

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flávia Piva Almeida Leite, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-311-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Os trabalhos apresentados nesta coletânea integram o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade II, realizado durante o XXXII Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorrido na cidade de São Paulo, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025. O Grupo de Trabalho constituiu um espaço qualificado para o debate acadêmico e para o intercâmbio científico entre pesquisadoras, pesquisadores, docentes e discentes dedicados às temáticas contemporâneas que permeiam o Direito Urbanístico e as transformações socioespaciais das cidades brasileiras.

A diversidade temática dos estudos apresentados reflete a amplitude e a complexidade dos desafios urbanos no cenário atual. Foram debatidas, entre outras questões relevantes: a governança colaborativa aplicada às "smart cities"; os direitos dos animais no espaço urbano; as novas funções e exigências do Plano Diretor diante das mudanças climáticas e dos desastres socioambientais; o planejamento urbano como dimensão estrutural da democracia; a inovação institucional e os processos de regionalização no saneamento básico; bem como os impactos das plataformas digitais de locação na crise habitacional. A riqueza dos debates também abrangeu temas como justiça socioespacial, mobilidade sustentável, inclusão e tutela de grupos vulnerabilizados, traduzindo o compromisso do Grupo de Trabalho com a reflexão crítica e interdisciplinar.

Espera-se que esta coletânea contribua para o fortalecimento da pesquisa jurídica, incentivando novas abordagens teóricas e práticas voltadas à construção de cidades mais democráticas, inclusivas e ambientalmente sustentáveis.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme – UNISANTOS - SP

Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite - UNESP – SP

Profa. Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – MACKENZIE - SP

PLANEJAMENTO URBANO E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE SISTÊMICA DAS BARREIRAS À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

URBAN PLANNING AND DEMOCRACY: A SYSTEMIC ANALYSIS OF BARRIERS TO CITIZEN PARTICIPATION

Ana Paula Rauber ¹
Jauro Sabino Von Gehlen ²

Resumo

O planejamento urbano brasileiro enfrenta um dilema estrutural entre o ideal normativo de gestão democrática, consagrado na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001, e a prática marcada pela burocracia e pela linguagem técnico-jurídica complexa. Essa configuração cria um abismo entre o sistema estatal e o mundo da vida, reduzindo os instrumentos participativos a formalidades legais e limitando a inclusão de grupos vulneráveis. O artigo analisa esse problema a partir das contribuições da Teoria Geral dos Sistemas (Bertalanffy), da Cibernética (Wiener, Foerster) e do Pensamento Complexo (Morin), que permitem compreender o Estado como um sistema fechado, autorreferencial e pouco permeável às interações com os cidadãos. Nesse contexto, a burocracia opera como mecanismo de exclusão, favorecendo interesses privados e reproduzindo desigualdades sociais. A teoria do agir comunicativo de Habermas surge como alternativa para superar a colonização do mundo da vida pelo sistema, propondo processos deliberativos pautados pela razão comunicativa e pela diversidade de vozes. Contudo, observa-se que, na prática, os espaços de participação no Brasil permanecem ritualizados e pouco efetivos. A análise conclui que a democratização do planejamento urbano requer não apenas a ampliação formal dos canais participativos, mas a adoção de uma linguagem acessível, investimentos em capacitação cidadã e a abertura do Estado a fluxos comunicativos horizontais. Assim, aproximar o sistema estatal da realidade social implica reconhecer o conflito como inerente à democracia e transformar a cidade em um espaço coletivamente construído, onde cada voz tenha relevância nas decisões urbanas.

Palavras-chave: Planejamento urbano, Participação cidadã, Burocracia, Teoria dos sistemas, Democracia deliberativa

Abstract/Resumen/Résumé

Brazilian urban planning faces a structural dilemma between the normative ideal of democratic governance, enshrined in the 1988 Constitution and the 2001 City Statute, and the

¹ Mestranda em Direito. Graduada em Educação Física e Direito, Pós-graduada em Direito das Famílias e Sucessões pela Unochapecó. Pós-graduada em Inteligência de Segurança Pública pela Unisul. <https://lattes.cnpq.br/7282108236467527> <https://orcid.org/0009-0004-3318-4624> ana_rauber@unochapeco.edu.br

² Mestre em Direito pela UNOCHAPECO; Pós Graduação em Direito pela Universidade Exponencial; Graduação em Direito pela UPF. Procurador-Geral do Município de Chapecó. Professor de Direito da Unochapecó. <http://lattes.cnpq.br/2852403921969750> <https://orcid.org/0009-0004-8305-5898> jauro.g@hotmail.com.

practice marked by bureaucracy and complex legal-technical language. This configuration creates a gap between the state system and the lifeworld, reducing participatory instruments to legal formalities and limiting the inclusion of vulnerable groups. The article analyzes this issue through the contributions of General Systems Theory (Bertalanffy), Cybernetics (Wiener, Foerster), and Complex Thought (Morin), which help understand the State as a closed, self-referential system, minimally permeable to citizen interactions. In this context, bureaucracy functions as a mechanism of exclusion, favoring private interests and reproducing social inequalities. Habermas's theory of communicative action emerges as an alternative to overcome the colonization of the lifeworld by the system, proposing deliberative processes guided by communicative reason and diversity of voices. However, in practice, participatory spaces in Brazil remain ritualized and largely ineffective. The analysis concludes that democratizing urban planning requires not only the formal expansion of participatory channels but also the adoption of accessible language, investment in citizen capacity-building, and the opening of the State to horizontal communication flows. Bringing the state system closer to social reality implies recognizing conflict as inherent to democracy and transforming the city into a collectively constructed space where every voice is relevant in urban decision-making.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban planning, Citizen participation, Bureaucracy, Systems theory, Deliberative democracy

1. Introdução

O planejamento urbano brasileiro é marcado por uma tensão estrutural entre o ideal normativo da gestão democrática, previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001, e a realidade prática dos processos decisórios, frequentemente permeados por barreiras sistêmicas e burocráticas. A linguagem técnico-jurídica excessivamente complexa, aliada à rigidez administrativa, cria um verdadeiro abismo entre o sistema estatal e o mundo da vida dos cidadãos, sobretudo daqueles em situação de maior vulnerabilidade social. Essa dinâmica compromete a efetividade dos instrumentos participativos, que, em grande parte dos casos, reduzem-se a formalidades legais, esvaziando o sentido de participação popular.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste em investigar: em que medida a complexidade da linguagem técnico-jurídica e a estrutura burocrática dos processos de planejamento urbano contribuem para o afastamento entre o sistema estatal e a efetiva participação popular no espaço urbano?

A investigação assume como objetivo geral analisar como a noção de sistema, a partir das contribuições da Teoria Geral dos Sistemas, da Cibernética e do Pensamento Complexo, pode iluminar as dificuldades impostas pela burocracia e pela linguagem técnico-jurídica no planejamento urbano, destacando os impactos dessa dinâmica sobre a participação cidadã.

Para alcançar esse propósito, delimitam-se os seguintes objetivos específicos: (I) examinar o conceito de sistema a partir de referenciais teóricos como Bertalanffy, Wiener, Foerster e Morin, e suas implicações para a compreensão do planejamento urbano; (II) discutir os efeitos da burocratização e da complexidade técnico-jurídica na relação entre Estado e sociedade, especialmente no âmbito municipal; (III) relacionar a teoria do agir comunicativo de Habermas ao problema da exclusão participativa, considerando o contraste entre sistema e mundo da vida; (IV) identificar de que forma a configuração sistêmica e burocrática do Estado compromete a legitimidade dos espaços participativos, contribuindo para a reprodução de desigualdades sociais.

No que se refere à metodologia, o presente artigo adota o método de pesquisa bibliográfica, com base em obras clássicas e contemporâneas sobre teoria dos sistemas, cibernética, pensamento complexo e democracia deliberativa. O estudo realiza uma análise teórica e crítica do material selecionado, articulando os conceitos de sistema e burocracia à dinâmica do planejamento urbano brasileiro, a fim de revelar os obstáculos que dificultam a construção de uma gestão urbana mais inclusiva e efetivamente democrática.

Quanto à estrutura, o artigo está organizado em duas seções principais: a primeira seção aborda o conceito de sistema e suas implicações na dinâmica do planejamento urbano, se subdividindo em um tópico que discute sobre os fundamentos teóricos do conceito de sistema e suas implicações para a análise do planejamento urbano. A segunda seção analisa a burocracia e a linguagem técnico-jurídica como barreiras à participação popular, relacionando-as ao modelo de democracia representativa vigente e discutindo a teoria do agir comunicativo de Habermas como possível alternativa para superar a dicotomia entre sistema e mundo da vida, refletindo sobre os desafios práticos e os limites de sua aplicação no contexto brasileiro. Por fim, a conclusão retoma as principais ideias debatidas, evidenciando os entraves sistêmicos identificados e sugerindo caminhos para o fortalecimento da participação cidadã no planejamento urbano.

Assim, este trabalho busca contribuir para a compreensão das barreiras estruturais que limitam a participação popular no planejamento urbano, apontando caminhos de reflexão que possam favorecer o restabelecimento de canais de comunicação mais horizontais e acessíveis entre Estado e sociedade civil.

2. O Conceito de Sistema e Suas Implicações na Dinâmica do Planejamento Urbano

O planejamento urbano, especialmente no complexo cenário brasileiro, que busca conciliar os princípios de gestão democrática e participação social, é intrinsecamente moldado por dinâmicas de poder e fluxos informacionais. Para compreender as barreiras impostas pela complexidade sistêmica e pela burocracia, é fundamental debruçar-se sobre o próprio conceito de sistema, suas manifestações e as teorias que o sustentam. Para lograr êxito neste intento, visitou-se um arcabouço teórico ancorado em pensadores como Norbert Wiener, Ludwig von Bertalanffy, Heinz von Foerster, e Edgar Morin, para analisar a intrincada rede de atores e relações que permeiam o ciclo de vida das obras públicas.

2.1 Fundamentos Teóricos do Conceito de Sistema

Partindo-se da premissa que nosso problema de pesquisa é saber em que nível a complexidade da linguagem técnico-jurídica e a estrutura burocrática dos processos de planejamento urbano criam um distanciamento entre o sistema estatal e o mundo da vida, inicialmente se faz necessário definir o conceito de sistema, a partir de um olhar que permita a

compreensão dessa complexidade, aplicando-o diretamente à leitura do processo participativo do planejamento urbano.

Primeiramente, destaca-se a contribuição da Teoria Geral dos Sistemas, de Ludwig von Bertalanffy (1977), e da Cibernética, cunhada e definida em sua forma moderna por Norbert Wiener na década de 1940. Wiener propôs a Cibernética como o estudo do controle e do fluxo da informação, inicialmente em máquinas e sistemas biológicos, mas, posteriormente, expandindo-a para as relações humanas e sociais (Pita, 2021).

A Teoria Geral dos Sistemas, proposta em 1940 pelo biólogo Ludwig von Bertalanffy, afirma ser necessário tratar os problemas que cercam os seres humanos como "típicos de sistemas", considerando seus contornos, seus componentes e as relações entre as partes. Em vez de analisar fenômenos isoladamente, Bertalanffy nos convida a vê-los como sistemas. Em sua essência, essa teoria sugere que a realidade é composta por conjuntos organizados de elementos que interagem entre si. Ele deu grande ênfase aos sistemas abertos, que são aqueles que constantemente trocam matéria, energia e, crucialmente, informações com o seu ambiente, a exemplo de em um organismo vivo que interage com o ar que respira e os alimentos que ingere, ou uma cidade que troca recursos e informações com outras cidades e com seus habitantes (Bertalanffy, 1977).

Para Bertalanffy (1977), um sistema saudável é sempre dinâmico. Se a troca de informações ou a interação para o sistema tende à inércia e perde sua vitalidade. Ele também introduziu a ideia de equipotência, que é a capacidade de um sistema manter a diversidade e o equilíbrio de forças entre suas partes; a perda dessa equipotência, muitas vezes por excesso de especialização, pode levar à estagnação.

Para o autor, um sistema distingue-se por sua capacidade de interação com o ambiente. Enquanto os sistemas abertos trocam constantemente matéria, energia e informações com seu exterior, um sistema fechado opera em grande medida isolado de influências externas.

Pita (2021), ao abordar a colaboração comunitária em obras públicas através do uso da Modelagem de Informação da Edificação (BIM), trata do conceito de sistema aplicado ao processo de projetos de arquitetura, e afirma que este processo poderia ser considerado um sistema aberto, onde o fluxo informacional interage com o ambiente externo, através dos diversos atores envolvidos ou de seus processos. Estas informações geram adequações nos processos e procedimentos internos e externos ao ciclo produtivo, que, por sua vez, retornam informações atualizadas ao ciclo. Contudo, o sistema aberto, conforme definido por Bertalanffy (1977), apud Pita (2021) não pode ser aplicado diretamente aos processos produtivos estudados (Pita, 2021).

Pita (2021) cita que Nojimoto (2014) faz uma extensa discussão sobre os limites desta definição, recorrendo a Maturana e Varela (1995), Luhmann (1995) e Moeller (2006) para estabelecer as conformações e características deste sistema no caso de processos de design, e aponta questões sobre os atuais modelos produtivos de projetos:

[...] considerar os processos de design como sistemas abertos e seguindo a perspectiva de Bertalanffy apenas, seria trabalhar no campo da isomorfia das leis. Comportamentos de grupos de pessoas não podem ser resumidos somente pela afirmação de que são sistemas abertos que trocam informação com o ambiente. No entanto, considerar o processo de design como um sistema aberto nos auxilia a compreender e a admitir a influência de elementos externos que podem ser negligenciados pelos designers. O processo como uma entidade fechada pressupõe que os designers podem desprezar muitas variáveis e parâmetros [...] uma condição na qual os designers podem se mostrar incapazes de lidar com as mais variadas adversidades [...] uma vez que os elementos externos não são admitidos como modificadores do processo (Nojimoto, 2014, p. 126-127, apud Pita, 2021, p. 39).

Embora a Teoria Geral dos Sistemas alerte para as limitações de se considerar processos humanos como sistemas puramente fechados, é exatamente essa a dinâmica que se manifesta como o cerne do problema no planejamento urbano tradicional.

Partindo-se desse raciocínio, o Estado, considerado como um ente personalizado, complexo e destinado a cumprir certos objetivos de interesse público, se enclausura como verdadeiro sistema que é, desafiando os cidadãos que, diga-se, são os destinatários finais desses objetivos, a transpor a membrana do sistema estatal para interagir com ele de modo mais efetivo, o que, segundo nosso entendimento, é um desafio árduo, complexo e, por vezes, inatingível. A equiponderância entre o sistema estatal e o mundo da vida, enquanto parte integrante do próprio sistema, torna-se prejudicada pela complexidade dos processos estatais, que o mantém fechado, por vezes intransponível, ainda que o interesse que ele representa seja o dos próprios cidadãos.

A despersonalização e a formalização de que se vale a burocracia se mostra a serviço do poder e não do controle do poder. Habermas (2012) trata de sistema e mundo da vida com o mesmo temor, ou seja, de que a complexidade do sistema em relação ao mundo da vida seja o esconderijo onde a perversão do interesse público resida, facilitando a utilização do sistema complexo do estado - a fronteira entre eles - a favor de interesses privados, desconectados com os interesses coletivos.

Aprofundando essa análise, Habermas concebe o Estado como um aparato notavelmente sistêmico e tecnocrático. Ele enxerga o Direito como o instrumento que garante

a imposição das normas, operando por meio de uma linguagem jurídica codificada e especializada. Nesse contexto, o poder político no Estado de direito democrático se desdobra em duas vertentes essenciais: o poder comunicativo, que emana do diálogo e da formação da vontade pública, e o poder administrativo, que se manifesta na execução e gestão das políticas. Afirma, ele, “que no Estado de direito democrático, o poder político diferencia-se em poder comunicativo e administrativo” (Habermas, 1997, p. 173).

Em resumo, a Teoria Geral dos Sistemas nos ajuda a entender que o todo é mais do que a soma de suas partes, e que as relações e o fluxo de informações entre os elementos são tão importantes quanto os elementos em si para a compreensão de qualquer fenômeno.

Um conceito basilar introduzido por Wiener é o de *feedback* (ou retroalimentação), compreendido como "o conteúdo daquilo que permutamos com o mundo exterior ao ajustarmos a ele, e que faz com que nosso ajustamento seja nele percebido" (Wiener, 1968, p. 17-18, apud Pita, 2021, p. 38). Essa interação entre o sistema e seu ambiente, através da troca de informações, é crucial.

A Cibernética se desdobra em duas instâncias fundamentais para a pesquisa: a Cibernética de Primeira Ordem, focada na observação de sistemas por um observador externo, e a Cibernética de Segunda Ordem, uma ampliação da teoria formulada por Wiener e desenvolvida por Heinz von Foerster (1974, apud Pita, 2021), onde o observador está inserido nos sistemas observados. Para o estudo de fenômenos sociais, como os abordados na tese, a Cibernética de Segunda Ordem é a mais relevante, pois reconhece a inseparabilidade entre observador e observado (Pita, 2021, p. 41).

Ainda no escopo do conceito de sistema, a tese incorpora o Pensamento Complexo de Edgar Morin (2007, apud Pita, 2021, p. 28). Morin defende uma abordagem que se opõe aos métodos científicos fragmentários, buscando compreender os objetos de estudo em todo o seu contexto. Para ele, o todo não pode ser reduzido à simples junção de suas partes constituintes; há uma "unidade complexa" que emerge da interação entre as partes e das partes com o todo. O Pensamento Complexo baseia-se em princípios como o Princípio Dialógico (conceitos antagônicos são complementares, como conhecimento técnico e não técnico), o Princípio da Recursividade Organizacional (produtos e efeitos criam o que os produz, gerando reorganizações contínuas) e o Princípio Hologramático (o todo está na parte e a parte no todo). Todos esses princípios são essenciais para entender como o fluxo de informações estabelece as relações entre os diversos atores e suas interações, revelando os processos em curso (Pita, 2021).

A manifestação mais expressiva da complexidade, segundo Morin, é a emergência, definida como "qualidades imprevisíveis decorrentes da interação entre as partes e das ações externas (quando existentes), aquilo que justamente as torna maior do que o todo". Pita argumenta que a introdução de novas informações e a reestruturação das interações existentes, em uma rede complexa, são capazes de permitir a emergência de novas soluções e arranjos no processo de obras públicas (Pita, 2021).

A complexidade do planejamento urbano no Brasil, marcada pela linguagem técnico-jurídica e pela rigidez burocrática estatal, cria um "abismo" entre o "sistema" governamental e o "mundo da vida" dos cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, impedindo sua efetiva participação e influência nas decisões que afetam seu ambiente urbano (Contexto do Usuário). Essa estrutura, muitas vezes, anula a igualdade prometida pela legislação, reproduzindo desigualdades sociais e priorizando grupos economicamente privilegiados (Contexto do Usuário). É nesse cenário que a teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas (2012) surge como uma via para superar essa dicotomia. Habermas distingue o "sistema" – regido pela racionalidade instrumental ou funcionalista, operando por meios não linguísticos como o mercado e a burocracia – do "mundo da vida", que compreende as intersubjetividades dos atores e onde a interação social deveria ser pautada pela razão comunicativa, buscando o consenso através da linguagem. O grande problema, segundo Habermas, é a "colonização do mundo da vida pelo sistema", que se manifesta como uma reificação, distanciando o cidadão da compreensão e participação ativa (Habermas, 2012, v.2, p.100).

Para Habermas (2012), a legitimidade das normas e decisões deriva do "assentimento daqueles que, na qualidade de atingidos, tomam parte em ‘discussões racionais’”.

Isso implica que as proposições devem satisfazer pretensões de validade – verdade (no mundo objetivo), correção (no mundo social) e sinceridade (no mundo subjetivo) – sendo, esta última, fundamental, pois a experiência do morador de um bairro, por exemplo, não pode ser substituída pelo conhecimento técnico de um especialista (Gehlen, 2017, p. 43). A democracia deliberativa, diferentemente da participativa, enfatiza "como se decide", e não apenas "quem decide" (Racimo, 2006, apud Gehlen, 2017, p. 36), buscando a formação e transformação de opiniões por meio de argumentos, onde o consenso é alcançado pela força do melhor argumento e não por mera contagem de votos.

Assim, espaços como audiências públicas deveriam ser ambientes genuínos de deliberação, onde a linguagem acessível e a capacitação cidadã são essenciais para que o cidadão se sinta preparado e parte do processo.

No entanto, a aplicação dessa teoria enfrenta desafios práticos, como a "baixa participação popular", resultante do desinteresse ou da percepção de que o sistema é "complexo e distante da realidade do mundo da vida" (Gehlen, 2017, p. 47-48).

Ainda se mostra importante mencionar que, talvez, a baixa participação popular pode se dever ao formato dos procedimentos decisórios, baseados unicamente no consenso. Neste sentido, Pereira (2012), apud Gehlen (2017) critica a excessiva ênfase no consenso, argumentando que o conflito é um elemento constitutivo do debate público, e alerta para a tendência de que pessoas com maior status sejam mais ouvidas, ou que grupos tentem impor "pseudo-identidades", desmotivando minorias e os menos articulados.

Em resumo, até aqui se explorou o conceito de sistema e suas implicações profundas na dinâmica do planejamento urbano, destacando como os princípios de sistemas abertos – caracterizados por trocas constantes de matéria, energia e informações com o ambiente – contrastam com a tendência de fechamento observada nos processos burocráticos estatais, onde a rigidez, a especialização excessiva e a perda de equiponderância geram estagnação e isolamento, impedindo interações vitais com os cidadãos e comprometendo a vitalidade democrática das políticas urbanas. Nesse contexto, emergiu a dicotomia entre o "sistema" estatal, guiado por lógicas instrumentais e racionalidades administrativas, e o "mundo da vida" dos cidadãos, marcado pelas experiências cotidianas e necessidades reais, revelando como essa desconexão atua como um abismo que reproduz desigualdades sociais, priorizando interesses de grupos economicamente privilegiados e limitando o espaço para ações da sociedade civil, o que contraria os ideais de gestão democrática e participação social promovidos no arcabouço legal brasileiro, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001.

Os fluxos informacionais, que trazem dinâmica ao sistema, podem ser frequentemente obstruídos pela tecnocracia e pela formalização burocrática, que despersonalizam os processos decisórios e facilitam a perversão do interesse público em prol de agendas privadas, resultando em decisões baseadas em um consenso que não atendem às demandas coletivas autênticas.

Em suma, nos parece necessário que se pense em estratégias que restaurem o equilíbrio sistêmico, como a ampliação de canais de *feedback* e a valorização da diversidade de vozes, alinhando-se aos objetivos de examinar criticamente esses obstáculos e propor caminhos para uma participação mais significativa, o que contribui para o avanço rumo a uma gestão urbana verdadeiramente democrática e responsiva às demandas da população,

especialmente as mais vulneráveis, cujas realidades cotidianas devem ser priorizadas para evitar a perpetuação de desigualdades espaciais e sociais.

Entretanto, sem superar essas barreiras sistêmicas, os instrumentos legais como o Plano Diretor municipal, as audiências públicas e os conselhos de cidade permanecem ineficazes, servindo mais como formalidades do que como ferramentas reais de empoderamento cidadão, e pavimentam o caminho para explorar dimensões adicionais que agravam essa exclusão, convidando a uma reflexão contínua sobre como transformar esses desafios em oportunidades para uma urbanidade mais inclusiva e participativa.

A seguir, a nossa análise explorará a complexidade da linguagem técnico-jurídica como barreira à participação popular no planejamento urbano, convidando o leitor a explorar de forma mais aprofundada como os elementos de comunicação nos processos de planejamento urbano atuam como fatores de exclusão, criando obstáculos que inibem o diálogo efetivo entre cidadãos e instituições estatais e comprometem a captação de demandas autênticas de interesse público, especialmente quando nem todos os segmentos da sociedade conseguem se expressar de maneira equitativa.

Nesse contexto, o foco recairá sobre o papel dos órgãos públicos envolvidos, os protagonistas do processo legislativo e executivo, e o seus jargões e terminologias especializadas, como os responsáveis por criar um abismo interativo, com considerações sobre seus impactos em grupos vulneráveis, incluindo aqueles com baixa escolaridade ou origens imigrantes, que enfrentam dificuldades adicionais em navegar por esses códigos opacos, o que agrava desigualdades e limita a inclusão em decisões urbanas.

3. As dificuldades da participação popular em razão da complexidade do sistema estatal e a burocracia a ele inerente

O fortalecimento dos municípios, como entes federativos, dotados de autonomia político-administrativa, é um componente fundamental para a democratização e a promoção da participação popular na gestão do planejamento público. E a Constituição Federal de 88, ao conceder essa condição de entes autônomos e componentes da estrutura federativa do Brasil, trouxe um aumento em escala da experiência participativa em diversos municípios do país (Mendes, 2004, p 78).

A conclusão se sustenta no fato de que a aproximação das competências decisórias locais terem ficado alocadas aos entes municipais, já que a Constituição Federal de 1988 estabelece a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30, I).

Este princípio da predominância do interesse serve como orientação geral para a divisão de competências, atribuindo aos Municípios as matérias nas quais o interesse local é marcante, circunscrito a uma órbita mais restrita (Brasil, 88).

A expressão "interesse local" é juridicamente indeterminada, o que significa que as competências municipais decorrentes do Art. 30, I, serão construídas casuisticamente, por meio de percepções doutrinárias e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

Os Municípios, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil como entes da federação detentores de plena autonomia, não havendo hierarquia entre eles, mas subordinação à Constituição Federal (Masson, 2020).

A autonomia municipal é um princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política que somente pela Constituição pode ser validamente limitada (RE 702.848, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-4-2013, DJE de 14-5-. 2013).

Contudo, somente a alocação de competências decisórias de interesse local para os municípios, e a autonomia dada a eles para exercê-las, não cumpre, por si só, o papel de aproximar a comunidade à efetiva participação no planejamento das políticas públicas e da cidade, enquanto ambiente coletivo.

Como vimos, a estrutura estatal, e aqui se inclui a esfera municipal, consiste em um sistema fechado, onde os procedimentos inerentes à função administrativa e o regime jurídico administrativo, afastam o cidadão comum da tomada de decisão, ainda que se cogite haver instrumentos de participação popular, como as ouvidorias, consultas e audiências públicas, entre outros.

O problema reside na burocracia, aliada ao modelo de democracia representativa, vigente no estado brasileiro, bem como às complexas redes de conceitos jurídico-legais que permeiam o processo de planejamento urbano.

Essa dinâmica de fortalecimento das burocracias estatais na relação sociedade-Estado acompanha o pensamento de Max Weber, um dos principais estudiosos sobre burocratização que a enxergava como um fenômeno amplo e que envolvia todas as principais esferas da modernidade. Weber identificava a burocratização tanto na esfera econômica quanto na política, demonstrando uma íntima conexão entre esses processos. Influenciado pelo pensamento weberiano, Norberto Bobbio (1996) argumenta que esse fenômeno, também caracterizado pelo aumento da complexidade social nas democracias contemporâneas, seria o ponto central que explicaria por que a participação do cidadão na política teria se tornado indesejável. (Mororó, 2023)

Mas não é só. Parece evidente que falta de qualificação intelectual de grande parte da população, por conta da baixa escolaridade, a alienação, e, obviamente, a desigualdade social, também são fatores de afastamento da força participativa no planejamento adequado dos espaços públicos, já que, a falta de compreensão da própria condição social, e do poder transformador do conhecimento e da informação de qualidade retiram do cidadão a capacidade de se posicionar de modo construtivo e contributivo para um ideal coletivo.

As classes sociais inferiores teriam menos acesso aos espaços de produção social de sentido, como a instituição de educação e a mídia. Como resultado, estas estariam condicionadas a pensar o mundo, em grande medida, a partir de códigos de terceiros que não refletem suas experiências e tampouco suas necessidades. Essa situação estaria fortemente condicionada em razão do tempo e dos seus próprios espaços que lhe são escassos que não permitem a esta classe organizar seus próprios interesses e construir seus projetos políticos coletivos (Bourdieu, 2003, p 215).

Bem se vê que, na prática, os processos participativos são frequentemente conduzidos como mera formalidade para cumprir requisitos legais, sem uma genuína intenção de incorporar a vontade popular.

O pensamento de Habermas (2002) sobre a democracia deliberativa, segundo o qual procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto entendimento e discursos sobre a justiça, parece estar muito longe do que possa se tornar factível para nossa sociedade contemporânea. Em verdade, o poder público aproveita-se da sistemática adotada hoje como plataforma deliberativa, que é sempre conduzida por pautas e agendas pré-definidas, mas com discursos alegadamente democráticos pela garantia da liberdade de manifestação isonômica, mas que, na prática, não convida o cidadão à efetiva participação. O resultado é que as discussões servem "meramente para cumprimento de um requisito imposto pela lei, consistindo em mera ritualística formal que poderia ser resumida em: (1) exposição de uma proposta; (2) votação pelos presentes; (3) a aprovação ou a rejeição da proposta original. Isto é, não há a efetiva colaboração transformadora que seria possível com um verdadeiro debate" (Gehlen, 2017).

Essa análise revela não apenas falhas isoladas em mecanismos específicos, mas um padrão interconectado de disfunções que perpetuam um modelo de planejamento urbano predominantemente elitista, tecnocrático e, em última instância, antidemocrático, distante da democracia deliberativa idealizada por Habermas (1984), onde a força do melhor argumento deveria prevalecer sobre o poder instrumental. A colonização do mundo da vida pelo sistema, nesse contexto, é evidenciada pela subordinação das necessidades e aspirações comunitárias

às lógicas administrativas e econômicas, deslegitimando o conhecimento experiencial dos cidadãos.

Para superar essas limitações e fomentar uma participação mais autêntica, é essencial reconceber o planejamento urbano não como um sistema fechado e rígido – caracterizado por fronteiras impermeáveis, comunicação hierárquica e um foco interno na manutenção de seu próprio equilíbrio –, mas como um sistema aberto. Este, por contraste, é dinâmico e caracterizado por trocas contínuas e recíprocas com seu ambiente. Essa perspectiva, profundamente inspirada na teoria dos sistemas e na cibernética, elevaria a qualidade das interações em múltiplos aspectos, promovendo uma democratização mais profunda do processo urbano e uma maior resiliência frente às complexidades contemporâneas.

Em primeiro lugar, um sistema aberto demonstraria maior receptividade a informações e anseios diversos, pois, por definição, mantém um intercâmbio constante com elementos externos. Isso transformaria o planejamento de uma atividade "de gabinete", isolada e burocrática – que frequentemente marginaliza saberes não-técnicos e experiências vividas –, em um processo que busca ativamente contribuições do "mundo da vida" dos cidadãos. Isso inclui experiências subjetivas, narrativas locais, e as demandas de grupos vulneráveis, frequentemente excluídos pela linguagem técnico-jurídica e pela complexidade administrativa inerentes a sistemas burocráticos tradicionais. Nesse modelo, a informação não fluiria apenas de cima para baixo, em um fluxo unidirecional de diretrizes, mas em múltiplas direções, através de mecanismos como plataformas digitais de participação, orçamentos participativos e oficinas de cocriação. Ao incorporar não só dados técnicos e estatísticos, mas também os saberes cotidianos e as perspectivas marginais, o sistema enriquece o debate público e reduz o abismo entre o Estado e a sociedade, validando múltiplas formas de conhecimento.

Em segundo lugar, essa abordagem promoveria o aprimoramento do feedback e da adaptação, conceitos centrais na cibernética de Wiener. No contexto do planejamento urbano, o feedback implicaria que o sistema se ajustasse continuamente com base nas respostas recebidas do ambiente, transformando planos em ciclos dinâmicos de aprendizado e ajuste, em vez de fases estanques com "pontos de controle e responsabilidades determinadas" (Pita, 2021). Mecanismos de feedback, como a avaliação pós-ocupação de projetos, o monitoramento contínuo de indicadores sociais e ambientais, e canais de denúncia e sugestão cidadã, permitiriam que decisões iniciais fossem realimentadas por demandas emergentes, patologias urbanas ou mudanças sociais inesperadas. Essa capacidade de responsividade é

crucial para atender a realidades em evolução, como crises ambientais, fluxos migratórios ou desigualdades crescentes, permitindo uma governança urbana verdadeiramente adaptativa.

Adicionalmente, conceber o planejamento como um sistema aberto favoreceria a emergência de soluções inovadoras e imprevisíveis, conforme destacado no pensamento complexo de Edgar Morin. Ao integrar uma diversidade de atores – técnicos, comunidades, setor privado e atores não técnicos – o sistema se tornaria mais complexo, propenso a gerar qualidades emergentes a partir de interações ricas e não-lineares. Essa "diversidade de atributos", que abrange diferentes "visões de mundo, experiências e conhecimentos" (Nojimoto, 2014, apud Pita, 2021), seria vista como uma força motriz para a inovação. A transdisciplinaridade, por exemplo, que transcende as fronteiras disciplinares tradicionais, seria incentivada, permitindo a combinação de saberes urbanísticos com antropologia, ecologia, economia solidária e tecnologia cívica, superando lógicas reducionistas que limitam o potencial criativo das cidades e fomentando soluções que seriam inviáveis em abordagens compartimentalizadas.

Para enriquecer essa reflexão e identificar potenciais caminhos para a superação das barreiras, é instrutivo contrastar o cenário brasileiro com experiências internacionais que demonstram abordagens alternativas. Na Europa, por exemplo, o modelo de participação cidadã (*Bürgerbeteiligung*) em cidades como *Freiburg* (Alemanha), que envolve consultas comunitárias e workshops para projetos de desenvolvimento sustentável, como o bairro *Vauban*, e incorpora ferramentas robustas como orçamentos participativos com poder deliberativo real e plataformas digitais¹ colaborativas amplamente difundidas, inspiradas no conceito de "cidades inteligentes" (*smart cities*) que priorizam a governança aberta.

No sítio² oficial da "*Freiburg Lebenswert*" (Freiburg que Vale a Pena Viver), uma associação de eleitores registrada em Freiburg, há um importante manifesto que ensina princípios básicos de um sistema de participação cidadã bem-sucedido e efetivo.

Em 60 anos, a democracia se desenvolveu em nosso país. Hoje, os cidadãos também querem se envolver na política entre as eleições. Eles exigem participação ativa em questões factuais. A participação cidadã de modelagem com diálogos reais é necessária, mas também mais direitos de voto. Freiburg Lebenswert está comprometido com isso.

A participação cidadã é onipresente como uma bandeira. As mesas redondas estão se multiplicando e os diálogos são supostamente conduzidos "em pé de igualdade" em todos os lugares. Aparentemente, a participação cidadã já prevaleceu. Cuidado! Na prática, nem tudo é participação cidadã real, o que se chama assim. Às vezes é como pêssegos da loja de descontos. Eles se parecem com pêssegos, mas têm gosto de pepinos sem graça.

¹ <https://rpf.baden-wuerttemberg.de/service/beteiligungsportal/>

² <https://freiburg-lebenswert.de/buergerbeteiligung/>

Há sempre projetos de grande importância que podem levar uma cunha aos cidadãos. Aqui, a FL pede ao conselho municipal que exerça seu direito de iniciar uma decisão cidadã por conta própria. O direito de iniciar votações de baixo por meio de petição cidadã já existe. No papel. No entanto, raramente é usado porque os obstáculos são muito altos.

Temos muitas iniciativas cidadãs em Freiburg. Isso é agradável. Ao mesmo tempo, no entanto, isso também é uma expressão de grande desconfiança. Os cidadãos devem receber um direito prático à participação cidadã efetiva. Como em Heidelberg. Lá, os direitos de participação cidadã estão ancorados em um estatuto. Uma lista de projetos informa o público em um estágio inicial. Também exigimos isso para Freiburg.

Afinal, precisamos novamente da confiança entre todos os envolvidos na política local. Isso só é possível com transparência e abertura de resultados. Então a democracia se torna mais viva e a qualidade dos resultados melhor.

No mesmo sítio há um link³ que dá acesso a um documento completo que se assemelha um manual de instruções para a efetiva participação cidadã, no âmbito local, endereçado aos cidadãos de *Freiburg*. O documento inicia com um verdadeiro chamado aos cidadãos, para a participação.

Não funciona sem bons diálogos e direitos de voto justos. Um objetivo central da "Freiburg Lebenswert" (Freiburg que Vale a Pena Viver) é a expansão e melhoria da participação dos cidadãos na formulação e nas decisões políticas de sua cidade. Tal desenvolvimento das estruturas democráticas na política comunal é necessário. Marcar uma cruz nas eleições a cada poucos anos não é mais suficiente hoje. Eleger representantes para os parlamentos é uma coisa; as pessoas também querem ter voz em questões substantivas. Essa preocupação foi confirmada como um princípio fundamental de nossa democracia pelo Tribunal Constitucional Federal¹. Consequentemente, devem ser exigidas regras justas pelas quais os cidadãos possam determinar o poder público não apenas pessoalmente, mas também materialmente. Precisamos sempre nos lembrar: Nós somos o povo e o soberano. Acima de nós não há autoridade.

Nesses contextos, a participação não é limitada a consultas esporádicas, mas é integrada ao ciclo completo de planejamento, desde a concepção até a implementação e monitoramento, com mecanismos de efetiva transparência que garantem a incorporação e a implementação das sugestões cidadãs. A eficácia desses modelos é frequentemente atribuída a fatores como uma forte cultura cívica, instituições democráticas consolidadas, descentralização administrativa e arcabouços legais que conferem poder vinculante à participação. No Brasil, ao contrário, a influência da herança colonial e o legado autoritário (como resquícios do regime militar e a persistência de práticas clientelistas) agravam as barreiras, tornando a adoção acrítica de modelos estrangeiros um desafio complexo. Uma análise comparativa revela que, embora o Estatuto da Cidade represente um avanço normativo significativo, sua aplicação prática carece da flexibilidade e dos mecanismos de

³ https://freiburg-lebenswert.de/wp-content/uploads/2024/02/FL_Programm_Buergebeteiligung_25.04.2014-1.pdf

empoderamento vistos em legislações europeias, como a de *Freiburg*. Essa comparação destaca a importância crítica de adaptar lições globais ao contexto cultural, político e socioeconômico brasileiro, evitando o risco de impor soluções exógenas que ignorem realidades locais, como a diversidade étnica, as profundas desigualdades regionais e a complexa dinâmica de poder. A transferência de políticas (*policy transfer*) deve ser um processo de adaptação criativa, não de mera replicação.

Por fim, essa visão contribuiria para o fortalecimento da legitimidade e do controle social sobre o processo urbano. O "abismo" entre o Estado e o cidadão, agravado por processos fechados e opacos, seria mitigado por uma maior transparência e inclusão, fomentando um senso de pertencimento e identificação com os projetos da cidade (Pita, 2021). Essa abertura atuaria como antídoto à "sacralização do discurso técnico" e à "desposseção linguística" – onde jargões técnicos e relatórios inacessíveis alienam amplos setores da população – permitindo que o planejamento reflita verdadeiramente a complexidade e diversidade do "mundo da vida" urbano, superando a visão unidimensional imposta por abordagens tecnocráticas. A participação ativa e informada empodera os cidadãos, transformando-os de meros receptores de políticas em co-construtores do espaço urbano, o que, por sua vez, fortalece a governabilidade democrática e a sustentabilidade das decisões.

Em suma, ao adotar a perspectiva de um sistema aberto, o planejamento urbano ganharia não apenas em eficiência e adaptabilidade, mas, fundamentalmente, em democratização, permitindo que a cidade seja moldada pela rica tapeçaria de suas interações sociais, em vez de ser imposta por estruturas estatais rígidas e compartimentalizadas. Nesse contexto, a teoria do agir comunicativo de Habermas oferece um ideal normativo valioso, no qual a legitimidade das políticas urbanas deriva de processos genuinamente deliberativos, baseados na racionalidade comunicativa. Superar o distanciamento entre Estado e sociedade exige mais do que canais formais de participação; requer a simplificação da informação, a capacitação cidadã por meio de educação cívica e acesso a recursos, a valorização de experiências subjetivas e um compromisso ético inabalável dos atores públicos em construir consensos que reflitam a vontade comum, gerenciando conflitos de forma transparente e equitativa. Trata-se de um convite para que o Estado atue como facilitador do diálogo e da deliberação contínua, onde a cidade é construída ativamente pela interação e negociação de seus habitantes, e não meramente administrada por um sistema fechado e autorreferente.

Ao longo desta seção exploramos de forma sistêmica as complexas barreiras que impedem a efetiva participação cidadã no planejamento urbano, desde as limitações burocráticas e técnicas até as assimetrias de poder e a rigidez institucional. Essas análises

revelam que o planejamento tradicional, frequentemente confinado a lógicas lineares e hierárquicas, falha em capturar a riqueza do "mundo da vida" habermasiano, perpetuando exclusões e ineficiências que minam a democracia urbana.

As implicações dessas barreiras são profundas: elas não apenas perpetuam desigualdades sociais e espaciais, mas também limitam o potencial inovador das cidades, impedindo que emergências criativas – conforme Morin – surjam de interações diversas. No entanto, ao reconhecermos essas barreiras como sistêmicas, abrimos caminhos para intervenções transformadoras. Por exemplo, a integração de ferramentas cibernéticas de *feedback* poderia dinamizar os processos, enquanto a adoção de princípios do pensamento complexo incentivaria a transdisciplinaridade, unindo saberes técnicos e locais.

Para avançar, sugere-se a adoção de uma perspectiva de "sistema aberto", integrada para o planejamento participativo, visando não apenas diagnosticar problemas, mas também inspirar ações concretas para a construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

Antes de avançarmos para as conclusões gerais deste estudo, nos arriscaremos a tecer algumas sugestões práticas que parecem emergir dessa análise sistêmica, servindo como um ponto de partida para a reflexão sobre soluções.

Primeiramente, recomenda-se a implementação de reformas institucionais que transcendam a mera criação de espaços consultivos. Isso inclui a reestruturação de conselhos municipais de planejamento com representação paritária e vinculante entre técnicos, cidadãos e grupos historicamente sub-representados, garantindo quóruns inclusivos e mecanismos de veto ou deliberação com poder decisório para minorias. A revisão de regimentos internos e a garantia de recursos orçamentários para o funcionamento desses conselhos são cruciais.

Em segundo lugar, o uso de tecnologias acessíveis e simples, como aplicativos móveis para consultas participativas, poderia mitigar barreiras digitais, desde que acompanhado de programas robustos de alfabetização digital e inclusão social em comunidades de baixa renda, com pontos de acesso público e suporte técnico. Para isso, seria necessário que os canais de participação fossem devidamente desenvolvidos, como no caso de *Freiburg*, que convida os cidadãos de forma efetiva para tomar o seu lugar na comunidade.

Terceiro, uma abordagem educativa e de capacitação é essencial: capacitar não apenas servidores públicos (em mediação de conflitos, escuta ativa e facilitação de processos), mas também cidadãos, por meio de workshops sobre direitos urbanos, orçamento público e democracia deliberativa, promovendo o equilíbrio entre a norma jurídica e a realidade social.

Quarto, incentivar parcerias estratégicas entre academia, ONGs, movimentos sociais e governos locais para monitorar e avaliar continuamente os processos participativos, utilizando indicadores de desempenho como o Índice de Participação Cidadã (IPC), que avalie não apenas a quantidade, mas a qualidade e a inclusividade da participação. Isso fomentaria uma cultura de transparência verdadeira e contínua, aliada a um permanente aprendizado institucional.

Por fim, a desburocratização dos processos e a simplificação da linguagem técnica são imperativos para tornar o planejamento urbano mais acessível. Essas sugestões, embora preliminares, apontam para uma transformação do planejamento urbano em um processo verdadeiramente dialógico, onde o Estado atua como facilitador e garantidor de direitos, alinhando-se aos ideais habermasianos de comunicação livre de dominação e à construção de um espaço público vibrante.

4. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu constatar que a efetivação da gestão democrática no planejamento urbano brasileiro ainda enfrenta entraves estruturais que decorrem, em grande medida, da complexidade do sistema estatal e da burocracia a ele inerente. A linguagem técnico-jurídica, somada à rigidez procedimental, acaba por criar um abismo entre o sistema e o mundo da vida, reduzindo os instrumentos participativos a meras formalidades legais e comprometendo sua legitimidade.

A partir da Teoria Geral dos Sistemas, da Cibernética e do Pensamento Complexo, evidenciou-se que o Estado, ao se fechar em procedimentos rígidos e autorreferenciais, compromete a vitalidade de seus processos decisórios, limitando os fluxos de informação e a retroalimentação que poderiam fortalecer a participação cidadã. A burocracia, nesse contexto, opera como mecanismo de exclusão, favorecendo grupos já privilegiados e reproduzindo desigualdades sociais, em detrimento de uma gestão urbana plural e inclusiva.

A teoria do agir comunicativo de Habermas oferece um horizonte normativo capaz de iluminar alternativas para superar a colonização do mundo da vida pelo sistema. Ao enfatizar a necessidade de processos deliberativos pautados pela razão comunicativa, abre-se espaço para a construção de consensos que não apenas legitimem as decisões, mas também reflitam a diversidade de vozes e experiências da sociedade. No entanto, como demonstrado, a distância entre esse ideal e a prática cotidiana dos processos participativos no Brasil ainda é

significativa, marcada pela baixa adesão popular e pela ritualização dos espaços de deliberação.

Diante disso, a compreensão do planejamento urbano como um sistema aberto revela-se um caminho promissor. Ao admitir trocas dinâmicas e contínuas com o ambiente e com os cidadãos, o planejamento poderia se tornar mais responsivo, transparente e adaptável às demandas emergentes. A valorização do *feedback*, a promoção de interações entre múltiplos atores sociais e a abertura à diversidade de experiências favoreceriam o surgimento de soluções inovadoras e fortaleceriam a legitimidade democrática.

Para tanto, não basta ampliar formalmente os canais de participação. É imprescindível simplificar a linguagem técnico-jurídica, investir em capacitação cidadã e assegurar que os espaços de debate sejam inclusivos e acessíveis, de modo a reduzir a desigualdade comunicativa que ainda predomina. Além disso, a gestão pública deve assumir um compromisso ético com a construção de consensos reais, reconhecendo que o conflito faz parte do processo democrático e pode ser gerido de forma transparente e equitativa.

Em suma, superar os obstáculos sistêmicos e burocráticos que marcam o planejamento urbano brasileiro exige a transformação do Estado em um facilitador do diálogo, capaz de equilibrar técnica e experiência cotidiana, norma e realidade social, sistema e mundo da vida. Somente assim será possível aproximar a cidade de seu verdadeiro sentido democrático: um espaço construído coletivamente, onde cada voz, especialmente as mais vulneráveis, tenha relevância na definição dos rumos da vida urbana.

Referencias

BERTANLANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

Für gestaltende Bürgerbeteiligung. Für echte Dialoge. Für mehr Teilhabe. Freiburg Lebenswert, 2024. <<https://freiburg-lebenswert.de/buergerbeteiligung/>> Acesso em: 30 de agosto de 2025.

GEHLEN, J. S. V. **A participação popular e a democracia deliberativa como legitimação das políticas urbanas e garantia do direito à cidade** (2015 - 2017). 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Chapecó, 2024.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. Vol. 2. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional** - 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. 1.792 p.

MENDES, D. C. V. R. **Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros**. Brasília: Esaf, 2004. 78 p.

MORORÓ, Carlos Sérgio Sales. **Democracia no orçamento público em Fortaleza: uma avaliação do ciclo de planejamento participativo (2016 - 2023)**. 2024. 116 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

PITA, Juliano Veraldo da Costa. **Colaboração comunitária em obras públicas através do uso da Modelagem de Informação da Edificação (BIM)**. 2021. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021. doi:10.11606/T.102.2021.tde-21012022-121553. Acesso em: 2025-08-30.

WIENER, N. **Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos** (2a ed.). Tradução de José Paulo Paes. São Paulo, SP: Cultrix, 1968.