade. A disputa ideológica no planejamento urbano também se manifesta na contradição entre os interesses do mercado e as necessidades da população. A urbanização capitalista tem promovido processos de gentrificação, privatização do espaço público e exclusão socioespacial, nos quais parte dos grupos de menor renda são deslocados para áreas periféricas, enquanto os centros urbanos são transformados para atender as lógicas do capital.

Por outro lado, os movimentos urbanos insurgentes propõem alternativas baseadas no fortalecimento da democracia direta e na participação ativa da população na tomada de decisões sobre a cidade. Holston (2016) destaca que essas iniciativas se estruturam na apropriação da cidade pela própria população e mostra que as lutas urbanas ultrapassam as reivindicações pontuais e se tornam arenas para a formulação de novos modelos de governança urbana.

As reflexões de Holston (2016) sobre a insurgência urbana ganham ainda mais consistência quando postas em diálogo com as contribuições de Tanaka (2017), que também compreende o planejamento urbano como um espaço de disputa ideológica. Para a autora, as intervenções urbanas, longe de se apresentarem como mecanismos neutros de

regulação territorial, refletem relações de poder que favorecem certos grupos sociais e interesses econômicos, ao passo que marginalizam ou silenciam outros. Tanaka (2017) sustenta que o planejamento estatal tradicional, alinhado à lógica capitalista e à busca incessante por investimentos, contribui para a consolidação de um modelo de governança corporativa que promove a privatização de áreas públicas, legitima remoções forçadas e aprofunda desigualdades socioespaciais.

As leituras destacam a importância das ações coletivas e dos movimentos sociais para a reconfiguração do planejamento urbano. Se, por um lado, a urbanização capitalista gera processos de exclusão e segregação, por outro, surgem práticas insurgentes que reivindicam o direito à cidade e se recusam a aceitar as lógicas excludentes impostas pelo mercado. Tanaka (2017) vê nesses movimentos uma forma de planejamento autônomo, que questiona o monopólio estatal do futuro das cidades e propõe a participação ativa das comunidades na formulação e execução de políticas urbanas.

Dessa forma, é possível sublinhar a dimensão política do planejamento, revelando que as disputas em torno do uso e apropriação do solo urbano ultrapassam os aspectos técnicos. Para Johnson (2016) e Tanaka (2017), a participação popular não deve ser encarada apenas como um complemento ou mera formalidade, mas como elemento constitutivo de um processo mais amplo de transformação social.

Se o planejamento participativo convencional é facilmente cooptado pelas estruturas institucionais, como aponta Tanaka (2017), o planejamento insurgente ou autônomo consiste na construção de alternativas que rompem com a lógica oficial e se valem de estratégias que partem das próprias comunidades afetadas, movimento que reforça práticas de autogestão e solidariedade.

Ao reconhecer essas perspectivas teóricas, torna-se mais claro que o planejamento urbano não é apenas uma ferramenta de “organização” do espaço, mas também *locus* de disputa política, na qual vozes e interesses distintos se enfrentam. Se a lógica capitalista impõe a mercantilização da cidade, os movimentos insurgentes, em diálogo com a crítica de Tanaka (2017), propõem repensar profundamente como se planejam e se governam as cidades, confrontar os modelos tradicionais e apontar para a possibilidade de construir novas formas de cidadania e justiça urbana.

Diante desse panorama, fica evidente que o planejamento urbano deve ser compreendido como um campo de forças em disputa, em que diferentes ideologias e projetos de cidade se confrontam. O planejamento participativo, sob essa ótica, não pode

ser apenas um mecanismo burocrático, mas deve incorporar os anseios da população e responder as transformações sociais e tecnológicas em curso.

2.2 O Movimento de Reforma Urbana e os Planos Diretores

A reforma urbana no Brasil se estabeleceu como uma agenda central no processo de democratização e justiça social, especialmente a partir das lutas históricas por direitos urbanos, como o acesso à moradia digna e a garantia da função social da propriedade. Ao longo de sua trajetória, conforme Silva (2001), Bernardes (2004) e Saule Junior e Uzzo (2007), movimentos sociais, organizações civis e instâncias participativas desempenharam papéis importantes na construção de políticas urbanas voltadas para o combate às desigualdades e à exclusão socioespacial, que ainda hoje marcam as cidades brasileiras.

Nesse contexto, discutir a reforma urbana sob a ótica da participação social no planejamento urbano torna-se indispensável, pois ela não apenas questiona a questão da cidade, como também ressignifica o espaço urbano enquanto direito coletivo, que integra diferentes sujeitos sociais na construção de cidades mais justas, democráticas e inclusivas. A reforma urbana brasileira apresenta-se como uma arena de disputa que reflete os desafios e as possibilidades de implementação de práticas urbanas mais equitativas e participativas.

De acordo com Saule Júnior e Uzzo (2007), a proposta de reforma urbana no Brasil começou a ser debatida no início da década de 1960 e ganhou força nos anos posteriores. No período, o país vivenciava uma urbanização impulsionada pelo êxodo rural e pelo crescimento desordenado das áreas urbanas, o que gerava profundas desigualdades sociais e espaciais. Por outro lado, o golpe militar de 1964 representou retrocessos significativos, que inviabilizaram a continuidade das reformas estruturais propostas no início da década.

O golpe de 1964 exerceu influência negativa na política urbana ao priorizar exclusivamente a dimensão habitacional e econômica, conforme Silva (2001). Um exemplo emblemático desse movimento, segundo o autor, foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), responsáveis por implantar uma política de financiamento habitacional. Silva (2001) ressalta que a atuação do BNH foi determinante para redefinir a configuração das cidades brasileiras, pois fomentou a expansão de amplas áreas periféricas compostas por grandes conjuntos habitacionais.

O processo, segundo o autor, contribuiu para o avanço da especulação imobiliária urbana e para o endividamento de um número significativo de famílias em razão dos longos prazos de financiamento. Como as políticas públicas se voltavam prioritariamente ao mercado de trabalho formal, parte expressiva da população permaneceu à margem. Muitas famílias passaram a se estabelecer em áreas onde era possível garantir moradia, frequentemente em terrenos de baixo valor, carentes de infraestrutura urbana e situados em áreas periféricas.

O movimento não pode ser explicado apenas pela inserção precária no mercado de trabalho informal, mas também pela forma como o planejamento urbano historicamente concentrou investimentos em áreas privilegiadas, favoreceu grupos economicamente dominantes e reforçou a segregação socioespacial. Como aponta Silva (2001), a urbanização brasileira tem se caracterizado pela intensificação das desigualdades, pela negação do direito a uma vida digna e pelo aprofundamento dos conflitos sociais urbanos. Tal dinâmica acelerou a expansão de favelas e a formação de cortiços nas grandes e médias cidades brasileiras.

O Golpe Militar contribuiu para aprofundar a desigualdade socioespacial nas cidades brasileiras, concorda Bernardes (2004). Os primeiros anos do Golpe no Brasil tiveram impactos significativos na condução das políticas urbanas, marcados pela centralização autoritária do poder e pela prioridade dada às grandes obras de infraestrutura em detrimento das demandas sociais e da inclusão no planejamento urbano. O período consolidou um modelo de desenvolvimento urbano excludente, que privilegiava o crescimento econômico e a modernização acelerada, mas aprofundava as desigualdades espaciais e sociais.

A ausência de mecanismos democráticos de participação popular agravou o distanciamento entre políticas públicas e necessidades da população, consolidando a segregação socioespacial e a precarização das condições de vida. Com o tempo, ainda que instrumentos institucionais de participação tenham sido criados, não foram suficientes para alterar de modo substantivo a lógica de reprodução do capital que orienta o planejamento urbano, e continuam, muitas vezes, restritos a procedimentos formais e burocráticos. Assim, problematiza-se a crença de que a simples ampliação da participação seria capaz de resolver os impasses estruturais da política urbana.

Somente a partir das décadas de 1970 e 1980, conforme Saule Júnior e Uzzo (2007), com a gradual abertura política e a intensificação das mobilizações sociais, a reforma urbana voltou a ser amplamente debatida no Brasil. Durante o período,

movimentos sociais e entidades civis pasEntrevistada Bm a articular reivindicações em torno do direito à cidade e da questão urbana, com exigências de ações voltadas para a redução das desigualdades. O discurso da reforma urbana, no contexto, incorporou a crítica à segregação espacial, à mercantilização do solo urbano e à exclusão social, o que reforçava a necessidade de uma nova ética social que reconhecesse o espaço urbano como um direito de todos.

Para Saule Júnior e Uzzo (2007), a redemocratização do país, com a Constituição de 1988, foi um marco para a consolidação da reforma urbana como pauta nacional. Nesse momento, movimentos sociais, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), desempenharam papéis essenciais na elaboração de propostas incorporadas ao capítulo “Da Política Urbana” da Constituição. As propostas, em tese, garantiram avanços normativos significativos, como a função social da propriedade, a gestão democrática das cidades e a criação de instrumentos jurídicos e urbanísticos para enfrentar a especulação imobiliária e promover cidades mais justas e inclusivas.

Avritzer (2010) concorda que o MNRU teve papel central no processo de redemocratização e na reforma urbana como pautas nacionais. Sua formação no início da década de 1980 foi marcada por uma composição heterogênea e estratégica que reuniu movimentos populares, associações de moradores, Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos e entidades profissionais, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), a Federação Nacional dos Engenheiros, Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Educação – Solidariedade e Educação (FASE), o Instituto Polis e a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ). (Quadro 1).

A articulação entre diferentes setores da sociedade civil, segundo Avritzer (2010), conferiu ao MNRU uma configuração diferente em comparação a outros movimentos sociais da época, ao integrar lutas populares de base com setores organizados e especializados da esfera técnica. A participação de entidades diversas fortaleceu a legitimidade do movimento e sua capacidade de incidir elaboração de propostas que seriam posteriormente incorporadas à Constituição de 1988.

A luta pela reforma urbana no Brasil emergiu como um movimento social estruturado a partir desse período, e esteve articulada em torno do direito à cidade, do acesso democrático ao solo urbano e da função social da propriedade. Conforme discutido por Tanaka (2017), essa luta esteve intrinsecamente ligada às mobilizações populares e à atuação de movimentos sociais urbanos, que reivindicavam políticas habitacionais inclusivas e mecanismos institucionais de controle da especulação imobiliária.

Quadro 1 – Brasil, Composição do MNRU, 1985.

Segmento da sociedade civil	Organizações representativas	Função no movimento
Movimentos populares urbanos	Movimento de Defesa dos Favelados, FAMERJ	Expressar demandas territoriais de base; pressionar por direitos urbanos
Organizações não governamentais	FASE, Instituto Polis	Produção técnica e articulação institucional
Sindicatos e conselhos profissionais	Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos	Apoio técnico, jurídico e político à agenda urbana
Entidades técnico-acadêmicas	ANSUR (Associação Nacional de Urbanismo), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)	Contribuição com formulações conceituais e instrumentos urbanísticos

Fonte: Avritzer (2010), com adaptações.

Tanaka (2017) destaca que, ao longo dos anos, o movimento pela reforma urbana passou por um processo de institucionalização, que embora tenha gerado avanços na regulamentação de instrumentos urbanísticos, também resultou na perda de parte de seu caráter insurgente e transformador. O planejamento urbano participativo, amplamente defendido pelos sujeitos da reforma urbana, acabou absorvido por processos burocráticos, tornando-se, em muitos casos, espaços de legitimação de interesses políticos e econômicos dominantes, sem efetiva redistribuição do espaço urbano.

Além disso, a reforma urbana se deparou com um cenário de resistência por parte do mercado imobiliário e de coalizões políticas que defendem a cidade como mercadoria, em vez de direitos coletivos. Grandes projetos urbanos, impulsionados por investimentos públicos e privados, passaram a ser justificados pelo discurso do "desenvolvimento", enquanto comunidades periféricas foram sistematicamente ameaçadas por remoções e deslocamentos forçados.

De acordo com Maricato e Santos Junior (2006), o movimento pela reforma urbana reflete tensões estruturais em uma sociedade historicamente desigual, em que a luta pelo direito à cidade esbarrou em interesses consolidados de grupos econômicos e políticos. Embora tenha havido avanços, como a institucionalização de instrumentos participativos e o fortalecimento de pautas voltadas à função social da propriedade, ocorreu em meio a resistências e retrocessos. A tradição política patrimonialista, o clientelismo e a fragmentação das políticas urbanas ilustram as dificuldades de consolidar um modelo de gestão democrática e inclusiva. A reforma urbana expõe não apenas os desafios técnicos e jurídicos do planejamento urbano, mas também o embate de forças sociais na disputa por uma cidade mais justa e equitativa.

O movimento pela reforma urbana no Brasil representa uma das iniciativas mais importantes na luta pela democratização do espaço urbano, mas sua trajetória foi marcada tanto por avanços quanto por limitações, como apontam Maricato e Santos Junior (2006). Desde suas origens, nas décadas de 1960 e 1970, até sua consolidação no período pós-Constituição de 1988, o movimento conseguiu pautar questões fundamentais, como a função social da propriedade, a gestão democrática e o direito à cidade. Instrumentos como o Estatuto da Cidade (2001), as Conferências Nacionais das Cidades e o Conselho das Cidades demonstram conquistas importantes no campo legislativo e institucional, o que permitiu maior participação popular no planejamento urbano e avanços na formulação de políticas públicas inclusivas.

Para Ferrari (2021), o Estatuto da Cidade representou um marco na política urbana brasileira ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Seu principal objetivo foi consolidar a função social da propriedade e estabelecer instrumentos para um planejamento urbano mais democrático e inclusivo. Vinte anos após sua promulgação, é possível identificar avanços importantes na legislação da governança territorial e na institucionalização de mecanismos de controle do uso e ocupação do solo, mas também desafios significativos que limitam sua plena aplicação, especialmente nas pequenas cidades.

O Estatuto da Cidade trouxe inovações jurídicas e urbanísticas fundamentais para a estruturação da política urbana brasileira. A centralidade da função social da propriedade, presente na Constituição de 1988, consolidou-se ao exigir que a propriedade privada cumpra um papel que vá além do interesse individual, garantindo benefícios coletivos e promovendo justiça social. Também estabeleceu instrumentos urbanísticos importantes, como o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e a usucapião especial urbana, mecanismos voltados para combater a especulação imobiliária e estimular o uso social da terra. A exigência de elaboração de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes, já prevista na Constituição, tornou-se um dos principais meios para regulamentar o uso do solo, permitindo maior controle sobre processos de urbanização desordenada e exclusão territorial (Brasil, 2001).

Os planos diretores surgem como ferramentas peculiares do processo, pois carregam a promessa de integrar os ideais da reforma urbana à gestão das cidades brasileiras. Entretanto, seu papel efetivo na transformação do espaço urbano é objetivo de intenso debate, sobretudo pela dificuldade em traduzir os princípios democráticos da reforma em intervenções práticas que enfrentem desigualdades históricas. É a partir dessa

perspectiva que se torna necessário discutir criticamente os planos diretores, e debater seus avanços, limites e contradições enquanto instrumentos estratégicos na luta por cidades mais justas e participativas.

É fundamental destacar que os planos diretores não emergiram como resultado direto da Reforma Urbana, mas possuem uma origem histórica anterior. Conforme apontam Siqueira, Chaves e Gonçalves (2020), as primeiras formulações desses instrumentos aparecem no final do século XIX e início do século XX e se inserem no contexto brasileiro sob forte influência dos paradigmas europeus. Os planos diretores consolidaram os interesses das elites dominantes ao privilegiarem a estética e modernização das cidades em detrimento das demandas das camadas populares, as quais enfrentavam desafios habitacionais, precariedade no saneamento e carência de serviços essenciais.

O movimento, marcado pela priorização das demandas da elite brasileira e pela negligência das questões sociais, converteu o planejamento urbano em mero discurso, tornando-o sinônimo da atividade de produzir planos, como aponta Villaça (2005). E foi no contexto que tais planos assumiram o caráter eminentemente tecnocrático, que contribuiu para consolidar a forma como a política urbana se estruturou ao longo do século XX.

Conforme destacam Siqueira, Chaves e Gonçalves (2020), historicamente, inúmeros planos foram elaborados em gabinetes, recorrendo a altos graus de tecnicismo e ao conhecimento de profissionais oriundos de diversas áreas do conhecimento. Além de terem funcionado como discurso retórico e instrumento de proselitismo político para atrair investimentos, se revelaram insuficientes para responder aos desafios concretos das cidades brasileiras.

De acordo com Villaça (2005), os planos diretores têm caráter ilusório, justamente porque, em muitos casos, falham em cumprir suas premissas devido à desconexão com a realidade das cidades brasileiras. O autor critica tais documentos ao apontar que, na prática, eles se limitam a um conjunto de diretrizes genéricas e inaplicáveis, desconectadas das reais necessidades da população e das dinâmicas urbanas. A desconexão, segundo o autor, é amplificada pelo fato de que muitas vezes se tornam instrumentos retóricos, utilizados para legitimar políticas que beneficiam grupos econômicos e políticos específicos, em detrimento da maioria da população urbana.

Villaça (2005) destaca ainda que o excessivo tecnicismo e a falta de articulação prática dos planos contribuem para sua fragilidade enquanto ferramentas de transformação social. Em muitos casos, eles são engavetados ou tratados como meras formalidades legais,

sem que haja o compromisso real de implementação. Além disso, a elaboração dos planos geralmente carece de verdadeira participação popular, que se limita a audiências públicas formais que não conseguem incorporar de maneira efetiva as demandas dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Dessa forma, reforçam desigualdades históricas, ao invés de promover uma gestão urbana inclusiva.

Villaça (2005) também questiona a crença generalizada na eficácia dos planos diretores como soluções para os problemas urbanos, e sugere que eles, em certa medida, refletem as contradições estruturais do planejamento urbano no Brasil. O autor questiona a lógica tecnocrática que sustenta os instrumentos e propõe reflexões mais críticas de sua função e alcance na construção de cidades democráticas.

Do ponto de vista da participação, embora os planos diretores participativos tenham emergido como marco no planejamento urbano brasileiro, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade, a aplicação revela desafios significativos. Faccio (2006) destaca que, historicamente, os planos diretores têm servido mais como instrumentos ideológicos do que como ferramentas efetivas de transformação social e urbana. O processo participativo, um dos elementos mais inovadores introduzidos pelo Estatuto, muitas vezes se limita a etapas iniciais, como a "leitura comunitária", em que a população expõe problemas cotidianos sem acesso às análises técnicas realizadas pelos especialistas. A dissociação entre as contribuições da comunidade e a elaboração técnica perpetua a exclusão do sujeito no processo de planejamento, uma característica herdada do urbanismo modernista.

Além disso, Faccio (2006) aponta que os planos diretores ainda enfrentam resistências estruturais e políticas, como clientelismo e a fragmentação das decisões, que dificultam a implementação. Embora representem avanços teóricos e legais ao vincular planejamento e gestão democrática, na prática, geralmente esbarram em barreiras locais, como a falta de recursos e a oposição de interesses econômicos e políticos. Para a autora, a verdadeira transformação passa pelo fortalecimento do processo participativo, que deve ir além do simples cumprimento legal e alcançar uma gestão urbana efetivamente democrática, em que o sujeito – enquanto habitante e agente de mudança – seja central para a construção dos espaços públicos e da urbanidade.

A crítica se conecta com as reflexões trazidas por Villaça (2005) e Faccio (2006), ao destacarem que os planos diretores, em grande monta, se tornam documentos retóricos, incapazes de responder às dinâmicas desiguais das cidades brasileiras. Portanto, o desafio está em ressignificar esses instrumentos e articulá-los com ações práticas que promovam justiça social e incluam efetivamente a população nos processos decisórios.

Do ponto de vista jurídico, tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Estatuto da Cidade instituíram os princípios e instrumentos fundamentais para a elaboração dos planos diretores. Entre tais princípios, destacam-se a participação popular e a gestão democrática, considerados, conforme Villaça (2005), elementos obrigatórios na formulação da nova geração de planos diretores. Em outras palavras, à luz do arcabouço legislativo em questão, os novos planos devem pautar-se pela premissa de combater a especulação imobiliária e a concentração de investimentos públicos e privados, mas, sobretudo, buscar a redução das desigualdades socioespaciais.

Sob a ótica da participação popular, da qual trata esta dissertação, os planos diretores pós Estatuto da Cidade devem ser pensados conforme as realidades urbanas locais e considerar o conhecimento e demandas dessas realidades, conforme argumentam Siqueira, Chaves e Gonçalves (2020). Ou seja, os planos “novos” devem ser resultado de processos políticos ancorados no debate entre os diversos sujeitos e os interesses que compõem o espaço urbano. Contudo, segundo as autoras, estudos recentes apontam um panorama marcado pela contradição: enquanto os planos expressam a adoção obrigatória dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, revelam também uma práxis estatal que esvazia a participação cidadã, reduzindo-a a mera formalidade, sem efeitos significativos na dinâmica urbana local.

Apesar dos avanços normativos, a implementação do Estatuto da Cidade ainda enfrenta obstáculos consideráveis. Um dos principais desafios está na efetivação da função social da propriedade, uma vez que interesses do mercado imobiliário e a falta de estrutura institucional nos municípios dificultam a aplicação plena dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação, conforme aponta Ferrari (2021). Um dos principais entraves decorre da excessiva dependência do plano diretor como ferramenta central para a garantia da função social da cidade.

Ainda que o instrumento seja fundamental para ordenar a política de desenvolvimento urbano, cerca de 80% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes, conforme dados do Munic, e, portanto, estão desobrigados de elaborá-lo, o que exclui uma parcela significativa do território nacional dos “benefícios” da legislação (Tabela 1). Há também um número expressivo de municípios que, mesmo obrigados a elaborar o plano diretor, ainda não o fizeram ou possuem dificuldades na sua implementação, o que compromete a efetividade das diretrizes da política urbana, de acordo com a autora.

Tabela 1 – Brasil, Municípios com população inferior a 20 mil habitantes com ou sem plano diretor¹, 2021.

Faixa Populacional	Total de Municípios	Com Plano Diretor	Sem Plano Diretor
Até 5.000	1250	432	818
5.001 a 10.000	1201	423	778
10.001 a 20.000	1319	496	821
Total < 20.000	3770	1351	2417

Fonte: Munic/IBGE, 2021.

¹Nota: Dados oriundos do questionário do módulo de Planejamento Territorial do levantamento MUNIC (IBGE, 2021), têm como base as informações prestadas pelas próprias administrações municipais e nem todos os municípios respondem ao questionário.

Cabe ressaltar que os dados do Munic se referem ao levantamento de 2021 e podem não refletir revisões de planos diretores concluídas em anos posteriores. A limitação temporal dos dados disponíveis implica reconhecer que o panorama atual pode apresentar alterações em relação ao cenário descrito. Apesar disso, os dados de 2021 permanecem relevantes para compreender as tendências estruturais de desigualdade regional e de concentração dos planos diretores em municípios de maior porte, aspectos que não são alterados substancialmente por revisões pontuais realizadas nos anos seguintes.

Outro fator relevante é a dificuldade de concretizar o planejamento urbano, mormente, em pequenos municípios, onde a maior proximidade entre gestores públicos e proprietários de terra tende a impedir a adoção de mecanismos que possam limitar a especulação imobiliária. Em cidades menores, a carência de recursos técnicos e financeiros torna a administração municipal dependente dos repasses estaduais e federais, o que favorece práticas clientelistas e assistencialistas, argumenta Ferrari (2021).

Além disso, há maior prevalência de legislações que asseguram a proteção da propriedade privada, como leis de perímetro urbano e códigos de obras, enquanto dispositivos que poderiam promover a função social da propriedade, como a usucapião especial urbana e a legitimação de posse, são pouco utilizados. Isso mostra que, embora o Estatuto da Cidade tenha introduzido mecanismos inovadores, a sua aplicação é desigual e reflete as disparidades estruturais entre municípios de diferentes portes.

Ao longo de mais de vinte anos, o Estatuto da Cidade representou avanços importantes para questão urbana brasileira, pois consolidou a função social da propriedade e forneceu instrumentos para a construção de um planejamento territorial mais democrático. No entanto, sua aplicação desigual e a exclusão dos municípios de pequeno porte mostram que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que seus princípios sejam plenamente efetivados. Como ressalta Ferrari (2021), a comemoração desse marco deve ser acompanhada de reflexões críticas acerca de seus objetivos iniciais e os desafios

enfrentados, de modo a garantir que as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto sejam fortalecidas e adaptadas às novas realidades urbanas do país.

A reforma urbana no Brasil consolidou-se como uma demanda histórica dos movimentos sociais e acadêmicos que reivindicavam mudanças estruturais no ordenamento territorial das cidades. O processo ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988, que instituiu um novo regime para a propriedade urbana e estabeleceu a necessidade do cumprimento da função social da propriedade. Segundo Fontes (2021), a efetivação das diretrizes só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, considerado um marco na política urbana brasileira.

O Estatuto também representou conquistas significativas ao definir diretrizes gerais para a política urbana e consolidar instrumentos de planejamento territorial que visavam democratizar a gestão das cidades. Como aponta a autora, entre os principais avanços da legislação, destacam-se a consolidação da exigência de planos diretores participativos para cidades com mais de 20 mil habitantes, prevista na Constituição de 1988 e reafirmada pelo Estatuto da Cidade, a criação de ZEIS e a regulamentação de instrumentos urbanísticos, como o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Por outro lado, apesar das conquistas, a implementação do Estatuto ocorreu de forma desigual e fragmentada, o que reflete a complexidade da realidade urbana brasileira (Fontes, 2021).

Ao longo das últimas duas décadas, a política urbana passou por transformações substanciais, mas sem a ruptura radical com o passado. Como explica Fontes (2021), a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi um dos marcos dessa trajetória, ao centralizar a política urbana e ampliar as capacidades estatais municipais na regulação fundiária, proteção do direito à moradia e gestão democrática das cidades. Entretanto, a estrutura foi enfraquecida ao longo dos anos, especialmente a partir de 2019, com a extinção do Ministério e o desmonte de políticas habitacionais e fundiárias.

Além disso, a dificuldade na efetiva aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade tornou-se evidente, conforme alerta Fontes (2021). Segundo a autora, embora muitos municípios tenham aprovado planos diretores, a falta de financiamento, o baixo nível de participação popular e a interferência de interesses políticos e do mercado imobiliário limitaram a capacidade das prefeituras de implementar as diretrizes estabelecidas. Em algumas cidades, os planos diretores foram elaborados como meros documentos formais, sem resultar em mudanças concretas na organização do espaço urbano.

Passados quase vinte e cinco anos da sua promulgação, o Estatuto da Cidade revela um cenário urbano contraditório. Como aponta Fontes (2021), se por um lado houve avanços na regulamentação urbanística e no reconhecimento do direito à cidade, por outro, as desigualdades estruturais e a falta de compromisso político com a reforma urbana limitam a efetividade das conquistas. Segundo a autora, o Estatuto não conseguiu reverter as dinâmicas de exclusão urbana enraizadas na sociedade brasileira, e suas diretrizes permanecem constantemente ameaçadas por interesses contrários à democratização do espaço urbano.

A trajetória apresentada revela como a reforma urbana no Brasil pode ser entendida como fruto de lutas históricas e coletivas, marcadas pela participação ativa da sociedade civil na construção de um modelo de cidade que privilegie o interesse coletivo em detrimento do lucro privado, com vistas a promover a democratização do espaço urbano e a garantia de condições dignas de vida para todos os seus habitantes. Embora a pauta da reforma urbana tenha contribuído para importantes avanços nas leis que regem a gestão democrática das cidades, seu desenvolvimento ocorreu em um contexto permeado por contradições estruturais e intensos conflitos, o que revela os desafios inerentes à construção de um modelo urbano verdadeiramente inclusivo e participativo.

Portanto, o balanço do movimento de reforma urbana revela tanto suas perspectivas positivas, quanto os entraves para transformar estruturalmente a realidade das cidades brasileiras. Sua relevância persiste, não apenas como um legado jurídico e político, mas como uma luta contínua pela democratização do planejamento urbano. O cenário ressalta que a reforma urbana é um processo inacabado, mas fundamental para repensar a cidade enquanto espaço de direitos e justiça social.

2.3 Rio de Contas: uma pequena cidade “planejada”⁶

A abordagem proposta a seguir requer o exercício de reflexão sobre as questões atuais que permeiam o espaço urbano de pequenas cidades. É essencial, portanto, delimitar o conceito adotado, e diferenciar esses espaços de outras configurações urbanas em termos de população, estrutura administrativa e, sobretudo, de dinâmicas socioeconômicas. A definição dessas espacialidades é relevante porque suas características únicas influenciam

⁶ O emprego do termo “planejada” entre aspas para enfatizar que, embora Rio de Contas seja frequentemente referida como uma cidade planejada, há divergências ou especificidades históricas em torno desse planejamento que fogem ao conceito convencional de “cidade planejada” adotado atualmente. As aspas, portanto, sinalizam a necessidade de uma análise crítica e contextualizada do espaço urbano em análise.

diretamente a forma como a participação social no planejamento urbano é concebida e implementada.

Diferentemente das grandes cidades, onde a maior disponibilidade de recursos e a estrutura administrativa consolidada costumam possibilitar estratégias de planejamento mais abrangentes, muitas cidades pequenas apresentam limitações que afetam a formulação e a execução das políticas urbanas. Aspectos como a dependência de diretrizes externas, a carência de equipes técnicas especializadas e a influência de redes políticas locais moldam a condução do planejamento, conforme Endlich (2006) e França (2021). É importante destacar, contudo, que tais limitações não devem ser tomadas como regra universal: existem pequenos municípios com forte dinamismo econômico, mas que, ainda assim, podem enfrentar restrições institucionais típicas desses contextos. Portanto, compreender as especificidades dessas cidades é essencial para desenvolver abordagens que considerem suas dinâmicas territoriais, suas restrições institucionais e os desafios na articulação de políticas urbanas eficazes.

Nos argumentos apresentados por Santos (2019), o conceito de pequena cidade mostra-se permeado por dilemas que vão além de meros critérios numéricos ou classificações rígidas. O autor ressalta que as relações urbanas contemporâneas tendem a ser mais complexas do que a simples hierarquização baseada em tamanho populacional ou densidade de serviços. Há a sobreposição de fatores históricos, econômicos e espaciais que conferem configurações próprias às dinâmicas locais, ao passo que exigem análises mais dinâmicas e contextualizadas do que significa ser uma pequena cidade. Embora cada realidade apresente singularidades, é possível identificar padrões recorrentes de problemas estruturais que atravessam diferentes escalas de cidades brasileiras. Assim, a análise vai além da atribuição de rótulos por comparação quantitativa, voltando-se para a compreensão dos processos que forjam e continuam a transformar tais realidades.

Santos (2019) adverte que definir o que não é uma pequena cidade pode ser tão desafiador quanto estabelecer o que ela é. Isso ocorre porque, ao longo das últimas décadas, transformações tecnológicas, informacionais e produtivas têm modificado as interações entre diferentes escalas, o que torna insuficientes as concepções que partem de parâmetros fixos. Ao enfatizar a diversidade de condições socioespaciais, o autor convida à reflexão da necessidade de abordagens teórico-metodológicas flexíveis, capazes de abarcar contradições e identificar os pontos de convergência ou de ruptura que cada lugar vivencia.

O conceito de pequena cidade, por conseguinte, agrega a si outros aspectos que, *a priori*, torna sua compreensão uma construção mais complexa, marcada justamente pela

inexistência de uma aceção absoluta. Segundo Oliveira (2004), o fator mais utilizado para definir uma pequena cidade, o demográfico, não é suficiente para dar conta da realidade dessas localidades. Por isso, há outros critérios que devem ser considerados quando se pretende conceituá-la: pouca relação com as cidades menores vizinhas; atividades econômicas incipientes e pouco desenvolvidas, com predomínio de trabalho ligado ao serviço público; além de baixa capacidade de oferecer os serviços necessários à vida dos habitantes, mesmo os mais básicos ligados à saúde, educação, mobilidade e segurança.

Santos (2009) aponta que a relevância do debate acerca das cidades pequenas decorre não apenas do fato de elas ocuparem um espaço estratégico na rede urbana, mas também da complexidade em se estabelecer critérios definitivos para sua classificação. O autor também chama atenção para o fato de que embora o critério demográfico seja importante para a sistematização das pesquisas, esse não é suficiente para defini-las.

Para Santos (2009), definir com precisão o que caracteriza uma pequena cidade não é tarefa consensual, pois envolve variáveis demográficas, econômicas e socioespaciais que podem se sobrepor de maneiras distintas em cada contexto. As especificidades – embora sutis – apontam a necessidade de debates contínuos e multidisciplinares, que considerem as especificidades de cada localidade para compreender e propor políticas adequadas de planejamento e desenvolvimento urbano.

Ao aprofundar que a reflexão teórica das pequenas cidades escapa a simplificações quantitativas, Santos (2019) chama atenção para as múltiplas dinâmicas internas e externas que conformam esse tipo de núcleo urbano. Em vez de pensar nas pequenas cidades como espaços homogêneos e de fácil classificação, o autor ressalta a complexa articulação de fatores sociais, econômicos e políticos que influenciam a sua formação, a relação com cidades maiores e o papel em redes regionais. Para Santos (2019), o conceito de pequena cidade se mostra menos um dado objetivo e mais um produto de diversas interações e processos históricos, aspecto que revela a necessidade de abordagens que considerem a heterogeneidade de cada lugar. Essa perspectiva, portanto, desafia leituras simplistas, pois impõe um olhar atento ao modo como as pequenas cidades se entrelaçam no tecido urbano mais amplo.

A definição do que constitui uma cidade, e mais especificamente a pequena cidade, permanece como questão em debate na Geografia Urbana brasileira. Enquanto autores que trabalham com áreas metropolitanas frequentemente não problematizam se os núcleos que estudam são ou não cidades, os pesquisadores das pequenas cidades precisam constantemente justificar e delimitar critérios para estabelecer os limites entre o que não é

cidade e a cidade propriamente dita. Como observam Endlich (2006) e Santos (2009), tal diferença metodológica mostra não apenas a questão conceitual, mas também revela a centralidade das metrópoles no campo da Geografia Urbana, o que submete as pequenas cidades a posições secundária nos estudos urbanos.

Entre os critérios mais recorrentes estão o quantitativo populacional, a densidade demográfica, a presença de equipamentos e serviços urbanos, o grau de diversificação econômica, a complexidade da divisão social do trabalho, a inserção em redes urbanas regionais e a predominância de relações sociais urbanas sobre rurais. Autores como Endlich (2006, 2016), Sposito (2014), Santos (2019) e Fresca (2010) têm contribuído para refinar esses parâmetros, e destacam que nenhum critério isolado é suficiente e que a definição deve considerar múltiplas dimensões articuladas. Todas as proposições são significativas e refletem esforços teórico-metodológicos para compreender a diversidade do urbano brasileiro, mas também mostram que a conceituação de pequena cidade permanece como campo aberto, o que exige atenção às especificidades locais e aos processos históricos que conformam cada núcleo urbano.

As pequenas cidades devem ser compreendidas a partir de sua dinâmica urbana, o que as diferencia das cidades médias e grandes não apenas pelo número de habitantes e/ou dimensão espacial, mas, sobretudo, pela estrutura socioeconômica, organização espacial e funções no território, como apontam Santoro e Nascimento Neto (2023). Assim, a complexidade desses espaços não pode ser reduzida a classificações meramente demográficas, pois envolve múltiplas variáveis históricas, econômicas e políticas.

No Brasil, o IBGE (2024) utiliza faixas populacionais para classificar os municípios, sendo que aqueles com até 20 mil habitantes representam cerca de 68,3% dos municípios do país. Embora o IBGE não adote oficialmente a terminologia "pequenas cidades", tal classificação é utilizada na Geografia Urbana brasileira para se referir a esses núcleos. A predominância numérica, entretanto, não deve levar à compreensão dessas cidades como grupo homogêneo. Como observa Sposito (2014), muitas desempenham papéis estratégicos, seja como centros de intermediação entre áreas rurais e cidades maiores, seja como polos locais de serviços e comércio. Assim, a análise das pequenas cidades exige considerar não apenas os números populacionais, mas também os processos históricos, socioeconômicos e políticos que moldam o seu funcionamento urbano.

Outro aspecto fundamental é a maneira como elas interagem com as políticas de planejamento urbano, de acordo com Santoro e Nascimento Neto (2023). O modelo tradicional de planejamento, baseado nas grandes cidades, não se ajusta às pequenas

cidades, pois ignora suas especificidades, a influência das redes políticas locais e a escassez de equipes técnicas especializadas. Isso resulta em uma espécie de “encaixe forçado” dos instrumentos urbanísticos, como os planos diretores, que nem sempre dialogam com a realidade local. Além disso, argumentam Medeiros e Gonçalves (2021), o Estatuto da Cidade estabelece o limite mínimo de 20 mil habitantes para a obrigatoriedade do plano diretor, parâmetro que deixa muitas pequenas cidades em um espectro normativo que não considera suas demandas reais.

A concepção de pequenas cidades também deve ser pensada no contexto da urbanização brasileira, uma vez que tais núcleos urbanos não devem ser vistos como espaços subordinados às cidades maiores, mas reconhecidos pela relevância dos processos sociais, econômicos e políticos que neles se desenvolvem e que contribuem para a estruturação territorial. Para Endlich (2016), há um olhar idealizado das pequenas cidades, especialmente em algumas formulações utópicas que as retratam como espaços de melhor qualidade de vida e maior coesão social. No entanto, na prática, elas enfrentam desafios estruturais, como dificuldades de financiamento público, dependência de recursos externos e baixa diversidade econômica.

A definição de cidade pequena deve ser construída a partir de sua dinâmica urbana, das relações que estabelece na rede regional e das funções que exerce no território. O critério demográfico, embora amplamente utilizado, não é suficiente para refletir a complexidade da urbanização e do planejamento nesses espaços. Mais do que o número de habitantes, é necessário considerar a inserção dessas cidades nas redes regionais, as funções que exercem no território e os processos sociais, econômicos e políticos que moldam seu funcionamento, como discute Soares (2003).

A conceituação de “pequena cidade” é reconhecida como relevante para este trabalho, mas não constitui o centro da análise. O termo é discutido de forma crítica, tendo em vista que seu significado permanece em construção, inclusive por grupos de pesquisa consolidados e por autores com ampla experiência na temática, dada a complexidade que envolve múltiplas dimensões: demográfica, socioeconômica, territorial e política. Dessa forma, não se busca estabelecer uma concepção definitiva de pequena cidade, mas reconhecer que o conceito continua em disputa e aberto a diferentes interpretações, servindo mais como horizonte de problematização do que como categoria rígida.

Então, diante de todos esses argumentos, é possível afirmar que Rio de Contas se caracteriza como pequena cidade? Quais devem ser os elementos da realidade local que precisam ser considerados na construção do conceito? Os questionamentos indicam a

complexidade da abordagem, inclusive porque são muitos os caminhos possíveis para se classificar um pequeno centro urbano. No caso desta dissertação, são sintetizados alguns aspectos da realidade de Rio de Contas na tentativa de compreendê-la como pequena cidade no contexto da urbanização brasileira.

No plano do objeto material, do produto e sua forma, ao retomar a leitura de Lefebvre (2008), que compreende a cidade enquanto obra, Rio de Contas se revela pequena, com um Centro Histórico bem definido e preservado, construído no auge do ciclo do ouro e tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1980. O tecido urbano, mesmo diante dos indícios de expansão registrados a partir dos anos de 1980, com o surgimento de novos bairros periféricos, apontado por Dias (2011), não apresentou crescimento significativo nas décadas seguintes. Só por esse viés já é possível perceber a cidade enquanto pequena, sobretudo porque as distâncias internas ao seu intraurbano são bastante reduzidas.

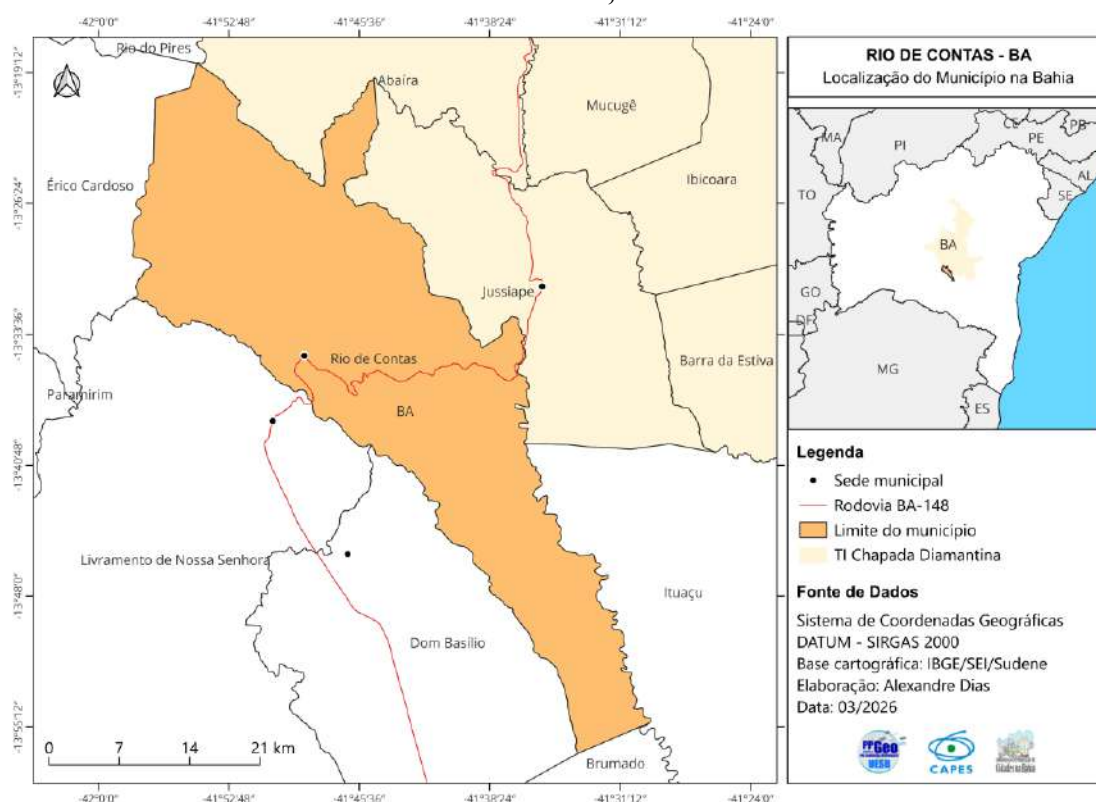
A respeito do cotidiano e da reprodução da vida, uma observação da realidade permite identificar que a cidade guarda, de modo cada vez mais tensionado, a faceta de lugar do encontro de seus habitantes, característica ainda presente nas pequenas cidades, mas progressivamente disputada por lógicas que padronizam os espaços sob a égide do capitalismo (Lefebvre, 2008; Carlos, 2011). Arakawa (2006), na sua leitura poética da cidade, revela esse caráter relacional do espaço “rio-contense”:

Seu povo transita, a qualquer momento preguiçosamente, pelas ruas, sem pressa e sem medo. [...] Lá todos se conhecem, todos são amigos. [...] A criança rio-contense goza de liberdade, anda desacompanhada, atravessa a cidade de bicicleta, sobe nas árvores, joga bola nas praças, empina pipa e ainda não sabe o que é violência (Arakawa, 2006, p. 22).

A leitura, ainda que marcadamente romântica, não pode ser descartada de modo sumário: ela revela, no plano da vida cotidiana, a persistência de práticas que distinguem a cidade pequena da grande metrópole. Contudo, é preciso contrapor à advertência a partir de Lefebvre (2008) e Monte-Mór (2006), segundo a qual mesmo Rio de Contas não está imune às contradições da urbanização extensiva. O mesmo movimento que padroniza espaços nas médias e grandes cidades se faz sentir, em escala e intensidade distintas, na pequena Rio de Contas, o que se manifesta, entre outros elementos, na expansão da telefonia móvel, *Internet*, setor hoteleiro e das relações de consumo mediadas pelo turismo ecológico.

O município de Rio de Contas está localizado ao sul do Território de Identidade da Chapada Diamantina⁷, uma das divisões regionais do estado da Bahia, definida pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN). Com uma área de 1.115,25 km², está aproximadamente a 673 quilômetros de Salvador, capital do estado da Bahia, e conta com uma população de 13.184 habitantes, segundo dados do Censo de 2022 (Mapa 1). Caracterizado por seu clima semiárido, está a uma altitude média de 1.000 metros, o que contribui para suas características fisiográficas e geográficas (IBGE, 2024).

Mapa 1 - Rio de Contas/BA, localização no Território de Identidade da Chapada Diamantina, 2026.



Fonte: Elaboração própria, 2026. Base cartográfica: IBGE/SEI/Sudene.

Por sua vez, a cidade, de acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), está estabelecida na encosta leste da Serra das Almas e às margens do rio Brumado. Notável por sua geografia suavemente inclinada e por parte de seu

⁷ Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. A metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, em que a população, através de suas representações, foi convidada a opinar. (SEPLAN, 2018).

planejamento urbanístico ordenado, foi fundada em 1745 por Provisão Real⁸ como uma das poucas “cidades novas planejadas” durante o Período Colonial. A Provisão Real que deu origem a Rio de Contas especificava a importância de selecionar um local já próximo de assentamentos existentes, que enfatizasse a regularidade do plano urbano e uma arquitetura que enriquecesse sua estética. Inicialmente concebida como um núcleo de mineração de ouro, rapidamente tornou-se um importante centro regional, destacando-se na história como um exemplo de “planejamento urbano” precoce e intencional que visava mais do que apenas a funcionalidade, mas também o embelezamento. (IPHAN, 2014).

A dimensão demográfica de Rio de Contas revela um padrão de crescimento modesto e em desaceleração. Os dados do distrito sede, adotados como recorte metodológico, por serem mais representativos da dinâmica intraurbana do que os totais municipais, mostram expansão contínua da população urbana ao longo das oito décadas entre 1940 e 2022, intercalada por oscilações da população rural associadas às dinâmicas migratórias e às transformações econômicas do território (Tabela 2).

Tabela 2 - Rio de Contas/BA, Dados demográficos do distrito sede, 1940 - 2022.

Situação do domicílio	2022*	2010	2000	1991	1980	1970	1960	1950	1940
Urbana	4.287	3.948	3.597	2.774	2.524	1.906	1.711	1.435	1.213
Rural	2.189	1.983	2.204	2.151	1.997	1.708	1.748	1.605	1.787
Total	6.476	5.931	5.801	4.925	4.521	3.614	3.459	3.040	3.000

Fonte: Censos Demográficos de 1940 a 2022 (IBGE, 2024).

* Os dados de 2022 para o distrito sede foram obtidos na Tabela 9923 do SIDRA/IBGE (Censo Demográfico 2022). O Censo 2022 adotou critérios morfológicos e funcionais para a classificação urbana/rural, em substituição ao critério administrativo utilizado nos censos anteriores, o que limita a comparabilidade direta com os anos precedentes da série.

O município de Rio de Contas organiza-se entre a sede urbana e um conjunto de localidades rurais e distritais dispersas pelo território. Como a dinâmica de planejamento e participação analisada concentra-se no espaço intraurbano da sede, os dados demográficos da Tabela 2 referem-se ao distrito sede, recorte mais representativo da dinâmica do que o total municipal. A Tabela 3, por sua vez, apresenta os dados em âmbito municipal, base usual das divulgações oficiais, a fim de permitir a leitura da taxa de urbanização e a comparação com a série histórica.

No plano municipal, o Censo 2022 registrou 13.184 habitantes, crescimento

⁸ As cidades criadas por Provisão Real de Portugal no Brasil foram estabelecidas em função da necessidade da Coroa Portuguesa de controlar e organizar as cidades e vilas que se desenvolviam no Brasil. (IPHAN, 2014).

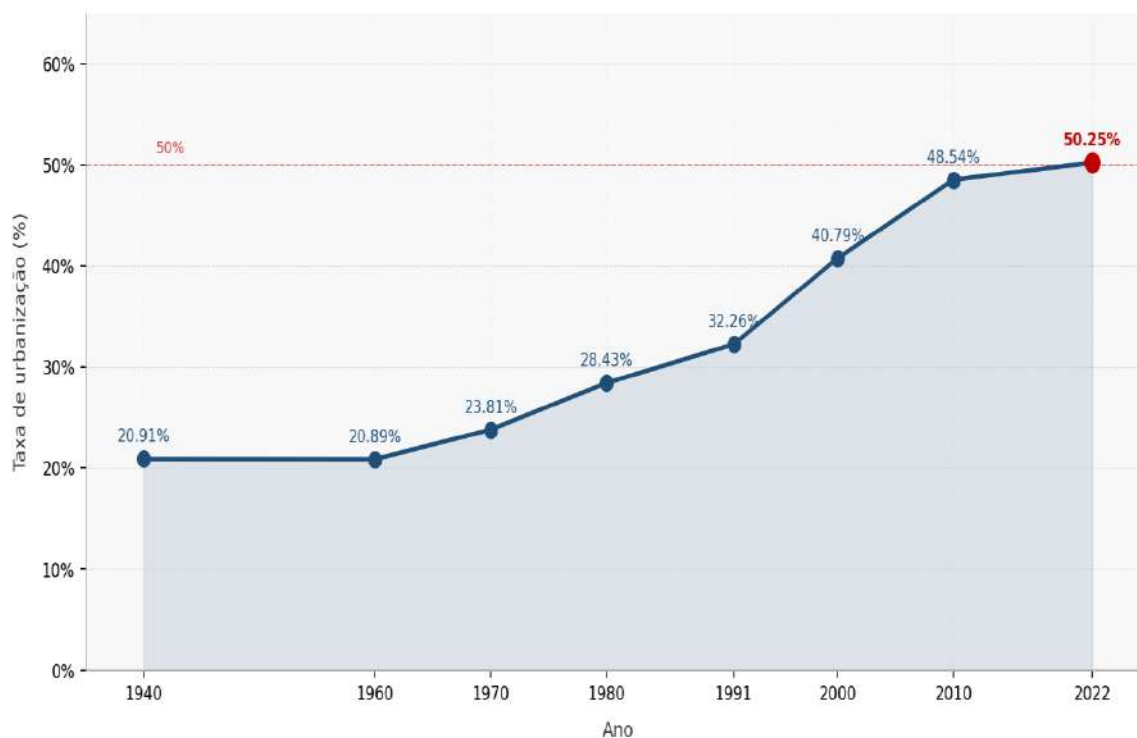
ligeiramente superior ao contingente de 2010 (12.979), com taxa de urbanização de 50,25%, a primeira vez, na série histórica, em que a população urbana superou a rural (Tabela 3 e Figura 1). Esse crescimento, inferior à média nacional de 0,52% ao ano entre 2010 e 2022, confirma a tendência de estagnação demográfica característica de pequenas cidades do interior do Nordeste (IBGE, 2024). Cabe ressaltar que o Censo 2022 adotou critérios morfológicos e funcionais para a classificação urbana e rural, em substituição ao critério do perímetro legal utilizado nos censos anteriores, o que limita a possibilidade de comparação direta com os anos precedentes da série, conforme indicado nas notas das tabelas.

Tabela 3 - Rio de Contas/BA, População urbana, total e taxa de urbanização, 1940 - 2022.

Situação do domicílio	2022	2010	2000	1991	1980	1970	1960	1940
Urbana	6.625	6.300	5.684	4.539	3.874	3.035	3.315	3.080
Total	13.184	12.979	13.935	14.068	13.628	12.749	15.866	14.728
Taxa de Urbanização (%)	50,25	48,54	40,79	32,26	28,43	23,81	20,89	20,91

Fonte: Censos Demográficos de 1940 a 2022 (IBGE, 2024).

Figura 1 – Rio de Contas/BA, Taxa de urbanização, 1940 - 2022.



Fonte: Censos Demográficos 1940–2022 (IBGE, 2024).

Nota: o dado de 2022 segue a metodologia morfológica do Censo 2022, distinta dos censos anteriores.

A caracterização econômica de Rio de Contas revela uma estrutura produtiva dependente do setor de serviços e da administração pública, traço histórico que remonta ao esgotamento do ciclo minerador no século XIX e que persiste como condicionante estrutural da vida urbana (Andrade, 2006; Bacelar, 2003). Os dados do PIB municipal reforçam tal diagnóstico, no qual, em 2021, os serviços, inclusive a administração pública, respondiam pela maior parte do valor adicionado bruto, enquanto o setor industrial se mantinha residual (Tabela 4).

Tabela 4 – Rio de Contas e Bahia, PIB setorial, total e per capita, 2010 e 2021.

Município	Ano	Agropecuária	Indústria	Serviços (1)	PIB Total (R\$ mil)	PIB Per Capita (R\$)
Bahia	2010	18.434.432	59.025.716	136.393.148	213.853.296	15.248,52
	2021	40.649.695	89.651.088	249.302.861	379.603.644	26.083,51
Rio de Contas	2010	11.476	5.139	53.741	70.356	5.419,10
	2021	36.965	7.869	104.563	155.831	12.032,43*

Fonte: Produto Interno Bruto dos Municípios (SIDRA, Tabela 5938) (IBGE, 2021).

(1) Inclui Administração Pública, Defesa, Educação e Saúde Públicas e Seguridade Social.

(2) PIB per capita 2021: calculado com base na estimativa populacional do IBGE (12.950 hab.).

O crescimento nominal do PIB per capita ao longo do período 2007–2021, embora expressivo em termos absolutos, não alterou de forma substancial a posição relativa do município na economia baiana, que permaneceu em torno de 0,04% do PIB estadual (Tabela 5). Essa síntese expressa a condição estrutural de Rio de Contas no contexto da formação socioespacial brasileira, em que cresce no absoluto, mas permanecer marginal no relativo, algo que, em tese, tem implicações diretas para a capacidade da gestão municipal de financiar políticas urbanas e sustentar processos participativos com efetividade.

Tabela 5 – Rio de Contas/BA, PIB a preços correntes e PIB per capita, 2007 - 2023.

Município	2007	2010	2015	2021	2023 (per capita)
Estado da Bahia (R\$ mil)	109.651.840	213.853.296	265.800.000(1)	379.603.644	—
Rio de Contas (R\$ mil)	49.010	70.356	105.825	155.831	15.051,31
% em relação à Bahia	0,045	0,033	0,040	0,041	—

Fonte: Produto Interno Bruto dos Municípios (SIDRA, Tabela 5938) (IBGE, 2021).

(1) Estimativa.

(2) A coluna de 2023 registra exclusivamente o PIB per capita municipal, único indicador disponível para esse ano no portal IBGE Cidades e Estados (2024).

Atualmente, a cidade de Rio de Contas é composta por cinco áreas que neste

trabalho são identificadas como bairros: o Centro Histórico, o bairro Sossego, Sossego II e os bairros Olaria e Bela Vista (Vermelhão) (Mapa 2). Esses dois últimos caracterizam a periferia pobre da cidade, enquanto o Centro e o bairro Sossego, visivelmente mais estruturados, conformam a área de maior concentração das classes de maiores rendas. Tal divisão espacial revela as contradições do planejamento urbano em Rio de Contas, marcado pela hierarquização do espaço, pela distribuição desigual de infraestrutura e serviços e pelo peso das relações de poder na definição de quais territórios recebem atenção do Estado, questões centrais que serão retomadas ao longo desta dissertação.

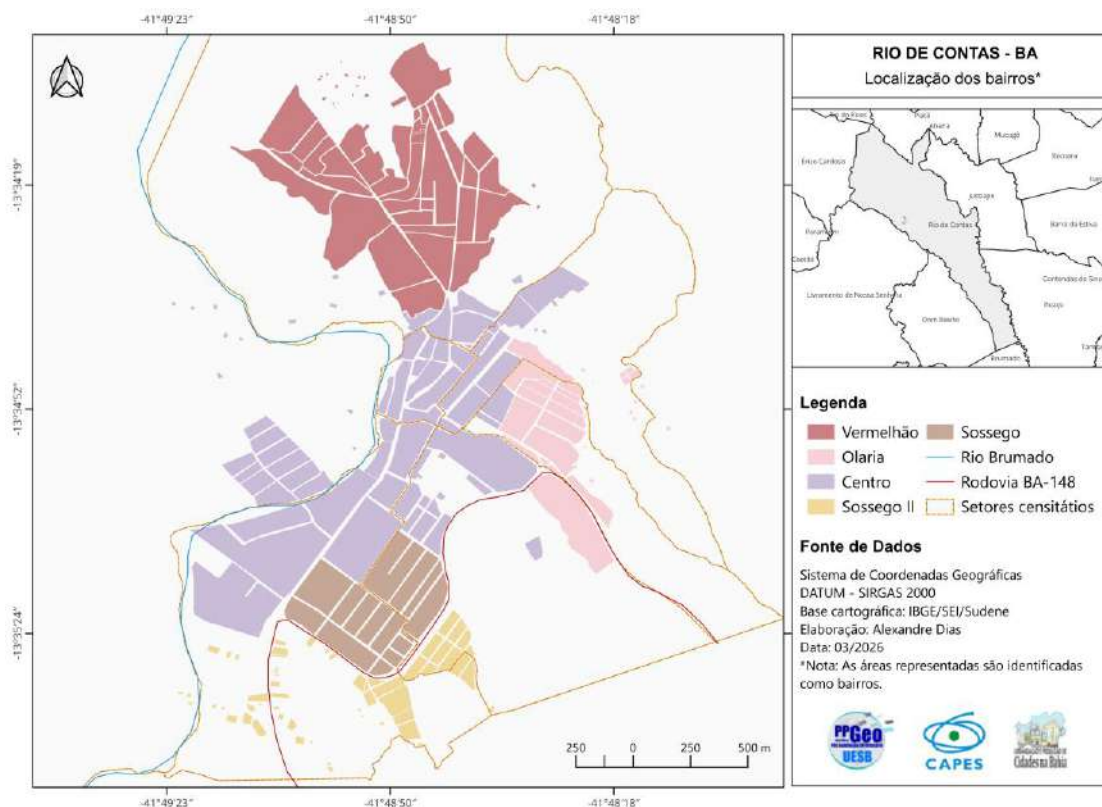
Sua história de “planejamento urbano” remonta ao Período Colonial, quando o planejamento se restringia essencialmente ao desenho do espaço físico, com ruas demarcadas, praças centrais e edifícios estratégicos. Como destacam Oliveira e Pereira (2023), a cidade foi concebida para atender aos interesses da Coroa Portuguesa, que priorizava a lógica da mineração e o controle administrativo, em detrimento das necessidades da população local. O modelo, embora estruturado, difere do planejamento urbano contemporâneo, que se orienta por estudos e princípios mais amplos, como inclusão social, desenvolvimento sustentável, participação democrática, aspectos centrais da discussão desenvolvida nesta dissertação.

Para Oliveira e Pereira (2023), a formação do espaço urbano de Rio de Contas insere-se no contexto mais amplo da colonização portuguesa e da economia mineradora que definiu a organização territorial do interior baiano nos séculos XVII e XVIII. Com a descoberta do ouro, a cidade assumiu um papel estratégico na Chapada Diamantina, e estruturou-se para atender à extração aurífera e as demandas administrativas da Coroa. Seu traçado inicial, marcado por ruas regulares e praças centrais, reflete o planejamento colonial típico das cidades luso-brasileiras, em que a influência da Igreja Católica e do Estado é evidência da presença de igrejas e edifícios institucionais de destaque.

Em uma abordagem fisiográfica, Teixeira (2012) aponta que a concepção de “cidade planejada”, à luz da experiência urbanística portuguesa, revela-se como uma síntese entre a racionalidade geométrica e a adaptação ao território. Ao contrário dos modelos idealizados de plano rígido e abstrato, geralmente associados à modernidade, as cidades de origem portuguesa incorporaram um “planejamento” que, mesmo quando embasado em princípios geométricos, não desconsiderava a topografia, a hidrografia e os condicionantes ambientais do sítio. Por outro lado, mesmo diante do viés fisiográfico, a leitura crítica dessa tradição urbanística revela a crítica aos modelos coloniais de cidade que, muito embora tenham a roupagem do “planejamento”, ocultavam processos

excludentes e autoritários, especialmente quando transpostos para os territórios colonizados, como no caso do Brasil.

Mapa 2 - Rio de Contas/BA, Delimitação dos bairros, 2026.



Fonte: Elaboração própria, 2026. Base cartográfica: IBGE/SEI/Sudene.

Segundo Teixeira (2012), ao transitar entre lógicas espaciais adaptadas às realidades locais e concepções técnico-racionalistas de ordenamento, o urbanismo de matriz portuguesa instaurou uma forma híbrida de organização urbana, que muitas vezes é interpretada como ausência de planejamento, ainda que o conceito seja diferente do que se entende por planejamento urbano na contemporaneidade. Tal interpretação, segundo o autor, desconsidera a premissa de que toda cidade resulta de alguma forma de ação planejada, ainda que conduzida por múltiplos sujeitos e seus interesses.

Em outras palavras, ao contrário da ideia de que o modelo de cidade portuguesa teria se formado de modo espontâneo, o processo de construção baseava-se em lógicas de planejamento, ainda que articulado às condições do território e/ou aos interesses do Governo Português. Esse planejamento conciliava princípios geométricos com a atenção cuidadosa ao funcionamento dos elementos que marcavam a presença do Estado português no território.

Delson (1997) reforça a ideia de que, ao contrário de narrativas que atribuem o surgimento das vilas e cidades brasileiras a processos espontâneos, a Coroa Portuguesa tinha o interesse direto no controle do planejamento territorial de seus domínios, especialmente em regiões estratégicas como Rio de Contas no século XVIII. A elevação de núcleos populacionais à condição de vila ou cidade não se dava apenas pelo crescimento espontâneo da localidade, mas, sobretudo, pela necessidade de centralizar a administração, consolidar o domínio estatal e garantir a governabilidade sobre áreas de interesse econômico e político.

A descoberta do ouro despertou no governo português o entendimento de que era necessária a montagem do aparelho administrativo no interior do continente, afirma Delson (1997). O entendimento estava diretamente ligado à necessidade de controle dos territórios auríferos recém-descobertos e à arrecadação eficiente dos tributos reais. Como aponta a autora, a Coroa Portuguesa percebeu que as terras do sertão não poderiam permanecer sem supervisão, o que levou a criação de programas legislativos para redefinir os direitos sobre a terra e expandir a autoridade régia. A iniciativa incluía a regulamentação das áreas mineradoras, como a nomeação de funcionários encarregados de fiscalizar a atividade extrativa e garantir o pagamento do "quinto"⁹, tributo essencial para os cofres portugueses.

Além disso, segundo Delson (1997), era fundamental estabelecer jurisdição sobre os bandeirantes e sertanistas que, até então, exploravam o sertão sem qualquer vínculo formal com a administração colonial. Diante da ascensão econômica dos grupos e da ameaça que representavam ao controle estatal, a Coroa passou a implementar reformas para conter sua influência e assegurar que a riqueza mineral fluísse diretamente para Portugal. O processo revela como a nova ocupação¹⁰ e organização do interior brasileiro no Período Colonial foram impulsionadas por interesses estratégicos do Estado português, marcados pela centralidade do planejamento administrativo e a estruturação dos núcleos urbanos.

No caso de Rio de Contas, a lógica se manifesta na organização do espaço urbano a partir de diretrizes impostas pela Coroa, que visavam não apenas ordenar a ocupação do território, mas também reforçar sua presença através da instalação de instituições administrativas e de reestruturação espacial da vila. Tal processo mostra que a

⁹ O quinto foi um imposto colonial português que obrigava os mineradores a entregar 20% de todo o ouro extraído à Coroa portuguesa durante o ciclo da mineração, principalmente nos séculos XVII e XVIII, nas regiões das Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Bahia. (Fausto, 2022).

¹⁰ A colonização do interior brasileiro, promovida pela Coroa Portuguesa, resultou na expropriação violenta das terras indígenas e na marginalização desses povos, reiteradamente omitidos na historiografia oficial. É fundamental reconhecer que o processo de ocupação colonial se deu sobre territórios já habitados, e que a atuação dos bandeirantes e sertanistas teve impactos profundos nas populações originárias (UNESCO, 2006).

“urbanização colonial”¹¹ não foi apenas reflexo do crescimento demográfico, mas ação deliberada do Estado português para fortalecer sua autoridade sobre a Colônia.

Expressão marcante da presença da Coroa Portuguesa na estruturação e no controle territorial de Rio de Contas foi a construção da Casa de Câmara e Cadeia, elemento essencial da administração colonial. Conforme destaca Delson (1997), a Câmara não apenas simbolizava a institucionalização do poder português, como também se constituía em instrumento governamental fundamental para o controle e distribuição de terras e a arrecadação tributária (Foto 1).

Para Almeida (2018), a criação da vila integrava a estratégia da Coroa Portuguesa de reforçar o controle da extração de ouro por meio da ordenação do espaço urbano. A instalação da Casa de Câmara e Cadeia representava, além de um marco de autoridade política e judiciária, um instrumento importante de organização territorial voltado à fiscalização das atividades mineradoras. Assim, a fundação da vila com seus equipamentos urbanos estratégicos respondia diretamente às necessidades da administração colonial de disciplinar o território, organizar a ocupação e garantir a fluidez dos recursos para a Metrópole.

Ainda no século XVIII, problemas de infraestrutura e controle levaram à transferência da vila para um novo sítio, em 1775, onde o traçado urbano plano incorporou ruas retas, quarteirões definidos e a centralidade da igreja matriz (Foto 2). Tal arranjo expressava tanto a preocupação da Coroa em regulamentar a ocupação quanto a ênfase no controle fiscal e populacional, conforme Oliveira e Pereira (2023). Rio de Contas transformou-se em um polo de convergência de fluxos econômicos e políticos, que se articulava com as outras vilas e arraiais da região por meio das Estradas Reais. Ao mesmo tempo, foi gradualmente se consolidando como entreposto comercial e fiscal, o que contribuiu para sua projeção regional.

Com o declínio da mineração no início do século XIX, a economia local passou a depender da agropecuária e do comércio, o que resultou em menor crescimento populacional, destacam Oliveira e Pereira (2023). Paradoxalmente, o esvaziamento contribuiu para a preservação do traçado colonial, que não sofreu tantas reformas quanto outras cidades. Atualmente, o centro histórico conserva edificações do período setecentista, tombadas pelo IPHAN, o que reforça a opulência do legado colonial na paisagem e na identidade da cidade.

¹¹ Termo utilizado por Delson (1997).

Foto 1 – Rio de Contas/BA, Antiga Casa de Câmara e Cadeia, 1962.



Fonte: Biblioteca Virtual do IBGE, 1962.

Embora o planejamento colonial observado em Rio de Contas tenha estabelecido formas determinadas para o espaço urbano, ele estava essencialmente vinculado aos interesses econômicos da Coroa Portuguesa, em detrimento das necessidades locais. O modelo diverge dos princípios do planejamento urbano moderno, consolidados, sobretudo, a partir do final da década de 1980, que buscam conciliar desenvolvimento econômico, justiça social e participação popular, com base em estudos teóricos e técnicos, ao menos no discurso. Desse modo, a singularidade de Rio de Contas no contexto baiano revela o movimento do conceito de planejamento historicamente orientado ao controle e à arrecadação de tributos para a concepção contemporânea de cidade que, em tese, prioriza a sustentabilidade, a inclusão e a gestão democrática do espaço urbano.

Ao longo das últimas décadas, como apontam Dias (2011), Pinto Júnior (2011), Medeiros (2016) e Benedicts (2016), a cidade de Rio de Contas passou por transformações significativas em seu espaço urbano, o que reflete tanto o papel fundamental do planejamento quanto o embate entre a estrutura herdada do Período Colonial e as novas diretrizes urbanísticas voltadas à sustentabilidade, inclusão e gestão democrática. A organização e gestão do território produziram alterações marcantes em diversas áreas, com

desdobramentos especialmente visíveis na periferia, onde as carências de infraestrutura se tornaram mais evidentes diante do avanço das dinâmicas urbanas.

Foto 2 – Rio de Contas/BA, Vista parcial da cidade, 2024.



Fonte: Acervo do autor, 2024.

É fundamental problematizar, contudo, que a crítica ao tecnicismo não deve obscurecer o fato de que, historicamente, o planejamento dito "técnico" nunca foi neutro ou despolitizado. No Período Colonial, a racionalidade geométrica portuguesa que orientou o traçado urbano de Rio de Contas não expressava apenas conhecimento técnico sobre organização espacial, mas revelava interesses políticos e econômicos da Coroa: controle fiscal sobre a mineração, vigilância territorial e afirmação do poder régio, como apontam Oliveira e Pereira (2023) e Teixeira (2012). Da mesma forma, o tecnicismo condenado no planejamento urbano brasileiro durante o Regime Militar (1964-1985) não era apenas "técnico", mas instrumento da política autoritária que se legitimava pelo discurso da racionalidade e da eficiência.

Atualmente, embora os critérios técnicos possam, em tese, contribuir para mediar impasses e fundamentar decisões mais equitativas, frequentemente são capturados ou neutralizados pela pressão do capital imobiliário e por interesses de grupos economicamente dominantes. Assim, mais grave do que o tecnicismo em si é a

subordinação do planejamento urbano às lógicas especulativas, que transformam a cidade em mercadoria e esvaziam o potencial transformador da participação popular. Desse modo, a leitura crítica do planejamento exige não apenas questionar o tecnicismo, mas, sobretudo, desvendar os interesses de classe que ele pode encobrir ou servir.

O planejamento urbano em Rio de Contas, assim como em diversas cidades pequenas brasileiras, revela a prevalência da racionalidade tecnocrática na formulação e execução das políticas urbanas, como aponta Villaça (1991). A cidade, ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, passou por intervenções que, embora tenham trazido avanços estruturais, foram conduzidas sob a lógica fragmentada característica do modelo de gestão que privilegia decisões centralizadas, de curto prazo e que desconsidaram projetos urbanísticos sistêmicos e participativos.

A abordagem reflete o paradigma dominante no urbanismo brasileiro do período citado, no qual a modernização do espaço urbano era conduzida majoritariamente por agentes técnicos e instituições estatais, alheios aos processos de escuta e engajamento comunitário, observa Villaça (2005). Em Rio de Contas, a tendência pode ser observada na adoção de soluções pontuais, muitas vezes impulsionadas por interesses político e econômicos, sem que houvesse articulação de políticas que levassem em conta as dinâmicas territoriais, culturais e sociais locais.

A ausência de metodologias integradas e de concepções abrangentes de planejamento resultam no panorama urbano marcado por descontinuidades e desigualdades no acesso a serviços essenciais. A lógica tecnocrática que guiou as ações na cidade expõe o modelo de planejamento urbano de caráter instrumental, no qual a cidade é tratada como conjunto de problemas técnicos a serem resolvidos isoladamente, sem a visão estratégica que considere sua história, vocações e necessidades, desde as estruturais até as sociais, sobremaneira.

Foi apenas no início do século XXI que se buscou institucionalizar um processo mais estruturado de planejamento, com a elaboração do Plano Diretor Urbano (PDU) em 2004. No entanto, a iniciativa esteve marcada por desafios inerentes à falta de processo efetivamente participativos. A limitação do envolvimento popular e a pouca aderência das propostas às realidades locais reforçam a tese de que o planejamento urbano em Rio de Contas careceu de instrumentos eficazes de participação, como será aprofundado em seções posteriores deste trabalho.

Diante das limitações e da necessidade de redefinir os rumos do planejamento urbano local, observa-se, gradualmente, o surgimento de instrumentos normativos voltados

para a democratização da gestão da cidade. O movimento reflete o deslocamento, ainda que incipiente, da lógica tecnocrática para modelos que, em tese, reconhecem a importância da participação popular na formulação das políticas urbanas. Embora a mudança não tenha ocorrido de maneira linear ou plenamente efetiva, a introdução de instrumentos jurídicos voltados à inclusão da sociedade nas decisões sobre o espaço urbano representa avanços na busca por instrumentos de planejamento equitativos e alinhados aos princípios da justiça socioespacial.

Aprovada em 2006, a Lei Orgânica do Município de Rio de Contas representa um exemplo importante no movimento de institucionalizar a gestão democrática da cidade. Sua existência demonstra a tentativa de superar a história de fragmentação das intervenções urbanas e criar mecanismos que garantam maior transparência e controle social sobre as decisões que impactam o território. Por outro lado, a efetivação de tais princípios não está restrita apenas a existência do arcabouço legal, mas também do compromisso político e da mobilização social para a sua implementação prática.

Em seu Título IV – Gestão Democrática da Cidade, a lei inaugura formalmente a possibilidade da participação cidadã no planejamento urbano (Rio de Contas, 2006). Entretanto, a dinâmica política local e a estrutura administrativa dificultam a efetivação das diretrizes. Embora haja previsão de instrumentos como audiências públicas, conselhos municipais e outras formas de consulta popular, a insuficiente divulgação das atividades e a limitada transparência na disponibilização de informações podem tornar o engajamento da população restrito. Muitas decisões permanecem concentradas em instâncias governamentais e grupos de interesse em que exercem influência política, o que coloca em xeque o princípio democrático anunciado pela lei.

À luz das reflexões desenvolvidas neste capítulo, observa-se que o município de Rio de Contas passou por experiências pontuais de planejamento urbano, marcadas por avanços tímidos e certa descontinuidade institucional. A realização da Conferência da Cidade, em meados 2009, que antecedeu a proposta de elaboração do Plano Diretor, configura-se como um marco inicial importante, ao sinalizar a tentativa de institucionalizar o debate sobre o ordenamento territorial no município.

Em 2010, a elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP), por sua vez, deve ser compreendida como estratégia inscrita no campo do planejamento, ainda que a não aprovação formal possa ter limitado (ou não) a capacidade de orientar a gestão urbana. Tanto a conferência quanto a elaboração do plano expressam uma agenda incipiente voltada à organização do espaço urbano, revelando cenários em que o planejamento ocorre

de forma fragmentada e com baixa institucionalização.

Entretanto, ao analisar criticamente o percurso do instrumento em Rio de Contas, fica evidente uma contradição: o PDP, mesmo após ser elaborado, nunca chegou a ser votado pela Câmara Municipal¹². O dado revela o conflito entre a previsão formal de participação e a realidade prática de processos decisórios ainda marcados por dinâmicas políticas excludentes. E o que deveria ser um instrumento básico de política urbana, conforme o Art. 182 da Constituição Federal, se transformou em mera peça normativa inerte, sem efeitos reais no ordenamento territorial.

O hiato entre norma e prática não é uma especificidade isolada. Como observa Villaça (2001), no Brasil, o planejamento urbano é apropriado reiteradamente como discurso técnico ou jurídico, mas esvaziado de seu potencial emancipador quando não há vontade política para a implementação. Rolnik (2009) também adverte que os espaços participativos, quando meramente formais, tornam-se rituais burocráticos incapazes de alterar as correlações de poder que estruturam a cidade.

Em suma, o Plano Diretor Participativo de Rio de Contas foi concebido como instrumento abrangente, cujo diferencial, no discurso, estava na forma de construção coletiva das propostas, na transparência e na tentativa de institucionalizar a participação popular. O processo descrito aponta para o papel do PDP, capaz de inaugurar novas perspectivas na política urbana local e, ao mesmo tempo, revelador dos desafios presentes no percurso entre o planejamento participativo e a consolidação efetiva de diretrizes legais e práticas que promovam o bem comum.

Diante do exposto, é possível compreender que, embora Rio de Contas tenha se inserido em processos de elaboração de um plano diretor participativo, o percurso desse planejamento suscita lacunas, descontinuidades e ausência de formalização institucional. A análise das iniciativas locais mostra a tentativa de construção de um projeto de cidade mais democrático, ainda que não efetivado legislativamente. Tais contradições entre intenção e prática apontam para o panorama complexo em que se inscreve a política urbana nas pequenas cidades. É a partir dessas tensões que o próximo capítulo aprofundará a discussão dos limites e paradoxos da participação social no planejamento urbano, a partir das contradições entre o discurso institucional e as práticas reais de envolvimento popular.

¹² A afirmação de que o Plano Diretor Participativo (PDP) de Rio de Contas nunca foi votado encontra respaldo na análise dos registros disponíveis no Diário Oficial do Município e nas atas e documentos da Câmara de Vereadores, desde a publicação da Portaria nº 361/2009, de 10 de novembro de 2009, que designou servidores públicos municipais para compor a Equipe Técnica responsável pela elaboração do PDP, até o presente momento, sem que se constate a formalização de sua apreciação e deliberação legislativa.

3. ENTRE A FORMA E A PRÁTICA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS PARADOXOS NO PLANEJAMENTO URBANO



Rio de Contas 89.

2023

Reprodução autorizada pelo autor

Nas últimas décadas, a participação social consolidou-se como um dos pilares discursivos da gestão pública democrática no Brasil. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a presença de instâncias participativas como conselhos, audiências públicas e fóruns setoriais passou a ser exigida como componente obrigatório das políticas urbanas. Contudo, como afirmam Gohn (2019) e Avritzer (2011), a institucionalização das instâncias não garantiu, por si, a efetivação de gestões verdadeiramente democráticas, o que revela o distanciamento entre a formalização legal e as práticas políticas efetivas.

A participação deixou de ser um conceito neutro para se constituir como campo de disputa, atravessado por diferentes interpretações e interesses. Para Milani (2008), ainda que o princípio participativo tenha sido amplamente valorizado nos discursos institucionais, sobretudo nos anos 1990, permanece a necessidade de problematizar “quem participa” e “como se constrói o interesse coletivo” nesses espaços. A análise crítica da participação exige, portanto, ultrapassar a mera existência de dispositivos e avançar na compreensão de suas aplicações e limitações concretas.

Neste capítulo, busca-se analisar a participação social como parte de disputas pelo direito à cidade, em seu sentido amplo, e pela democratização da produção do espaço urbano. A partir do diálogo com os estudos de Gohn (2014; 2019), Ferreira (2019), Souza (2006) e Santos (2016), a participação é analisada em suas dimensões pedagógica, formativa e política, mas também como prática sujeita a cooptação, esvaziamento e manipulação, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas e estruturas clientelistas. A experiência de participação não é homogênea, ao contrário, varia conforme o perfil dos sujeitos envolvidos, as relações de poder estabelecidas e os recursos disponíveis para sua concretização.

A análise se ancora em leituras críticas que consideram as especificidades das pequenas cidades, nas quais a proximidade entre gestores e população pode tanto favorecer a escuta ativa, quanto reforçar práticas excludentes. Como apontam Ferreira (2019) e Avritzer (2009), a legitimidade da participação popular está condicionada à capacidade de influenciar efetivamente os processos decisórios. Nos municípios menores, a influência é muitas vezes fragilizada por barreiras institucionais, técnicas e políticas que limitam a autonomia dos sujeitos sociais e restringem o alcance dos canais de participação.

Além disso, destaca-se o risco da participação simbólica, que se limita à consulta formal, sem garantir o poder real de interferência das comunidades nas decisões públicas. A crítica é central em autores como Gohn (2019) e Maricato (2010), que denunciam o

“participativismo” como estratégia institucional que disfarça a manutenção de estruturas de poder tradicionais. Para que a participação seja efetiva, é preciso que seja articulada à democratização da informação, à valorização dos saberes populares e à formação de sujeitos políticos emancipados.

Como aponta Gohn (2014), os processos de participação social estão profundamente vinculados à produção de conhecimentos e aprendizagens coletivas, muitas vezes formados fora dos espaços institucionais. A educação não formal, exercida nos movimentos sociais, associações comunitárias e coletivos urbanos, desempenha papel estratégico na construção de uma cidadania ativa e crítica, capaz de disputar sentidos e propor alternativas à lógica tecnocrática predominante no planejamento urbano brasileiro.

Avritzer (2011) complementa a perspectiva ao enfatizar a importância da avaliação da efetividade das instituições participativas. Não se trata apenas de quantificar a presença, mas analisar em que medida elas produzem mudanças na dinâmica da gestão pública, promovem maior inclusão social e garantem acesso equitativo ao espaço urbano. A avaliação é relevante nos contextos em que a participação é promovida mais como requisito formal do que como instrumento real de transformação.

Santos (2016) ilustra os limites e as contradições da participação institucionalizada. A autora demonstra como os espaços participativos, mesmo quando previstos em legislações e acompanhados de estratégias de mobilização, não asseguram automaticamente o acesso aos processos decisórios. A participação, nesse cenário, depende de múltiplos fatores, desde a linguagem utilizada nos espaços até a forma como se dá a escuta às vozes populares.

Com base nesse conjunto de abordagens, este capítulo propõe reflexões críticas dos paradoxos e possibilidades da participação social no planejamento urbano, articulando as dimensões institucionais, culturais, territoriais e políticas. Parte-se da compreensão de que a participação não é um ponto de chegada, mas um processo em contante disputa, cujo potencial transformador depende, em parte, da capacidade de articular ação coletiva e enfrentamento das desigualdades que marcam a vida urbana no Brasil.

Por fim, o capítulo apresenta uma análise do recorte da cidade de Rio de Contas, buscando ilustrar como tais dinâmicas se materializam em contextos específicos. A trajetória do PDP local é discutida como exemplo dos dilemas entre a elaboração e efetivação das políticas participativas, e revela os entraves institucionais e os conflitos políticos que atravessam a gestão em pequenas cidades.

3.1 Aspectos conceituais e desafios da participação e gestão democrática

A discussão da participação social no campo da Geografia apresenta, *a priori*, uma preocupação central: a escassez de referenciais elaborados especificamente por geógrafos. Grande parte do arcabouço teórico acerca do tema advém das Ciências Sociais, com contribuições de autores como Gohn (2019), Pateman (1992), Milani (2008), Avritzer (2004), entre outros. O descompasso teórico e metodológico implica em inquietações, pois dificulta a compreensão das especificidades espaciais e territoriais envolvidas na participação dos diferentes grupos sociais.

Reconhecer e discutir a limitação torna-se, portanto, fundamental para discutir os conflitos socioespaciais, a partir de aspectos como as relações de poder e a construção de vínculos comunitários em diferentes escalas. A partir dessa reflexão crítica, busca-se abrir caminho para diálogos entre as perspectivas geográficas e as teorias sociais, com vistas inserir a dimensão espacial de forma mais efetiva na análise da participação social, especialmente no contexto de pequenas cidades.

Discutir os conflitos que permeiam a participação social na política urbana exige, antes de tudo, olhar atentamente para a questão fundamental: qual o lugar e o papel da participação no planejamento e na gestão de pequenas cidades, considerando tanto as iniciativas já estabelecidas, quanto as práticas que vêm sendo desenvolvidas em termos de participação cidadã? A provocação inicial suscita as reflexões apresentadas nesta seção, com ênfase tanto nos avanços como nas tensões, barreiras e ilusões que podem dificultar ou mesmo inviabilizar a efetivação dos processos participativos.

A discussão da participação social tem provocado reflexões que transitam entre aspectos teóricos, políticos e culturais, conforme aponta Gohn (2019). A autora resgata a construção do conceito de participação desde os filósofos clássicos até autores contemporâneos, para mostrar que o termo não é algo estático, mas sim resultado de disputas políticas e teóricas. A perspectiva histórica ajuda a compreender que os desafios contemporâneos de participação nas políticas urbanas não aparecem de modo isolado: elas se apoiam em matrizes do liberalismo, do marxismo, das correntes pluralistas e nas abordagens de “novos movimentos sociais”.

A participação, concebida não apenas como complemento, mas sobretudo como expressão máxima da democracia, constitui elemento essencial para a concretização de valores democráticos. Pateman (1992) argumenta que o termo extrapola a condição de simples apêndice, mas representa a realização plena da democracia. Sob essa perspectiva, a

década de 1960 assinala o período em que a participação ganhou evidência no vocabulário político, e tornou-se amplamente difundida como um elemento vital e multifacetado da democracia, necessário para a realização de uma democracia genuína e eficaz. A autora enfatiza a importância da participação ativa dos cidadãos não apenas em processos eleitorais, mas em várias esferas da vida social e econômica, vendo-a como uma prática essencial para a proteção e promoção dos direitos e interesses dos cidadãos.

Gohn (2019) mostra como a concepção de participação social ganhou contornos específicos a partir dos anos 1970, em meio aos regimes político-militares de diversos países latino-americanos, quando a ideia de participação popular voltou a ser pensada como mecanismo de fortalecimento da sociedade civil. Segundo a autora, a partir do final da década de 1980, a participação passou a ser relacionada ao exercício da cidadania, associada também à noção de exclusão social: quem participa se integra, ao passo que a não participação sugere afastamento ou marginalização.

Para Gohn (2019), a participação ocorre quando os indivíduos se percebem valorizados, enxerga sua contribuição como útil e necessária e se sentem reconhecidos em seu entorno social. Paralelamente, a partir dos anos 1960, a ciência enxergou a participação principalmente como ação política e eleitoral, ainda que estudos da época tenham assinalado a ampliação do conceito. Conforme a autora, manifestações de protesto, marchas, ocupações de imóveis urbanos e outras formas de mobilização social foram gradualmente incorporadas ao repertório participativo, o que reforçou a ideia de que a participação tem caráter plural, envolve sujeitos sociais e cidadãos que, por meio de práticas diversas, contribuem para a construção de novos caminhos políticos e sociais.

Milani (2008) ressalta que, embora a teoria da participação social cidadã seja mais acessível, sua aplicação na prática enfrenta maiores desafios, sobretudo quando se busca efetivar a democratização dos processos políticos. Em consonância com Gohn (2019), o autor reforça que a participação pressupõe formas de intervenção individual e coletiva organizadas em redes de interação complexas, as quais envolvem cidadãos, grupos, instituições e o Estado. Dessa maneira, a cidadania ativa implica não apenas a inclusão de sujeitos em determinada esfera política, mas também expõe a exclusão daqueles que não se encaixam no modelo.

Assim, a dinâmica participativa é marcada por conflitos, disputas de poder e até riscos de manipulação, pois os atores políticos podem ter objetivos diversos, variando da autopromoção à busca de maior legitimidade cidadã. Milani (2008) corrobora a compreensão de que, na prática, as relações estabelecidas em torno da participação são

multifacetadas e permeadas por tensões e contradições.

Para Pateman (1992), a participação é um processo que extrapola atos pontuais ou simplesmente eleitorais: trata-se de uma prática pedagógica, em que os sujeitos aprendem, por meio da experiência cotidiana de deliberação e decisão, a assumir responsabilidade pela esfera pública. A compreensão do caráter formativo da participação dialoga com as observações de Gohn (2002), para quem a integração da população em espaços de debate é fator preponderante para consolidar a chamada “cidadania ativa”, termo também utilizado por Milani (2008). Tais arenas, quando estruturadas em realidades como as cidades pequenas, podem, ao menos em tese, aproximar ainda mais a população das dinâmicas de poder e potencializar a escuta de demandas locais.

Avritzer (2004) indica que as experiências participativas na América Latina abriram campos férteis para a inovação democrática. A difusão de conselhos e orçamentos participativos, por exemplo, revela, nas palavras do autor, tanto o interesse em construir novas relações entre Estado e sociedade, quanto os limites enfrentados na efetivação de tais práticas, muitas vezes marcadas por desigualdades sociais e recursos institucionais escassos. Em cidades pequenas, sobretudo, onde as relações pessoais e a proximidade territorial são mais intensas, as iniciativas podem ser ao mesmo tempo facilitadas por laços comunitários e dificultadas por estruturas clientelistas já estabelecidas.

À luz dessas considerações, percebe-se que os obstáculos para envolver a população em processos decisórios, como nos conselhos, fóruns urbanos ou orçamentos participativos, têm raízes em práticas e concepções antigas que refletem a forma como a sociedade e o Estado se estruturam ao longo do tempo. Além disso, a discussão situa a urbanização e a participação como partes de debates mais amplos, nos quais as vozes das periferias e dos grupos marginalizados costumam ser silenciadas por concepções hegemônicas de cidade e gestão (Gohn, 2019).

É nesse ponto que emerge o conceito de “confluência perversa”, trabalhado por Dagnino (2004), que analisa como o discurso participativo pode acabar sendo utilizado para legitimar projetos políticos excludentes ou encobrir interesses particulares. Segundo a autora, nem sempre a criação de canais de participação implica, de fato, maior igualdade ou redistribuição de poder. Alguns grupos podem se apropriar das instâncias e utilizá-las para manter sua influência, além de inviabilizar o alcance do senso mais amplo de justiça socioespacial desejado. Assim, é imperativo analisar se os espaços participativos contam com mecanismos de transparência, regras de paridade e formação política capaz de fortalecer grupos tradicionalmente marginalizados.

Gohn (2019) ressalta que a participação social deve ser uma forma de dar voz a grupos que costumam ser silenciados ou ignorados, como mulheres, negros, indígenas e comunidades periféricas. Na prática, significa criar condições para que essas populações tenham acesso aos espaços de decisão, com autonomia para influenciar diretamente as políticas urbanas e garantir que seus interesses sejam levados a sério. Para tanto, é necessário considerar barreiras como a falta de recursos, a burocracia e os interesses de grupos políticos que, muitas vezes, tornam a participação mero mecanismo formal e pouco efetivo na solução de problemas reais.

A leitura ganha mais sentido quando confrontada com as ideias de Milani (2008), que chama a atenção para a forma como a participação social é inserida em políticas de descentralização e reformas administrativas. Ao mesmo tempo em que a participação é propagada como princípio essencial para a gestão pública eficiente e democrática, muitas vezes ela se restringe às retóricas institucionais que não encontram eco na realidade concreta das populações mais vulneráveis. Nesse panorama, o engajamento coletivo e a capacidade de mobilização de lideranças locais tornam-se decisivos para que conselhos, fóruns e audiências públicas não sejam convertidos em meros rituais burocráticos, desvinculados das reais necessidades dos cidadãos.

Para Pateman (1992) e Gohn (2002), a prática participativa requer, simultaneamente, a institucionalização de canais efetivos e o desenvolvimento de culturas públicas inclusivas. Pouco adianta, por exemplo, convocar audiências se as informações não são divulgadas de forma acessível, ou se a linguagem técnica afasta parte considerável da população. Ao voltar o olhar para as pequenas cidades, tais dinâmicas podem ser especialmente sensíveis: embora a escala reduzida, em tese, facilite o contato direto com autoridades, ela também torna mais visíveis eventuais alianças familiares ou políticas que perpetuam a exclusão. Assim, o fortalecimento de conselhos e instâncias públicas de deliberação depende não apenas de vontade política, mas também de suporte técnico, transparência, garantia de direitos básicos e processos de educação para a participação.

Segundo Gohn, (2019), muitas iniciativas de participação social são formalizadas em leis ou conselhos, mas nem sempre conseguem influenciar as decisões políticas de forma significativa. Em algumas situações, a participação serve mais para legitimar decisões que já foram tomadas pelos governantes ou pelos setores econômicos. No contexto urbano, isso se manifesta quando conselhos de desenvolvimento ou reuniões de planejamento não têm poder de veto ou mudança. Por isso, há a necessidade de instrumentos legais e vontade política para que a participação popular não seja apenas

protocolar, mas de fato influencie mudança qualitativa da dinâmica da cidade.

A propósito, é necessário problematizar o conceito de participação popular sem reduzi-lo à dimensão institucional ou ao enquadramento legal. A participação, enquanto processo político, configura-se como estratégia fundamental de inserção das camadas populares nas esferas de decisão que historicamente lhes foram negadas. Não se trata apenas de mecanismo consultivo, mas de práticas que envolvem consciência coletiva, organização comunitária e enfrentamento das estruturas de poder.

Como destaca Oliveira (2021), a participação popular deve ser entendida como processo dinâmico e crítico que possibilita aos sujeitos não apenas expressarem suas demandas, mas também desenvolverem ações transformadoras a partir da análise concreta de suas realidades. Dessa forma, ultrapassa os limites da institucionalidade e torna-se instrumento político de disputa, em tese, capaz de influenciar políticas públicas e redefinir prioridades sociais.

Souza (2006) complementa a perspectiva ao afirmar que a participação, para ser efetiva, precisa emergir da vivência cotidiana dos sujeitos e ser orientada por processos de conscientização que os tornem aptos a reconhecer sua condição e agir coletivamente na busca por direitos e justiça social. Assim, a participação política autêntica é aquela que mobiliza, empodera e transforma, nas palavras do autor.

Ao aprofundar tal complexidade, Souza (2006) propõe escalas de avaliação dos graus de participação popular, que vão além das classificações entre participação e não-participação. O autor identifica oito níveis distintos, que vão desde a coerção (situações em que não há sequer aparência de participação) até a autogestão, passando por categorias intermediárias como manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria e delegação de poder. A gradação revela que entre os extremos da ausência total de autonomia e da autodeterminação plena existe um espectro de situações ambíguas nas quais o Estado pode disponibilizar informações sem criar canais efetivos de diálogo, ouvir a população sem garantir que as demandas sejam incorporadas, ou até mesmo institucionalizar lideranças comunitárias de forma controlada.

Para além da identificação dos graus de participação, Souza (2006) também apresenta indicadores de consistência participativa que permitem avaliar a profundidade e a legitimidade dos processos participativos institucionalizados. Entre os indicadores, destacam-se: a profundidade decisória da participação (se meramente consultiva ou efetivamente deliberativa); a extensão da participação (em quais instâncias e sob que circunstâncias se participa); o grau de transparência e *accountability* (como circulam as

informações e se há condições para decisões fundamentadas); o caráter participativo da malha territorial (se a base territorial favorece processos negociados); a inclusividade (se diferentes grupos sociais estão proporcionalmente representados); e o grau de suporte ativo a grupos vulneráveis.

Os parâmetros são essenciais para evitar que os canais participativos se transformem em meras formalidades burocráticas, o que permite distinguir entre experiências autênticas de democratização da gestão urbana e aquelas que, embora institucionalmente previstas, permanecem capturadas por interesses particulares ou esvaziadas de poder decisório real, sobretudo em municípios de pequeno porte, nos quais estruturas clientelistas e redes políticas tradicionais tendem a exercer influência decisiva sobre os processos de planejamento e gestão.

As abordagens demonstram que a participação social, para se concretizar, requer um conjunto de condições e estratégias que estão para além da criação formal de espaços deliberativos. A aposta na formação de sujeitos capazes de influir na produção do espaço urbano e na elaboração das políticas reflete a compreensão de que a participação social não se esgota no ato eleitoral, mas se realiza cotidianamente em processos de construção coletiva.

Entretanto, permanece o desafio de equilibrar a dinâmica local de proximidade, muitas vezes marcada por relações clientelistas e recursos limitados, como apontado por Gohn (2019), com a necessidade de participação qualificada, permanente e efetivamente inclusiva. Somente a partir da articulação entre mobilização social, desenho institucional adequado e promoção de igualdade de acesso e voz é que o planejamento e a gestão urbanos poderão, de fato, se configurar como processos democráticos. Nesse esforço o papel da Geografia é fundamental para o desenvolvimento de aportes teóricos e empíricos que deem conta das especificidades territoriais e contribuam para a promoção de perspectivas ampliadas e interdisciplinares da participação social nos contextos locais.

Para além da implementação de normas e instrumentos legais, é imperativo que a participação social no planejamento urbano seja encarada sob abordagens críticas e construtivas. A análise realizada por Souza (2006) aponta uma dualidade essencial: a população atua tanto como objeto, na medida em que é impactada pelas decisões de planejamento, quanto como agente, ao desempenhar papel ativo na construção do planejamento urbano crítico e democrático. A dualidade reflete a coexistência de posições passivas e ativas da população, e enfatiza a capacidade de transcender o papel de receptora das políticas públicas para assumir o protagonismo em processos participativos. O

envolvimento ativo da população desafia a tendência pragmática e tecnicista dominante na prática do planejamento urbano e reforça a necessidade de diálogos mais inclusivos e responsivos às demandas comunitárias.

Villaça (2005) destaca o aspecto crítico da participação social no planejamento urbano. O autor aponta para a necessidade de maior politização da gestão urbana ao enfatizar que é essencial incluir a sociedade, não apenas como espectadora, mas como sujeito integrante tanto da elaboração quanto da tomada de decisões. O autor é cético quanto à sua efetividade no planejamento urbano no Brasil ao destacar a disparidade de poder político entre as classes sociais e critica a superficialidade da participação popular nos debates públicos.

Como ainda aponta Villaça (2005), a participação social no planejamento urbano enfrenta desafios significativos, muitos dos quais estão ligados à desproporcionalidade das formas de pressão que influenciam as decisões políticas. Embora os debates públicos formais sejam uma ferramenta democrática importante, a efetividade é diluída diante de pressões mais diretas e eficazes, como a influência de grupos econômicos e lobistas, que atuam nos bastidores.

Outro aspecto importante é que a disparidade de poder entre os diferentes sujeitos envolvidos na formulação de políticas gera obstáculos reais à participação popular, pois aqueles com maior acesso a recursos financeiros e políticos tendem a moldar as decisões em seu favor, muitas vezes em detrimento das demandas coletivas expressas nos espaços de participação formal. Isso revela cenários em que o planejamento urbano se torna refém de interesses particulares, minando a legitimidade dos processos participativos e a busca por uma cidade mais justa e inclusiva.

A análise da participação social em pequenas cidades exige compreender as especificidades políticas. Endlich (2006) demonstra que tais localidades são marcadas por "relações de pessoalidade" e "ideologia unionista", elementos que estruturam formas particulares de exercício do poder local. As relações de pessoalidade emergem da proximidade dos sujeitos: todos se conhecem, a individualidade dissolve-se em redes de relacionamentos ditados pelo contato cotidiano, e a vida social é condicionada pela visibilidade mútua. A ideologia unionista, por sua vez, prega a união e o consenso como valores supremos, que evita o conflito e naturaliza a contestação. E embora a proximidade espacial possa facilitar o engajamento cívico, na prática, ela produz mecanismos de controle social que limitam a participação autônoma e crítica da população.

A persistência de práticas coronelistas, mesmo sob novas formas, também constitui

obstáculo central à democratização do planejamento urbano nas pequenas cidades. Endlich (2006) mostra que os antigos "coronéis" foram substituídos por "doutores" (médicos, empresários, contadores) que mantêm práticas políticas tradicionais. É comum a alternância de grupos que se revezam no poder, com os mesmos nomes repetidos em diferentes mandatos, que compõem verdadeiras "dinastias" locais. O coronelismo expressa não a força do poder local, mas a submissão ao centralismo que estabelece trocas de favores entre detentores do poder local e instâncias superiores. Assim, a participação social tende a ser instrumentalizada pelas "facções dominantes", e converte-se em ritual de legitimação de decisões previamente tomadas.

A renovação das práticas participativas nas pequenas cidades exige não apenas instrumentos institucionais, mas transformação cultural e política das relações sociais. Endlich (2006) propõe que a perspectiva da sociedade urbana, conceito desenvolvido por Lefebvre (1991, 2001) para pensar a generalização da condição urbana como horizonte civilizatório, na qual se aprende a ser urbano, mesmo em pequenas cidades, pode renovar a utopia de cidades mais democráticas. Diferentemente das utopias clássicas, a autora defende uma "utopia processual", que valoriza processos sociais e políticos positivos mais que fins determinados. Tal perspectiva se aproxima da proposição lefebvriana do direito à cidade não como o resultado final, mas como lutas permanentes pela apropriação e transformação do espaço urbano (Lefebvre, 1991). A "utopia processual", portanto, não se realiza no modelo acabado de cidade ideal, mas na construção cotidiana de relações mais democráticas e justas no espaço urbano.

O aprendizado político, que inclui o reconhecimento do conflito como legítimo, a construção de autonomia local, a apropriação efetiva do espaço, segundo Endlich (2006), constitui a trilha a ser seguida. As inovações institucionais precisam de tempo para conquistar legitimidade, mas seu valor reside na educação política que proporcionam. A participação no planejamento urbano, nesse horizonte, deixa de ser cumprimento formal de rituais burocráticos e torna-se dimensão de um projeto mais amplo de apropriação coletiva do tempo e do espaço.

Villaça (2005) destaca ainda a diferença entre o discurso teórico sobre a participação popular e a sua realidade prática nas políticas de planejamento urbano no Brasil. Na visão do autor, há críticas importantes à relação entre planejamento e participação popular. Tais críticas revelam a superficialidade no tratamento da participação social e apontam descompassos. Apesar de amplamente promovida como ideal, a participação carece, muitas vezes, de substância e efetividade reais na inclusão da

população nos processos decisórios. O autor sugere que a verdadeira participação popular deve ir além da mera formalidade e se tornar um processo genuíno de envolvimento e influência nas decisões políticas:

Os argumentos de Villaça (2005) apontam para o panorama no qual o planejamento urbano no Brasil tem sido dominado por técnicos e burocratas, com pouca ou nenhuma entrada significativa da população local. A situação limita a capacidade dos planos urbanos de refletirem as necessidades e desejos reais dos cidadãos e pode levar a soluções de planejamento que são deslocadas das realidades locais. E sugere que a maior autenticidade na participação social poderia não só enriquecer o processo de planejamento, mas também aumentar a aderência e a eficácia das políticas urbanas implementadas.

Embora Villaça (2005) apresente críticas contundentes à participação social no planejamento urbano, é essencial ir além e considerar a natureza capitalista do Estado, que historicamente prioriza interesses econômicos dominantes em detrimento de uma participação popular autêntica. Nesse contexto, é improvável que o Poder Institucional, alinhado às lógicas do capital, seja o principal agente de viabilização de uma participação genuína e transformadora.

Como ressaltam Santos, Santos e Reis (2021), compreender a participação social no planejamento urbano no contexto brasileiro exige atenção ao papel central desempenhado pelo poder institucional, especialmente nas pequenas cidades, onde sua presença se torna ainda mais significativa. Nessas localidades, em tese, a atuação estatal tende a ser mais decisiva, uma vez que agentes privados, como o mercado imobiliário, por exemplo, exercem influência mais limitada quando comparados às dinâmicas presentes em cidades médias e grandes.

A análise proposta por Santos, Santos e Reis (2021) permite questionar a centralidade do Estado no planejamento urbano, pois destaca que, embora atue como agente privilegiado na organização do espaço, sua ação serve, em muitos casos, aos interesses de classes dominantes, especialmente em contextos marcados por patrimonialismo e relações clientelistas, comuns nas pequenas cidades brasileiras. A crítica é, de modo particular, pertinente para a realidade das pequenas cidades, na qual a influência de grupos locais tende a interferir diretamente na política urbana, tornando-a instrumento seletivo e desigual.

A leitura de Oliveira (2017) permite reforçar a ideia de que o planejamento urbano não se resume ao desenho técnico elaborado pelo Estado, mas é, sobretudo, um processo político em disputa, no qual a participação social desempenha papel central. A

autora destaca que, embora existam dispositivos legais que instituem canais de participação, como conselhos, conferências e audiências públicas, os instrumentos operam em graus reduzidos de participação, limitados à consulta ou à informação, sem efetivo poder deliberativo.

A estrutura estatal, capturada com frequência por elites econômicas, utiliza processos participativos como mecanismos formais que legitimam decisões previamente alinhadas a tais interesses. Dessa forma, a verdadeira participação social dificilmente será promovida pelo Estado capitalista, sendo mais promissora a criação de espaços autônomos de articulação social, capazes de desafiar tais lógicas e pressionar por políticas urbanas que reflitam as necessidades reais da população, sem se submeter às restrições impostas por um sistema que prioriza o lucro sobre o bem-estar coletivo.

Apesar do quadro adverso, Endlich (2006) identifica experiências que sinalizam possibilidades de transformação. A formação de conselhos municipais, embora frequentemente instituídos para cumprir exigências legais, pode representar instrumento de educação política. Em alguns casos, conselhos conseguiram se desvincular do controle direto das secretarias municipais e passaram a funcionar como canais de intervenção da sociedade. A autora cita exemplos de conselhos onde lideranças passaram a exigir cumprimento de normas, transparência e aplicação adequada de recursos, inclusive por meio de enfrentamentos judiciais. Outro elemento identificado foi a existência de jornais locais de oposição que funcionam como canais de denúncia. O valioso dessas experiências não são apenas conquistas imediatas, mas a mudança de atitude política que podem engendrar: a ruptura paulatina com o conservadorismo e a construção de uma cultura de participação que confronta o autoritarismo histórico.

A propósito, Souza (2001) aborda a autonomia como um conceito central para repensar a estrutura política e social das cidades. Para o autor, o tema engloba tanto o aspecto coletivo quanto individual, que envolve o autogoverno consciente da coletividade, bem como a capacidade dos indivíduos de realizarem escolhas livres e informadas. Sugere ainda que, em uma sociedade autenticamente autônoma, a participação e a decisão coletiva não seriam concessões de autoridades, mas o resultado da organização social orientada para a emancipação contínua da coletividade. Com isso, Souza (2001) argumenta que uma sociedade realmente democrática e autônoma se afasta da estrutura hierárquica e heterônoma imposta pelo modelo político e econômico vigente.

O *Welfare State*, por exemplo, não foi uma concessão espontânea do Estado, mas o resultado de intensas mobilizações sociais que exigiram a redistribuição de direitos e

recursos, como sinaliza Araújo (2022). A sociedade organizada, por meio de pressões e lutas, forçou o Estado a assumir um papel mais ativo na garantia de direitos fundamentais, como saúde, educação e proteção social. O Estado de bem-estar pode ser lido muito mais como conquista coletiva, fruto da resistência e da reivindicação popular, e não iniciativa isolada do poder estatal.

Os movimentos sociais, quando bem articulados, desempenham papéis fundamentais no enfrentamento à exclusão da população na gestão dos espaços urbanos, pois atuam como vozes ativas e articuladas contra as estruturas de poder que historicamente marginalizam as classes populares. Como aponta Araújo (2002), em sociedades como as latino-americanas, moldadas por pactos elitistas e marcadas por profundas disparidades socioeconômicas herdadas do período escravista, os movimentos se apresentam como forças de contestação que desafiam as dinâmicas de concentração de poder e terra.

Ao lutarem por cidades mais justas e inclusivas, os movimentos questionam a lógica política dominante que privilegia os interesses das elites e reforçam a importância de uma gestão urbana que envolva a participação popular. A sociedade capitalista é estruturada politicamente para manter a exclusão, e os movimentos sociais emergem como sujeitos que reimaginam o urbano, não apenas como espaço físico, mas como território de direitos e cidadania.

Embora os movimentos sociais, como aponta Araújo (2002), sejam importantes para estimular a participação popular e combater a lógica excludente que rege muitas das decisões sobre a cidade, também enfrentam limites internos e externos que restringem a atuação. Tais limites ficam evidentes quando considerada a crítica de Maricato (2014) acerca do abismo entre as conquistas legais e a realidade das cidades; ainda que os movimentos contribuam para a formulação e aprovação de leis, nem sempre conseguem transformar a participação formal em mudanças estruturais no espaço urbano.

Em Maricato (2014), no âmbito do movimento pela reforma urbana, está a denúncia do “analfabetismo urbanístico” e a crítica ao esvaziamento político dos espaços participativos. Para a autora, as conquistas institucionais alcançadas ao longo das décadas de 1980 e 1990, como a inclusão de princípios de função social da propriedade na Constituição Federal de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a própria criação do Ministério das Cidades (2003), não resultaram, necessariamente, em transformações efetivas no cotidiano das cidades. O descompasso entre lei e realidade urbana revela-se, sobretudo, na continuidade do modelo de produção capitalista, marcado

pela especulação imobiliária e pela exclusão social, em detrimento dos objetivos proclamados de democratização e justiça socioespacial.

Para Maricato (2014), parte do problema reside na forma fragmentada com que as forças sociais pasEntrevistada Bm a atuar. O que a autora chama de “participativismo” concentra-se em agendas específicas (gênero, raça, meio ambiente, moradia, entre outras) sem considerar a totalidade das contradições impostas pelo capitalismo contemporâneo. Segundo a autora, tal fragmentação fragiliza o movimento pela reforma urbana, pois limita a mobilização popular a pautas pontuais e desarticula a crítica estrutural que poderia questionar o cerne dos mecanismos de produção do espaço urbano. Assim, a participação social tende a ficar restrita a conferências, audiências e conselhos, muitas vezes meramente consultivos, enquanto o controle hegemônico do solo e a definição das prioridades urbanas permanecem nas mãos de elites econômicas e políticas.

Ademais, a autora destaca que a falta de conhecimento acerca dos elementos formadores do espaço urbano (desde o papel dos cartórios e do Ministério Público até o funcionamento do orçamento municipal) perpetua a desigualdade participativa. A desinformação, ou o que a autora chama de “analfabetismo urbanístico”, impede o engajamento crítico e consciente da população nos processos decisórios. Segundo Maricato (2014), romper com essa barreira exige ações voltadas à formação cidadã, de modo que a construção de culturas urbanas democráticas transcenda o caráter formal e atinja o cerne das relações de poder. Em síntese, a contribuição de Maricato situa a luta pela reforma urbana não apenas como conquista de novos marcos legais, mas, sobretudo, como uma mudança cultural e política, voltada para a efetivação do direito à cidade.

Diante dos desafios apontados, torna-se imprescindível discutir a noção de participação para além do enquadramento normativo ou da institucionalização. As contribuições críticas discutidas ao longo desta seção mostram que a gestão democrática do espaço urbano não se efetiva apenas por meio da criação de instâncias participativas formais, mas depende mormente da ampliação do acesso à informação, da valorização dos saberes populares e do fortalecimento de práticas sociais autônomas.

A participação, assim, deve ser compreendida como um processo político em disputa, atravessado por contradições, conflitos e desafios que moldam tanto suas possibilidades quanto os limites. Tais questões, longe de se esgotarem nesta análise, se desdobram em implicações práticas que exigem o olhar atento para as formas concretas de atuação nos espaços urbanos e para as estratégias pelas quais diferentes sujeitos tentam intervir no planejamento e na gestão das cidades.

3.2 Estatuto da Cidade, 25 anos depois: entre a promessa da participação e a persistência das desigualdades.

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representou um marco jurídico e político na trajetória da urbanização brasileira. Fruto da mobilização de amplos setores da sociedade civil, a formulação refletiu décadas de lutas pelo direito à cidade, pela função social da propriedade e pela institucionalização de práticas participativas no planejamento urbano. De acordo com Fernandes (2021), a lei emergiu de um contexto de intensa mobilização social, que buscava romper com a tradição histórico-jurídica marcada pelo descompasso entre a urbanização acelerada e uma base normativa incipiente, especialmente no que tange à estrutura fundiária.

Contudo, passados 25 anos de sua aprovação, torna-se oportuno um balanço crítico que leve em conta os limites de sua implementação frente às contradições estruturais, políticas e, sobretudo, sociais das cidades brasileiras. Os avanços produzidos, a exemplo da criação de instrumentos urbanísticos inovadores, convivem com contradições estruturais que comprometem a efetividade da lei. Entre as conquistas inegáveis destacam-se o aumento expressivo de municípios com planos diretores urbanos e o fortalecimento de espaços participativos.

As reflexões de Rodrigues e Barbosa (2010) enfatizam o papel estratégico dos movimentos populares na conquista e formulação do Estatuto da Cidade. Para os autores, o texto legal não nasceu da prática tecnocrática do Estado ou da elite política tradicional, mas sim de lutas coletivas construídas nas ruas, associações e em diversos fóruns públicos. A origem popular confere ao Estatuto um caráter singular, uma vez que representa a tentativa de institucionalizar o poder popular por meio de instrumentos jurídicos, como os planos diretores participativos, exemplo mais clássico. Ainda que, como afirmam, a efetividade da lei dependa, em parte, da capacidade de mobilização e reivindicação permanente por parte da sociedade organizada, pois “a lei não é uma ferramenta que age por si só” (Rodrigues; Barbosa, 2010, p. 34).

Bassul (2010) oferece leituras históricas e políticas da construção da lei, na qual ressalta o caráter contraditório do processo. Se, por um lado, o Estatuto é fruto da pressão popular, por outro, a tramitação no Congresso foi marcada por disputas entre interesses progressistas e conservadores. O autor alerta que, sem vontade política, os instrumentos legais podem ser capturados por lógicas tecnocráticas e capitalistas e critica a apropriação

privada dos investimentos públicos urbanos e a tecnocracia da gestão ao afirmar que “o planejamento urbano, quando capturado por racionalidades técnicas, reforça a segregação e invisibiliza os conflitos” (Bassul, 2010, p. 72).

No plano jurídico, Fernandes (2010) argumenta que o Estatuto da Cidade consolidou uma nova ordem jurídica urbana no Brasil, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Aponta, por outro lado, que essa ordem legal exige a articulação entre mudança institucional, mobilização social e cultura jurídica transformadora. Caso contrário, corre-se o risco de que a lei seja neutralizada por sistemas jurídicos conservadores e práticas burocráticas que reproduzem a exclusão socioespacial.

Para além do plano jurídico, de acordo com Maricato (2010), o Estatuto da Cidade deve ser compreendido não apenas como instrumento ou inovação legislativa, mas como conquista social oriunda da atuação persistente de movimentos populares, entidades profissionais e pesquisadores que, mesmo em contextos adversos, construíram um arcabouço normativo que articula a justiça urbana à democracia participativa. A autora ressalta, entretanto, que o texto legal, por mais avançado que seja, é insuficiente para transformar realidades urbanas marcadas pela informalidade, segregação e desigualdade estrutural.

O que se observa, ainda hoje, é a dissociação entre o conteúdo normativo da legislação e as condições concretas da aplicação. Como denuncia a autora, muitas cidades brasileiras seguem operando sob lógicas patrimonialistas, nas quais o poder político está profundamente vinculado à propriedade da terra e dos imóveis. Nessa configuração, a função social da propriedade, um dos princípios centrais do Estatuto, é negligenciada por meio de dispositivos legais e práticas administrativas locais.

Vieira (2021) reforça a leitura ao afirmar que, em muitos municípios, as normas de planejamento urbanístico são criadas apenas para atender formalidades legais e evitar sanções, mas sem intencionalidade de subverter a lógica histórica de manutenção do *status quo* de elites urbanas, comprometidas com a reprodução do patrimônio fundiário como ativo de valorização provada. Assim, como destacam ambos os autores, permanece a contradição entre o ideário do direito à cidade e a prática de políticas urbanas que, na realidade, seguem capturadas por interesses patrimonialistas enraizados.

A descentralização conferida pela Constituição Federal de 1988 e reforçada pelo Estatuto da Cidade, ainda de acordo com Maricato (2010), ampliou o protagonismo dos municípios na gestão urbana. Contudo, a autonomia tem se mostrado ambígua: se por um lado fortaleceu experiências participativas e inovadoras, por outro, delegou a municípios

com pouca capacidade técnica e institucional a tarefa de implementar uma legislação complexa, e abriu margem para planos diretores genéricos e sem eficácia regulatória efetiva.

A promessa de participação social, central na construção da lei, também enfrenta sérios desafios. Como observa Fernandes (2010), ainda que a institucionalização de conselhos, conferências e instrumentos participativos tenha avançado, muitas dessas instâncias foram esvaziadas de poder decisório real. A participação, em muitos casos, converteu-se em ritos burocráticos, instrumentalizados por governos e elites locais para legitimar decisões previamente tomadas.

Além disso, os obstáculos à efetivação do Estatuto são ampliados, em parte, pelas dinâmicas do mercado imobiliário e financeirização da terra urbana. Como explica Maricato (2010, p. 14), “a disputa pelo valor de uso ou pelo valor de troca, ou ainda pela apropriação da valorização fundiária ou imobiliária, é mais acirrada na cidade periférica onde estão presentes a escassez de terras urbanizadas e a escassez de moradia”. A terra, tratada como mercadoria, torna-se o epicentro de disputas desiguais, nas quais o direito à cidade se choca com os interesses especulativos e elitistas.

No contexto, a efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto depende da correlação de forças locais, muitas vezes desfavoráveis às camadas populares. A lógica de mercado, como destaca Maricato (2010), segue prevalescente sobre a lógica do direito, o que inverte os propósitos da política urbana contidos na lei. Na prática, observa-se um fenômeno de aplicação seletiva dos instrumentos do Estatuto, apropriados de forma fragmentada por interesses do mercado imobiliário e financeiro. Isso revela o que Fernandes (2021) denomina de “financeirização da cidade”, deslocando a agenda de reforma urbana e do direito coletivo para lógicas de mercantilização do espaço urbano.

Segundo Fernandes (2021), a maior parte dos planos diretores, por exemplo, continua reproduzindo modelos tradicionais de planejamento regulatório, sem enfrentar a estrutura fundiária e a retenção especulativa de terras e imóveis. Como destaca Vieira (2021), as normas urbanísticas em muitos municípios tornam-se instrumentos de caráter meramente formal, incapazes de incidir de fato na dinâmica urbana, e que funcionam muito mais como requisito burocrático para evitar sanções administrativas.

Torna-se imperativo discutir os limites e contradições da participação social na política urbana brasileira, após o Estatuto da Cidade. Para Costa (2021), embora os instrumentos participativos tenham se institucionalizado e se multiplicado nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores, a participação social, em muitos contextos, tem

sido instrumentalizada como mecanismo de legitimação de decisões tomadas previamente por grupos hegemônicos, prática que esvazia o potencial transformador da participação.

Costa (2021) afirma que a promessa de construção coletiva de cidades mais justas e inclusivas tem se confrontado com a persistência de estruturas de poder. Tais estruturas limitam a efetividade dos espaços participativos e produzem contextos nos quais a participação formal convive com a manutenção de lógicas excludentes de espaços urbanos cada vez mais mercantilizado. Para a autora, a radicalização neoliberal das últimas décadas não apenas intensificou a visão da cidade como negócio, mas também esvaziou o conteúdo político da participação social.

Assim, o que se observa é uma participação social reduzida a rituais democráticos que mascaram a perpetuação de interesses privados na condução das políticas urbanas, o que aponta a necessidade de repensar os formatos e a qualidade da participação social para além da dimensão meramente protocolar.

Fernandes (2021) concorda que o esvaziamento da participação popular, originalmente prevista como princípio estruturante do Estatuto da Cidade, é visto como um dos principais problemas. Para o autor, a gestão democrática da cidade, presente no artigo 2º da Lei Federal 10.257/2001, e reforçada pela realização das Conferências das Cidades, dos conselhos de política urbana e pela formulação participativa dos planos diretores, foi sendo minada por sucessivas descontinuidades institucionais e políticas, sobretudo a partir da segunda década de 2000.

O autor também chama atenção para o deslocamento entre os instrumentos e princípios do Estatuto da Cidade e a realidade da aplicação. Muitos planos diretores elaborados ou revisados após 2001, embora teoricamente participativos, foram marcados por práticas simbólicas de consulta, que se aproximam mais da lógica do “teatro institucional” que de efetiva escuta social. O autor afirma que “não houve uma mudança de cultura urbanística no país” (Fernandes, 2021, p. 18), e que a promessa de democratização do planejamento urbano resultou, muitas vezes, em meras ações procedimentais, deslocadas das dinâmicas reais de disputa pelo território.

O mesmo autor argumenta ainda que a gestão democrática foi, de forma progressiva, sendo substituída por modelos burocráticos, voltados à reprodução de interesses de setores dominantes, a exemplo do imobiliário. As Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), por exemplo, embora previstas no Estatuto da Cidade como instrumento de inclusão, foram apropriadas com certa seletividade, muitas vezes em favor de setores mais

articulados politicamente, em detrimento de comunidades mais vulneráveis que continuaram sendo deslocadas.

Outro ponto relevante apontado por Fernandes (2021) é que o enfraquecimento da mobilização social coincidiu com a criminalização de movimentos populares e com o esvaziamento dos espaços de deliberação democrática, como os Conselhos das Cidades, que foram desativados ou deslegitimados entre 2016 e 2022. O autor denuncia que o processo coincide com o contexto mais amplo de retração da esfera pública, alimentado por agendas neoliberais que buscam desregular o papel do Estado na mediação dos conflitos urbanos.

Assim, é fundamental destacar o vácuo deixado pelo governo Bolsonaro na condução da política urbana e na promoção da participação social. Como aponta Santos Júnior (2021), o período foi marcado pelo que o autor chama de “inflexão ultraconservadora” que rompeu com os compromissos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, desestruturou os canais institucionais de participação e interrompeu processos importantes como o ciclo de conferências e o funcionamento regular do Conselho Nacional das Cidades. A ausência de políticas públicas estruturadas, a deslegitimação dos instrumentos democráticos e o alinhamento com agendas pró-mercado contribuíram para o esvaziamento da função social da cidade e da propriedade urbana, que aprofundou desigualdades e inviabilizou a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Nesse panorama, a participação deixou de ser princípio ativo de transformação e passou a ocupar lugar marginal na formulação e aplicação políticas urbanas. Fernandes (2021) afirma que o Direito Urbanístico, tal como concebido no Estatuto da Cidade, foi “abraçado pela metade”, muitas vezes reduzido a ferramenta jurídica vazia, deslocada das lutas sociais que lhe deram origem.

Costa (2021) reverbera o debate ao argumentar que processos participativos teatralizados e pró-formes revelam como a participação tem sido capturada para legitimar decisões que desconsideram as propostas dos segmentos populares e as especificidades locais, inclusive com a liberação de áreas protegidas e especiais para a livre atuação do mercado imobiliário. Mais grave ainda, segundo a autora, é o desvirtuamento dos próprios instrumentos do Estatuto da Cidade, que passam a operar em sentido inverso ao concebido originalmente: a outorga onerosa do direito de construir, pensada para recuperar a mais-

valia da terra urbana¹³, isto é, a valorização adicional que o solo urbano adquire em função de investimentos públicos em infraestrutura e serviços, e não apenas pelo esforço privado dos proprietários, tem sido instrumentalizada para flexibilizar regras de ocupação do solo, o que serve aos interesses especulativos do capital imobiliário.

Embora a gestão democrática tenha sido elevada à condição de princípio jurídico da política urbana, o que se viu, na prática, foi a institucionalização da participação muitas vezes simbólica, controlada e incapaz de desafiar as estruturas de poder consolidadas no espaço urbano ao longo do tempo. Bassul (2021) expõe o processo de esvaziamento da participação, que passou a operar mais como procedimento formal, com audiências públicas, consultas e conselhos, do que como expressão real da sociedade civil nas decisões referentes ao espaço urbano.

O processo, segundo Bassul (2021), longe de ser apenas operacional, está relacionado à concentração política construída nos bastidores da tramitação do Estatuto da Cidade, quando diferentes setores, inclusive o empresariado urbano, aderiram à proposta, desde que seus interesses fossem preservados. Como aponta o autor, tal adesão quase unânime foi possível porque o texto final da lei suavizou os aspectos mais transformadores, o que permitiu ao capital imobiliário seguir expandindo o domínio sobre a cidade.

A crítica central de Bassul (2021) está assentada no fato de que, apesar do avanço normativo, os sujeitos coletivos que lutaram pelo marco legal foram afastados de modo progressivo dos espaços de decisão. O autor utiliza a metáfora “instrumentos sem sujeitos sociais são folhas ao vento” (Bassul, 2021, p. 160), para sintetizar a contradição entre o que está previsto na lei e o que se realiza nas práticas de planejamento urbano. Ou seja, não basta prever instrumentos legais se os grupos sociais mais vulneráveis não têm condições políticas e institucionais de acessá-los, disputá-los e transformá-los em conquistas concretas.

Além disso, o autor destaca que, nos anos seguintes à aprovação do Estatuto, o empresariado urbano fortaleceu a presença nas arenas decisórias, enquanto os movimentos populares, em grande medida, recuaram, inclusive após 2003, contraditoriamente enquanto o “governo popular” assumiu o poder e se esperava que as lutas fossem institucionalmente reconhecidas. O que se viu, de acordo com Bassul (2021), em muitos casos, apesar dos avanços, foi o enfraquecimento da crítica popular, o fechamento de espaços de escuta e a

¹³ Mais-valia da terra urbana corresponde à valorização do solo resultante de ações coletivas e investimentos públicos (infraestrutura, serviços urbanos, equipamentos), apropriada de forma privada pelos proprietários, como discutem autores como Harvey (1980) e Maricato (2010).

substituição do conflito democrático por um tipo de consenso corporativo que naturaliza a desigualdade urbana.

Tal cenário aponta a necessidade de repensar não apenas os formatos e a qualidade da participação social para além de sua dimensão meramente procedimental, mas também de fortalecer os mecanismos de controle social sobre a implementação dos instrumentos urbanísticos.

O contexto se agrava diante da crise democrática atual, com o esvaziamento de conselhos e conferências e o avanço de medidas neoliberais que, segundo Fernandes (2021), ameaçam a função social da propriedade, especialmente diante de propostas como a PEC 80/2019¹⁴, que visa limitar a aplicação de instrumentos como a desapropriação por descumprimento da função social. Tais ofensivas explicitam o caráter de campo de disputa que se tornou o espaço urbano brasileiro.

Além disso, o balanço mostra que o desafio da participação popular permanece central. Apesar dos avanços formais, a qualidade dos processos participativos pode ser questionada, como práticas que reproduzem gestões elitizadas e tecnocráticas, que dificultam a democratização real da gestão urbana, conforme argumenta Vieira (2021). As pré-conferências, conselhos e audiências pública muitas vezes operam como instâncias consultivas, incapazes de contrapor os interesses consolidados no território.

No panorama atual, a reflexão de Fernandes (2021, p. 13) se mantém presente: “Mais do que nunca, o Estatuto da Cidade e o Direito Urbanístico são objeto de disputa sociopolítica renovada e acirrada”. Se, por um lado, o Estatuto da Cidade permanece como marco jurídico com possibilidades transformadoras, por outro lado, sua potência depende da ação combinada de juristas, urbanistas, arquitetos, geógrafos, movimentos sociais e da sociedade civil, os sujeitos capazes de validar o texto legal na arena sociopolítica.

Diante disso, faz-se necessário reivindicar o Estatuto da Cidade como instrumento de reforma urbana efetiva, reforçar a centralidade da função social da propriedade e o combate a retenção especulativa e articular política urbana com a política fundiária, ambiental e habitacional. Em síntese, é importante sair do “teatro normativo” para uma *práxis* urbana comprometida com cidades justas e democráticas.

¹⁴ De acordo com França (2021), a PEC 80/2019, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro e atualmente em tramitação no Senado Federal, propõe alterações significativas nos artigos 182 e 186 da Constituição Federal, justamente aqueles que estabelecem os fundamentos da reforma urbana e da função social da propriedade. Na prática, a proposta visa reduzir as exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana, ao mesmo tempo em que cria barreiras adicionais para desapropriação, e enfraquece instrumentos fundamentais do Estatuto da Cidade para conter a especulação imobiliária e garantir o uso socialmente justo do solo.

A crítica ao modelo de urbanização brasileiro, presente em diversas análises, revela um paradoxo: embora o país tenha avançado do ponto de vista normativo, a realidade urbana continua marcada por indicadores alarmantes de exclusão, desigualdade e precariedade dos serviços, mesmo os mais básicos. A contradição reforça a necessidade de compreender o Estatuto da Cidade não como fim em si mesmo, mas como parte de processos políticos em disputa contínua.

O aniversário de 25 anos do Estatuto da Cidade exige, portanto, não apenas a celebração, mas uma revisão crítica que reconheça seus méritos sem ignorar os limites. Como aponta Maricato (2010), a implementação da política urbana no Brasil segue atravessada por forças conservadoras, contradições institucionais e pela ausência de projetos de desenvolvimento que enfrentem de forma estrutural os problemas urbanos. O desafio que se coloca é o de retomar a luta pela reforma urbana em sua radicalidade original e atualizar seus objetivos diante do novo cenário urbano e político do país.

Portanto, é essencial reconhecer que a gestão democrática da cidade permanece como um ideal em disputa, conforme Fernandes (2021). A participação popular, apesar de prevista legalmente, foi sendo esvaziada como prática política, e sua ausência compromete seriamente a capacidade do Estatuto da Cidade de promover cidades mais justas e inclusivas. Todavia, isso só será possível se a participação social for recolocada no centro do processo de planejamento urbano, não como formalidade, mas como prática transformadora.

3.3 Rio de Contas e a ausência do plano diretor: quais espaços restam para a participação social?

A análise da legislação municipal de Rio de Contas mostra que a participação não foi inaugurada pelo Plano Diretor Participativo (PDP), mas já estava prevista em instrumentos normativos anteriores. Tais dispositivos legais abriram portas para a institucionalização de canais de participação da sociedade civil, o que indica a importância do engajamento no planejamento e gestão da cidade. Contudo, ainda que a legislação previsse aberturas, permanece a questão de pensar em que medida os dispositivos se materializaram em práticas efetivas de participação, e não apenas em previsões formais, o que complexifica a compreensão da participação como conquista consolidada ou como possibilidade em disputa.

A criação de conselhos, fóruns e fundos municipais em Rio de Contas, ao longo da década de 2000, revela o esforço de institucionalização de espaços de participação social em consonância com o que preconiza a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Cidade. Tais mecanismos surgiram como instâncias formais de deliberação, consulta e fiscalização, supostamente voltadas a ampliar a presença da sociedade civil na formulação e acompanhamento de políticas públicas.

A Lei nº 06/1998 instituiu o Conselho Municipal de Saúde, a qual previa a representação de usuários, sindicatos, profissionais e gestores, em consonância com os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse arranjo jurídico sinalizava a intenção de incluir múltiplos segmentos na fiscalização e formulação das políticas de saúde, mas também levantava questões sobre a autonomia real dos representantes diante da forte presença do poder público na composição.

Na área da educação, a Lei nº 12/2003 reformulou a legislação de 1997 e criou o Conselho Municipal de Educação, estruturado com a participação de professores, diretores escolares, pais de Estudantes, entidades civis e representantes do Executivo. O Conselho surgiu como espaço formal de acompanhamento e deliberação da política educacional, embora persista a tensão entre a previsão de participação e a capacidade de garantir voz ativa a sujeitos externos ao governo local.

Em 2001, a Lei nº 10, que dispôs sobre o Plano Plurianual (PPA) 2002/2005, estabeleceu diretrizes voltadas ao enfrentamento de problemas sociais e à promoção do desenvolvimento local. Ainda que não tenha criado conselhos específicos, o PPA já apontava para a necessidade de articulação com a sociedade civil, e configurou-se como marco legal que reforçava a ideia de planejamento econômico participativo no município. A questão que se coloca é em que medida a iniciativa dialogou com práticas concretas de consulta e envolvimento comunitário.

No mesmo ano, foi instituído o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), por meio de legislação de 2001. Suas atribuições incluíram propor normas, fiscalizar atividades potencialmente poluidoras, promover campanhas educativas e articular-se com os órgãos federais e estaduais. O desenho institucional ampliava o leque de participação, mas também demandava estrutura e engajamento permanentes para além da formalização jurídica, o que limitava sua capacidade de atuação efetiva.

Já em 2005, a Lei nº 16 criou o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), concebido como órgão paritário entre o governo e sociedade civil. Suas competências incluíam deliberação e fiscalização da política de assistência social no município, o que

reforçava o caráter de controle social ativo. Contudo, a efetividade do instrumento dependia de fatores como a regularidade das reuniões, a garantia de recursos e a real possibilidade de os representantes da sociedade civil influírem nas decisões.

Ainda em 2005, a Lei nº 21 instituiu o Fórum da Agenda 21 Local, considerado o mais emblemático entre os instrumentos normativos voltados à participação social em Rio de Contas. Em sintonia com diretrizes nacionais de sustentabilidade, previa a integração entre poder público e sociedade civil para construção e acompanhamento de políticas locais, o que lhe conferiu caráter mais amplo que os demais conselhos setoriais. Por outro lado, apesar da relevância, a simples previsão legal não assegurava a efetividade da participação: a atuação estava condicionada à capacidade de mobilização da comunidade, da regularidade das reuniões e do compromisso do poder público em viabilizar condições institucionais para o funcionamento. Assim, embora representasse importante abertura para o diálogo democrático, permanecia a questão da profundidade e da efetividade da participação no contexto municipal.

Esses instrumentos, ao serem criados antes do PDO, revelam que a legislação municipal já vinha abrindo canais formais de participação social em áreas estratégicas. Entretanto, questiona-se o quanto os espaços conseguiram transcender a dimensão normativa e se converter em práticas concretas de envolvimento comunitário, frente às limitações de autonomia, de recursos e de representatividade que acompanhavam sua implementação.

A fim de sistematizar os dispositivos legais que instituíram canais formais de participação social em Rio de Contas antes da elaboração do projeto do Plano Diretor Participativo, o quadro a seguir apresenta a síntese dos principais instrumentos normativos municipais voltados à criação de conselhos e fóruns setoriais. Tal organização permite visualizar os campos temáticos abrangidos, os objetivos propostos e as formas previstas de articulação entre poder público e sociedade civil, o que favorece a leitura crítica da institucionalização da participação no contexto local (Quadro 2).

Por um lado, a diversidade temática dos conselhos demonstra a tentativa de descentralização das políticas públicas: educação, saúde, assistência social, turismo, meio ambiente e patrimônio cultural. Essa capilaridade indica a preocupação em incluir diferentes setores da vida comunitária nos processos decisórios, ao reconhecer que a complexidade da gestão municipal demanda múltiplos olhares.

Por outro lado, a mesma diversidade pode levantar questões do grau de articulação entre tais espaços e de como se davam as conexões efetivas entre as discussões ocorridas

nos conselhos e os processos decisórios do poder institucional. A multiplicidade de instâncias, embora rica do ponto de vista institucional, pode também refletir fragmentação ou sobreposição de funções. Surge, assim, a dúvida se os espaços dialogavam entre si, se havia estratégias unificadas de participação ou se predominavam apenas iniciativas pontuais e setoriais.

Quadro 2 – Rio de Contas/BA, Instrumentos de participação social por área de atuação, 1998 - 2005.

Instrumento	Ano	Área	Participação Prevista	Função
Conselho Municipal de Saúde	1998	Saúde	Usuários, profissionais, sindicatos, gestores	Deliberação e fiscalização da política de saúde
Conselho Municipal de Educação	2003	Educação	Professores, diretores, pais, entidades civis, executivo	Acompanhamento e normatização das políticas educacionais
Plano Plurianual (PPA)	2001	Planejamento Orçamentário	Articulação com a sociedade civil (sem conselhos específicos)	Planejamento das ações públicas municipais
Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA)	2001	Meio Ambiente	Representantes do poder público e da comunidade	Fiscalização ambiental e proposição de normas
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	2005	Assistência Social	Paridade entre governo e sociedade civil	Deliberação e controle da política de assistência social
Fórum da Agenda 21 Local	2005	Desenvolvimento Sustentável	Poder público, entidades civis, associações, universidades, movimentos sociais	Construção e acompanhamento de políticas sustentáveis com base em participação ampliada

Fonte: Diário Oficial de Rio de Contas. Elaboração: Alexandre Dias (2025).

Além disso, embora a legislação que os regulamenta preveja a presença da sociedade civil, é necessário refletir o grau de autonomia e representatividade de tais conselhos. O predomínio de representantes indicados ou ligados ao poder executivo local, a ausência de critérios amplamente participativos para escolha de conselheiros e a limitação do caráter deliberativo de muitas das instâncias suscitam tensões acerca da natureza da participação exercida. Coloca-se em questão em que medida os espaços garantiram vozes plurais e até que ponto funcionavam como ferramentas de escuta ativa, e não apenas como de legitimação de decisões estabelecidas previamente.

Outra questão que emerge diz respeito à continuidade e regularidade de funcionamento desses espaços. A legislação estabelece suas competências, mas não assegura necessariamente os meios técnicos, operacionais e financeiros para a atuação efetiva. Tal aspecto abre margem para indagar se tais conselhos e fóruns atuavam de modo constante e com o impacto prático ou se existiam apenas formalmente. Haveria, então, o que se entende por participação protocolar, sem incorporar de fato a sociedade nos processos de planejamento e gestão?

A atuação desses espaços também provoca indagações acerca dos sujeitos que de fato participavam. Ainda que a legislação mencione representantes de associações, sindicatos e comunidades, permanece em aberto o debate da capacidade de acesso e permanência dos segmentos mais vulneráveis nesses espaços. As estruturas de participação poderiam favorecer o engajamento de setores diversos da sociedade, mas ao mesmo tempo corriam o risco de serem ocupadas ou cooptadas por grupos já inseridos nas redes políticas e institucionais do município.

Um aspecto central a ser considerado diz respeito à paridade dos conselhos. As legislações que regulamentam esses instrumentos costumam prever a composição por representantes do poder institucional e da sociedade civil, algo que indica a busca por equilíbrio diversidade de vozes. Contudo, ainda que formalmente tal paridade estivesse assegurada, é necessário discutir de que forma ela se concretizava na prática: quem, de fato, ocupava os espaços? Quais setores da sociedade conseguiam se fazer presentes? A reflexão é fundamental, pois a simples previsão legal não garante, por si só, a efetividade da participação plural e representativa.

Outro ponto relevante refere-se ao fato de que muitos dos conselhos criados no município não estavam diretamente voltados ao planejamento urbano. A atuação se concentrava em áreas específicas, como saúde, educação, assistência social ou meio ambiente, mas as deliberações e encaminhamentos impactavam, ainda que de forma indireta, a vida urbana. Em Rio de Contas, questões como a gestão de serviços básicos, a preservação ambiental ou a definição de políticas sociais reverberavam no espaço da cidade, o que configurou uma participação social que, mesmo sem se apresentar como planejamento urbano em sentido estrito, dialogava com ele de maneira significativa.

Nesse contexto, torna-se importante ressaltar um traço observado em Rio de Contas. O planejamento e a gestão urbanos aconteciam de forma diluída em diferentes conselhos setoriais, sem instâncias próprias e permanentes voltadas à questão urbana. Não havia, por exemplo, conselho de habitação ou conselho da cidade. Esse arranjo não

constitui exclusividade das pequenas cidades, pois a fragmentação setorial da gestão pública atravessa municípios de diferentes portes e decorre do próprio desenho das políticas urbanas no país. O que o caso de Rio de Contas evidencia é o modo particular como a dispersão se combinava, no município, com a ausência de uma instância específica de planejamento urbano e com a baixa institucionalização do tema na agenda local. Contudo, em 2009, realizou-se a Conferência Municipal das Cidades, convocada pelo Decreto nº 53/2009, como etapa preparatória da 4ª Conferência Estadual. Embora o evento tenha representado um momento relevante de participação e debate sobre o desenvolvimento urbano, sua natureza pontual reforça a percepção de que a participação não se consolidava de forma contínua na esfera do planejamento urbano.

A realização de conferências municipais em Rio de Contas, ao longo das últimas décadas, representa esforços formais de institucionalização da participação social em diferentes áreas da gestão pública. Eventos como as conferências de educação, cultura, saúde, meio ambiente e, pontualmente, de desenvolvimento urbano, foram convocados por meio de decretos e portarias municipais, muitas vezes articulados às etapas estaduais e nacionais. Para melhor compreender tal dinâmica, o Quadro 3 apresenta a sistematização das conferências, o ano de realização, a base legal que as convocou e suas respectivas áreas de atuação.

A partir da sistematização apresentada, observa-se que a realização de conferências tem se dado de forma irregular e com pouca institucionalização continuada. Embora o campo da educação demonstre certa regularidade, com conferências em 2017 e 2021, nas demais áreas a lógica é marcada por descontinuidades e longos intervalos, como no caso da cultura, cuja lacuna entre 2011 e 2023 revela a ausência de políticas estruturadas de participação no setor. A conferência da cidade, ocorrida em 2009, também se apresenta como evento isolado, sem reedições posteriores, o que fragiliza a capacidade de articulação com planejamento urbano no município.

Outro aspecto importante a ser destacado é o caráter esporádico das iniciativas. Em geral, as conferências são realizadas como resposta a convocações externas, estaduais ou federais, e não como parte da cultura política local de participação. Isso demonstra que, embora existam momentos pontuais de escuta e mobilização, tais práticas ainda não foram incorporadas de forma sistemática à rotina administrativa municipal.

Além disso, segundo as publicações do Diário Municipal de Rio de Contas, a ausência de conselhos permanentes vinculados a algumas das áreas de meio ambiente, cultura e políticas urbanas contribui para a fragilidade da continuidade das ações

deliberadas nas conferências. Sem dispositivos de acompanhamento entre uma conferência e outra, as propostas debatidas tendem a se perder no curso do tempo, o que esvazia o potencial desses espaços como ferramentas efetivas de planejamento e gestão democrática.

Quadro 3 - Conferências Municipais realizadas, Rio de Contas, 2009–2023.

Ano	Conferência	Base legal	Observações
2009	I Conferência Municipal de Cultura	Decreto nº 47/2009	Etapa da III Conferência Estadual e II Nacional de Cultura.
2009	Conferência Municipal das Cidades	Decreto nº 53/2009	Tema: “Cidades para Todos e Todas”. Portaria nº 353/2009 nomeou Comissão Preparatória.
2011	II Conferência Municipal de Cultura	Decreto nº 116/2011	Articulada à Conferência Estadual de Cultura.
2013	I Conferência Municipal Infantojuvenil do Meio Ambiente	Decreto nº 017/2013	Parte da II Estadual e IV Nacional Infantojuvenil de Meio Ambiente.
2015	II Conferência Municipal de Saúde	Resolução CMS nº 03/2015	Convocada pelo Conselho Municipal de Saúde.
2017	I Conferência Municipal de Educação	Decreto nº 197/2017	Tema: consolidação do Sistema Nacional de Educação.
2021	II Conferência Municipal de Educação	Decreto nº 065/2021	Continuidade do debate sobre PNE e SNE.
2023	III Conferência Municipal de Cultura	Regimento Interno publicado	Tema: “Democracia e Direito à Cultura”.

Fonte: Diário Oficial do Município. Elaboração: Alexandre Dias (2025).

A propósito, a realização da Conferência Municipal das Cidades em 2009, ainda que significativa, foi acompanhada da Portaria nº 361/2009, que designou a equipe técnica responsável pela execução do Plano Diretor Participativo. Tal movimento mostra que, apesar de a conferência abrir espaço para o debate público, o processo de elaboração do plano foi rapidamente institucionalizado sob a coordenação de técnicos previamente escolhidos pelo Executivo Municipal, o que coloca em discussão o quanto as deliberações da conferência foram de fato incorporadas.

Ao definir os membros da equipe técnica, a Portaria abre espaço para debates a respeito do modelo de condução centralizada do processo, no qual a sociedade civil ocupava, ou não, espaço deliberativo proporcional. Embora a composição previsse profissionais de diferentes áreas, persiste a dúvida se tal arranjo configurava a ampliação da participação ou apenas a formalidade para legitimar processos direcionados previamente.

O panorama permite problematizar a relação entre momentos pontuais de mobilização, como a conferência, e a institucionalização da elaboração do plano diretor. Enquanto a conferência apresentava potencial de inclusão de diferentes vozes, a portaria sinalizava o retorno ao controle técnico e administrativo, o que contribui para a criação de um hiato entre o discurso da participação e a efetiva tradução em práticas de planejamento urbano.

Dessa forma, a sequência entre a Conferência Municipal das Cidades e a instituição da equipe técnica para o Plano Diretor Participativo revelou, em Rio de Contas, dilemas entre forma e efetividade. A participação social apareceu como princípio formal, mas a eficácia foi diluída diante da centralização das decisões no poder local. O contraste entre a abertura pontual ao diálogo e a condução técnica posterior reforça a perspectiva de que o planejamento urbano, em vez de se consolidar como prática coletiva e integrada, permaneceu fragmentado, setorizado e distante da articulação com a sociedade. Estudos sobre o poder local em pequenas cidades, como os de Endlich (2006), sugerem que o descompasso entre abertura formal e centralização decisória dialoga com tendências mais amplas, hipótese cuja confirmação demandaria a análise comparada de outros municípios.

A análise das legislações e dos decretos municipais mostra ainda que, antes da elaboração do Plano Diretor Participativo, Rio de Contas já possuía uma série de instrumentos normativos que previam e organizavam a participação social. Conselhos setoriais, fóruns temáticos, fundos municipais e conferências, cada um a seu modo, abriram espaços formais de diálogo entre poder institucional e sociedade civil. Tal arranjo normativo mostra que a participação não era tema ausente do município, mas já integrava o repertório político local.

Entretanto, ao analisar a efetividade dos instrumentos, observa-se que a participação social se configurava de modo fragmentado e, em muitos casos, em caráter esporádico. A sistematização das conferências municipais, apresentada anteriormente, revela lacunas temporais significativas e a ausência de periodicidade. Tal descontinuidade, somada a falta de conselhos permanentes em áreas estratégicas como habitação e planejamento urbano, pode ter limitado a possibilidade de que os debates participativos se traduzissem em políticas contínuas, articuladas e de longo prazo.

Outro elemento que merece destaque é a atuação centralizada do Executivo Municipal no processo. A condução das nomeações para conselhos, a organização das conferências e a definição de equipes técnicas revelam a permanência de lógicas

verticalizadas, em que a sociedade civil era chamada a participar, mas sob a mediação e o controle direto do poder público.

Dessa forma, a seção revela que os canais de participação em Rio de Contas antes do Plano Diretor Participativo estavam presentes e até ampliados em algumas áreas, mesmo apresentando fragilidades quanto à regularidade, à articulação entre si e à autonomia frente ao Executivo local. O quadro permite compreender que o PDP não surge em um vazio institucional, mas se insere em um cenário em que a participação já era prevista e experimentada, embora de maneira limitada e descontínua, o que abre espaço para o debate do quanto o plano representou (ou não) avanço qualitativo no processo.

Em 2010, o poder público municipal de Rio de Contas promoveu a elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP), na qual reuniu técnicos contratados, secretarias da administração e representantes da população (Rio de Contas, 2010). À primeira vista, o projeto se apresentava como a oportunidade de construir diretrizes capazes de contemplar os diversos segmentos sociais, orientadas pela perspectiva de desenvolvimento equitativo em todo o território municipal. A iniciativa dialogava diretamente com os princípios do Estatuto da Cidade, de 2001, ao buscar mecanismos participativos e instrumentos legais para a política urbana. Cabe salientar, ademais, que Rio de Contas, mesmo possuindo menos de 20 mil habitantes, se enquadra na obrigatoriedade de elaborar plano diretor por integrar área de especial interesse turístico, conforme estabelece o Artigo 41 do referido Estatuto (Brasil, 2001).

Formulado ainda sob influência dos movimentos que nortearam a Agenda 21¹⁵, o projeto do PDP de Rio Contas foi pensado de acordo com as tendências de inclusão da população na sua elaboração. Mediante a realização de audiências públicas, a população foi chamada a participar da tomada de decisões e se inteirar das propostas e ações que, naquele momento, contemplavam o plano (Foto 3). Os trabalhos do PDP foram concluídos em 2010, sob a expectativa de se tornar o marco da política urbana local, pois trazia na sua essência a ideia da gestão democrática que, seguindo os pressupostos do Estatuto das Cidades e da Lei Orgânica do Município, agregava valor ao documento.

Por outro lado, mesmo com a adoção de instrumentos participativos e a

¹⁵ A Agenda 21, elaborada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), foi concebida como um plano de ação global voltado à promoção do desenvolvimento sustentável. No entanto, estudos críticos apontam que sua formulação e, sobretudo, sua implementação sofreram profundas limitações. Segundo Piga, Mansano e Mostagi (2016), expressa visões de sustentabilidade subordinadas à lógica de mercado e práticas tecnocráticas, que esvaziavam o debate político ao substituir a transformação estrutural por medidas pontuais e consensuais. Tais autoras destacam ainda que, apesar do discurso participativo, a Agenda 21, quase sempre, operou como instrumento simbólico, sem capacidade efetiva de mobilização social ou enfrentamento das contradições socioambientais do modelo capitalista vigente.

mobilização comunitária que marcou a construção do projeto do PDP em Rio de Contas, persistem questões relevantes sobre a natureza e os limites do processo. A forma como se deu a interlocução entre poder público, os técnicos e a população suscitam reflexões de quais vozes foram ouvidas e quais permaneceram à margem do processo decisório. Além disso, as dinâmicas institucionais que orientaram os trabalhos demandam olhares atentos para os modos como o discurso técnico e a mediação institucional podem, muitas vezes, esvaziar, ou até neutralizar, as experiências populares de organização e reivindicação. Tais dinâmicas instigam a pensar o planejamento não apenas como técnica, mas como campo de disputa social em constante reconfiguração.

A experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo naquele momento da política urbana de Rio de Contas teve ainda mais relevância quando se considera o histórico de intervenções pontuais e pouco articuladas que anteriormente caracterizaram o espectro do planejamento local. Ao formalizar um cronograma de etapas (diagnóstico, leitura comunitária, pactuação de propostas e submissão da minuta de lei), o PDP pode ser lido como ferramenta para organizar demandas e ampliar o debate público, o que permitia a municipalidade discutir e propor diretrizes claras de ocupação do solo, uso da propriedade e definição de áreas prioritárias.

Foto 3 – Rio de Contas/BA, Audiência pública para elaboração do PDP, 2010.



Fonte: Rio de Contas (2010)

A propósito, a minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo (PDP) de Rio de Contas (2010) revela avanços significativos no campo normativo, alinhando-se aos princípios do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), ao reconhecer a participação social como eixo estruturante do planejamento urbano local. A disposição se manifesta, por exemplo, no Artigo 4º, inciso V, que prevê a promoção da participação cidadã “nas decisões dos agentes públicos e privados que afetam a organização do espaço” (Rio de Contas, 2010, p. 2). Além disso, instrumentos como conselhos multissetoriais e gestão orçamentária participativa apontam para a tentativa de criar instâncias permanentes de diálogo entre poder público e sociedade civil.

No caso, o não encaminhamento do projeto à votação revela não apenas a fragilidade institucional de pequenos municípios para cumprir as exigências do Estatuto da Cidade, mas também o quanto a participação social pode ser capturada por elites políticas locais, quando não acompanhada de pressões e mobilização contínuas da sociedade civil organizada. Assim, a comunidade, que deveria ser protagonista do processo, acaba confinada à condição de expectadora.

Portanto, a não aprovação do Plano Diretor Participativo de Rio de Contas revela o paradoxo de um instrumento pensado como participativo, mas que depende da intermediação política de uma Câmara de Vereadores que nem sempre atua de forma alinhada aos princípios de gestão democrática da cidade. Em síntese, sem pressão popular, transparência e continuidade de espaços deliberativos, o risco é a participação se reduzir a uma formalidade inscrita em um texto normativo que jamais cumpriu sua função social, a de, em tese, orientar a construção de um urbano inclusivo, justo e democrático.

Contudo, o processo enfrentou entraves de natureza política e administrativa, expressos, por exemplo, no “engavetamento” do projeto ou na ausência de encaminhamentos efetivos após a entrega do material à Câmara Municipal. Tais dificuldades ilustram a distância que ainda existe entre a elaboração participativa de um plano e a concretização em políticas públicas. Apesar disso, o projeto do PDP representou um marco metodológico ao propor, de forma singular, a conjugação entre a leitura técnica e a leitura comunitária, algo fundamental para cidades que buscam alinhar desenvolvimento urbano e justiça socioespacial¹⁶.

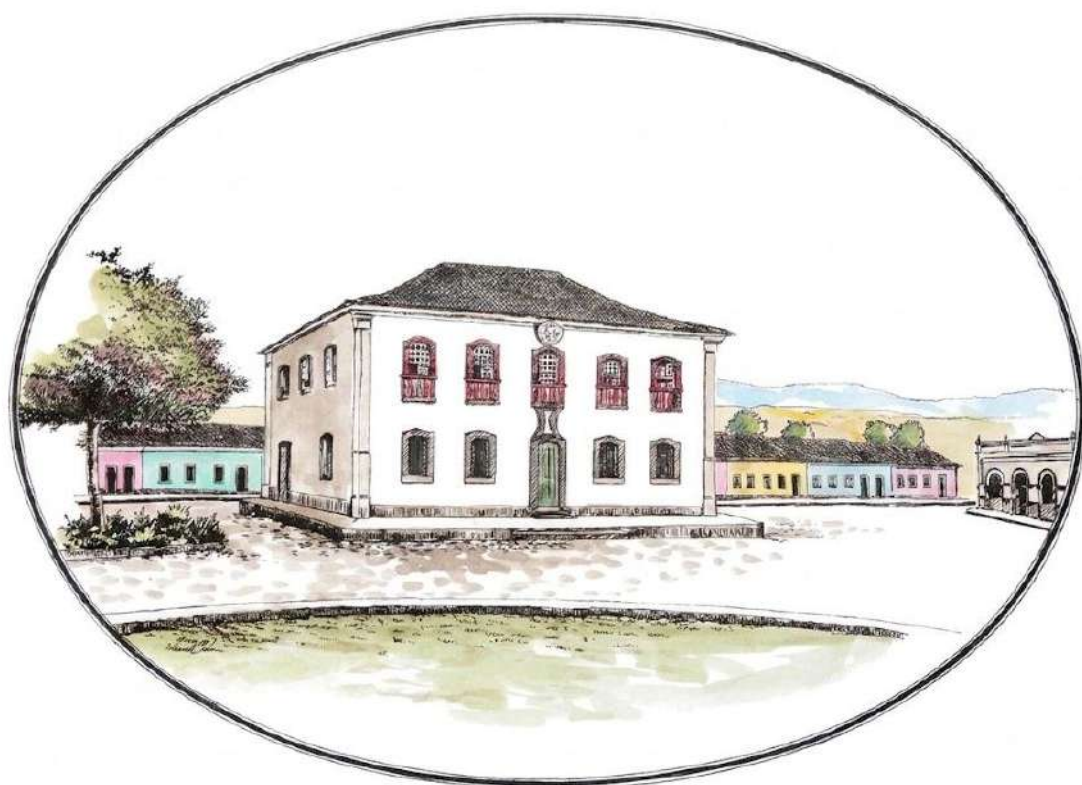
Ao observar a trajetória institucional de Rio de Contas, é possível compreender a participação social como uma espécie de linha do tempo, na qual diferentes marcos foram

¹⁶ Informação obtida por meio de comunicação pessoal com membro da equipe de coordenação do projeto do Plano Diretor Participativo de Rio de Contas, 12 de março de 2025.

se somando ao longo dos anos. A criação dos conselhos setoriais a partir de 1998, seguida da realização de conferências municipais em áreas como saúde, educação, cultura, meio ambiente e, de forma pontual, a conferência da cidade em 2009, e mesmo a realização de audiências públicas para elaboração do PDP, em 2010, revelam processos de estruturação gradual dos canais de envolvimento da sociedade civil, os quais sugerem que a participação foi sendo construída e ampliada juridicamente, em sintonia com as diretrizes nacionais de democratização da gestão pública.

Contudo, ao mesmo tempo em que a linha do tempo aponta para avanços formais, permanece a tensão sobre em que medida as experiências se configuram como participação social efetiva no planejamento urbano. A fragmentação entre conselhos gestores, a descontinuidade das conferências e a centralidade das ações do poder público local no controle dos processos colocam em questão a profundidade da participação. Assim, mais do que percurso linear, a linha do tempo da participação em Rio de Contas revela processos marcados por avanços normativos, mas, ao mesmo tempo, suscita pensar os limites práticos nos quais a promessa de democratização convive com a dificuldade de articular, de modo contínuo e autônomo, a sociedade civil ao planejamento da cidade.

4. OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA: ABORDAGEM, INSTRUMENTOS E TRABALHO DE CAMPO.



Rio de Contas 89.

Capitão General 2023

Reprodução autorizada pelo autor

O presente capítulo tem por objetivo apresentar, de forma transparente e reflexiva, os caminhos metodológicos percorridos ao longo desta investigação, ao passo que busca explicitar não apenas os procedimentos adotados, mas as escolhas, os dilemas e os desafios que marcaram o processo de pesquisa. O trabalho de campo estendeu-se por treze meses, entre janeiro de 2025 e fevereiro de 2026, e compreendeu diferentes estratégias de coleta de dados, articuladas de modo complementar: rodas de conversa, entrevistas semiestruturadas individuais e coletivas, observação participante e levantamento documental.

A opção por uma abordagem qualitativa, fundamentada na perspectiva crítica, não se configurou como simples escolha técnica, mas como posicionamento epistemológico e político comprometido com a compreensão das contradições que estruturam a participação social no planejamento das pequenas cidades. A seguir, descrevem-se os instrumentos utilizados, sua aplicação e o perfil dos sujeitos envolvidos. O Quadro 4 apresenta a síntese das atividades realizadas.

As rodas de conversa constituíram a estratégia metodológica central desta pesquisa. Enquanto instrumento de coleta de dados, a roda de conversa caracteriza-se como espaço dialógico horizontal, no qual os sujeitos participantes constroem coletivamente narrativas, memórias e interpretações sobre um tema, sem que haja hierarquia entre pesquisador e pesquisado, como preconizam Moura e Lima (2014). A escolha esteve alinhada ao objetivo de compreender as visões, demandas e experiências dos diferentes sujeitos envolvidos na dinâmica urbana local, a fim de favorecer o diálogo aberto em lugar de respostas padronizadas.

Foram realizadas duas rodas de conversa com grupos distintos. A primeira ocorreu em maio de 2025 e reuniu quinze estudantes do 3.º ano do Ensino Médio, todos com dezoito anos ou mais, selecionados pela escola parceira (foto 4). A abordagem foi prática e reflexiva, buscando engajá-los no debate sobre o papel dos jovens no desenvolvimento urbano. A segunda roda de conversa aconteceu em janeiro de 2026, com a participação de sete moradores de Rio de Contas, incluindo pessoas que vivenciaram os processos de elaboração dos planos diretores de 2004 e 2010, bem como lideranças comunitárias. Nesse grupo, o roteiro abordou questões históricas e atuais relacionadas à participação social, os desafios enfrentados e as expectativas quanto ao futuro da cidade (Quadro 5 e foto 5).

Quadro 4 - Rio de Contas/BA, Síntese dos instrumentos de coleta de dados, 2025-2026.

Instrumento	Participantes (nº)	Perfil Geral	Data / Período
Roda de conversa – moradores.	7	Adultos residentes em Rio de Contas, incluindo pessoas que vivenciaram os processos do PDP de 2004 e 2010	Janeiro de 2026
Roda de conversa - estudantes do Ensino Médio.	15	Estudantes do 3.º ano, todos com 18 anos ou mais, selecionados pela escola.	Maio de 2025
Entrevista coletiva - movimento social e associação.	2	Representantes de movimento social e de associação comunitária do município.	Agosto de 2025
Entrevista coletiva - equipe do PDP.	2	Pessoas que atuaram diretamente na equipe responsável pelo Plano Diretor Participativo.	Janeiro de 2025
Entrevista individual - técnico do PDP.	1	Técnico da equipe responsável pela elaboração do PDP.	Março de 2025
Entrevistas não realizadas.	—	Secretário de Administração (agenda sistematicamente indisponível); roda de conversa com conselheiros gestores (dificuldades de articulação e remarcações sucessivas).	—

Fonte: Pesquisa de campo, 2025-2026.

Foto 4 - Rio de Contas/BA, Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio, 2025.

Fonte: Pesquisa de campo, 2025.

Quadro 5 - Rio de Contas /BA, Perfil dos participantes da roda de conversa com moradores, 2026.

Código	Perfil profissional	Vínculo institucional	Setor de atuação
RC-M01	Profissional da educação	Servidor(a) da rede municipal de ensino	Educação pública municipal
RC-M02	Servidora pública federal	Servidora federal em exercício no município	Serviço público federal
RC-M03	Profissional de saúde	Médico(a) atuante no município	Saúde
RC-M04	Comerciante	Empresário(a) do comércio local	Setor privado / comércio
RC-M05	Arquiteto(a)	Profissional liberal, recém-formado(a)	Planejamento e construção civil
RC-M06	Servidor público federal	Servidor federal da área da justiça em exercício no município	Serviço público federal / Justiça
RC-M07	Servidora pública municipal contratada	Contratada da Prefeitura Municipal, em exercício em secretaria municipal	Administração pública municipal

Fonte: Pesquisa de campo, 2026.

Nota: Os participantes são identificados por códigos para preservação do anonimato, conforme compromisso ético assumido no TCLE.

Cada roda de conversa seguiu uma estrutura planejada, com duração aproximada de noventa minutos, organizada em cinco etapas: abertura e integração, com dinâmica inicial para engajamento; contextualização sobre o planejamento urbano e exemplos específicos de Rio de Contas; discussões temáticas orientadas por eixos como desafios da participação e propostas para o futuro; atividades em grupo, com diagnósticos e projeções sobre a cidade; e encerramento com síntese das discussões.

As rodas de conversa foram adotadas como instrumento de coleta dialógica, conforme Moura e Lima (2014), por possibilitarem que os sujeitos não apenas respondam perguntas, mas construam coletivamente sentidos e análises sobre suas próprias experiências. No grupo da comunidade, a atividade promoveu espaço para memória coletiva e avaliação crítica dos processos participativos em diferentes momentos históricos. Com os estudantes, a metodologia buscou analisar o interesse pela gestão urbana e investigar o olhar dos jovens como sujeitos de transformação.

Foto 5 – Rio de Contas/BA, Roda de conversa com moradores, 2026.



Fonte: Pesquisa de campo, 2026.

Além das rodas de conversa, foram realizadas três entrevistas semiestruturadas. Em janeiro de 2025, foi conduzida uma entrevista coletiva com dois sujeitos que integraram a equipe responsável pela elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Rio de Contas. Em março de 2025, realizou-se entrevista individual com um técnico da mesma equipe técnica do PDP, a fim de reconstruir aspectos do processo metodológico adotado, identificar entraves políticos e institucionais e captar leituras dos objetivos e desdobramentos do plano. Em agosto de 2025, foi conduzida entrevista coletiva com dois sujeitos vinculados a movimento social e associação comunitária do município. Ao conjugar perspectivas técnicas, institucionais e populares, esta opção metodológica pretendeu construir análises plurais da participação social no planejamento de pequenas cidades.

As entrevistas semiestruturadas e as rodas de conversa foram analisadas por meio de análise temática de orientação crítica, conforme Minayo (2007; 2014). O processo seguiu três etapas articuladas. Na primeira, realizou-se a leitura das transcrições e das anotações de campo, com o objetivo de identificar os sentidos gerais presentes nas falas. Na segunda, foram mapeadas as unidades de sentido recorrentes nos diferentes grupos de participantes, como o medo de retaliação, o esvaziamento dos conselhos municipais, a ausência de retorno sobre as contribuições e a participação episódica sem organização

permanente. Na terceira, essas unidades foram agrupadas em categorias analíticas à luz do referencial teórico, o que gerou as seções do capítulo empírico. O conceito de *performance*, que constitui a síntese interpretativa do Capítulo 5, emergiu desse processo de análise como categoria transversal, construído a partir dele.

Duas atividades planejadas originalmente não puderam ser realizadas. A entrevista com o Secretário de Administração municipal atual não ocorreu em razão da sistemática indisponibilidade de agenda alegada pelo gestor ao longo de múltiplas tentativas de contato, entre agosto de 2025 e janeiro de 2026. A roda de conversa com conselheiros dos conselhos gestores municipais também não se concretizou, diante das dificuldades persistentes de articulação dos participantes, que envolveram alegações de horários incompatíveis, dificuldades com plataformas digitais de reunião e remarcações reiteradas.

Em determinado momento, o processo de mobilização foi diretamente atravessado por interferência de agente político local, que buscou desestimular a participação de potenciais convidados. Tais ausências não constituem lacunas acidentais, mas revelam, em si mesmas, dimensões importantes das relações de poder que estruturam a vida política local, e são analisadas como dado empírico relevante ao longo desta dissertação.

4.1 Trabalho de campo e observação participante: olhar o cotidiano da cidade.

Para além da análise documental, das entrevistas e das rodas de conversa, o trabalho de campo envolveu períodos de observação direta e participante em Rio de Contas, que permitiram apreender dimensões da vida urbana nem sempre capturadas por documentos ou narrativas formais. A observação participante, enquanto técnica metodológica consagrada nas ciências sociais, conforme Minayo (2014), consiste na inserção prolongada do pesquisador no contexto investigativo, buscando compreender as práticas, relações e significados que estruturam o cotidiano dos sujeitos.

No caso desta dissertação, a observação participante beneficiou-se do fato de o pesquisador ser nativo de Rio de Contas, inserido nas dinâmicas locais não apenas como investigador, mas também como morador e professor no município. Tal condição apresentou vantagens e desafios. Se, por um lado, facilitou o acesso a espaços, pessoas e informações, por outro, exigiu vigilância constante para evitar naturalizações ou reproduções acríticas dos discursos locais.

As observações concentraram-se em diferentes espaços e situações. Foram acompanhadas reuniões de conselhos municipais, quando essas ocorreram durante o

período da pesquisa, com atenção para as dinâmicas de participação, os temas debatidos, as relações de poder entre os conselheiros e a presença ou ausência da população (foto 6). Participou-se de eventos públicos organizados pela Prefeitura Municipal de Rio de Contas, como conferências municipais, com observação de como os discursos sobre a cidade são construídos e disseminados. Frequentou-se espaços de sociabilidade cotidiana (praças, mercados públicos e estabelecimentos institucionais), nos quais conversas informais revelaram olhares espontâneos dos moradores sobre a gestão urbana e os problemas da cidade.

Foto 6 – Rio de Contas/BA, Conferência Municipal de Saúde, 2025.



Fonte: Pesquisa de campo, 2025.

Foram também realizadas caminhadas sistemáticas por diferentes bairros e áreas da cidade, com registros fotográficos, anotações sobre as condições de infraestrutura urbana e observação das formas de apropriação dos espaços públicos pelos moradores. As caminhadas não seguiram roteiros pré-definidos, mas foram guiadas pelo propósito investigativo e pela disposição de deixar-se levar pelos fluxos e encontros que a cidade proporciona.

O trabalho de campo estendeu-se por treze meses, de janeiro de 2025 a fevereiro de 2026, com periodicidade determinada pelas demandas da pesquisa e pelas oportunidades

que surgiam. Houve períodos de imersão mais intensa, dedicados integralmente à coleta de dados e às interações com os sujeitos da pesquisa, e momentos de distanciamento necessário, quando o pesquisador se afastava temporariamente do campo para sistematizar informações, rever procedimentos metodológicos e retomar o diálogo com a teoria. A alternância entre aproximação e distanciamento foi fundamental para manter o equilíbrio entre envolvimento e reflexão crítica.

Uma das constatações relevantes do trabalho de campo foi perceber que a participação social em Rio de Contas não se esgota nos espaços institucionais formais. Embora os conselhos gestores e as conferências municipais sejam instâncias previstas na legislação, existem formas de participação informais, difusas e cotidianas que também merecem atenção analítica. Conversas de vizinhos sobre problemas do bairro, demandas direcionadas a vereadores ou secretários em encontros casuais, mobilizações espontâneas em torno de questões específicas, todas essas práticas configuram modos de envolvimento político que, embora não reconhecidos como "participação social" nos termos do planejamento urbano institucional, constituem meios legítimos de exercício da cidadania.

Outro aspecto observado foi a relação complexa entre a população e o patrimônio histórico da cidade. Rio de Contas, reconhecida como conjunto arquitetônico tombado pelo IPHAN, convive com tensões entre preservação patrimonial e demandas por melhorias urbanas. Durante o trabalho de campo, foi possível observar como as tensões se manifestam no cotidiano, através de reclamações das restrições impostas pelo tombamento, críticas à falta de investimentos em infraestrutura e olhares ambivalentes sobre o turismo como vetor de desenvolvimento. Tais questões, embora não estivessem no foco inicial da pesquisa, emergiram como elementos relevantes para compreender as particularidades do planejamento urbano e o envolvimento da população em Rio de Contas.

4.2 Dificuldades, desafios e ajustes: a pesquisa como processo aberto.

O percurso metodológico de uma pesquisa nunca é linear, previsível ou isento de percalços. Ao contrário, é marcado por incertezas, ajustes constantes, frustrações e descobertas que exigem do pesquisador capacidade de adaptação e abertura para repensar caminhos. Nesta seção, busca-se refletir criticamente as principais dificuldades enfrentadas ao longo da investigação e os ajustes metodológicos que se fizeram necessários, aspectos que contribuem para aprendizados relevantes para pesquisas futuras em contextos similares.

Uma das primeiras dificuldades encontradas refere-se à escassez de dados sistematizados acerca da participação social em Rio de Contas. A documentação dos processos participativos anteriores encontra-se fragmentada ou sequer existe em registros acessíveis. Tal fragilidade institucional não é acidental, e expressa limitações estruturais comuns a municípios com baixa capacidade administrativa, que carecem de recursos humanos, técnicos e econômicos para manter arquivos organizados. Em Rio de Contas, essa carência se manifestou na ausência de memória sistematizada dos processos participativos anteriores. A ausência de memória institucional dos processos participativos anteriores dificulta tanto a gestão pública quanto a pesquisa acadêmica, pois impede o acompanhamento longitudinal das políticas e a avaliação crítica de suas trajetórias.

Outro desafio significativo, e talvez o mais complexo do ponto de vista metodológico, foi lidar com as resistências e ausências que marcaram a realização das entrevistas e rodas de conversa. Diferentemente do que se poderia supor inicialmente, convidar pessoas para participar da pesquisa não resultou em adesão automática ou engajamento espontâneo. Ao contrário, a mobilização dos sujeitos revelou-se extremamente árdua, marcada por recusas sistemáticas, remarcações constantes e, principalmente, por ausências não justificadas. Pessoas que inicialmente aceitavam participar, demonstrando inclusive interesse pelo tema, não raro declinavam do compromisso em momento posterior, alegando motivos diversos ou simplesmente deixavam de comparecer nos horários e locais combinados, sem qualquer comunicação prévia.

Tal dificuldade não pode ser atribuída a mero desinteresse pela temática ou falta de tempo disponível. Trata-se de manifestação das relações de poder e dos medos que estruturam a vida política em contextos nos quais as relações sociais são marcadas por proximidade e visibilidade cotidianas, e falar sobre política, gestão pública e participação social configura-se como ato potencialmente arriscado. Expor opiniões críticas a respeito da administração municipal, questionar práticas de gestores públicos, denunciar irregularidades ou simplesmente relatar experiências negativas com instrumentos participativos pode implicar em retaliações políticas, constrangimentos sociais ou prejuízos materiais concretos.

Em Rio de Contas, como em muitas pequenas cidades brasileiras, a política local opera em grande medida por meio de relações personalistas, clientelistas e, não raro, autoritárias. O poder político está concentrado em poucos grupos que historicamente controlam os recursos municipais. Nesse panorama, manifestar-se publicamente sobre

temas sensíveis pode ser interpretado como afronta a determinadas autoridades ou como alinhamento a grupos políticos adversários. O medo de perseguição política, de perda de benefícios sociais ou de estigmatização social atravessa profundamente a disposição dos sujeitos em participar de pesquisas que envolvam a avaliação crítica da gestão pública.

Durante o trabalho de campo, foram inúmeras as situações em que moradores demonstraram receio explícito em contribuir com a pesquisa. Alguns afirmavam, de modo direto, não querer problemas com o poder público ou preferir não tratar de determinados assuntos em contextos formais. Outros eram mais sutis ao evitar compromissos definitivos, remarcar encontros ou tornar-se inacessíveis após convites iniciais. Houve também casos de participantes que condicionaram sua presença ao anonimato absoluto, o que demonstra claramente o temor de serem identificados posteriormente. Houve ainda, em momento específico da organização da roda de conversa com os conselheiros, contato de um agente vinculado ao grupo político que atualmente administra o município, buscando informações sobre a pesquisa e, de forma velada, desestimulando a participação de potenciais convidados, episódio que mostra os riscos que pesquisas sobre participação social podem enfrentar em contextos de poder concentrado e pouco tolerante à crítica.

A resistência foi ainda mais acentuada quando se buscou mobilizar participantes para as rodas de conversa, que por sua natureza coletiva expunham mais os sujeitos do que as entrevistas individuais. A perspectiva de estar em grupo, tratando de temas políticos sensíveis, ampliava o receio de exposição e tornava ainda mais difícil garantir a presença efetiva dos convidados. Foram necessárias múltiplas tentativas de organização, remarcações sucessivas e redefinições de estratégias de mobilização para viabilizar as atividades. Mesmo assim, o número de participantes foi inferior ao planejado e a composição dos grupos nem sempre correspondeu à diversidade inicialmente pretendida.

A dificuldade em mobilizar pessoas para falar da participação social configura em si mesma um dado revelador dos limites da democratização da gestão pública em pequenas cidades. Se os próprios sujeitos têm receio de conversar com um pesquisador acadêmico, em contexto protegido por sigilo ético e distante de implicações políticas imediatas, isso sinaliza condicionamentos estruturais que vão muito além dos instrumentos formais de participação e que serão retomados nas análises empíricas do capítulo seguinte.

Foi necessário investir tempo considerável na construção de relações de confiança com os potenciais participantes. Isso envolveu não apenas esclarecimentos formais sobre os objetivos acadêmicos da pesquisa e as garantias éticas de sigilo, mas também conversas informais, aproximações graduais e mediações feitas por pessoas próximas. Mesmo assim,

a desconfiança persistia em muitos casos, o que, em tese, sugere o quanto as experiências históricas de manipulação política e clientelismo marcaram profundamente a relação entre população e política institucional nessas localidades.

Outra estratégia adotada para contornar as dificuldades foi diversificar os espaços e formatos de coleta de dados. Como muitas pessoas não se sentiam confortáveis em situações formais de entrevista ou em grupos organizados para rodas de conversa, foi necessário investir em observação participante e conversas informais. Encontros casuais em espaços públicos, diálogos espontâneos e trocas breves em eventos comunitários, todas essas interações menos estruturadas permitiram acessar informações e olhares que dificilmente estariam disponíveis em contextos formais de coleta. Embora as conversas informais não pudessem ser gravadas ou registradas com a mesma sistematicidade das entrevistas e rodas de conversa, constituíram material empírico valioso que enriqueceu de modo significativo a compreensão das dinâmicas participativas locais.

Um ajuste metodológico relevante ocorreu nos roteiros de entrevistas inicialmente elaborados, que se mostraram rígidos e não contemplavam questões que emergiam durante as primeiras conversas. Foi necessário reformulá-los para torná-los mais flexíveis e incorporar temas que os próprios entrevistados sinalizavam como relevantes. Da mesma forma, a roda de conversa originalmente planejada com os conselheiros precisou ser substituída por entrevistas coletivas com número reduzido de participantes, em razão das dificuldades de mobilização descritas. As adaptações mostram que a pesquisa qualitativa é um processo aberto, que se constrói na interação entre pesquisador, sujeitos e o contexto investigado, conforme aponta Minayo (2007).

É fundamental reconhecer que as ausências, os silêncios e as recusas não constituem apenas obstáculos metodológicos a serem superados, mas são em si mesmos dados relevantes. O receio de falar e a resistência em participar revelam aspectos importantes do funcionamento da política local, que serão analisados com maior profundidade no capítulo seguinte. Nesse sentido, foi necessária a leitura não apenas do que os sujeitos dizem, mas também daquilo que calam, evitam ou negam. O comportamento dos sujeitos compõe o material empírico que permite compreender as dinâmicas de poder que estruturam o espaço urbano.

A realização das rodas de conversa com os estudantes do Ensino Médio apresentou desafios específicos. Embora os jovens tenham demonstrado interesse pelos temas do planejamento urbano e da participação social, foi preciso desenvolver linguagens e dinâmicas adequadas à faixa etária e evitar termos excessivamente acadêmicos, para criar

espaços lúdicos e estimulantes de debate. A experiência revelou como as novas gerações percebem a cidade e suas demandas de futuro, e exigiu investimento pedagógico cuidadoso para garantir o engajamento dos participantes.

É importante reconhecer ainda que a dificuldade de mobilização não afetou todos os grupos sociais de maneira uniforme. Pessoas com vínculos institucionais mais consolidados, como servidores públicos concursados, demonstraram maior disposição em participar, possivelmente por usufruírem de relativa estabilidade profissional que as protege de retaliações mais diretas. Por outro lado, trabalhadores com vínculos precários, beneficiários de programas sociais e moradores de áreas vulneráveis mostraram-se mais receosos, o que sugere que a insegurança socioeconômica pode ampliar o medo de perseguição política e restringir ainda mais as possibilidades de participação crítica.

A assimetria no perfil dos participantes não é, portanto, apenas uma limitação metodológica, mas parte do próprio objeto investigado. A composição da amostra reflete, em escala reduzida, a mesma lógica que estrutura a participação em Rio de Contas: os que têm mais proteção institucional falam, enquanto os mais vulneráveis se calam. A pesquisa não pretendia ser estatisticamente representativa da população, até porque abordagens qualitativas não exigem isso. Mas a ausência dos trabalhadores informais, dos beneficiários de programas sociais e dos moradores de áreas mais vulneráveis não é um dado que falta, mas um dado que diz algo. O medo de retaliação é mais intenso exatamente entre os sujeitos com menor proteção, e esse medo opera como filtro silencioso que reproduz, também nos espaços de pesquisa, a mesma exclusão que os espaços participativos oficiais produzem. Nesse sentido, a amostra obtida não distorce a análise, ela a ilustra.

4.3 Considerações éticas e anonimato dos participantes

Toda pesquisa que envolve seres humanos implica responsabilidades éticas que estão além dos objetivos acadêmicos e devem ser consideradas de modo permanente ao longo da investigação. No caso desta dissertação, que trata de tema sensível como a participação social e envolve relações de poder entre Estado e sociedade civil em contexto de pequena cidade, as questões éticas assumiram centralidade desde o planejamento dos trabalhos.

A manutenção do anonimato foi adotada como princípio ético inegociável ao longo de toda a investigação. Em pequenas cidades como Rio de Contas, onde as relações sociais são marcadas por proximidade e visibilidade, garantir o anonimato dos entrevistados é

tarefa complexa: mesmo quando se omitem nomes, determinadas narrativas podem ser facilmente identificadas pela comunidade, especialmente quando envolvem experiências muito específicas ou críticas a autoridades. Para mitigar o risco, optou-se por não identificar qualquer participante ao longo do texto, nem direta nem indiretamente, a fim de evitar menções a cargos, funções ou características que pudessem revelar as identidades. As falas são apresentadas com codificações neutras (por exemplo, Entrevistado A, Participante RC1), e o perfil coletivo dos participantes é apresentado de forma agregada no Quadro 5. Tal opção visa proteger não apenas os participantes, mas também a própria integridade da pesquisa e do pesquisador, diante dos riscos que investigações críticas sobre gestão pública podem enfrentar em contextos de poder concentrado.

Quanto às limitações da pesquisa, é importante reconhecer que os dados coletados, embora significativos, não esgotam a complexidade da participação social em Rio de Contas. O recorte temporal privilegiou as duas últimas décadas, período marcado pela vigência do Estatuto da Cidade e pela formalização de instrumentos participativos. Processos históricos mais longos, que remontam às formas de organização comunitária e mobilização política anteriores, não foram suficientemente contemplados. Além disso, embora se tenha buscado diversidade de perfis, é possível que determinados grupos, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, população rural, tenham ficado sub-representados, dado que o recorte metodológico adotado, por mais abrangente que tenha sido, não consegue dar conta de todas as vozes que compõem o tecido social urbano de Rio de Contas.

Cabe reconhecer, ainda, as limitações inerentes à própria condição do pesquisador. Como nativo de Rio de Contas, o autor desta dissertação está inserido em redes de relações sociais e atravessado por posicionamentos políticos que, inevitavelmente, influenciam o olhar sobre o objeto investigado. Embora a vigilância epistemológica tenha sido exercida constantemente, não é possível nem desejável alcançar neutralidade em pesquisa de cunho social comprometida com a transformação da realidade. O que se buscou foi explicitar os lugares de fala, os compromissos teóricos e políticos e os limites das análises propostas, para abrir espaço para o diálogo crítico e para futuras pesquisas que possam complementar, contestar ou aprofundar os achados apresentados neste trabalho.

4.4 Considerações sobre o capítulo metodológico.

O levantamento documental, as entrevistas, as rodas de conversa e a observação

participante constituíram estratégias metodológicas complementares que, articuladas entre si, permitiram construir análises de múltiplas dimensões do objeto investigado. Cada instrumento revelou facetas específicas da participação social em Rio de Contas: os documentos oficiais trouxeram à tona os discursos institucionais e os marcos legais; as entrevistas acessaram memórias, olhares e experiências dos sujeitos; as rodas de conversa criaram espaços de diálogo horizontal e construção coletiva de conhecimento; a observação participante captou práticas cotidianas, tensões não verbalizadas e dinâmicas informais da vida urbana.

Os dados coletados, longe de configurarem informações brutas à espera de interpretação, constituem materialidade social atravessada por relações de poder, disputas de sentido e contradições que exigem análise crítica permanente. A teoria crítica orientou não apenas a interpretação dos dados, mas o próprio processo de coleta, algo que demandou interrogação constante das mediações entre discurso e prática, entre norma e realidade vivida. Nesse sentido, este capítulo não se encerra em si mesmo, mas dialoga de modo permanente com os capítulos teóricos e empíricos, e torna-se parte indissociável do movimento analítico que estrutura toda a dissertação.

As reflexões acerca das dificuldades, desafios e ajustes metodológicos não devem ser lidas como limitações investigativas, mas como reconhecimento de que a pesquisa social é um processo em construção, marcado por incerteza e atravessado por condicionantes históricas, sociais e políticas. Explicitar tais contradições da produção de conhecimento é exercício intelectual e contribuição para o debate metodológico nas Ciências Humanas, em especial no campo da Geografia Urbana crítica.

O capítulo 5 apresenta as análises construídas a partir dos dados coletados e dos procedimentos metodológicos descritos neste texto. Será possível observar como os olhares dos diferentes sujeitos sobre a participação social articulam-se, contradizem-se e revelam os limites e possibilidades da gestão urbana em Rio de Contas. As vozes dos moradores, gestores, técnicos e estudantes entrelaçam-se às análises teóricas, em narrativas dos desafios de construir cidades mais justas, inclusivas e sensíveis às múltiplas vozes que nelas habitam.

5. EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA CIDADE DE RIO DE CONTAS.



Reprodução autorizada pelo autor

Este capítulo analisa as experiências participativas e os instrumentos de planejamento urbano em Rio de Contas, com o objetivo de compreender como a participação social se materializa, ou não, nas decisões que moldam o espaço urbano. A análise parte do pressuposto de que a simples existência formal dos mecanismos participativos não assegura, em tese, a democratização efetiva do planejamento. Ao contrário, quando inseridos em contextos marcados por descontinuidade política, tecnocracia administrativa e distanciamento entre Estado e sociedade civil, tais mecanismos tendem a operar como rituais de legitimação, sem alterar substancialmente as relações de poder que estruturam a produção do espaço.

O capítulo está organizado de modo a conduzir progressivamente o leitor da experiência institucional do Plano Diretor Participativo (PDP), analisado como caso empírico central, aos olhares dos sujeitos que viveram e vivem as contradições da participação em Rio de Contas. Essa trajetória analítica, que parte do particular para o geral, culmina em uma síntese interpretativa que propõe compreender os processos participativos locais como performance, termo que organiza e dá sentido às contradições identificadas ao longo da investigação.

5.1 O Plano Diretor Participativo de Rio de Contas: origem institucional e lógica da participação convocada.

A elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Rio de Contas, conduzida entre 2009 e 2011 sob coordenação de técnico com larga experiência na elaboração de planos diretores, constitui-se como um dos principais elementos de análise desta dissertação. A análise do processo, consideradas suas escolhas metodológicas, composição de equipe, estratégias de mobilização e, sobretudo, seu desfecho, permite compreender as contradições estruturais que atravessaram o processo participativo em Rio de Contas, contradições que dialogam com as tensões descritas pela literatura sobre planejamento urbano no país.

O ponto de partida é a própria origem do PDP. Rio de Contas não elaborou seu plano diretor em resposta a mobilizações populares que demandassem instrumentos formais de planejamento, mas decorreu da necessidade de enquadramento legal externo. Embora o município não atinja o critério populacional mínimo de vinte mil habitantes estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), sua classificação como "município de interesse turístico", em razão do patrimônio histórico tombado pelo Instituto

do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) desde 1980 e da relevância regional no contexto da Chapada Diamantina, determinou a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor.

A origem institucional do PDP já revela certa tensão constitutiva, em que se planeja não a prioridade de responder as demandas de quem vive na cidade, mas para atender exigências formais e habilitar a captação de recursos externos. As motivações do poder público municipal para elaborar o PDP, conforme relato do técnico responsável pela coordenação, foram três: cumprimento de obrigação legal, acesso a recursos externos e possibilidade de uso do plano como instrumento de legitimação política.

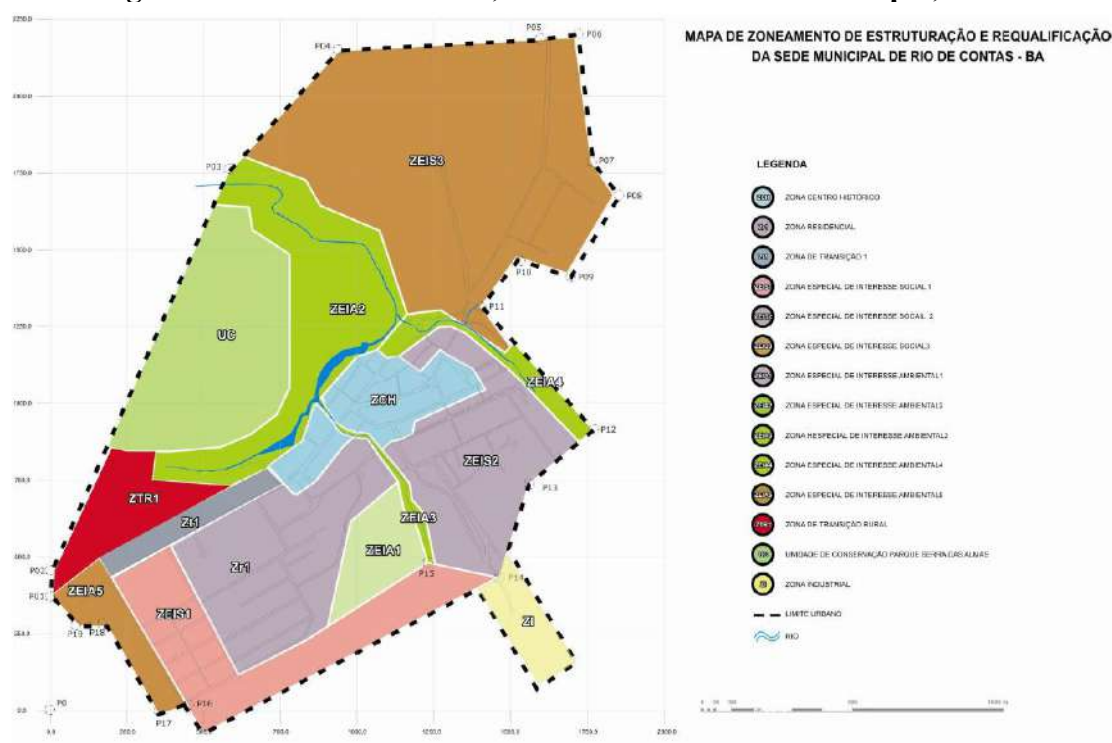
É importante distinguir, contudo, as motivações institucionais do poder público das intenções da equipe técnica que conduziu o processo, cujo comprometimento com a construção de um plano que representasse a vontade da população é evidente nos relatos. A tensão entre esses dois planos é, ela própria, reveladora no sentido em que, mesmo quando os técnicos atuam com perspectiva participativa, as condições institucionais que moldam o processo podem subordinar a democratização a outros fins. Como problematiza Villaça (2005), esse modelo instrumental, que subordina a democratização às exigências burocráticas e ao acesso a recursos externos, antecipa em larga medida os limites do processo que se seguiu.

A metodologia adotada fundamentou-se em três etapas apresentadas como integradas: Leitura Técnica, Leitura Comunitária e Leitura Compartilhada. Tal estrutura, já testada em outros municípios da Bahia a partir das orientações da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e dos cadernos técnicos do Ministério das Cidades, reflete a tensão que Souza (2010) identifica como permanente nos processos participativos institucionalizados. Metodologias padronizadas oferecem referências testadas e permitem comparabilidade entre experiências, mas colocam o desafio de incorporar de modo efetivo as especificidades locais, sem que o modelo técnico predefinido limite a capacidade de resposta às particularidades de cada contexto.

A Leitura Técnica compreendeu análises dos aspectos físico-territoriais, ambientais, jurídicos e socioeconômicos, o que incluiu levantamentos de campo, análise de imagens de satélite, mapeamento de macrozonas e diagnóstico de infraestrutura (Figura 2). Embora tecnicamente necessária, essa etapa coloca em questão quem define o que é relevante mapear, quais indicadores são priorizados e sob quais perspectivas teóricas se interpretam os dados levantados. Para Lefebvre (2001) e Carlos (2007), a produção do espaço urbano não pode ser prerrogativa exclusiva de especialistas, mas deve envolver a apropriação

democrática por aqueles que efetivamente habitam e vivenciam a cidade, perspectiva que problematiza a lógica da Leitura Técnica tal como operada no PDP.

Figura 2 – Rio de Contas/BA, Zoneamento da sede municipal, 2011.



Fonte: Rio de Contas (2011)

A Leitura Comunitária consistiu em encontros com a população para coleta de informações sobre a realidade local. O uso do termo "coleta" revela a tensão estrutural na qual a população fornece dados a serem posteriormente sistematizados e interpretados pela equipe técnica, desempenhando papel distinto do de coautora da leitura territorial. Pateman (1992) denomina pseudoparticipação justamente essa modalidade em que os cidadãos são convocados não para decidir, mas para fornecer subsídios a decisões que serão tomadas por outros, e é nesse registro que opera a Leitura Comunitária do PDP.

A estratégia metodológica para realização das leituras comunitárias partiu da estruturação do Plano de Mobilização e Participação, que teve início com a formação do Núcleo Gestor Local e da subdivisão destes em equipes de Coordenação, Técnica, Comunicação e de Mobilização. [...] A estratégia de comunicação desenvolvida pelo Núcleo Gestor Local permitiu realizar as leituras comunitárias em 18 localidades distintas, utilizando os recursos de carro de som, convites, ofícios, sendo utilizada a emissora de rádio local e as sessões da Câmara de Vereadores. Foram fundamentais nesta etapa de mobilização os ACS – Agentes Comunitários de Saúde, que levaram convites a mais de quatro mil habitantes do município. Nestas dezoito reuniões realizadas participaram ao todo 650 pessoas. (Rio de Contas, 2010b, p. [s.p.]).

A Leitura Compartilhada, etapa de consolidação das informações técnicas e comunitárias, explicita a hierarquia típica desses processos: o conhecimento popular é incorporado, mas subordinado à interpretação técnica que elabora uma versão preliminar do plano. As audiências públicas, previstas como momentos de debate e pactuação, levantam a questão, já formulada por Avritzer (2011) e Maricato (2014) ao analisarem processos participativos brasileiros, de o quanto esses espaços funcionavam como momentos efetivos de deliberação ou como rituais de legitimação de propostas já estruturadas pela equipe técnica.

A equipe técnica realizou visitas aos dois distritos do município, Arapiranga e Marcolino Moura, conforme divisão territorial registrada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007), além da localidade de Mato Grosso e de comunidades rurais. É preciso sublinhar que o Estatuto da Cidade define o plano diretor como instrumento de desenvolvimento municipal, não apenas da sede, de modo que a inclusão das áreas rurais e das sedes distritais no escopo do PDP corresponde a uma exigência legal, não a um diferencial metodológico em si. O desafio está em superar a tendência, identificada por Endlich (2006), de submeter diferentes territórios aos mesmos critérios de análise e às mesmas soluções padronizadas, que desconsideram as especificidades de cada localidade. Esse mesmo princípio orienta a análise desenvolvida nesta dissertação. Assim como o planejamento não deve aplicar fórmulas uniformes a territórios distintos, a interpretação dos processos participativos não toma Rio de Contas como modelo extensível a outras pequenas cidades, e sim como recorte cujas particularidades exigem leitura própria.

Um elemento presente na construção do PDP foi a atuação normativa do IPHAN sobre a área tombada do município. As propostas de zoneamento, uso do solo e intervenções urbanas na área sob proteção precisavam ser compatibilizadas com as diretrizes do órgão federal. A questão envolve tensões inerentes ao planejamento em cidades históricas. Trata-se de compatibilizar a autonomia de decisões locais com a preservação de patrimônio de relevância nacional, tarefa que não se resolve com soluções simples e que exige negociação entre diferentes escalas de poder e interesses. Em Rio de Contas, onde o conjunto arquitetônico foi tombado pelo IPHAN em 1980, a tensão se manifestou de forma concreta nas discussões sobre a compatibilidade entre as diretrizes de preservação e as demandas habitacionais, econômicas e culturais da população, conforme observado durante o trabalho de campo (foto 7).

Foto 7 – Rio de Contas/BA, Vista parcial do centro da cidade, 2011.



Fonte: Acervo Kal Comunicação, 2011.

A composição da equipe técnica, multidisciplinar, com profissionais especializados nas dimensões físico-territorial, jurídica e de mobilização social, reflete a centralização técnica característica dos processos de planejamento urbano institucionalizado. A presença de um mestrando em Geografia orientado a residir no município durante o processo representa elemento diferenciador: a proximidade territorial potencialmente facilitou o diagnóstico de campo e a articulação com moradores. Contudo, emerge uma questão analítica relevante: a presença de técnico residente garante, por si só, a horizontalização das relações entre conhecimento especializado e saberes locais? Ou a proximidade territorial facilita a coleta de informações, sem alterar fundamentalmente as assimetrias decisórias inerentes ao processo?

A representante municipal responsável pela mobilização local ocupava posição simultaneamente estratégica e ambígua. Atuava como articuladora da participação popular e, ao mesmo tempo, permanecia vinculada institucionalmente ao poder público. Tal condição colocou em questão a autonomia necessária para canalizar demandas populares eventualmente críticas à gestão que a empregava. Em Rio de Contas, a fronteira entre Estado e sociedade civil mostrou-se atravessada por relações pessoais e dependências

institucionais que tornaram complexa a mediação autônoma. A literatura do poder local em pequenas cidades, em especial Endlich (2006), oferece elementos para compreender esse arranjo, ao descrever as relações de pessoalidade que aproximam gestores e cidadãos e diluem as fronteiras entre as esferas pública e privada.

O envolvimento de comissões voluntárias de moradores é apresentado pelo técnico responsável pela coordenação como diferencial em relação a outros municípios. A análise crítica precisa problematizar, contudo, quem compunha as comissões, quais segmentos sociais representavam e se a participação transcendia a função de apoio logístico à equipe técnica. Processos participativos que dependem do voluntariado tendem a reforçar desigualdades no acesso aos espaços decisórios, uma vez que nem todos dispõem das mesmas condições materiais e temporais para o engajamento não remunerado. Como observa Gohn (2019), processos que exigem disponibilidade de tempo, capacidade de deslocamento e familiaridade com linguagens técnicas tendem a privilegiar segmentos médios urbanos, excluindo trabalhadores, população periférica e grupos mais vulneráveis.

A valorização da equipe técnica local, em detrimento de consultoria externa, foi apresentada como aposta na construção de um plano com "a cara de Rio de Contas, dos rio-contenses". A opção, embora contenha elementos legítimos de resistência à imposição de modelos externos, opera dentro de limites estruturais importantes: a equipe local, ainda que formada por moradores, constituía um segmento específico, composto por profissionais com formação superior, vinculados à gestão municipal ou a instituições públicas. Não se tratava, portanto, de horizontalização entre saberes populares e conhecimento especializado, mas de substituição de técnicos externos por técnicos locais que, embora conhecessem melhor o território, mantinham posição de assimetria de poder simbólico e decisório em relação à população não especializada.

5.2 Mobilização, estratégias e alcance da participação social

As narrativas das integrantes da equipe técnica local que coordenou o PDP revelam, com clareza, as tensões que constituem processos participativos institucionalizados em pequenas cidades. O entusiasmo com que descrevem as estratégias de mobilização contrasta com o desfecho de um plano jamais aprovado pela Câmara Municipal, cujo destino as próprias técnicas desconheciam com precisão mais de uma década depois.

As estratégias de mobilização demonstraram sofisticação operacional e conhecimento apurado das especificidades locais. O uso dos Agentes Comunitários de

Saúde como multiplicadores da informação foi identificado como elemento central. "É ele que entra em todas as casas", explica a Entrevistada B,¹⁷ ao justificar a escolha. A estratégia, *a priori* desenvolvida no contexto da Agenda 21 local, experiência participativa anterior que criou o conceito de "Agente 21" em Rio de Contas, foi replicada no PDP com resultados expressivos em termos de presença popular nas audiências (foto 8).

Foto 8 – Rio de Contas/BA, Reunião de Capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde para mobilização da população, 2011.



Fonte: Acervo pessoal de Reis, S.M.G, 2011.

A opção por convites entregues pessoalmente, e não apenas por rádio, carro de som ou cartazes, respondia a uma leitura cultural específica: "o rio-contense quer ser convidado. Ele quer ter um convite",¹⁸ afirma a Entrevistada B. A entrega personalizada criava o sentimento de que cada morador era especialmente chamado, não genericamente convocado. O cuidado com a infraestrutura material das audiências foi igualmente valorizado: "Tinha o transporte, tinha o lanche, tinha o material [...] eu acho que isso

¹⁷Entrevistada B. Entrevista coletiva com integrantes da equipe técnica local do PDP. Rio de Contas, agosto de 2025.

¹⁸Ibidem.

também motiva, e é de bom tom",¹⁹ descreve a Entrevistada B. "Não faltou nada", complementa a Entrevistada C.²⁰

Facilitar a presença física é dimensão importante da democratização participativa, frequentemente negligenciada em processos formais. Audiências realizadas em horários comerciais, em locais centrais inacessíveis a moradores periféricos, sem transporte adequado, excluem estruturalmente trabalhadores, idosos, pessoas com mobilidade reduzida e moradores rurais. A equipe técnica demonstrou sensibilidade a essas barreiras materiais e buscou viabilizar a presença de diferentes segmentos.

Contudo, facilitar a presença física não equivale a garantir participação efetiva. É possível estar presente sem conseguir falar, compreender discussões técnicas, propor alternativas estruturadas ou influenciar decisões. As audiências, mesmo quando numerosas, frequentemente reproduzem hierarquias simbólicas: falam predominantemente aqueles com capital cultural, lideranças reconhecidas, pessoas habituadas a espaços institucionais. A Entrevistada B reconhece que "é claro que tem aquela parte da população que é mais tímida mesmo, que não se coloca",²¹ e que esses moradores buscavam os técnicos individualmente após as reuniões. O registro meticuloso das falas por vários membros da equipe simultaneamente demonstra cuidado metodológico, mas também reforça a função estrutural da população nos processos participativos: ela fala, e os técnicos anotam, digitam, consolidam e devolvem já interpretadas (foto 9).

A caracterização do PDP como "Plano Diretor Participativo" não foi escolha metodológica livre da equipe local, mas exigência do programa federal que financiava a elaboração. "Era uma exigência", explicita a Entrevistada C.²² A afirmação revela que a participação não emergiu, portanto, como demanda orgânica da sociedade civil, mas como condição externa para acesso a recursos. Essa origem imposta, contudo, não esgota o seu sentido: o que estava em jogo, ao menos como horizonte, era a possibilidade de politizar o planejamento urbano e construir uma gestão efetivamente democrática, capaz de redistribuir poder sobre as decisões que conformam o território.

O processo se desenvolveu em um contexto político específico: uma gestão caracterizada como ruptura com práticas anteriores e como "governo progressista". "As pessoas realmente acreditaram" no processo, "independente até de serem opostas ao

¹⁹Ibidem.

²⁰Entrevistada C. Entrevista coletiva com integrantes da equipe técnica local do PDP. Rio de Contas, agosto de 2025.

²¹Entrevistada B, Ibidem.

²²Entrevistada C, Ibidem.

governo",²³ afirma a Entrevistada B. A credibilidade da gestão investia capital político na ideia de participação, ampliando a adesão popular. O "brilho nos olhos" que a Entrevistada B identifica nos participantes não decorria apenas da metodologia participativa, mas da expectativa de que, dessa vez, a participação produziria resultados concretos.

Foto 9 – Rio de Contas/BA, Audiência pública do Plano Diretor Participativo, 2011.



Fonte: Acervo pessoal de Reis, S.M.G, 2011.

A Agenda 21 local é apontada pelas entrevistadas como antecedente fundamental. A Entrevistada B afirma que "muitos rio-contenses ficaram apaixonados por essa metodologia de planejamento",²⁴ e a Entrevistada C complementa: "não foi difícil a participação, porque estava muito fresco e latente neles também".²⁵ A experiência anterior teria criado uma memória participativa que facilitou o engajamento posterior. Como observa Pateman (1992), uma população que já vivenciou processos participativos similares desenvolve maior familiaridade com a dinâmica das audiências e expectativas mais concretas sobre o que a participação pode produzir, o que explica, em parte, a adesão popular expressiva registrada no PDP.

²³Entrevistada B, Ibidem.

²⁴Ibidem.

²⁵Entrevistada C, Ibidem.

Uma das dimensões mais reveladoras dos relatos diz respeito ao que aconteceu após a conclusão das audiências públicas e a entrega do documento final. Nenhuma das entrevistadas menciona qualquer forma de organização popular permanente que tenha emergido do processo. As comissões voluntárias que auxiliaram na mobilização e na logística se dissolveram ao término dos trabalhos. Não houve criação de conselhos autônomos, fóruns permanentes ou movimento organizado que acompanhasse a tramitação legislativa do plano. A participação foi intensa durante o período específico das audiências e inexistente após seu encerramento (foto 10).

Foto 10 – Rio de Contas/BA, Audiência pública do PDP, 2011.



Fonte: Acervo pessoal de Reis, S.M.G, 2011.

A Entrevistada C revela, com surpresa, que não sabe com precisão o destino final do PDP: "Eu lembro que eu voltei aqui em Rio de Contas perguntando, e aí? Até hoje eu não sei".²⁶ O técnico responsável pela coordenação, por sua vez, foi surpreendido durante a entrevista ao descobrir que o plano nunca havia sido aprovado, acreditando que o PDP estava vigente. Essa lacuna de informação, mais de uma década depois, revela a desconexão entre a elaboração técnica participativa e a tramitação política no legislativo.

²⁶Ibidem.

A não aprovação do PDP pela Câmara Municipal não decorreu de rejeição técnica fundamentada, mas de desinteresse político e ausência de pressão social. Conforme relato da entrevistada D, integrante de comissão legislativa responsável pela análise do plano, o projeto iniciou a tramitação regular, mas não avançou por falta de apoio parlamentar e acabou sendo protelado indefinidamente, sem que as razões fossem objeto de debate público.²⁷ Villaça (2005) chamou atenção para a estratégia da neutralização por omissão, mais frequente do que a rejeição explícita: evita-se o desgaste político de um posicionamento contrário formal, enquanto, na prática, o plano é arquivado sem debate público das razões. Vale registrar, contudo, que mesmo a aprovação de um plano diretor não garante, por si só, sua implementação: a história do planejamento urbano brasileiro é farta de planos aprovados que jamais se converteram em políticas concretas.

Figura 3 – Rio de Contas/BA, Capa da minuta de lei do Plano Diretor Participativo, 2011.



PROJETO DE LEI Nº. 000/2010

Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor Participativo do Município de RIO DE CONTAS, no Estado da Bahia e dá outras providências.

Fonte: Rio de Contas (BA), 2011.

É igualmente importante sublinhar que a não aprovação do PDP não significou a paralisação do planejamento urbano municipal. A gestão da cidade continuou sendo feita por outros instrumentos, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as conferências setoriais e os planos municipais temáticos, ainda que de forma fragmentada e sem a articulação territorial que um plano diretor vigente poderia proporcionar. O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), realizado anos depois, é exemplo de processo

²⁷Entrevistada D. Entrevista individual. Rio de Contas, janeiro de 2025.

participativo que manteve, em âmbito setorial, alguma continuidade da prática de mobilização popular.

A ausência de organização permanente explica por que não houve pressão popular pela aprovação do PDP na Câmara Municipal. A população compareceu, debateu e contribuiu, mas não se constituiu como sujeito político coletivo capaz de sustentar a mobilização após o término das audiências institucionalizadas. Como problematiza Souza (2006), a democratização do planejamento urbano exige a construção de esferas públicas autônomas, nas quais a população possa deliberar permanentemente sobre a cidade, sem depender de convocações estatais episódicas. Em Rio de Contas, a participação permaneceu inteiramente mediada e temporalizada pela institucionalidade: quando o processo institucional terminou, a participação cessou.

A fragilidade não se atribui a falhas individuais da equipe técnica, cujo comprometimento é evidente nos relatos. Ela deriva de limites estruturais da participação institucionalizada: processos convocados e coordenados pelo próprio Estado tendem a produzir mobilizações temporárias, não organizações autônomas. A população é chamada para contribuir com informações e conferir legitimidade ao processo, não para constituir-se como força política independente capaz de pressionar o Estado quando as resistências surgem: no legislativo, em grupos econômicos locais, na burocracia etc. Souza (2006) e Pateman (1992) são precisos ao argumentar que a democratização efetiva exige não apenas momentos pontuais de consulta, mas a construção de esferas públicas autônomas em que a população possa deliberar permanentemente e organizar-se para impor suas demandas ao Estado, condição que o PDP de Rio de Contas, por si só, não foi capaz de criar.

5.3 Olhares dos sujeitos sobre a participação e gestão urbana em Rio de Contas.

Esta seção apresenta e analisa os olhares de diferentes sujeitos sobre a dinâmica participativa e o planejamento urbano em Rio de Contas. As reflexões emergem das rodas de conversa realizadas com moradores adultos (janeiro de 2026) e com estudantes do Ensino Médio com dezoito anos ou mais (maio de 2025). Ao trazer essas vozes à análise, busca-se compreender como os sujeitos interpretam os limites e as potencialidades da atuação cidadã no planejamento e gestão do espaço urbano, e identificar os sentidos atribuídos à participação em contextos de fragilidade institucional. Mais do que validar discursos individuais, a análise problematiza a distância entre a participação prevista na lei e aquela efetivamente vivenciada no cotidiano.

A primeira dimensão crítica que emerge das narrativas dos participantes adultos é a fragilidade da mobilização social em Rio de Contas. Ao refletir sobre as dificuldades de engajamento popular, uma das participantes afirma: “Aqui, em Rio de Contas, tem um problema muito sério sobre a mobilização social. [...] As pessoas ainda não têm o costume de participação social em Rio de Contas. Elas ficam muito nessa história”.²⁸

O diagnóstico não aponta mero desinteresse, mas revela a ausência de cultura política participativa consolidada, construída historicamente em contexto marcado por relações clientelistas e por centralização das decisões. Outra participante detalha o perfil de quem normalmente comparece aos espaços participativos: “A participação é pouca. Quem vai? Estudante, porque libera, professor, a gente que está fora de sala de aula, normalmente, coordenador e diretor, mas não é algo que ainda faz”.²⁹ O padrão revela uma dinâmica de pseudoparticipação, modalidade citada por Pateman (1992), na qual se convoca a população, mas comparecem predominantemente aqueles já inseridos em redes institucionais ou que podem ausentar-se das obrigações cotidianas sem custo.

A especificidade das pequenas cidades, marcadas por relações pessoais e familiares intensas, configura outra dimensão crítica. Um dos participantes adultos sintetiza:

Com a cidade pequena, as relações são muito pessoais, familiares. [...] Você não se predispõe a falar, a agir sobre determinados assuntos, porque vai ficar com aquela brecha — apoia fulano, apoia fulano — quando, na verdade, é só você ir assim na sua cidadania. Mas a pressão é tão forte.³⁰

O medo de retaliação política, de perda de emprego ou de estigmatização social atravessa profundamente a disposição dos sujeitos em participar. Em contextos onde o poder público municipal constitui o principal empregador e distribuidor de recursos, questionar decisões governamentais pode implicar riscos concretos à subsistência. A lógica é explicitada diretamente por uma das participantes: “Eu não vou mexer com isso, não, porque é do meu prefeito. [...] Porque eu acho que é até um medo mesmo. [...] De ser perseguido”.³¹ A fala ilustra o que Villaça (2005) e Maricato (2014) demonstram ao analisar como o clientelismo estrutura historicamente a política urbana brasileira, ao converter direitos em favores e participação em demonstração de lealdade política.

Outro participante adulto narra experiência de retaliação ao tentar mobilizar a população de município vizinho em uma reivindicação legítima de acessibilidade bancária:

²⁸Participante RC-M02. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

²⁹Participante RC-M01. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

³⁰Participante RC-M04. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

³¹Participante RC-M07. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

Sofri de retaliação dos próprios funcionários do banco, que entenderam que eu estava trabalhando contra o banco e a agência poderia fechar na cidade, que eu iria ser responsabilizado [...]. Essas relações das cidades pequenas são muito difíceis de você quebrar.³²

O relato mostra como as relações pessoais, a amizade com funcionários e o parentesco com gestores se transformam em mecanismos de controle social que inibem a mobilização coletiva. A proximidade geográfica e social que, em tese, facilitaria a organização popular e a pressão sobre o poder público converteu-se, no caso analisado, em mecanismo de controle e despolitização. A democracia participativa requer o distanciamento crítico que permita aos cidadãos questionar autoridades sem temer consequências pessoais diretas. Em Rio de Contas, as relações de proximidade descritas pelos próprios participantes tornaram o distanciamento particularmente difícil de construir.

A consciência crítica dos participantes adultos alcança também o esvaziamento decisório dos conselhos municipais. Uma participante educadora descreve: “Você participa de um processo participativo e não vai. [...] Estou há quatro anos. Em quatro anos, eu vi que tem uma situação que eu coloco lá. Quatro anos. [...] O que foi que o diretor disse? Para mim, até agora, nada. O problema continua.”³³

Outra participante observa a composição dos conselhos: “É uma composição... Não democrática, é reivindicada, direcionada. [...] Geralmente, são pessoas que já estão ligadas à administração, mesmo os representantes da sociedade civil”.³⁴ Quando conselheiros da “sociedade civil” são, na prática, indicados pelo poder público ou dele dependem institucionalmente, os conselhos perdem a função fiscalizadora e se convertem em instâncias de legitimação.

Um episódio relatado sobre a consulta pública para elaboração do PPA municipal é particularmente revelador:

E aí as pessoas foram convidadas a participar dessa prova. [...] Só que de lá para cá não houve... A gente não sabe o que... Eu até procurei a Secretaria de Administração, para ter acesso a essas propostas que as pessoas fizeram. A resposta é que a participação foi pouca, mínima, mas ainda não tive acesso ao que as pessoas disseram lá.³⁵

A ausência de retorno sobre as contribuições coletadas e a falta de transparência quanto ao tratamento dado às demandas populares explicitam que a participação foi

³²Participante RC-M06. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

³³Participante RC-M01. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

³⁴Participante RC-M05. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

³⁵Participante RC-M02. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

reduzida a coleta de informações, não a deliberação coletiva. O que Villaça (2005) denomina "ilusão planificadora" ganha contornos precisos no relato: produzem-se documentos, realizam-se audiências, registram-se contribuições, mas as relações de poder que estruturam a produção do espaço permanecem intocadas.

A forma de mobilização também é objeto de crítica. A moradora experiente em processos participativos ressalta a diferença entre a convocação personalizada, que, em processos de reconhecimento de comunidades quilombolas, permitiu reunir "quase todas as (comunidades) quilombolas. Reunimos 180 pessoas. [...] A gente ia na porta"³⁶, e as convocações virtuais via redes sociais, que pressupõem acesso tecnológico e letramento digital, que parcela significativa da população não possui. O contraste mostra que a baixa participação não decorre de desinteresse popular, mas de escolhas metodológicas que definem previamente quem será incluído e quem permanecerá excluído.

A roda de conversa com estudantes do Ensino Médio revelou dimensões adicionais da fragilidade participativa, com destaque para a exclusão sistemática da juventude dos processos participativos e decisórios. O RC-E05 sintetiza: "Os jovens não são ouvidos... acham que só algumas pessoas mais velhas conseguem estipular um plano ótimo, e os jovens acabam sendo mais desprezados."³⁷

O RC-E06 complementa: "Se a gente não... não formos nós que dizer o que nós queremos, acaba que outras pessoas tomam essa decisão pra gente, e faz com que a gente vá para outros lugares".³⁸ As falas revelam dupla exclusão: além de não participarem efetivamente das decisões sobre o espaço que habitam, os jovens são tratados como incapazes de contribuir qualificadamente para o planejamento. A consequência mais imediata, como apontado pelos próprios estudantes, é a tendência ao êxodo rural: diante da impossibilidade de incidir sobre os rumos da cidade e da ausência de políticas que contemplem suas necessidades, a migração para outros centros urbanos se apresenta como alternativa concreta.

O RC-E03 é direto ao enunciar o problema: "O que mais me incomoda é... a falta de uma visão futura... não tenha um leque de oportunidade muito grande para os jovens, por exemplo, fazer a faculdade e permanecer na cidade".³⁹ O RC-E04 complementa: "Uma ideia de melhoria seria a melhora da oportunidade para os jovens, tanto na área de estudo

³⁶Participante RC-M02. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

³⁷RC-E05. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

³⁸RC-E06. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

³⁹RC-E03. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

quanto na área de trabalho".⁴⁰ O planejamento urbano em pequenas cidades, como argumenta Endlich (2006), não pode se restringir ao ordenamento territorial: precisa contemplar estratégias de desenvolvimento que fixem a população, particularmente os jovens qualificados que, sem perspectivas locais, tendem a migrar para centros urbanos maiores.

As críticas à infraestrutura básica são pontuais e consistentes: "O aspecto que incomoda mais é a infraestrutura da cidade" (RC-E01);⁴¹ "falta de saneamento básico em certas partes da cidade... falta de iluminação" (RC-E02);⁴² "a falta das áreas de lazer público, que mesmo tendo, estão de uma forma precária" (RC-E04).⁴³ As falas mostram que a exclusão dos jovens dos processos participativos não decorre de desinteresse pela cidade, mas da ausência de canais efetivos onde possam expressar suas demandas e acompanhar resultados.

Sobre as formas de mobilização, os estudantes apresentam visão distinta da moradora adulta em relação às redes sociais: "Hoje em dia, o povo consegue ser ouvido através de rede social... através de Instagram, através de campanha... a rede social tem um papel importante mesmo" (RC-E08).⁴⁴ A divergência não invalida a crítica à convocação exclusivamente virtual, mas mostra que formas de mobilização afetam de modo diferente as gerações. O desafio está em articular as novas formas de mobilização virtual com as bases tradicionais de participação territorializada, sem substituir uma pela outra, de modo a alcançar simultaneamente diferentes públicos.

O RC-E11 nomeia a contradição central com clareza: "A participação não pode ser uma participação simbólica, ela precisa ser efetiva".⁴⁵ O RC-E09 aponta a seletividade dos canais participativos: "Algo que seria interessante também seria a conscientização da população em relação às conferências e aos canais de ouvidoria... muitas vezes é algo que é direcionado somente para um público e não para a população inteira".⁴⁶ A perspectiva juvenil de que os canais participativos são "direcionados" revela a compreensão de que a seletividade no acesso configura estratégia, consciente ou não, de controle sobre quem participa e quais demandas chegam aos espaços de decisão.

⁴⁰RC-E04. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁴¹RC-E01. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁴²RC-E02. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁴³RC-E04. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁴⁴RC-E08. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁴⁵RC-E11. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁴⁶RC-E09. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

Apesar das críticas, os estudantes demonstram apego ao território. O RC-E01 valoriza "a área verde da cidade, que disponibiliza trilhas, cachoeiras também";⁴⁷ o RC-E02 destaca o "grande potencial para o turismo";⁴⁸ o RC-E03 celebra que "essa cidade é historicamente rica. Tem prédios históricos muito belos, arquitetura incrível".⁴⁹ A frustração não deriva de rejeição ao território, mas da incapacidade institucional de transformar o patrimônio natural e histórico em alternativas viáveis de permanência. Como projeta o RC-E10: "Eu imagino Rio de Contas daqui a 20 anos como uma cidade mais democrática e que todos, tanto jovens quanto idosos, podem ter o seu direito de fala e contribuir na evolução da cidade".⁵⁰

As narrativas de moradores adultos e jovens estudantes convergem em aspectos fundamentais, e mostra que os limites participativos não decorrem de características geracionais ou de desinteresse individual, mas de estruturas políticas, econômicas e culturais que excluem a população dos processos de planejamento e tomada de decisão em Rio de Contas.

A imagem registra a realização da VI Conferência Municipal de Saúde, convocada pela Secretaria Municipal de Saúde e pelo Conselho Municipal de Saúde com o tema "Planejar a Saúde com Participação Popular em Rio de Contas" (Foto 12). O evento foi marcado para as sete horas da manhã, horário que, por si só, inviabiliza a presença de trabalhadores, agricultores e moradores sem mobilidade própria (Figura 5). O convite circulou nas redes sociais institucionais, a linguagem era inclusiva e o espaço estava aberto (Figura 6). Todavia, a escolha do horário revela o que a linguagem do convite esconde. A participação já estava filtrada, ainda que de modo subjetivo, antes de começar.

O mesmo padrão aparece em outro instrumento participativo. Em julho de 2025, a Prefeitura Municipal de Rio de Contas convocou a população para uma audiência pública voltada à elaboração do Plano Plurianual 2026-2029 e da Lei Orçamentária Anual 2026. A participação foi definida como exclusivamente online, por meio de formulário digital, no período de 25 de julho a 10 de agosto de 2025⁵¹. A linguagem do convite era mobilizadora: "A democracia se fortalece com a sua voz". Mas, o formato escolhido excluiu, sem precisar dizê-lo, em grande monta, os moradores sem acesso à *Internet*, sem familiaridade com

⁴⁷RC-E01. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁴⁸RC-E02. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁴⁹RC-E03. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁵⁰RC-E10. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

⁵¹ Ao longo do trabalho de campo, buscou-se, em múltiplas ocasiões, acesso aos resultados do formulário junto ao Secretário Municipal de Administração. As tentativas não resultaram na disponibilização de nenhum documento. Em conversa informal, o secretário relatou apenas que a participação havia sido irrisória. O dado não foi registrado oficialmente, não foi publicado e não gerou nenhum desdobramento público conhecido.

ferramentas digitais ou sem contato com as redes sociais institucionais da prefeitura. O espaço estava aberto; o acesso, não.

Foto 11 – Rio de Contas, Conferência municipal de saúde, 2025.



Fonte: Arquivo do autor. Pesquisa de campo, 2025.

Um participante adulto sintetiza o problema com profundidade: "Eu acho que a grande dificuldade de cidades pequenas passa por isso também. Esse senso de coletividade ainda não chegou para a gente poder falar assim. Vamos partir, vamos agir. A gente fica muito centrado nessa questão de relação".⁵² A dificuldade de construir senso de coletividade não é casual, mas produto histórico de relações sociais marcadas por clientelismo, dependência econômica e despolitização sistemática.

A dimensão formativa emerge com força nos relatos adultos: "A participação social tem que ser formativa. Tem que estar na escola. [...] Não pode ser só a participação esporádica, aquela questão individual".⁵³ Villaça (2005) e Maricato (2014) são enfáticos ao demonstrar que os avanços participativos no Brasil resultaram de mobilização popular sustentada por décadas, construída em processos pedagógicos de longo prazo, não de

⁵²Participante RC-M04. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

⁵³Participante RC-M01. Roda de conversa com moradores. Rio de Contas, janeiro de 2026.

concessões espontâneas do Estado. A formação cidadã, portanto, não é acessório do planejamento, mas sua precondição.

Figura 4 – Rio de Contas/BA, Convite para a VI Conferência Municipal de Saúde, 2025.



Fonte: Rio de Contas (2025).

A gestão das decisões sobre a cidade é descrita por moradores e estudantes como opaca e distante. O RC-E07 descreve: "No caso, a gente só descobre esse acontecimento quando já está construindo ou quando algumas pessoas acabam falando para umas e outras... mas, a não ser, não chega pra gente, não".⁵⁴ A inexistência de divulgação prévia, de consultas efetivas e de canais acessíveis de comunicação entre gestão municipal e população configura o padrão de planejamento que Villaça (2005) denomina ilusão planificadora.

5.4 A participação social como performance.

O que as experiências participativas de Rio de Contas revelam não é um caso isolado de fragilidade institucional, mas a materialização de um problema estrutural já

⁵⁴RC-E07. Roda de conversa com estudantes do Ensino Médio. Rio de Contas, maio de 2025.

identificado na seção anterior, que é a distância crescente entre a promessa democrática do Estatuto da Cidade e sua realização prática. Passados 25 anos da aprovação da lei, o que se observa no município é precisamente o fenômeno que Costa (2021) e Fernandes (2021) descrevem em escala nacional, a participação institucionalizada operando mais como procedimento formal do que como força política capaz de transformar as relações de poder sobre o território.

Figura 5 - Rio de Contas/BA, Convite para Audiência Pública Online, 2025.



Fonte: Rio de Contas (2025).

O caso do Plano Diretor Participativo de Rio de Contas é, nesse sentido, emblemático, pois condensa com nitidez as contradições que o Estatuto não conseguiu superar, sejam essas a participação convocada de fora para dentro, a mobilização sem continuidade e o plano aprovado pela população, mas ignorado pelo poder político local. Analisar esse percurso é, portanto, também uma forma de avaliar, de certo modo, o que o Estatuto da Cidade prometeu e não entregou. É precisamente nesse quadro que a experiência de Rio de Contas adquire valor analítico: ela não é exceção, mas expressão de contradições nacionais.

A análise da origem e metodologia do PDP, dos processos de mobilização e seus limites estruturais, e dos olhares de moradores adultos e jovens estudantes acumulada ao

longo deste capítulo converge para uma interpretação que organiza o conjunto das contradições identificadas, segundo a qual a participação social em Rio de Contas opera predominantemente no registro da performance.

O termo performance, em sentido analítico, não implica julgamento moral das intenções dos sujeitos envolvidos, sejam técnicos, gestores, moradores ou estudantes. Refere-se, antes, a uma estrutura de ação na qual os rituais participativos cumprem funções simbólicas de legitimação sem necessariamente alterar as relações de poder que estruturam o planejamento e gestão do espaço urbano. A performance é real: as audiências aconteceram, as rodas de conversa reuniram dezenas de pessoas, os documentos foram elaborados, as contribuições foram registradas. O que se interroga é a capacidade desses rituais de produzir cultura participativa e democratização efetiva.

É importante esclarecer o uso do termo “performance” nesta dissertação. O que se toma é uma ideia construída dentro da própria crítica ao planejamento urbano. Pateman (1992) havia identificado que nem toda participação é igual, ou seja, há formas de envolvimento nas quais os sujeitos comparecem, falam e votam, mas sem que o poder real seja de fato redistribuído, o que ela chamou de “pseudoparticipação”. Villaça (2005), no contexto brasileiro, mostrou que os planos diretores cumprem, com frequência, mais as funções simbólicas do que transformadoras, quando legitimam decisões já tomadas em outras instâncias. Maricato (2014) aprofunda a ideia ao problematizar mecanismos pelos quais a participação confere aparência democrática a processos cujas escolhas estruturantes estão previamente definidas. O termo performance, tal como utilizado nesta dissertação, articula essas três leituras, ou seja, nomeia a estrutura de ação descrita por Pateman (1992) como pseudoparticipação, por Villaça (2005) como participação ilusória e por Maricato (2014) como legitimação, estrutura que em Rio de Contas assume a forma particular que os dados analisados revelam.

O PDP de Rio de Contas foi exitoso enquanto mobilização. Muitas pessoas compareceram, houve debates, audiências lotaram espaços públicos. Foi exitoso enquanto legitimação, ou seja, o plano pôde ser apresentado como “participativo”, “construído com a população”, “com a cara dos rio-contenses”. Contudo, fracassou enquanto transformação, visto que não alterou as relações de poder que estruturam a produção do espaço urbano, não constituiu sujeito político coletivo capaz de pressionar continuamente o Estado, não gerou implementação de nenhuma proposta efetiva e não foi sequer aprovado formalmente. Villaça (2005) demonstrou que mesmo a aprovação de um plano diretor não garante, por si só, a implementação, pois a história do planejamento urbano brasileiro registra numerosos

planos aprovados que jamais se converteram em políticas concretas. Em Rio de Contas, o processo sequer chegou a essa etapa.

A performance participativa não é peculiaridade do PDP de Rio de Contas, nem resulta de limitações dos técnicos envolvidos. Manifesta contradições estruturais dos processos participativos institucionalizados, nos quais a participação é convocada pelo próprio Estado, que deveria ser pressionado e fiscalizado por ela, é mediada por técnicos que mantêm controle sobre a sistematização e a redação final, restringe-se a momentos específicos sem constituir organização permanente, e depende de vontade política governamental, que se dissipa quando arrefece. Tais contradições não são exclusivas das pequenas cidades. Atravessam os processos participativos em diferentes escalas urbanas, como demonstra Maricato (2014) em âmbito nacional. Em Rio de Contas, elas assumiram a forma particular descrita ao longo deste capítulo, condicionada pela proximidade social, pela dependência econômica em relação ao poder público e pela ausência de organização autônoma permanente. Nesses limites, conforme Maricato (2014), a participação funciona mais como tecnologia de legitimação, mecanismo que confere aparência democrática a decisões técnicas ou políticas tomadas em outras arenas, do que como instrumento de construção democrática.

O conceito de planejamento urbano insurgente, introduzido por Holston (2016) no arcabouço teórico desta dissertação, não encontra correspondência empírica em Rio de Contas. Tal ausência é, ela mesma, aspecto de análise importante. Holston (2016) descreve contextos nos quais a participação popular se converte em força capaz de questionar estruturas de poder e produzir novas formas de cidadania urbana. Contextos nos quais a capacidade de organização da sociedade está madura o suficiente para transformar demanda em contestação.

O que o trabalho de campo revelou em Rio de Contas foi o inverso. A concentração de poder, a dependência econômica em relação ao setor público municipal, o clientelismo e a ausência de movimentos sociais organizados impedem que a participação convocada institucionalmente se converta em insurgência. A performance participativa é, nesse sentido, o que se produz quando os instrumentos formais existem, mas a organização social capaz de ativá-los como prática política transformadora está ausente. Rio de Contas não é um caso de insurgência frustrada, mas um caso em que as condições para a insurgência ainda não foram construídas.

É necessário, contudo, distinguir o que é estrutural ao planejamento urbano brasileiro em geral daquilo que se agudiza especificamente em pequenas cidades como Rio

de Contas. A participação episódica, a instrumentalização dos espaços participativos e a distância entre elaboração técnica e decisão política não são exclusividades das pequenas cidades, mas manifestam-se igualmente em metrópoles, cidades grandes e médias, como a vasta literatura dos limites do Estatuto da Cidade demonstra (Villaça, 2005; Maricato, 2011). O que muda, nas pequenas cidades, não é a natureza estrutural do problema, mas a intensidade e a forma como ele se expressa. A concentração do poder político em poucos grupos, a quase inexistência de movimentos sociais urbanos organizados, a dependência econômica de parcela significativa da população em relação ao poder público municipal, a visibilidade cotidiana que torna o dissenso politicamente custoso e a fragilidade técnica e institucional da gestão local. Todos esses elementos criam condições nas quais os limites da participação institucionalizada se manifestam de forma mais densa e mais difícil de contestar.

Como analisa Endlich (2006), as pequenas cidades não são versões simplificadas das grandes. Elas têm dinâmicas próprias, relações de poder específicas e desafios que exigem abordagens analíticas e metodológicas construídas a partir de sua realidade, não apenas adaptadas dos contextos metropolitanos. Em Rio de Contas, o que a pesquisa revela não é a falência de uma promessa universal, mas a expressão particular, mediada pela escala, pela história e pelas relações sociais locais, de contradições que atravessam o planejamento urbano brasileiro: a tensão entre a democratização formal dos instrumentos participativos e a persistência das assimetrias de poder que determinam quem, de fato, decide sobre a cidade.

O padrão encontrado nas experiências dos conselhos municipais, nas conferências setoriais e nos relatos sobre o PPA municipal repete a mesma estrutura: convoca-se, registra-se, arquiva-se. A população aprende, pela experiência acumulada, que participar não garante efetivação, que debater não equivale a decidir e que mobilização não se traduz automaticamente em transformação. O efeito de longo prazo é a erosão da credibilidade do próprio processo participativo, dificultando mobilizações futuras e produzindo o cinismo político que os próprios sujeitos descrevem.

Transformar a participação de performance em democratização efetiva exige, como indicam os próprios sujeitos das rodas de conversa, a construção de bases organizativas autônomas capazes de pressionar o Estado independentemente de convocações institucionais; a formação política permanente, começando pela escola, como enfatizam moradores adultos; e o enfrentamento das estruturas de poder, econômicas e políticas, que sustentam a exclusão popular dos processos de decisão sobre a cidade.

A juventude de Rio de Contas, ao expressar consciência crítica acerca da exclusão dos espaços de decisão sobre a cidade, ao denunciar a opacidade decisória e ao demandar participação efetiva, demonstra potencial transformador que, se acolhido e fortalecido institucionalmente, poderia contribuir para a reversão da lógica de planejamento que caracteriza a gestão municipal. Para que esse potencial se realize, contudo, são necessárias condições políticas hoje inexistentes, entre elas a abertura efetiva de canais de participação, a transparência pública, a valorização dos saberes locais, inclusive os juvenis, e a redistribuição de poder que permita à população, de todas as gerações, incidir efetivamente sobre os rumos do espaço que habita.

Essa transformação não se resolve apenas pela via jurídica. Os 25 anos do Estatuto da Cidade demonstram que instrumentos participativos formais são insuficientes quando as estruturas econômicas e políticas que organizam a sociedade capitalista seguem determinando quem decide, de fato, sobre a cidade. Sem enfrentar essas contradições de fundo, planos diretores continuarão sendo elaborados com dedicação técnica, documentados com rigor, arquivados com expectativa e esquecidos com frustração, deixando apenas o resquício nostálgico de um "brilho nos olhos" de quem acreditou, brevemente, que participar poderia mudar a cidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação partiu de uma questão que é, em si mesma, complexa: até que ponto a participação social é capaz de desafiar e reconfigurar as dinâmicas urbanas em pequenas cidades, ou se permanece restrita a práticas simbólicas e burocráticas? A aparente objetividade com que ela pode ser enunciada não deve enganar, ao contrário, a pergunta toca nas contradições estruturais entre democracia formal e democracia real, entre o que a lei prescreve e o que o poder permite de modo efetivo. A trajetória percorrida ao longo dos capítulos permite afirmar que, no caso de Rio de Contas, a resposta é inequívoca e desconfortável. A participação, tal como se materializou nas experiências analisadas, operou predominantemente no registro da performance, sendo real enquanto ritual e inefetiva enquanto transformação das relações de poder sobre o território.

A conclusão não surgiu de leituras apressadas dos dados, nem foi imposta ao campo como aspecto primário. Emergiu do confronto sistemático entre o que os documentos oficiais registram, o que os sujeitos narram e o que a observação participante revelou nas margens desses dois registros. O percurso foi longo e, em vários momentos, perturbador. Perturbador porque Rio de Contas é a cidade onde o pesquisador nasceu, cresceu, trabalhou e viveu. Investigar os limites da participação no próprio lugar exige esforços permanentes de estranhamento, de interrogar o familiar sem perder a sensibilidade que a proximidade oferece. O esforço foi, ao mesmo tempo, a maior dificuldade metodológica e a condição que tornou possível a profundidade da análise.

A hipótese central da pesquisa foi confirmada pela análise empírica em Rio de Contas. No município, a participação mostrou-se limitada por estruturas políticas e econômicas que favorecem interesses de grupos privilegiados, do modo como a literatura sobre o poder local em pequenas cidades, em especial Endlich (2006), descreve essa tendência. O conceito de performance, que organiza a interpretação do Capítulo 5, não substitui essa hipótese. Ele nomeia o mecanismo pelo qual a limitação operou na prática. A hipótese previa que a participação seria limitada, e a análise revelou como isso ocorreu, não pela exclusão direta dos sujeitos, mas pela conversão dos espaços participativos em rituais que preservam a aparência democrática sem alterar as relações de poder. A confirmação refere-se ao caso estudado. A recorrência do fenômeno em outras pequenas cidades permanece como hipótese, cuja verificação demandaria investigação comparada, conforme se aponta nas considerações finais.

O que o campo revelou, portanto, vai além da confirmação da hipótese. A performance participativa em Rio de Contas não é um desvio ou uma falha pontual de

gestão, é a forma concreta que as contradições estruturais da democracia assumem em contexto de pequena cidade, onde a concentração de poder, a dependência econômica da população e a ausência de organização social autônoma tornam os rituais participativos especialmente difíceis de subverter.

A hipótese também previa a possibilidade de contestação e transformação, quando a participação se articula a processos organizativos consistentes. Em Rio de Contas, essa dimensão apareceu como potencial bloqueado, não como prática realizada. A consciência crítica dos jovens e dos moradores que identificam os limites do processo está presente. O que ainda falta são as condições estruturais para que ela se converta em organização política permanente. O caso revela, portanto, não a impossibilidade da participação transformadora, mas o que ainda precisa ser construído para que ela aconteça.

O caso do Plano Diretor Participativo é emblemático nesse sentido, pois reuniu um processo tecnicamente competente e com mobilização popular expressiva que resultou em um plano jamais aprovado pela Câmara Municipal, ignorado pelo poder político local e desconhecido pela própria equipe que o elaborou mais de uma década depois. O dado não é detalhe, mas a síntese de contradições estruturais que percorrem toda a dissertação. A memória institucional inexistente sobre o PDP, constatada em 2025, não é apenas um dado histórico, mas um dado do presente, o qual revela que o processo não deixou rastros na cultura administrativa do município, não formou quadros, não criou rotinas, não gerou demandas. A participação aconteceu, foi registrada e foi esquecida, o que, por si só, confirma o caráter performático do processo.

Esse padrão não se restringe ao PDP. Ao longo do trabalho de campo, foi possível observar sua reprodução em outros instrumentos participativos. A VI Conferência Municipal de Saúde, realizada em julho de 2025 com o tema Planejar a Saúde com Participação Popular em Rio de Contas, foi marcada para as sete horas da manhã, horário que inviabiliza a presença de trabalhadores, agricultores e moradores sem mobilidade própria. A audiência pública para elaboração do Plano Plurianual 2026-2029 foi realizada exclusivamente por formulário digital, formato que exclui automaticamente quem não tem acesso à *Internet* ou não domina ferramentas digitais. Em ambos os casos, a linguagem do convite era mobilizadora e a intenção declarada era democrática. Em ambos os casos, as condições concretas de organização reproduziram, antes mesmo de os eventos começarem, a exclusão que os instrumentos formais prometem superar. O ciclo se completou, como em tantas outras ocasiões, em que convoca-se, registra-se, arquiva-se.

O percurso investigativo foi organizado de forma a iluminar de modo progressivo essa contradição. O Capítulo 2 situou o planejamento urbano no contexto da urbanização brasileira e revelou como, desde o Período Colonial, o ordenamento do espaço em Rio de Contas respondeu a interesses do Estado e de grupos dominantes, e não às necessidades da população. O Capítulo 3 examinou os paradoxos da participação social no planejamento urbano, com atenção especial ao balanço crítico do Estatuto da Cidade após 25 anos de vigência, e demonstrou que a institucionalização dos mecanismos participativos não garantiu a democratização efetiva das decisões urbanas. O Capítulo 4 explicitou os caminhos metodológicos adotados, fundados na abordagem qualitativa e orientados pela perspectiva crítica que atravessa toda a pesquisa. O Capítulo 5, por fim, confrontou teoria e realidade empírica, a partir da análise o PDP, as estratégias de mobilização, os olhares dos sujeitos e a síntese interpretativa que organiza os achados em torno do termo performance.

Os cinco objetivos específicos foram respondidos ao longo desse percurso. O exame dos canais institucionais de participação revelou que, em Rio de Contas, eles existem formalmente, mas operam de maneira fragmentada e com baixa capacidade de incidir sobre decisões estruturantes. A investigação da relação entre poder público e sociedade civil revelou sua natureza assimétrica e atravessada por práticas clientelistas que convertem direitos em favores e participação em demonstração de lealdade política.

A compreensão dos desafios enfrentados pela população apontou para o medo de retaliação, a dependência econômica do poder público municipal e a ausência de cultura política participativa consolidada como fatores que inibem o engajamento popular. A avaliação da influência dos interesses privados sobre as políticas urbanas locais confirmou o padrão descrito pela literatura nacional, em que o planejamento tende a ser capturado por lógicas que reproduzem a exclusão socioespacial. A investigação do potencial transformador da participação revelou que ele existe, especialmente na consciência crítica dos jovens e de moradores organizados, mas permanece bloqueado por condições estruturais que ainda não foram superadas.

Essa contradição não é exclusividade das pequenas cidades, nem resulta de falhas individuais dos sujeitos envolvidos. Ela expressa, em escala local, os limites do próprio Estatuto da Cidade, cuja promessa democrática foi progressivamente esvaziada ao longo de 25 anos de vigência. O que se observou em Rio de Contas é o que Costa (2021), Fernandes (2021) e Maricato (2014) descrevem em escala nacional, ou seja, a institucionalização da participação como procedimento formal, capaz de conferir aparência democrática a

decisões tomadas em outras arenas, sem alterar substancialmente as assimetrias de poder que estruturam a produção do espaço urbano.

O que diferencia as pequenas cidades não é a natureza do problema, mas a intensidade com que ele se manifesta. A concentração do poder político em poucos grupos, a quase inexistência de movimentos sociais urbanos organizados, a dependência econômica de parcela significativa da população em relação ao poder público municipal e a visibilidade cotidiana que torna o dissenso politicamente custoso são elementos que criam condições nas quais os limites da participação institucionalizada se aprofundam e se tornam mais difíceis de contestar.

Como analisa Endlich (2006), as pequenas cidades não são versões simplificadas das grandes. Elas têm dinâmicas próprias, relações de poder específicas e desafios que exigem abordagens analíticas e metodológicas construídas a partir de sua realidade, não apenas adaptadas dos contextos metropolitanos. Rio de Contas não é exceção, mas expressão particular, mediada pela escala, pela história e pelas relações sociais locais, de contradições que atravessam o planejamento urbano brasileiro.

A especificidade das pequenas cidades merece atenção redobrada da Geografia Urbana. O campo da participação e do planejamento urbano no Brasil foi construído, em grande medida, a partir das experiências metropolitanas, dos grandes movimentos sociais urbanos, das capitais e regiões metropolitanas onde a organização da sociedade civil criou alicerces para experiências participativas mais robustas. Em Rio de Contas, essa dinâmica mostrou-se menos potente. O Estado municipal atua, ao mesmo tempo, como principal empregador, principal provedor de serviços e principal interlocutor político, e essa concentração tornou as condições para a participação transformadora estruturalmente mais adversas. A literatura sobre o poder local em pequenas cidades, em especial Endlich (2006), descreve arranjos semelhantes, o que sugere que o recorte dialoga com tendências mais amplas, sem que isso aponte para generalizações diretas. Não é que a população não queira participar. Participar, nessas condições, tem custos concretos que a maior parte das pessoas não pode, ou não quer, arcar.

O conceito de planejamento insurgente, desenvolvido por Holston (2016), foi introduzido nesta dissertação como contraponto teórico ao modelo hegemônico de participação institucionalizada. A insurgência supõe que a participação popular se converta em força capaz de questionar estruturas de poder e produzir novas formas de cidadania urbana, o que exige, por sua vez, a capacidade de organização da sociedade suficientemente madura para transformar demanda em contestação. Em Rio de Contas,

esse aspecto está ausente. A concentração de poder, o clientelismo e a dependência econômica impedem que a participação convocada pelas esferas institucionais se converta em insurgência. A ausência de insurgência não é, portanto, uma lacuna ou uma falha. É um dado analítico que confirma o argumento fundamental da dissertação: a performance participativa é precisamente o que se produz quando os instrumentos formais existem, mas as condições sociais para transformá-los ainda não foram construídas.

Os olhares dos sujeitos revelaram dimensões que os documentos oficiais não alcançam. O cinismo político construído pela experiência acumulada de participar sem ver resultados, o medo de retaliação que inibe o dissenso, a dependência clientelista que enreda a autonomia popular e, ao mesmo tempo, a consciência crítica de jovens que identificam a exclusão e demandam participação efetiva compõem um quadro complexo. A participação não é apenas bloqueada por estruturas externas, mas também internamente fragilizada pela erosão da credibilidade dos próprios espaços participativos. A fala de uma das participantes adultas sintetiza com precisão o efeito de longo prazo desse processo, no qual participar sem ver resultados não apenas desmobiliza individualmente, mas corrói coletivamente a crença de que a participação pode produzir transformações reais.

A juventude de Rio de Contas merece atenção especial nesse quadro. Os jovens que participaram das rodas de conversa demonstraram consciência crítica sobre os mecanismos de exclusão, capacidade de identificar as contradições entre o discurso participativo e a prática institucional, e disposição para imaginar formas alternativas de organização política. Esse dado é relevante não apenas para a análise da participação em Rio de Contas, mas para pensar o futuro da cidade. Uma geração que identifica os limites do modelo vigente e que ainda não foi completamente capturada pelo cinismo político representa uma possível via transformadora que a cidade e o campo acadêmico precisam levar a sério. O risco é que, na ausência de canais efetivos de participação e de processos formativos consistentes, essa consciência crítica se dissolva em frustração ou se converta em êxodo para centros urbanos maiores.

O termo performance, mobilizado como categoria de interpretação, mostrou-se, do ponto de vista analítico, produtivo justamente porque não reduz o problema a intenções individuais nem a falhas técnicas. Ele nomeia práticas nas quais os rituais participativos cumprem funções simbólicas de legitimação sem necessariamente alterar as relações de poder que estruturam a produção do espaço urbano. Ao usar o termo, não se pretende afirmar que as audiências foram falsas ou que os técnicos agiram de má-fé. Pretende-se demonstrar que mesmo processos conduzidos com competência e comprometimento

podem resultar em performance quando as condições estruturais não permitem que a mobilização se converta em organização política permanente capaz de pressionar o Estado além dos momentos institucionalizados.

Como toda pesquisa, esta carrega limitações que merecem ser explicitadas. O recorte temporal e o foco no recorte de Rio de Contas impedem generalizações diretas para outras pequenas cidades, embora os padrões identificados dialoguem com uma literatura ampla sobre planejamento urbano em contextos semelhantes. A indisponibilidade de alguns documentos institucionais e a dificuldade de acesso a determinados sujeitos da pesquisa, especialmente gestores que se recusaram a conceder entrevistas, limitaram a abrangência da análise documental e o confronto de perspectivas.

O recorte centrado no PDP como elemento empírico, embora justificado, deixa em aberto a análise mais aprofundada de outros instrumentos e experiências participativas municipais que merecem investigação futura. A composição da amostra, predominantemente formada por sujeitos com maior proteção institucional, é ela mesma um dado do campo, e não apenas uma limitação metodológica. Revela que o medo de retaliação é mais intenso entre os mais vulneráveis, e que esse medo reproduz, também nos espaços de pesquisa, a mesma exclusão que os espaços participativos oficiais produzem.

A pesquisa abre, nesse sentido, caminhos investigativos que ela própria não pôde percorrer. A comparação sistemática entre experiências participativas em diferentes pequenas cidades baianas ou nordestinas contribuiria para identificar padrões e especificidades que um estudo de recorte único não alcança. A análise dos efeitos do PDP sobre a gestão urbana de Rio de Contas nos anos seguintes à sua elaboração permitiria avaliar em que medida o processo deixou rastros institucionais ou culturais, mesmo sem ter sido aprovado formalmente.

A investigação dos jovens como sujeitos políticos, tema que emergiu com força nas rodas de conversa realizadas em Rio de Contas, merece tratamento próprio, dada a relevância da juventude tanto para a renovação da cultura política quanto para a contenção do êxodo para centros urbanos maiores. A elaboração de estudos comparativos entre municípios de pequeno porte com diferentes perfis econômicos, graus de dependência em relação ao poder público e níveis de organização da sociedade civil, poderia contribuir para refinar as categorias analíticas desenvolvidas nesta dissertação e ampliar sua capacidade explicativa.

A pesquisa não pretendeu conduzir ao pessimismo ou à resignação. Reconhecer os limites estruturais da participação institucionalizada é condição necessária para superá-los.

Transformar a participação de performance em democratização efetiva exige a construção de bases organizativas autônomas capazes de pressionar o Estado, independentemente de convocações institucionais, a formação política permanente que começa pela escola e o enfrentamento das estruturas de poder econômico e político que sustentam a exclusão popular dos processos de decisão sobre a cidade. Nenhuma dessas condições se realiza por decreto ou por plano diretor, pois dependem de sujeitos políticos organizados, conscientes e persistentes. Como demonstra a própria história do Estatuto da Cidade, os avanços normativos que existem foram conquistados por décadas de mobilização social, não concedidos espontaneamente pelo Estado.

Por fim, esta dissertação espera contribuir para o debate acadêmico sobre planejamento urbano em pequenas cidades, campo ainda insuficientemente explorado diante de sua expressividade numérica e das especificidades. A literatura brasileira sobre participação e gestão urbana concentra-se majoritariamente nas metrópoles e cidades médias, algo que deixa lacunas quanto às formas que esses processos assumem em contextos de menor escala. Ao tomar Rio de Contas como recorte de investigação, o trabalho contribui para preencher parte dessas lacunas, sem perder de vista que os problemas identificados não são locais, mas expressões particulares de contradições estruturais que atravessam o planejamento urbano brasileiro. Que o caso de Rio de Contas sirva não apenas como registro de contradições, mas como convite à reflexão sobre o que significa, de fato, construir cidades mais justas, democráticas e sensíveis às múltiplas vozes que nelas habitam.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Kátia Lorena Novais. **Escravos e libertos nas minas do Rio de Contas**: Bahia, século XVIII. Salvador: EDUFBA, 2018. 344 p.

AMARAL, Marcelo Cintra do. Planejamento urbano: entre a utopia e a heterotopia. **Revista Brasileira de Geografia**. Belo Horizonte: Instituto de Geociências – UFMG, 2011.

ANDRADE, Maria Rosa de Carvalho. **As políticas do IPHAN e a questão da paisagem de sítios monumentais**: o caso Rio de Contas. 2006. 230 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

ARAKAWA, Maria de Lourdes Pinto e. **As Minas do Rio de Contas**. 2. ed. Salvador: JM Gráfica e Editora, 2022.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Introdução à teoria democrática contemporânea**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 209–230.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205–219, 2010. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/4491>. Acesso em: maio 2025.

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

BACELAR, Winston Kleber de Almeida. As dualidades das pequenas cidades: as cidades com menos de 10.000 habitantes do cerrado triangulino. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOGRAFIA: PERSPECTIVAS PARA O CERRADO NO SÉCULO XXI, 2., 2003, Uberlândia. **Anais [...]** Uberlândia: Instituto de Geografia/UFU, 2003.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 71.

BASSUL, José Roberto. Tempus fugit. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. São Paulo: LabCidade/FAUUSP, 2021. p. 156–160. Disponível em: <https://labcidade.fau.usp.br/estatuto-da-cidade-20-anos/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. In: GEIGER, Pedro P. (Org.). **Política urbana e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 83–119.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: dez. 2024.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: dez. 2024.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007. 123 p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A ilusão da transparência do espaço e a "cegueira" no planejamento urbano: os desafios de uma geografia urbana crítica. **Cidades**. Presidente Prudente, v. 6, n. 10, p. 289–306, 2009. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12281/7889>. Acesso em: maio 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

COSTA, Fernanda Carolina. 20 anos do Estatuto da Cidade: os caminhos percorridos. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. São Paulo: LabCidade/FAUUSP, 2021. p. 62–63.

CRUZ, Dayana Aparecida Marques de Oliveira. As faces do planejamento urbano. **Revista Pegada**. Presidente Prudente, v. 12, n. 2, p. 81–93, dez. 2011.

DAMIANI, Amélia Luisa. A cidade (des)ordenada. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, n. 72, p. 95–109, 1992.

DELSON, Roberta Marx. **Novas vilas para o Brasil-Colônia: planejamento espacial e social no século XVIII**. Brasília: ALVA-CIORD, 1997.

DIAS, Alexandre Custódio de Jesus. **A lógica do planejamento urbano em uma pequena cidade: o caso de Rio de Contas/BA**. 2011. 123f. Monografia (Licenciatura em Geografia) — Departamento de Geografia, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2011.

DUCHROW, Alina D'Alva. **Participação social no planejamento e gestão urbano: o orçamento participativo de Olinda**. 2004. 178 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

ENDLICH, Angela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. 2006. 505 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

ENDLICH, Angela Maria. Pequenas cidades e utopia. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA: LAS UTOPIAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD DEL FUTURO, 14., 2016, Barcelona. **Anais [...]** Barcelona: Universidade de Barcelona, 2016.

FACCIO, Maria da Graça Agostinho. Plano Diretor Participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade: possibilidades e limites. **Cadernos de Pesquisa**. Florianópolis, n. 82, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/1303/4466>. Acesso em: jan. 2025.

FARIA, Leonardo. Planejamento estratégico, Estatuto da Cidade e plano diretor: métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano. **Caminhos de Geografia**. Uberlândia, v. 10, n. 32, p. 162–170, 2009.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2022.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 55.

FERNANDES, Edésio. A hora e a vez do Direito Urbanístico? In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. São Paulo: LabCidade/FAUUSP, 2021. p. 16–23. Disponível em: <https://labcidade.fau.usp.br/estatuto-da-cidade-20-anos/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**. Rio Claro, p. 15–28, 2004.

FERRARI, Júnia. 20 anos do estatuto da cidade: algumas reflexões em torno da função social da propriedade e da cidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do estatuto da cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021. p. 282–286. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/>. Acesso em: fev. 2025.

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. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

FONTES, Mariana Levy Piza. 20 anos do Estatuto da Cidade e as transformações da política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do estatuto da cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021. p. 358–364. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/>. Acesso em: fev. 2025.

FRANÇA, Iara Soares de. Pequenas cidades, problemas urbanos e participação social na perspectiva da população local. **Ateliê Geográfico**. Goiânia, v. 15, n. 1, p. 218–237, abr. 2021.

GOHN, Maria da Glória. Educação formal, aprendizagens e saberes em processos participativos. **Investigar em Educação**. Braga, II série, n. 1, p. 35–46, 2014.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**. Salvador, v. 32, n. 85, p. 63–81, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/27655>. Acesso em: 31 maio 2025.

HARRIS, Marvin. **Town and county in Brazil**. New York: W. W. Norton & Company, 1971.

HOLSTON, James. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife, v. 18, n. 2, p. 191–204, maio/ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n2p191>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rio de Contas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/bahia/riodecontas.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas regionais do Brasil**: 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022: resultados do universo – domicílios e moradores**. Sistema IBGE de

Recuperação Automática (SIDRA), Tabela 9923. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 fev. 2026

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **SIDRA**: banco de dados. Tabela 5938 – Produto interno bruto dos municípios. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 28 fev. 2026.

LAHORQUE, M. L. **Espaço e políticas urbanas**: Porto Alegre sob governo do Partido dos Trabalhadores. 2004. 211 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Revisão técnica de Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. **GEOgraphia**. Niterói, v. 1, n. 1, p. 71–91, 9 set. 2009. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13364>. Acesso em: jan. 2025.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 55.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121–192.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 5.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. **Teoria e Debate**. São Paulo, n. 66, abr./jun. 2006. Disponível em: www.teoriaedebate.org.br. Acesso em: jan. 2025.

MARTINS, Sérgio. A cidade nas sombras da ordem. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, n. 72, p. 111–125, 1992.

MEDEIROS, João; GONÇALVES, Ricardo. Pequenas cidades e planejamento urbano: desafios e perspectivas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE URBANISMO, 17., 2021, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: USP, 2021.

MEDEIROS, Shirlene Santos Mafra. **Memória e identidade social da formação docente em Rio de Contas-BA, nas décadas de 1920 a 1960**: reminiscências das educadoras e educadores da "cátedra à universidade". 2016. 337 f. Tese (Doutorado em Memória:

Linguagem e Sociedade) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2016.

MILANI, Carlos R. S. Quem participa? Participação popular e desigualdade social. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2008. p. 117–140.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014

MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 111, p. 9–18, jul./dez. 2006.

MOURA, Adriana Ferro; LIMA, Maria Gloria Soares Barbosa. A reinvenção da roda: roda de conversa, um instrumento metodológico possível. **Temas em Educação**. João Pessoa, v. 23, n. 1, p. 98–106, 2014.

OLIVEIRA, José Aldemir de. A cultura nas (das) pequenas cidades da Amazônia brasileira. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais [...]** Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Universidade de Coimbra, 2004.

OLIVEIRA, Letícia Coêlho de; PEREIRA, Renata Baesso. Redes urbanas e a cidade de Rio de Contas (BA) nos séculos XVIII e XIX. **Labor & Engenho**. Campinas, v. 17, p. 1–14, 2023. DOI: <https://doi.org/10.20396/labore.v17i00.8672777>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/labore/article/view/8672777>. Acesso em: fev. 2025.

OLIVEIRA, Lidiane Rios de. **Representantes comunitários e participação em empreendimentos do PMCMV: a construção de um guia**. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2017.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIGA, Talita Ravagnã; MANSANO, Sonia Regina Vargas; MOSTAGI, Nicole Cerci. A Agenda 21 e seus limites: uma conversa necessária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS – CBEO, 4., 2016, Porto Alegre. **Anais [...]** Porto Alegre: [s.n.], 2016. Disponível em: <https://www.revistaorganizzacao.com.br/ojsadmin/article/view/199>. Acesso em: 9 maio 2025.

PINTO JUNIOR, Carlos Ramos. **Formação e expansão de uma pequena cidade: Rio de Contas/BA como estudo de caso**. 2011. 28 f. Monografia (Licenciatura Plena em Geografia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2011.

RIO DE CONTAS (Município). **Lei orgânica do Município de Rio de Contas**. Título IV – Gestão democrática da cidade. Rio de Contas, 30 maio 2012. Disponível em: <http://www.riodecontas.ba.io.org.br>. Acesso em: mar. 2025.

RIO DE CONTAS. Prefeitura Municipal. **Agenda 21 de Rio de Contas: preservando o seu passado na construção do seu futuro**. Rio de Contas: Prefeitura Municipal, 2005.

RIO DE CONTAS. Prefeitura Municipal. PRODETUR – Programa de Desenvolvimento e Infraestrutura Urbana. **Plano Diretor Urbano com abrangência municipal: PDU**. Rio de Contas: Prefeitura Municipal, 2004.

RIO DE CONTAS. Prefeitura Municipal. **Relatório de leitura técnica do Plano Diretor Participativo**. Rio de Contas: Prefeitura Municipal, 2010.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 23.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a construção de uma cidade democrática no Brasil. **Revista Parcerias Estratégicas**. Brasília, v. 14, n. 28, p. 165–184, 2009.

SANCHES, Nanci Patrícia Lima. **Os livres pobres sem patrão nas Minas do Rio das Contas/BA – século XIX (1830–1870)**. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SANTORO, Aline Galinari; NETO, Paulo Nascimento. Pequenas cidades e o encaixe forçado dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 20., 2023, Belém. **Anais [...]** Belém: ENANPUR, 2023.

SANTOS, Fabiana Damasio dos. **Participação popular e planejamento urbano: limites e possibilidades em Salvador/BA**. 2016. 239 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

SANTOS, Janio. Urbanização e produção de cidades na Bahia: reflexões sobre os processos de estruturação e reestruturação urbana. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 19, n. 2, p. 499–509, jul./set. 2009.

SANTOS, Janio; SANTOS, Luiz Eduardo Pereira Ferreira dos; REIS, Ruy de Souza. **Mobilidade em Feira de Santana: desafios para um novo projeto de cidade**. Curitiba: CRV, 2021.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EdUSP, 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Ciudades para todos: experiencias y propuestas para el derecho a la ciudad**. Santiago: Instituto Polis, 2007. p. 259–270.

SILVA, José Borzacchiello da. O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil. **Revista GEOUSP**. São Paulo, n. 10, 2001.

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa Siqueira; GONÇALVES, Ana Leticia Saquete. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**. Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 37–61, jul./dez. 2020.

SOARES, Beatriz Ribeiro. As relações sócio/espaciais entre cidades pequenas e médias do interior do Brasil: um estudo sobre as áreas de cerrado em Minas Gerais. In: ENCUESTRO DE GEOGRAFOS DE AMERICA LATINA, 9., 2003, Cidade do México. **Anais [...]** Ciudad de México: UNAM, 2003. p. 1–16.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas.** Boletín del Instituto de Geografía-UNAM, n. 54, p. 114–139, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Cidades médias e pequenas: desafios e possibilidades do planejamento e gestão. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Org.). **Cidades médias e pequenas:** teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010.

TANAKA, Giselle. Planejamento e conflitos sociais: reflexões a partir de lutas urbanas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: ANPUR, 2017.

TEIXEIRA, Manuel C. **A forma da cidade de origem portuguesa.** São Paulo: Editora UNESP; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

VIEIRA, Bruno Soeiro. O Estatuto da Cidade e o planejamento municipal integral. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade:** experiências e reflexões. São Paulo: LabCidade/FAUUSP, 2021. p. 26–33.

VILLAÇA, Flávio. 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. 175–197.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intraurbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo: Edição do Autor, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A: Roteiro para roda de conversa com estudantes do Ensino Médio

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG)
Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/Uesb)
Mestrado em Geografia

ROTEIRO PARA RODA DE CONVERSA SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO EM RIO DE CONTAS

COM ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO

Pesquisador: Alexandre Dias

Orientador: Prof. Dr. Janio Santos

Tema: Jovens e Cidades: A Participação Social no Planejamento Urbano

Abertura (10 minutos)

Boas-vindas:

- Apresentar o objetivo da roda de conversa: discutir como os jovens podem contribuir para a construção de cidades mais organizadas, justas e funcionais.
- Explicar que a conversa será um espaço para ouvir, refletir e construir ideias juntos.

Dinâmica inicial: “Minha visão da cidade”

- Pedir para que, em duplas, os estudantes conversem por 3 minutos sobre:
 - O que mais gostam na cidade em que vivem.
 - Algo que os incomoda ou que acreditam que precisa melhorar.
- Após o tempo, cada dupla compartilha em poucas palavras o principal ponto de consenso da conversa.

Contextualização (10 minutos)

Introdução ao planejamento urbano:

- Explicar o conceito em termos simples: "Planejar uma cidade é como montar um quebra-cabeça em que cada peça (ruas, casas, escolas, hospitais, áreas de lazer) precisa se encaixar para formar algo funcional e bonito."
- Reforçar que a participação social é essencial para que esse “quebra-cabeça” atenda às necessidades de todos, incluindo os jovens.

Contexto local:

- Apresentar exemplos de participação social em Rio de Contas, como o Plano Diretor Urbano (PDU) de 2004 e as tentativas de criar um Plano Diretor Participativo (PDP) em 2010/2011.
- Relacionar com a importância do turismo e da preservação do patrimônio histórico da cidade, mas também com o desenvolvimento de áreas como educação, saúde e cultura.

Eixo 1: A Juventude e a Participação Social (15 minutos)**Pergunta disparadora:**

Na opinião de vocês, os jovens são ouvidos nas decisões sobre a cidade? Por quê?

Discussão orientada:

- Estimular um debate sobre o papel do jovem como agente de transformação na sociedade.
- Exemplificar como jovens de outras cidades têm liderado iniciativas em projetos ambientais, culturais ou sociais.

Eixo 2: Diagnóstico Crítico da Cidade (20 minutos)**Dinâmica: “Raio X da cidade”**

Dividir os Estudantes em pequenos grupos. Cada grupo deve refletir sobre:

1. Um ponto forte da cidade (algo que funciona bem ou traz orgulho).
2. Um ponto fraco (algo que precisa melhorar ou é um problema).
3. Uma ideia para resolver ou minimizar o ponto fraco identificado.

Cada grupo apresenta suas ideias em até 2 minutos.

Objetivo: Promover um olhar crítico e construtivo sobre a cidade.

Eixo 3: Como os Jovens Podem Contribuir? (15 minutos)**Discussão em grupo:**

- Como podemos fortalecer a participação dos jovens nas decisões da cidade? Exemplos: redes sociais, debates escolares, conselhos municipais.

- Quais barreiras existem para que jovens se envolvam mais?

Exercício prático:

Pedir aos Estudantes que escrevam em uma frase curta uma sugestão para engajar jovens no planejamento urbano. As frases podem ser lidas ou afixadas em um mural.

Eixo 4: A Cidade que Queremos no Futuro (15 minutos)

Pergunta disparadora:

Como vocês imaginam Rio de Contas daqui a 20 anos? O que precisa mudar ou ser preservado?

Dinâmica de projeção:

- Em grupos, os Estudantes desenham ou escrevem uma “cidade ideal”. Não precisa ser um desenho técnico, mas algo que represente as prioridades deles.
- Cada grupo explica sua visão em 2 minutos.

Encerramento (5 minutos)

Resumo das ideias:

Apresentar um breve resumo do que foi discutido, com destaque para os pontos mais mencionados e as sugestões mais relevantes.

Dinâmica de fechamento: “Meu compromisso com a cidade”

Cada estudante compartilha uma ação que está disposto a fazer para melhorar sua cidade (ex.: mobilizar colegas, participar de debates, cuidar de espaços públicos, propor algo na escola).

Mensagem final:

Reforçar que a juventude tem papel crucial na construção de uma cidade melhor e que a participação começa com ações pequenas, mas significativas.

Apêndice B: Roteiro para roda de conversa com a população

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG)
Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/Uesb)
Mestrado em Geografia

**ROTEIRO PARA RODA DE CONVERSA SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR
 NO PLANEJAMENTO URBANO EM RIO DE CONTAS
 COM A POPULAÇÃO**

Pesquisador: Alexandre Dias
Orientador: Prof. Dr. Janio Santos

Abertura (10 minutos)

Boas-vindas aos participantes:

- Apresentar o objetivo da roda de conversa: refletir sobre os desafios e possibilidades da participação social no planejamento urbano.
- Explicar o formato da roda de conversa: troca de experiências, construção coletiva e registro das ideias principais.

Dinâmica de introdução:

- Perguntar a cada participante como se sentem representados nas decisões urbanas da cidade em que vivem. (Máximo de 1 minuto por pessoa).

Contextualização (15 minutos)

- Apresentar um breve histórico do planejamento urbano em Rio de Contas:
- Elaboração do **Plano Diretor Urbano (PDU) de 2004** e do **Plano Diretor Participativo (PDP) de 2010/2011**.
- Destacar a importância do PDU para a organização do espaço urbano e os desafios enfrentados no PDP.
- Mencionar os conselhos municipais e sua relevância no processo de participação.

Eixo 1: Avaliação da Participação Popular (15 minutos)

Perguntas disparadoras:

- Como vocês avaliam a participação popular no planejamento urbano ao longo dos últimos 20 anos?
- Que mudanças vocês perceberam na cidade que podem ser atribuídas à contribuição da comunidade?

Objetivo: Levantar percepções sobre os avanços e as limitações da participação popular.

Eixo 2: Desafios na Mobilização Social (15 minutos)

Perguntas disparadoras:

- Quais foram os principais desafios encontrados pela comunidade e pelo poder público para engajar a população?
- Como os participantes sugerem que a prefeitura mobilize mais pessoas para debates sobre planejamento urbano?

Objetivo: Identificar barreiras e propor estratégias para aumentar o engajamento.

Eixo 3: Conselhos Municipais e Representatividade (10 minutos)

Perguntas disparadoras:

- Vocês conhecem os conselhos municipais de Rio de Contas? Eles representam adequadamente a diversidade da comunidade?
- Como vocês avaliam o papel dos conselhos na inclusão da participação popular nas decisões urbanas?

Objetivo: Debater o papel dos conselhos como mediadores entre poder público e comunidade.

Eixo 4: Futuro do Planejamento Urbano

Perguntas disparadoras:

- Quais melhorias ainda precisam ser realizadas na cidade para atender às necessidades da população?
- Como podemos fortalecer o diálogo entre o poder público e a comunidade para construir um futuro mais participativo?

Objetivo: Propor soluções para fortalecer a participação no futuro do planejamento urbano.

Eixo 5. Encerramento

Resumo das discussões: Apresentar as ideias-chave levantadas nos eixos.

Dinâmica final: Perguntar aos participantes qual a principal ideia ou inspiração que levarão da roda de conversa.

Apêndice C: Roteiro de entrevista com o poder público local.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG)
Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/Uesb)
Mestrado em Geografia

**ROTEIRO DE ENTREVISTA SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
 PLANEJAMENTO URBANO EM RIO DE CONTAS
 COM O PODER POLÍTICO LOCAL – SECRETÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO
 MUNICIPAL**

Pesquisador: Alexandre Dias

Orientador: Prof. Dr. Janio Santos

I. Identificação

Nome: _____

Cargo na Administração: _____

Por quanto tempo atuou no cargo _____

II. Planejamento Urbano e Participação Popular

1. Como o senhor avalia a participação popular no planejamento urbano ao longo dos últimos 20 anos em Rio de Contas?
2. Que mudanças o senhor observa na cidade nos últimos anos que podem ser atribuídas à participação popular nas decisões de planejamento urbano?
3. Como a gestão atual tem incentivado a participação da população nas decisões de planejamento urbano? Quais métodos e ferramentas têm sido utilizados?
4. Quais foram os principais desafios enfrentados pela administração pública para engajar a comunidade nas discussões sobre o planejamento urbano?
5. Quais programas específicos foram implementados para garantir a participação popular na elaboração e implantação de políticas públicas em Rio de Contas?

III. Mobilização e Diálogo

6. Como foi feita a mobilização, por parte da prefeitura, para que a comunidade de Rio de Contas participasse das discussões durante a elaboração do PDU aprovado em 2004 e do Plano Diretor Participativo de 2010?
7. Qual foi a importância do diálogo entre poder público e comunidade na época da elaboração desses planos? Acha que a participação popular foi suficientemente incentivada?

IV. Conselhos Municipais

8. Existem conselhos municipais atuando em Rio de Contas? Se sim, como é a composição desses conselhos e qual tem sido a sua atuação no planejamento urbano?
9. Como os conselhos municipais têm contribuído para a inclusão da participação popular nas políticas públicas e no planejamento urbano?

V. Plano Diretor Urbano (PDU) de 2004

10. Na sua opinião, como a participação popular influenciou a aprovação e implementação do Plano Diretor Urbano (PDU) de 2004?

11. Quais problemas específicos na cidade foram identificados através da participação popular e que necessitaram de maior atenção durante a elaboração do PDU?
12. Quais eram as prioridades propostas pelo PDU de 2004 que refletiam as necessidades e demandas da população? Alguma área recebeu mais atenção devido à participação popular?
13. Das propostas feitas pelo PDU de 2004, quais foram efetivamente implantadas graças à contribuição e envolvimento da comunidade?
14. Rio de Contas tem um grande potencial turístico. Como a participação popular influenciou os programas da prefeitura voltados para a infraestrutura turística da cidade?

VI. Plano Diretor Participativo de 2010/2011

15. O Plano Diretor Participativo foi elaborado em 2010. Qual foi o nível de envolvimento da população nesse processo?
16. Quais foram os principais pontos abordados no Plano Diretor Participativo de 2010?
17. Existem informações sobre por que o Plano Diretor Participativo de 2010 não foi aprovado?
18. Na sua opinião, o que poderia ter sido feito de forma diferente para garantir a aprovação e implementação do Plano Diretor Participativo de 2010?

VII. Avaliação e Futuro

19. Desde a elaboração do PDU de 2004, quais avanços o senhor acredita que ocorreram em Rio de Contas que podem ser atribuídos diretamente à participação popular?
20. Para o senhor, qual é a importância de se planejar uma cidade como Rio de Contas com a participação ativa da população, considerando seu papel histórico e regional?
21. Quais são as próximas etapas planejadas pela administração pública para aumentar a participação popular no futuro planejamento urbano de Rio de Contas?
22. Existe algum plano ou projeto futuro que já conte com a previsão de ampla participação popular em seu desenvolvimento?

Apêndice D: Roteiro de entrevista com a comunidade.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG)
Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/Uesb)
Mestrado em Geografia

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A COMUNIDADE SOBRE A

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM RIO DE CONTAS

Pesquisador: Alexandre Dias

Orientador: Prof. Dr. Janio Santos

III. Identificação

Nome: _____

II. Participação Popular no Planejamento Urbano

1. Como você avalia a participação popular no planejamento urbano ao longo dos últimos 20 anos em Rio de Contas?
2. Que mudanças você observa na cidade nos últimos anos que podem ser atribuídas à participação popular nas decisões de planejamento urbano?
3. Como você e a sua comunidade têm sido incentivados a participar das decisões de planejamento urbano? Quais métodos e ferramentas são utilizados pela prefeitura para isso?
4. Quais foram os principais desafios que você encontrou ao tentar se engajar nas discussões sobre o planejamento urbano?

III. Plano Diretor Urbano (PDU) de 2004 e Plano Diretor Participativo (PDP) de 2010/2011

5. Na sua opinião, qual foi a importância do Plano Diretor Urbano (PDU) de 2004 para a organização e gestão do espaço urbano em Rio de Contas?
6. Você participou ou conhece alguém que participou das discussões durante a elaboração do PDU de 2004? Como foi essa experiência?
7. Como foi feita a mobilização pela prefeitura para que a comunidade participasse das discussões sobre o PDU de 2004?
8. Quanto à elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de 2010/2011, como foi feita a mobilização para que a comunidade participasse das discussões?
9. Você tem conhecimento sobre o motivo pelo qual o Plano Diretor Participativo (PDP) de 2010/2011 não foi aprovado? Qual é a sua opinião sobre isso?

IV. Conselhos Municipais

10. Você está ciente da existência de conselhos municipais em Rio de Contas? Se sim, qual é a sua opinião sobre a atuação desses conselhos?
11. Você participa ou já participou de algum conselho municipal? Como foi essa experiência?
12. Como você vê a contribuição dos conselhos municipais para a inclusão da participação popular nas políticas públicas e no planejamento urbano?
13. Qual é a sua opinião sobre a composição dos conselhos municipais? Você acha que eles representam adequadamente a diversidade da comunidade?

V. Infraestrutura e Turismo

14. Rio de Contas tem um grande potencial turístico. Em sua opinião, existe algum programa da prefeitura voltado para a infraestrutura turística da cidade? O que vem sendo feito nesse sentido?

15. Como você vê a importância do turismo para o desenvolvimento e planejamento urbano de Rio de Contas?

VI. Avaliação e Futuro

16. Em sua opinião, houve avanços na cidade desde a elaboração do PDU de 2004?

17. Quais são as principais melhorias que você acredita que ainda precisam ser feitas na cidade para melhorar a qualidade de vida dos riocontenses?

18. Para você, qual a importância do diálogo contínuo entre o poder público e a comunidade no planejamento e gestão urbana?

VII. Importância do Planejamento Urbano

19. Para você, qual a importância de se planejar uma cidade como Rio de Contas, que no passado teve um papel regional tão importante no cenário baiano, em virtude do ciclo do ouro?

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE
Conforme Resoluções nº 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde – CNS

CARO(A) SENHOR(A),

CONVIDAMOS o(a) senhor(a) (ou à pessoa pela qual o(a) Sr.(a) é responsável) para participar de uma pesquisa científica.

Por favor, leia este documento com bastante atenção e, se você estiver de acordo, rubrique as primeiras páginas e assine na linha “Assinatura do participante”, no ponto 8.

1. QUEM SÃO AS PESSOAS RESPONSÁVEIS POR ESTA PESQUISA?

1.1. PESQUISADOR RESPONSÁVEL: *Alexandre Custódio de Jesus Dias*

1.2. ORIENTADOR/ORIENTANDO: *Janio Laurentino de Jesus Santos*

2. QUAL O NOME DESTA PESQUISA, POR QUE E PARA QUE ELA ESTÁ SENDO FEITA?

2.1. TÍTULO DA PESQUISA
<i>Participação social frente aos interesses de mercado no planejamento de pequenas cidades: contradições, conflitos e desafios.</i>
2.2. POR QUE ESTAMOS FAZENDO ESTA PESQUISA (Justificativa):
<i>Ao discutir as forças envolvidas, este estudo ajudará a entender como são feitas as políticas públicas e se elas são justas e ajudam a fortalecer a democracia local. Com uma abordagem crítica, podemos entender melhor as complexidades do planejamento urbano em pequenas cidades, como Rio de Contas. É importante destacar a necessidade de uma participação social que não apenas faça parte dos processos existentes, mas que também os transforme.</i>
2.3. PARA QUE ESTAMOS FAZENDO ESTA PESQUISA (Objetivos):
<i>Para investigar como as pessoas participam no planejamento e na gestão da cidade de Rio de Contas, para ver se essa participação pode mudar as dinâmicas urbanas para beneficiar a população, desafiando os interesses dos grandes empresários.</i>

3. O QUE VOCÊ (OU O INDIVÍDUO SOB SUA RESPONSABILIDADE) TERÁ QUE FAZER? ONDE E QUANDO ISSO ACONTECERÁ? QUANTO TEMPO LEVARÁ? (Procedimentos Metodológicos)

3.1 O QUE SERÁ FEITO:
<i>Você terá que responder a um roteiro de entrevista com cerca de 20 questões que conterão perguntas a cerca da participação da população no planejamento e gestão urbana, Plano Diretor, canais de participação, as impressões sobre a atuação dos conselhos municipais.</i>
3.2 ONDE E QUANDO FAREMOS ISSO:
<i>Na cidade de Rio de Contas, no período entre 01/02/2025 a 30/03/2025</i>
3.3 QUANTO TEMPO DURARÁ CADA SESSÃO:
<i>45 minutos</i>

4. HÁ ALGUM RISCO EM PARTICIPAR DESSA PESQUISA?

Segundo as normas que tratam da ética em pesquisa com seres humanos no Brasil, sempre há riscos em participar de pesquisas científicas. No caso desta pesquisa, classificamos o risco como sendo

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) - UESB/Jequié
(73) 3528-9727 | cepjq@uesb.edu.br

Rubricas:

☒ MÍNIMO

☐ MODERADO

☐ ALTO

4.1 NA VERDADE, O QUE PODE ACONTECER É: (detalhamento dos riscos)

1. *Este estudo pode causar constrangimento para os entrevistados ao solicitar informações pessoais como, nome, idade e cargo que ocupou.*
2. *Mesmo não sendo questionamentos de cunho pessoal, pode causar desconforto ao responder as questões.*

4.2 MAS PARA EVITAR QUE ISSO ACONTEÇA, FAREMOS O SEGUINTE: (meios de evitar/minimizar os riscos):

Todas as informações e outras contidas nos roteiros de entrevista serão utilizados somente para fins científicos e mantidos sob sigilo. Em hipótese alguma as informações pessoais de cada participante se tornarão pública. As informações coletadas serão totalmente destinadas para o desenvolvimento dessa pesquisa.

5. O QUE É QUE ESTA PESQUISA TRARÁ DE BOM? (Benefícios da pesquisa)

5.1 BENEFÍCIOS DIRETOS (aos participantes da pesquisa):

Para a população rio-contense, a pesquisa poderá contribuir para a promoção de uma cultura participativa na qual a população local entenda o seu papel na construção da cidade.

O participante terá benefícios diretos ao compreender melhor seu papel no planejamento da cidade, o que poderá fortalecer sua capacidade de influenciar e contribuir para decisões locais. Além disso, ao conhecer os objetivos da pesquisa, o participante terá a oportunidade de expandir seu entendimento sobre as dinâmicas urbanas e sobre como suas ações podem impactar positivamente a construção de uma cidade mais participativa e inclusiva.

5.2 BENEFÍCIOS INDIRETOS (à comunidade, sociedade, academia, ciência...):

A pesquisa poderá fornecer resultados que possam auxiliar na compreensão da realidade e das suas contradições, no contexto da participação popular no planejamento de pequenas cidades.

6. MAIS ALGUMAS COISAS QUE O(A) SENHOR(A) PODE QUERER SABER (Direitos dos participantes):

6.1. Recebe-se dinheiro ou é necessário pagar para participar da pesquisa?

R: Nenhum dos dois. A participação na pesquisa é voluntária.

6.2. Mas e se você acabar gastando dinheiro só para participar da pesquisa?

R: O pesquisador responsável precisará lhe ressarcir estes custos.

6.3. E se ocorrer algum problema durante ou depois da participação?

R: Você pode solicitar assistência imediata e integral e ainda indenização ao pesquisador e à universidade.

6.4. É obrigatório fazer tudo o que o pesquisador mandar? (Responder questionário, participar de entrevista, dinâmica, exame...)

R: Não. Você só precisa participar daquilo em que se sentir confortável a fazer.

6.5. Dá pra desistir de participar no meio da pesquisa?

R: Sim. Em qualquer momento. É só avisar ao pesquisador.

6.6. Há algum problema ou prejuízo em desistir?

R: Nenhum.

6.7. O que acontecerá com os dados que você fornecer nessa pesquisa?

R: Eles serão reunidos com os dados fornecidos por outras pessoas e analisados para gerar o resultado do estudo. Depois disso, poderão ser apresentados em eventos científicos ou constar em publicações, como Trabalhos de Conclusão de Curso, Dissertações, Teses, artigos em revistas,

Página 2

livros, reportagens, etc.

6.8. Os participantes não ficam expostos publicamente?

R: Em geral, não. O(A) pesquisador(a) tem a obrigação de garantir a sua privacidade e o sigilo dos seus dados. Porém, a depender do tipo de pesquisa, ele(a) pode pedir para te identificar e ligar os dados fornecidos por você ao seu nome, foto, ou até produzir um áudio ou vídeo com você. Nesse caso, a decisão é sua em aceitar ou não. Ele precisará te oferecer um documento chamado "Termo de Autorização para Uso de Imagens e Depoimentos". Se você não aceitar a exposição ou a divulgação das suas informações, não o assine.

6.9. Depois de apresentados ou publicados, o que acontecerá com os dados e com os materiais coletados?

R: Serão arquivadas por 5 anos com o pesquisador e depois destruídas.

6.10. Qual a "lei" que fala sobre os direitos do participante de uma pesquisa?

R.: São, principalmente, duas normas do Conselho Nacional de Saúde: a Resolução CNS 466/2012 e a 510/2016. Há, também uma cartilha específica para tratar sobre os direitos dos participantes. Todos esses documentos podem ser encontrados no nosso site (www2.uesb.br/comitedeetica).

6.11. E se eu precisar tirar dúvidas ou falar com alguém sobre algo acerca da pesquisa?

R: Entre em contato com o(a) pesquisador(a) responsável ou com o Comitê de ética. Os meios de contato estão listados no ponto 7 deste documento.

7. CONTATOS IMPORTANTES:

Pesquisador(a) Responsável: Alexandre Custódio de Jesus Dias

Endereço: **Estr. Bem Querer, Sn - KM 4 - Universitário, Vitória da Conquista - BA, 45083-900**

Fone: (77) 3424-8741 / E-mail: alexandrecjdias@hotmail.com

Comitê de Ética em Pesquisa da UESB (CEP/UESB)

Avenida José Moreira Sobrinho, s/n, 1º andar do Centro de Aperfeiçoamento Profissional Dalva de Oliveira Santos (CAP). Jequiezinho, Jequié-BA. CEP 45208-091.

Fone: (73) 3528-9727 / E-mail: cepjq@uesb.edu.br

Horário de funcionamento: Segunda à sexta-feira, das 08:00 às 17:00

8. CLÁUSULA DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (Concordância do participante ou do seu responsável)

Declaro, para os devidos fins, que estou ciente e concordo

☐ em participar do presente estudo;

☐ com a participação da pessoa pela qual sou responsável.

Ademais, confirmo ter recebido uma via deste termo de consentimento e asseguro que me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer todas as minhas dúvidas.

_____, _____ 2025

Página 3

Assinatura do(a) participante (ou da pessoa por ele responsável)



Impressão Digital
(Se for o caso)

9. CLÁUSULA DE COMPROMISSO DO PESQUISADOR

Declaro estar ciente de todos os deveres que me competem e de todos os direitos assegurados aos participantes e seus responsáveis, previstos nas Resoluções 466/2012 e 510/2016, bem como na Norma Operacional 001/2013 do Conselho Nacional de Saúde. Asseguro ter feito todos os esclarecimentos pertinentes aos voluntários de forma prévia à sua participação e ratifico que o início da coleta de dados dar-se-á apenas após prestadas as assinaturas no presente documento e aprovado o projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa, competente.

_____, _____ de 2025.

Assinatura do(a) pesquisador