

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos metrópole

participar para democratizar
as democracias? conformação,
desilusão e esperança

Roberto Falanga
João Ferrão
Organizadores

Cadernos Metrópole
v. 27, n. 63
maio/ago 2025

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025-6300>

Artigo publicado em Open Access
Creative Commons Attribution



Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury / PUC-SP

Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos. I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrópoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrópoles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

Cadernos Metrópole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrópoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrópoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

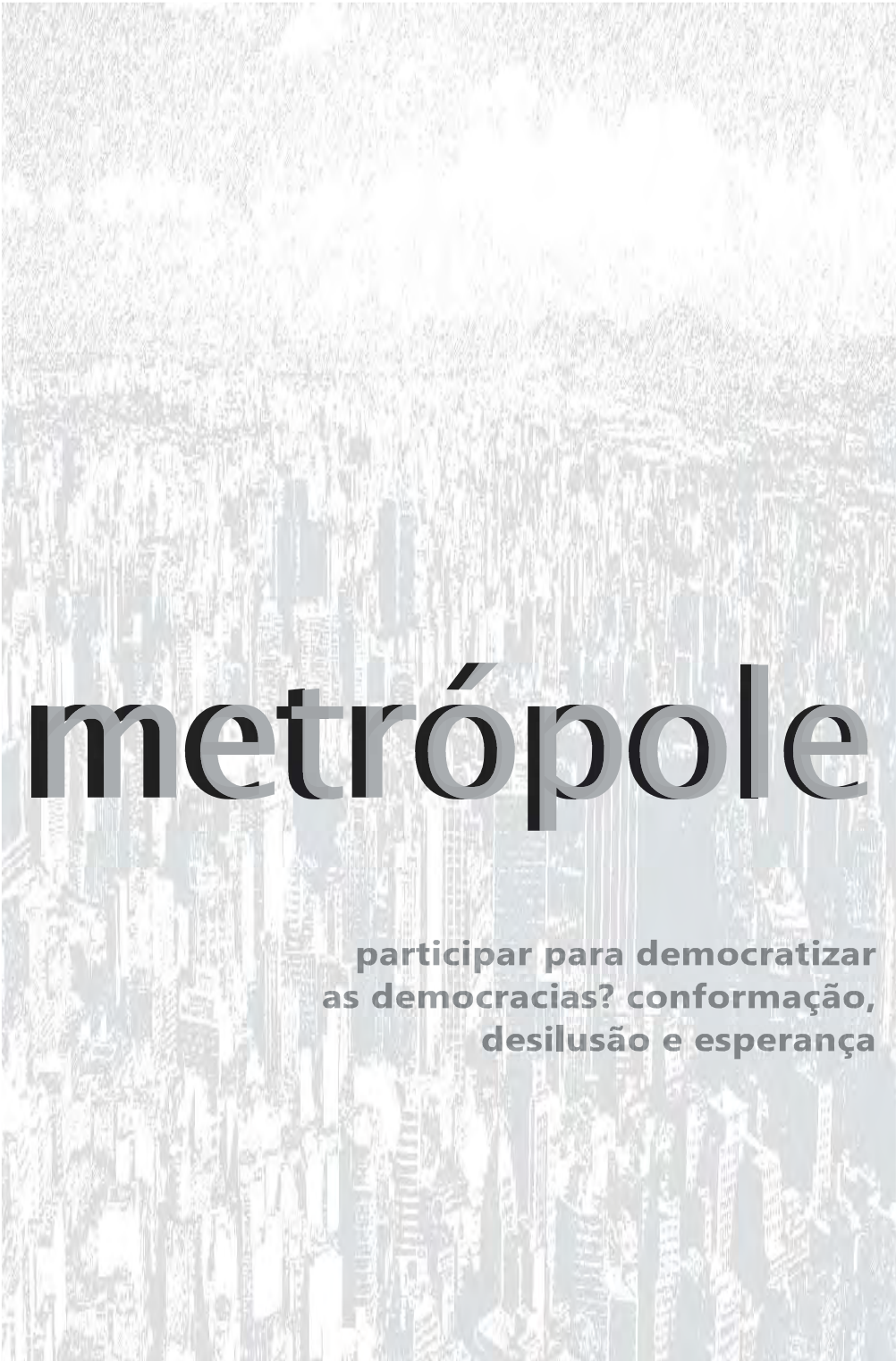
cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira





metrópole

**participar para democratizar
as democracias? conformação,
desilusão e esperança**



PUC-SP

Reitor

Vidal Serrano Nunes Júnior



EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

Thiago Pacheco Ferreira

Conselho Editorial

Carla Teresa Martins Romar, Ivo Assad Ibri, José Agnaldo Gomes, José Rodolpho Perazzolo,
Lucia Maria Machado Bógus, Maria Elizabeth B. T. Morato Pinto de Almeida,
Rosa Maria Marques, Saddo Ag Almouloud, Thiago Pacheco Ferreira (Diretor da Educ),
Vidal Serrano Nunes Júnior (Presidente)

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16

05014-901 São Paulo - SP - Brasil

Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085

educ@pucsp.br

www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UF RJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) Luciana Teixeira Andrade (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Orlando Alves dos Santos Júnior (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Sérgio de Azevedo (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/ Brasil) Suzana Pasternak (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adaúto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Alfonso Xavier Iracheta (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) Ana Cristina Fernandes (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) Ana Fani Alessandri Carlos (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ana Lucia Nogueira de P. Britto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Ana Maria Fernandes (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) Andrea Claudia Catenazzi (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) Angélica Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Arlete Moyses Rodrigues (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Carlos Antonio de Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) Carlos José Cândido G. Fortuna (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Cristina López Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Edna Maria Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) Eduardo Salvador Maria Lé pore (Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires/Argentina) Erminia Teresinha M. Maricato (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Fernando Nunes da Silva (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) Francisco César Pinto da Fonseca (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/São Paulo/Brasil) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Geraldo Magela Costa ((Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Gilda Collet Bruna (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Heliana Comin Vargas (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Heloísa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Jesus Leal Maldonado (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Portugal) José Machado Pais (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Marcos Pinto da Cunha (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) José Tavares Correia Lira (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Leila Christina Duarte Dias (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) Luciana Corrêa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Luís Renato Bezerra Pequeno (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) Márcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) Maria Cristina da Silva Leme (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Maria do Livramento M. Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) Marília Steinberger (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Marta Domínguez Pérez (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) Montserrat Crespi Vallbona (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Norma Lacerda (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) Pedro Roberto Jacobi (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ralfo Edmundo da Silva Matos (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Raquel Rolnik (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ricardo Toledo Silva (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Roberto Luís de Melo Monte-Mór (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Rogério Proença de Sousa Leite (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Rosa Maria Moura da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) Rosana Baeninger (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Sarah Feldman (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

Colaboradores *ad hoc*

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Ana Marcela Ardila Pinto** (Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Belo Horizonte/MG/Brasil) **Anderson Kazuo Nakano** (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) **Antonio Carlos Rafael Barbosa** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Bianca Freire-Medeiros** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Blanca Ramírez** (Universidad Autónoma Metropolitana-UAM, Xochimilco, Ciudad de México/México) **Bruno de Souza Coutinho Oliveira** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Camila Maleronka** (Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge/MA/USA) **Carmen Fontes de Souza Teixeira** (Universidade Federal da Bahia-UFBA, Salvador/BA/Brasil) **César Pinheiro Teixeira** (Universidade Vila Velha-UVV, Vila Velha/ES/Brasil) **Cristina de Araújo Lima** (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) **Cristóvão Fernandes Duarte** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Daniel Ganem Misse** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) **Daniel Veloso Hirata** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) **Daniele Batista Brandt** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **David Maciel de Mello Neto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Debora Sanches** (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) **Denilson Soares Cordeiro** (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) **Denise de Alcântara Pereira** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) **Doriam Luis Borges de Melo** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Edson Miagusko** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) **Elisa Maria Almeida Vasconcelos** (Universidade Federal do Pará-UFPA, Belém/PA/Brasil) **Estevam Vanale Otero** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Eugenia Motta** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Eugenio Fernandes Queiroga** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Fábio Araújo** (Instituto Federal do Rio de Janeiro-IFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Fernando de Jesus Rodrigues** (Universidade Federal de Alagoas-UFAL, Maceió/AL/Brasil) **Guilherme Moreira Petrela** (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) **Helena Ribeiro** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Isis de Mar Marques Martins** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Natal/RN/Brasil) **João Alcântara de Freitas** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **João Felipe Pereira Brito** (Universidade de Lisboa-UL, Lisboa/Portugal) **João Trajano de Lima Sento-Sé** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **José Claudio Souza Alves** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) **José Lindomar Coelho Albuquerque** (Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP, São Paulo/SP/Brasil) **Juliana Farias** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Juliana Vinuto Lima** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Klarissa Almeida Silva Platero** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Larissa de Alcântara Viana** (Universidade São Francisco-USF, Bragança Paulista/SP/Brasil) **Leonardo José Ostronoff** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Leticia Moreira Sígolo** (Universidade São Judas Tadeu-USJT, São Paulo, SP/Brasil) **Lia de Mattos Rocha** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Liliana Lopes Sanjurjo** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Luana Dias Motta** (Universidade Federal de São Carlos-UFSCAR, São Carlos/SP/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Marcella Carvalho de Araújo Silva** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Marcia da Silva Pereira Leite** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Marcos Paulo Fuck** (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) **Maria Ermelina Brosch Malatesta** (profissional autônoma, São Paulo/SP/Brasil) **Maria Raquel Passos Lima** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos** (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) **Monica Muniz Pinto de Carvalho** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP, São Paulo/SP/Brasil) **Nalayne Mendonça Pinto** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Jr.** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Rafael Godoi** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Rafael Soares Gonçalves** (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC-Rio, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Rafaela Resende Sanches** (Centro Universitário de Belo Horizonte-UNIBH, Belo Horizonte/MG/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Renata Maria de Almeida Martins** (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) **Renato Coelho Dirk** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Roberto Kant de Lima** (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) **Rodrigo José Firmino** (Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR, Curitiba/PR/Brasil) **Soraya Silveira Simões** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Suyá Quintslr** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Taísa de Oliveira Amendola Sanches** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Tarcyla Fidalgo Ribeiro** (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Thiago de Carvalho Guadalupe** (Instituto Jones dos Santos Neves-IJSN, Vitória/ES/Brasil) **Vittorio da Gamma Talone** (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) **Volia Regina Costa Kato** (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) **Wellington da Silva Conceição** (Universidade Federal do Maranhão-UFMA, São Luís/MA/Brasil) **William EufRASio Nunes Pereira** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Natal/RN/Brasil)

sumário

dossiê: participar para democratizar as democracias? conformação, desilusão e esperança

Tensions and contradictions in democratic participation in Latin America and Europe	Tensões e contradições da participação democrática na América Latina e na Europa Roberto Falanga João Ferrão
Skepticism and polarization: political determinants of non-participation in participatory institutions	Ceticismo e polarização: determinantes políticos da não participação em instituições participativas Ligia Helena Hahn Lückmann Lucas de Carvalho Amorim Julian Borba
Rethinking electronic participation categories: an analysis of Legislative Assemblies' websites	Repensando as categorias de participação eletrônica: análise dos <i>websites</i> das Assembleias Legislativas Licemar Vieira Melo Monika Dowbor Roberta Carnelos Resende
Digital citizenship and democracy: an evaluation model for public digital inclusion initiatives	Cidadania digital e democracia: modelo de avaliação de iniciativas públicas de inclusão digital Samir Rodrigues Haddad
Towards democratic futures: public spaces in MIL Cities	Rumo a futuros democráticos: o espaço público em Cidades AMI Ângela Carvalhaes Ferrari Márcio Vieira de Souza
"Small actions, great results": relationships between voluntarism and citizenship	"Pequenas ações, grandes resultados": relações entre voluntariado e cidadania Patrícia Trindade Caldas Carlos Eduardo Cavalcante
Challenges of citizen participation: on the institutional profile of Brazilian municipal councils	Desafios da participação cidadã: sobre o perfil institucional dos conselhos municipais brasileiros Pompilio Locks Adilson Giovanini
The relationship between Participatory Budgeting and territorial justice: a theoretical and practical contribution	As relações entre Orçamento Participativo e justiça territorial: uma contribuição teórico-prática Rodrigo Sartori Bogo
Advancing the democratic participatory experiences of young people: the participatory budgets	Avanzando las experiencias democráticas participativas de niños y jóvenes: el caso de los presupuestos participativos María Ángeles Abellán-López Gonzalo Pardo-Beneyto

The rural in democratic innovations: a comparative proposal between Latin America and Europe

O rural nas inovações democráticas: uma proposta comparativa América Latina-Europa
José Duarte Ribeiro
João Moniz

Changing the *status quo* through democratic innovations? Three paradoxes from the Iberian Peninsula

Mudando o *status quo* por meio de inovações democráticas?
Três paradoxos da Península Ibérica
Roberto Falanga
Ernesto Ganuza

Artigos complementares

Climate crisis, art, and landscape. Case study: El Pescado stream basin, Argentina

Crisis climática, arte y paisaje. Caso: cuenca del arroyo El Pescado, Argentina
Daniela Vanesa Rotger
Cecilia Giusso
Noelia Vallejo

Between freedoms and (in)subordinations: experiences of female urban cycle delivery workers

Entre liberdades e (in)subordinações: experiências de cicloentregadoras urbanas
Luiza Fleury de Freitas
Leandro Cardoso

Transport projects and urban conflict: resistance to formal planning in Fortaleza

Projetos de transportes e conflito urbano: resistência ao planejamento formal em Fortaleza
Rebeca Froés de Assis
Isabela Ribeiro de Castro
Clarissa F. Sampaio Freitas

Active city: considerations on the healthy city

Cidade ativa: considerações sobre a cidade saudável
Douglas Gallo

From entrepreneurialism to utopias: heterotopic appropriation of Rio de Janeiro after mega-events

Do empreendedorismo às utopias: apropriação heterotópica do Rio de Janeiro pós megaeventos
Natasha Bantim

Between rings and radials: logistics and inequality in the São Paulo Metropolitan Region

Entre anéis e radiais: logística e desigualdade na Região Metropolitana de São Paulo
Aldo Garcia Júnior
Sidney Piochi Bernardini

Dichotomies in democratic participation: conformation and disillusionment in Brazilian urban planning

Dicotomias na participação democrática: conformação e desilusão no planejamento urbano brasileiro
Jeane Aparecida Rombi de Godoy
Sandra Medina Benini
Angelo Palmisano

errata

Cadernos Metrópole

Tensions and contradictions in democratic participation in Latin America and Europe

Tensões e contradições da participação democrática na América Latina e na Europa

The debate surrounding the role and intensity of citizen participation in liberal democratic regimes has a long history. Since the end of the Second World War, this debate has intensified due to the need, felt by policymakers and scholars alike, to guarantee the stability of democratic regimes. Accordingly, advocates of limited participation – who argue that humans' individualistic nature would hinder the pursuit of the common good, which can only be safeguarded by legitimately elected representatives (Schumpeter, 1942) – have engaged in a rich dialogue with participatory democrats. The latter see opportunities to expand democracy beyond its institutionalised procedures by creating avenues for citizen involvement in public decision-making processes (Barber, 1984).

Among participatory democrats, a substantive vision of democracy emerged in opposition to its reduction to a mere system of institutional arrangements. In the 1960s and 1970s, amid a renewed desire to participate in 'public affairs' – whether through electoral voting or direct democracy mechanisms such as petitions and referendums – self-organised civil society groups, along with workers' and students' movements, called for more robust forms of democracy (Pateman, 1970). Citizen participation, practised through both conventional and less conventional mechanisms, fuelled debate within the social sciences and bridged empirical concerns with the development of theoretical insights (Dalton, 2008). The concepts and principles underpinning citizen participation in decision-making processes today find their empirical grounding in 'living material', which allows for continuous renewal of the debate.

The proliferation of new forms of dialogue and joint decision-making between democratic institutions and citizens gained traction throughout the 1980s and 1990s, bolstered by progressive and alter-globalist groups that placed Latin America at the forefront. In Brazil, local and supralocal experiments with participatory institutions and innovative social participation practices became



emblematic and continue to serve as global references (Santos, 2002). Among these, participatory budgeting deserves particular attention for demonstrating how calls for greater social justice through citizen participation can meet demands for state reform (Avritzer, 2006). Simultaneously, what emerged as a renewed participatory ethos in Latin America – later disseminated globally – found support in deliberative democracy practices taking root in several Western countries. The so-called deliberative ‘mini-publics’, which aim to enhance the quality of communication and opinion exchange as a complement to the competitive model promoted by representative mechanisms, have attracted increasing interest from policymakers and scholars seeking to bring elected officials closer to citizens (Dryzek, 2000).

Taken together, practices of participation and deliberation have introduced new perspectives on strengthening democracies, with varied implications from city to city, region to region, and country to country. Their spread illustrates attempts to broaden the scope of public decision-making processes, but has also elicited scepticism. In some instances, the decentralisation of power claimed by institutions has proven more apparent than real, with power often remaining in the hands of political and economic elites who attempt to manipulate citizens’ voices (Dagnino, 2004). As a result, even participatory democrats have warned of the risks of co-opting citizens through strategies that reduce public responsibility in favour of the private sector. Thus, the new governance paradigm consolidated over the past two decades continues to raise questions about inclusiveness, particularly concerning the most marginalised groups in society (Hickey and Mohan, 2004). This issue is inextricably linked to the legitimacy – both real and perceived – of citizen participation in light of the shortcomings of electoral representation mechanisms (Warren, 2017).

Today, such practices can vary in both intensity and impact, and must be understood in relation to the historical transformation of liberal democratic regimes and the challenges they currently face. The global context appears to reflect a state of permanent multicrisis, raising concerns about the significant decline in democratic quality across the world, including in countries with more consolidated regimes. The multiplication of crisis fronts and global systemic risks presents an unprecedented scenario in contemporary history, and practices of citizen participation and deliberation must demonstrate their effectiveness more than ever. Populist and xenophobic organisations, as well as far-right ideologies, are threatening the rights won over past decades under the aegis of democracy. The intensification of threats against minorities and vulnerable groups, combined with the rise of authoritarian leaders and an increasingly deregulated model of capitalism, stands in direct opposition to the core principles of democracy.

Against this backdrop, the democratisation of democracy through citizen participation and deliberation must be examined critically, considering both the current performance of legitimately elected institutions and the role of self-organised civil society and social movements.

The fertile terrain of democracy must continue to be a space for experimentation with new forms of dialogue and contestation, fostering novel articulations between formal and informal actors, so that fundamental rights remain protected and democratic regimes can continue their processes of innovation and reinvention (Elstub and Escobar, 2019).

Within this socio-political framework, we invited researchers committed to a critical analysis of citizen participation – its potential and its contradictions – to contribute to this thematic dossier. All contributors share an interest in understanding how, from both theoretical and practical perspectives, institutions and citizens are rethinking their roles through new forms of dialogue and joint decision-making. Given the breadth of the issues addressed by the authors, it is worth highlighting the rich diversity of methodological approaches that allow for an in-depth reflection on the pressing challenges of our time and open up new avenues for research in this field. Accordingly, the sequence of the ten selected articles follows an underlying logic that unveils different perspectives of formation, disillusionment, and hope in relation to citizen participation.

The first article in the dossier presents a comprehensive view of the Brazilian context, highlighting the phenomenon of non-participation as an epiphenomenon of diffuse scepticism and affective polarisation. Still from a macro perspective of the Brazilian context, the following text analyses the transition from non-participation to online participation, through a conceptual systematisation of its various forms and gradients. The digital dimension is at the centre of the contribution in the third article, which includes an in-depth study of the inclusive capacity of ICTs and their consequences for the exercise of citizenship. Taking into account the spectrum of application of digital tools, the following article discusses the potential and risks of digital cities, paying particular attention to phenomena of social exclusion. The transition to the principles and forms of digital participation in the institutional sphere is addressed in the fifth article through a contribution on volunteering and citizenship, bringing up essential questions to understand the motivations that drive volunteers to participate. This is followed by an analysis of the sphere of municipal councils, highlighting their performance and the difficulties faced in some regions of Brazil. Participatory budgeting is the focus of the seventh article, which proposes a reasoned and comparative reflection on its contribution to territorial justice. Staying on the subject of participatory budgets, the subsequent article shifts its gaze to the European context, with a special focus on Spain, analysing the role of these processes when they involve children and young people. Broadening the focus to include all the ‘democratic innovations’ developed in Europe and Latin America, the penultimate article in the dossier presents a comparative analysis of the role rural areas play in this type of practice. The dossier closes with an article that, in continuity with the reflection on democratic innovations, critically addresses the issues linked to changing the status quo through citizen participation and deliberation, with a special focus on the cases of Spain and Portugal.

Below is a summary of each of the articles included in the dossier.

In the article *Skepticism and polarization: political determinants of non-participation in participatory institutions*, Ligia Helena Hahn Lückmann, Lucas de Carvalho de Amorim and Julian Borba investigate the political factors that influence non-participation in institutions created to broaden democratic involvement in Brazil. In particular, the authors seek to understand the reasons behind the non-participation of the most disadvantaged social strata in participatory institutions that aim precisely to include different segments of the population in public administration, defining the inclusion of the most vulnerable as one of the main objectives. Using a quantitative approach to data from the study *The Face of Democracy in Brazil*, carried out between 2018 and 2022 based on a representative sample of the Brazilian population, the authors highlight scepticism – derived from citizens’ low trust in institutions and low expectations regarding the impact of their participation – alongside ideological polarisation, resulting from the perceived distance between citizens and political groups, and also affective polarisation, stemming from increased disaffection between rival political groups. Thus, in addition to economic and social explanations, the authors argue that non-participation in participatory institutions, especially participatory budgeting, councils and conferences, can be explained by these two factors. However, while scepticism is associated with non-participation in contexts of high distrust in institutions, ideological polarisation is not significantly related to non-participation. On the contrary, the weight of affective polarisation suggests that more affectively polarised individuals are more likely to participate in participatory institutions.

In the article *Rethinking electronic participation categories: an analysis of Legislative Assemblies’ websites*, Licemar Vieira Melo, Monika Dowbor and Roberta Carnelos Resende analyse the websites of 26 Brazilian Legislative Assemblies with the aim of understanding whether and how these channels extend citizens’ political participation beyond voting. Based on a hierarchisation of the various forms of e-participation found in scientific literature – which include levels such as consultation, collaboration and electronic involvement – the authors compile a scale that is applied to the channels of the Legislative Assemblies. By identifying six levels that characterise e-participation, this article contributes to the ongoing debate by proposing two new levels that complement the four already identified in the literature, resulting in the following scale: (1) informative; (2) citizen manifestations; (3) consultative; (4) propositional; (5) collaborative; and (6) decision-making. By highlighting the importance of Information and Communication Technologies (ICTs) in strengthening digital democracy and e-participation, the authors argue that it will be possible, through this new categorisation, to better reflect on e-participation in the Legislative Branch, as well as on e-participation in Executive Branch initiatives.

The article *Digital citizenship and democracy: an evaluation model for public digital inclusion initiatives*, by Samir Rodrigues Haddad, focuses on the role of digital inclusion programmes in fostering citizenship. The author begins with the assumption that access to, and the ability to use,

Information and Communication Technologies (ICTs) can potentially enable the generalised exercise of the same civil, social and political rights. However, the utopia of an egalitarian digital society clashes with the ongoing fight against real poverty and in many cases contributes to increasing the exclusion of citizens, raising new ethical and moral questions. The author therefore advocates the need for the state to implement public digital inclusion policies that guarantee access to information and knowledge in order to expand the exercise of citizenship. Through a quantitative study carried out on the Telecentros.br programme in Belo Horizonte, the author seeks to construct a conceptual model that allows digital inclusion to be evaluated in relation to its effects on citizen participation. This model is built on statistically significant associations between active and passive digital citizenship, access to and use of ICTs, and use of Telecentres – highlighting the need for the state to support efforts to overcome obstacles to participation in this environment, especially in regard to vulnerable populations.

In the article *Towards democratic futures: public spaces in MIL Cities*, Ângela Carvalhaes Ferrari and Márcio Vieira de Souza investigate the role of Media and Information Literate Cities (MIL Cities) in combating the ‘infodemic’ and the proliferation of false information and disinformation through the development of digital competences and literacy. Media Architecture (MA) is thus considered by the authors to be an approach that can support these objectives by combining architectural and technological elements in urban experiences of civic participation and social inclusion, aggregating multiple channels of interaction that extend through hyperspace. However, algorithmic filtering and the loss of autonomy in these experiences through the control exercised by interactive media can expose or even exacerbate the social inequalities present in the urban context, thereby negatively affecting democratic participation. By analysing various cases that aim to build more democratic urban spaces through the hybridisation of the city between physical and digital dimensions, the authors highlight the opportunity for citizens to be placed at the centre of inclusive projects that guarantee the conditions for them to exercise control over urban and digital spaces.

The article *“Small actions, great results”: relationships between voluntarism and citizenship*, by Patrícia Trindade Caldas and Carlos Eduardo Cavalcante, reflects on the role of volunteering in promoting individual engagement in collective issues and fostering citizenship. The authors’ interest in this topic stems from the potential for broadening citizen participation in local communities – a challenge considered relevant by political leaders given the low level of involvement in public debate. The authors hypothesise that volunteers are more likely to participate when motivated by altruistic reasons and social justice. The study thus aims to understand the relationship between volunteering and citizenship practices through a quantitative approach applied to three population samples – volunteers, non-volunteers, and religious volunteers (due to their representativeness in this sector in Brazil) – in order to contribute to the growing body of research on volunteering and the Third Sector in the country. The authors’ hypothesis is confirmed, highlighting the limited association

between altruistic motivations and environmental practices, as well as the role of selfish motivations in the exercise of citizenship, particularly in the political and social spheres, likely due to the pursuit of personal advantage. These results open up new questions and point to the need for future studies to deepen the understanding of the relationships analysed.

The article *Challenges of citizen participation: on the institutional profile of Brazilian municipal councils*, by Pompilio Locks and Adilson Giovanini, focuses on municipal councils in Brazil and assesses the factors that influence changes and continuity in their institutional design. Councils are institutions linked to the executive branch with the aim of broadening the participation and representation of organised civil society. By comparing data for the years 2009, 2019, 2020 and 2021, the authors seek to verify the geographical distribution of observed changes, giving the study an innovative character in that it identifies persistence and shifts in patterns of territorial inequality in council participation. The application of a quantitative methodology based on descriptive and inferential statistics, using the Municipal Basic Information Survey (IBGE/Munic) and the Municipal Councils Institutional Profile Indicator (IPICM), reveals a considerable increase in councils between 2009 and 2021, particularly in the areas of health, education and social assistance. In other areas, such as human rights and racial equality, the expansion of municipal councils has been more uneven. The distribution across the country also varies, with greater institutionalisation in the South and Southeast, while the North and Northeast face greater challenges. The study thus suggests avenues for future research, particularly concerning strategies to reduce inequalities in access to participation, with special attention to vulnerable groups negatively affected in this area.

In the article *The relationship between Participatory Budgeting and territorial justice: a theoretical and practical contribution*, Rodrigo Sartori Bogo analyses the relationship between Participatory Budgeting (PB) and territorial justice, considering the multidimensional – social, political, institutional and spatial – and multiscale processes that have developed over recent decades in Brazil and influenced this innovative practice internationally. Inspired by the Porto Alegre model, PB has undergone significant transformations driven by key actors and agents, including political entities and international organisations aiming to promote social justice by reorienting public spending priorities. The author particularly emphasises the implications of these transformations for territorial justice, drawing on case studies in Araraquara (Brazil) and Vallejo (USA). The qualitative comparative study of the relationship between PB and territory – understood as political space – focuses on two cities with similar socio-territorial characteristics that have adopted deliberative PB models. The importance of institutional design emerges as an explanatory factor for significant differences: while Araraquara has a more structured, regionalised PB with greater territorial impact, Vallejo suffers from financial limitations and a lack of regionalisation, which reduce its capacity to promote territorial justice.

In the article *Advancing the democratic participatory experiences of young people: participatory budgets*, María Ángeles Abellán-López and Gonzalo Pardo-Beneyto study the implementation of Participatory Budgets (PBs) for children and adolescents in municipalities of the Valencian Community in Spain. The involvement of young citizens in allocating public resources is seen as a tool for civic education and democratic socialisation. Using a qualitative approach, the authors highlight the different contextual strategies for institutionalising PBs in municipalities, as well as their regulation within various political-administrative agendas – often through consolidated international programmes and in conjunction with local councils. Improving public policy through more accurate diagnoses of the problems experienced by young people and optimising the allocation of resources are among the most common objectives, sometimes complemented by others related to the creation of participatory, educational and empowering spaces. However, educational and democratic socialisation elements often take a back seat – sometimes due to political or technical actors who deprioritise these aims in work with young people. This ‘adult-centric’ bias and generalised tokenism also limit the effectiveness of youth influence in decision-making, relegating PBs to technocratic exercises that prioritise administrative efficiency.

In the article *The Rural in democratic innovations: a comparative proposal between Latin America and Europe*, José Duarte Ribeiro and João Moniz analyse how democratic innovations (DIs) occur in rural areas of Europe and Latin America. The authors aim to broaden understanding of the role of institutions and processes promoting citizen participation in different geographical contexts by comparing publicly available case databases. By incorporating aims of democratic equality and pluralism, DIs can contribute in various ways to addressing rural challenges. The authors show that in the European context, DIs tend to focus on strengthening local governance and sustainability, while in Latin America, DIs take a more emancipatory approach centred on civil, social and territorial rights. European cases highlight rural development through local governance, environmental sustainability and policy planning, whereas Latin American initiatives address development as a space of struggle – especially concerning food sovereignty, rights, and justice. Moreover, European DIs emphasise deliberative processes and the early stages of the policy cycle, while Latin American experiences show a more balanced approach across all stages, with stronger focus on implementation and outcomes.

Finally, in the article *Changing the status quo through democratic innovations? Three paradoxes from the Iberian Peninsula*, Roberto Falanga and Ernesto Ganuza explore the transformative potential of democratic innovations (DIs) in Portugal and Spain. Despite high democratic governance indices, both countries have seen increasing electoral abstention. The authors focus on two DIs – participatory budgets (PBs) and citizens’ assemblies (CAs) – and identify three paradoxes through literature analysis. First, there is the paradox of electoral politics: although

DIs are expected to transform the political landscape, they remain highly dependent on electoral cycles and political will. Second, there is the paradox of public policy transformation: DIs are often treated as neutral tools, distancing them from political debate and reducing their impact. Lastly, a third paradox arises from the increasingly standardised nature of experimentation with DIs, which prioritises technique over outcome, despite the need to assess collaboration between citizens and institutions. These paradoxes suggest that DIs must be understood as part of representative democracy, while acknowledging their limitations and inherent challenges.

This issue of *Cadernos Metrópole* also includes seven articles that contribute to articulating and deepening some of the issues discussed in the articles selected to be part of the thematic dossier.

In the article *Climate crisis, art, and landscape. Case study: El Pescado stream basin, Argentina*, Daniela Vanesa Rotger, Cecilia Giusso and Noelia Vallejo explore the relationship between art and nature as a tool to strengthen resilience in the face of the climate crisis. Resilience is understood as a dynamic process in which the environment and individuals interact to adapt communities in adverse contexts. In this study, the concept of landscape takes centre stage, given the need to conserve its attributes in the face of the intense process of urban sprawl in environmentally fragile areas. The authors analyse the southeast of La Plata in particular through a mixed approach using videos, collages and a short film with human and non-human protagonists, highlighting how artistic expressions can raise awareness in society of the interactions between urbanisation and the environment. In this way, art is treated as a tool for making visible what is hidden and tangible what is intangible, communicating the importance of environmental conservation against the degradation and stigmatisation of certain contexts, while simultaneously strengthening community resilience.

The article *Between freedoms and (in)subordinations: experiences of female urban cycle delivery workers*, by Luiza Fleury de Freitas and Leandro Cardoso, focuses on the influence of power relations on the experiences of cyclo-delivery workers in Belo Horizonte and São Paulo. The study addresses the precariousness to which these women are subjected in their work, which is embedded in a social reality that negatively affects their mental and physical well-being, as well as their dignity, while also showing their capacity for resistance. Using an approach that integrates issues related to mobility, gender and labour, the authors reflect on the challenges of urban planning through semi-structured interviews with a sample of female cycle couriers. The text highlights the economic constraints and physical toll of this work model, as well as aspects of psychological coercion, while also emphasising the transformative potential arising from a sense of empowerment, freedom and autonomy – particularly through the friendly relationships created among cycle couriers. Although the difficulties and potential benefits of cyclo-delivery cannot be explained by gender alone, the authors conclude that they are intensified by this differentiating factor.

The article *Transport projects and urban conflict: resistance to formal planning in Fortaleza*, by Rebeca Froés de Assis, Isabela Ribeiro de Castro and Clarissa F. Sampaio Freitas, looks at popular resistance against transport projects that impact the Trilhos Communities in Fortaleza. The study is based on literature that critically addresses neoliberal dynamics in urban contexts and the role that the state plays in formulating and regulating public policies, with emphasis on the appeal to inclusionary practices in urban planning that end up reproducing the hegemonic power of capital, thus preventing real social transformation. Through the concept of conflictual planning, which manifests itself in insurgent practices, the authors discuss how the intentional use of participatory discourse in processes that exclude vulnerable communities from spatial production can be contested through demonstrations, articulation with social movements, participation in public hearings, and the production of media materials, as in the case under analysis. The conclusion is that popular urban struggles have achieved a significant presence of non-hegemonic groups and fostered rapprochement between communities and academic and government institutions, helping to reduce the number of evictions and influence changes to the original projects.

In the article *Active city: considerations on the healthy city*, Douglas Gallo discusses the relationship between urban mobility and health based on the intense and accelerated process of urbanisation and growth in Brazilian cities since the mid-20th century. In this context, the importance of comprehensive, intersectoral urban planning that promotes health and quality of life is highlighted, with a focus on analysing active mobility (urban walking and cycling). Through interviews with subjects living in different Brazilian states (Amapá, Mato Grosso, Paraíba, Paraná and São Paulo), the study reflects on the design of cities and their consequences for public health. As well as proposing alternatives to the road-based model, the article discusses the role of green spaces in humanising cities. The author argues that reconfiguring urban design in favour of more active mobility, necessarily supported by public policies, has the potential to promote greater urban health.

In the article *From entrepreneurialism to utopias: heterotopic appropriation of Rio de Janeiro after mega-events*, Natasha Bantim analyses how Rio de Janeiro's urban spaces were appropriated following mega-events such as the 2016 Olympics. Such events and the urban projects that arise from them are generally seen as opportunities for host cities to reinforce their presence on the global urban map. Using Henri Lefebvre's concepts of isotopias, heterotopias and utopias, the author argues that, in the post-Olympic context of Rio de Janeiro, different appropriations can be observed resulting from interactions, strategies, successes and defeats within the urban space, which point to the heterogeneity of the city project. In particular, the author highlights how the prioritisation of attracting capital and selling a globalised image of the city has led to the emergence

of resistance actions, such as popular mobilisations against forced evictions and the privatisation of public spaces. The diversity emerging from this analysis points to a utopian project for a new city rooted in the ideology of the right to the city.

The article *Between rings and radials: logistics and inequality in the São Paulo Metropolitan Region*, by Aldo Garcia Júnior and Sidney Piochi Bernardini, critically discusses the territorial transformations caused by the expansion of logistics on the outskirts of the São Paulo Metropolitan Region (RMSP) between 1998 and 2020. Logistics plays a key role in the global dynamics of systems and infrastructures aimed at ensuring and intensifying the circulation of capital. The urbanisation of this region has been strongly impacted by the growth of logistics condominiums; and in view of this phenomenon, the authors seek to elucidate the expansion of logistics in terms of land use, identifying the main agents involved in this production, such as global corporations, the financial sector and state support. Considering that many of these condominiums have been installed in environmentally protected areas and in regions of high social vulnerability, there has been a worsening of inequalities between local populations, as well as a reinforcement of contradictions between the new and the old, where what is highly technological borders on what is highly precarious.

Finally, in the article *Dichotomies in democratic participation: conformation and disillusionment in Brazilian urban planning*, Jeane Aparecida Rombi de Godoy, Sandra Medina Benini and Angelo Palmisano analyse the contradictions of democratic participation in urban planning in Brazil, highlighting discourses of inclusion and exclusionary practices. To this end, sources related to urban planning and citizen participation processes were analysed, including academic studies, official documents and relevant legislation, with a focus on selected cases such as the *Porto Maravilha* Project and the *Minha Casa Minha Vida* Programme, alongside other experiences, such as Participatory Budgeting in Porto Alegre and New York. The authors argue that, although Brazilian legislation reinforces citizen participation, many processes serve to legitimise decisions already made by political and economic elites, limiting the inclusion of affected communities. Given that exclusion leads to frustration and political alienation, discouraging citizens from engaging in democratic processes, the authors propose ideas for transforming democratic participation through the articulation of social movements, urban planning professionals and public institutions, with the aim of redistributing power to promote greater social justice.

Roberto Falanga [I]
João Ferrão [II]
Guest editors

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1059-5509>

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.
roberto.falanga@ics.ulisboa.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7729-1908>

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.
joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

References

- AVRITZER, L. (2006). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, pp. 623-637. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x>.
- BARBER, B. R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Califórnia, University of California Press.
- DAGNINO, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, pp. 139-164.
- DALTON, R. J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, v. 56, n. 1, pp. 76-98. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x>.
- DRYZEK, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.) (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- HICKEY, S.; MOHAN, G. (ed.) (2004). *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. Londres, Zed Books.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANTOS, B. de S. (ed.) (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SCHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Nova York, Harper & Row.
- WARREN, M. E. (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, pp. 39-53. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055416000534>.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the authors themselves.

Tensões e contradições da participação democrática na América Latina e na Europa

Tensions and contradictions in democratic participation in Latin America and Europe

O debate sobre a função e a intensidade da participação dos cidadãos em regimes democráticos liberais tem uma longa história. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, esse debate tem vindo a ganhar um peso cada vez maior devido à necessidade, sentida por muitos políticos e académicos, de garantir a estabilidade de novos e menos novos regimes democráticos. Nesse contexto, desenvolveu-se uma dialética rica entre os defensores de menor participação – que alegam que o seu carácter individualista travaria o interesse comum, o qual só poderá ser garantido através de representantes legitimamente eleitos (Schumpeter, 1942) – e os apoiantes de maior participação – devido à oportunidade de expandir a democracia para além dos seus procedimentos institucionalizados, proporcionando ocasiões de maior inclusão dos cidadãos nos processos de decisão pública (Barber, 1984).

Entre os “democratas participativos”, foi sendo constituída uma visão substantiva da democracia que se opunha à sua redução a um mero sistema de arranjos institucionais. Entre os anos 1960 e 1970, no rescaldo de uma renovada vontade de participar na “coisa pública”, seja através do voto eleitoral, seja através de mecanismos de democracia direta como petições e referendos, grupos auto-organizados da sociedade civil juntamente com movimentos operários e estudantis reclamaram democracias mais fortes (Pateman, 1970). A participação cidadã praticada através de mecanismos mais e menos convencionais foi alimentando um debate no seio das ciências sociais, que juntou inquietações e intuições de natureza mais empírica ao desenvolvimento do pensamento teórico (Dalton, 2008). Os conceitos e princípios que sustentam hoje a participação cidadã em processos de tomada de decisão encontram, na sua interface empírica, “material vivo” que permite a renovação constante do debate em torno dela.

A difusão de novas formas de diálogo e decisão conjunta entre instituições democráticas e cidadãos consolidou-se ao longo dos anos 1980 e 1990 através de práticas suportadas por grupos progressistas e altermundialistas que fizeram da América Latina um centro gravitacional de ideias e experiências. No Brasil, o restabelecimento de uma democracia plena passou pela experimentação local e supralocal de novas instituições participativas e práticas sociais de participação inovadoras,



que se tornaram emblemáticas e que são ainda hoje uma referência mundial (Santos, 2002). Entre elas, o orçamento participativo merece um destaque particular por ter demonstrado como o apelo a maior justiça social teria possibilidade de operacionalização em práticas de reforma estadual (Avritzer, 2006). Em paralelo, aquilo que se configurava como um renovado *ethos* participativo na América Latina e que se foi disseminando globalmente encontrava respaldo em práticas de democracia deliberativa que iam consolidando a sua presença em vários países ocidentais. A difusão dos chamados “minipúblicos” deliberativos, os quais procuram aumentar a qualidade da comunicação e a troca de opiniões como prática complementar do modelo competitivo promovido através dos mecanismos de representação, gerou um interesse crescente por uma variedade alargada de experiências que, no fundo, interrogavam-se sobre caminhos de (re)aproximação entre eleitos e cidadãos (Dryzek, 2000).

Em conjunto, essas práticas de participação e deliberação colocaram novos pontos de vista sobre o reforço das democracias, com repercussões diversas de cidade para cidade, região para região, país para país. No entanto, a proliferação dessas práticas que visam alargar a abrangência dos processos de tomada de decisões públicas também levantou ceticismo. A descentralização do poder proclamada pelas instituições tem sido, por vezes, mais aparente do que real, dado que o poder se mantém, em muitos casos, nas mãos de elites políticas e económicas que procuram manipular a voz dos cidadãos (Dagnino, 2004). Consequentemente, os próprios democratas participativos têm vindo a alertar para os riscos de cooptação da participação dos cidadãos por estratégias de redução de responsabilidades públicas em favor do setor privado. Assim, aquilo que se foi consolidando como um novo paradigma de governação nas últimas duas décadas continua a levantar questões relacionadas com o grau de inclusividade das práticas de participação e deliberação, em particular no que diz respeito aos grupos mais marginalizados da sociedade (Hickey e Mohan, 2004). Essa questão prende-se necessariamente com a própria legitimidade, real e percebida, dos contributos que os cidadãos providenciam para tomadas de decisão mais justas perante as lacunas abertas pelos mecanismos de representação eleitoral (Warren, 2017).

Hoje em dia, a realização de experiências com graus de intensidade e impactos diferentes não pode ser entendida sem ter em conta a transformação histórica dos regimes democráticos liberais e os enormes desafios com que têm vindo a lidar nos últimos anos. O contexto global parece corresponder a um estado de crise constante e multidimensional que se torna particularmente preocupante quando se considera o recuo significativo dos índices de qualidade da democracia num número crescente de países, incluindo alguns com regimes democráticos mais consolidados. Assim, a multiplicação de frentes de crise e de riscos sistémicos globais propicia um cenário único na história contemporânea, perante o qual as diversas formas de participação e deliberação cidadã precisam demonstrar a sua eficácia. Instâncias populistas e xenófobas, bem como posicionamentos cada vez mais à direita do espectro ideológico, põem em sério risco os direitos conquistados ao longo das últimas décadas sob a égide democrática e intensificam ameaças contra minorias e grupos em situação de maior fragilidade. Nesse contexto, é necessário realçar que o surgimento de lideranças autoritárias e as suas tentativas exasperadas de impor um modelo desregulado de capitalismo choca frontalmente com os princípios mais básicos da democracia.

Por essas razões, a democratização da democracia através de práticas de participação e deliberação dos cidadãos pode e deve tornar-se um tema de debate sério e fundamentado naquilo que é hoje o desempenho das instituições legitimamente eleitas, bem como da sociedade civil auto-organizada, do associativismo e dos movimentos. O terreno fértil da democracia precisa continuar a experimentar novas modalidades de diálogo e contestação, novas articulações entre parceiros formais e informais, para que os direitos fundamentais conquistados e salvaguardados até agora através dos regimes democráticos possam continuar a sua inovação e reinvenção (Elstub e Escobar, 2019).

Perante esse quadro social e político, convidámos investigadores e investigadoras que pretendem suportar uma análise crítica da participação cidadã, das suas potencialidades e das suas contradições, a contribuir para este dossiê temático, procurando entender como, tanto do ponto de vista teórico como prático, instituições e cidadãos têm vindo a repensar os seus papéis através de novas formas de diálogo e decisão conjunta. Diante da abrangência dos questionamentos formulados pelos autores dos artigos deste dossiê, destacamos a rica combinação de abordagens metodológicas utilizadas para refletir sobre tópicos particularmente desafiantes no contexto atual e que abrem novas pistas de investigação nesse âmbito de estudos. Assim, a sequência dos dez artigos selecionados obedece a uma lógica narrativa que se abre para diferentes perspectivas de conformação, desilusão e esperança em relação à participação cidadã.

O primeiro artigo do dossiê apresenta uma visão abrangente do contexto brasileiro, destacando o fenómeno da não participação como um epifenómeno do ceticismo difuso e da polarização afetiva. Ainda numa perspectiva macro do contexto brasileiro, a análise presente no texto seguinte faz a transição da não participação para a participação on-line, através de uma sistematização conceitual das suas diversas formas e gradientes. A dimensão digital constitui um eixo central do contributo do terceiro artigo, que inclui um estudo aprofundado sobre a capacidade inclusiva das TICs e as suas consequências para o exercício da cidadania. Levando em conta o alargamento do espectro de aplicação das ferramentas digitais, o artigo seguinte discute o potencial e os riscos das cidades digitais, dando especial atenção aos fenómenos de exclusão social. A transição para os princípios e as formas de participação digital na esfera institucional é abordada no quinto artigo através de um contributo sobre o voluntariado e a cidadania, trazendo questões essenciais para compreender as motivações que levam os voluntários a participar. Segue-se uma análise sobre a esfera dos conselhos municipais, destacando o seu desempenho e as dificuldades enfrentadas em algumas regiões do Brasil. O orçamento participativo é o foco do sétimo artigo, no qual se propõe uma reflexão fundamentada e comparada sobre o seu contributo para a justiça territorial. Mantendo-se no tema dos orçamentos participativos, o artigo subsequente desloca o olhar para o contexto europeu, com especial enfoque em Espanha, analisando o papel desses processos quando envolvem crianças e jovens. Alargando o foco para o conjunto das “inovações democráticas” desenvolvidas na Europa e na América Latina, o penúltimo artigo do dossiê apresenta uma análise comparativa sobre o papel que o meio rural desempenha nesse tipo de práticas. O dossiê encerra-se com um artigo que, na continuidade da reflexão sobre inovações democráticas, aborda criticamente as questões ligadas à mudança do status quo através da participação e da deliberação cidadã, com especial incidência nos casos de Espanha e Portugal.

Segue uma síntese de cada um dos artigos incluídos no dossiê.

No artigo *Ceticismo e polarização: determinantes políticos da não participação em instituições participativas*, Ligia Helena Hahn Lückmann, Lucas de Carvalho de Amorim e Julian Borba investigam os fatores políticos que influenciam a não participação em instituições criadas para ampliar o envolvimento democrático no Brasil. Em particular, os autores pretendem compreender as razões por trás da não participação de camadas sociais mais desfavorecidas em instituições participativas que visam justamente incluir diferentes segmentos da população na administração pública, definindo a inclusão dos mais vulneráveis como um dos principais objetivos. Através de uma abordagem quantitativa de dados do estudo *A Cara da Democracia no Brasil*, realizado entre 2018 e 2022, com base em uma amostra representativa da população brasileira, os autores destacam o ceticismo derivado da pouca confiança dos cidadãos nas instituições e da baixa expectativa em relação ao impacto da sua participação, bem como a polarização ideológica, como consequência da distância percebida entre cidadãos e grupos políticos, e, ainda, a polarização afetiva, resultante do aumento da desafeição entre grupos políticos rivais. Assim, para além de explicações de natureza econômica e social, os autores argumentam que a não participação em instituições participativas, com destaque para o orçamento participativo, o conselho de políticas e a conferência de políticas, explica-se através dessas duas condicionantes. No entanto, enquanto o ceticismo está associado à não participação em contextos de elevada desconfiança nas instituições, a polarização ideológica não apresenta uma relação significativa com a não participação. Pelo contrário, o peso da polarização afetiva sugere que indivíduos mais polarizados afetivamente são mais propensos a participarem em instituições participativas.

No artigo *Repensando as categorias de participação eletrônica: análise dos websites das Assembleias Legislativas*, de Licemar Vieira Melo, Monika Dowbor e Roberta Cernelos Resende, são analisados os websites das 26 Assembleias Legislativas brasileiras com o objetivo de entender se e como esses canais ampliam a participação política dos cidadãos para além do voto. A partir da hierarquização entre as diversas formas de e-participação presentes na literatura científica e que incluem níveis como consulta, colaboração e envolvimento eletrônico, os autores compilam uma escala que é aplicada aos canais das Assembleias Legislativas. Através da identificação de seis níveis que caracterizam a e-participação, esse artigo contribui para o debate em curso, propondo dois novos níveis que complementam os quatro já identificados na literatura, resultando no seguinte escalonamento: (1) informativo; (2) manifestações dos cidadãos; (3) consultivo; (4) propositivo; (5) colaborativo; e (6) decisório. Ao destacar a importância das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no fortalecimento da democracia digital e da e-participação, os autores argumentam que será possível, através dessa nova categorização, refletir melhor sobre participação eletrônica no Poder Legislativo, bem como sobre e-participação em iniciativas do Poder Executivo.

O artigo *Cidadania digital e democracia: modelo de avaliação de iniciativas públicas de inclusão digital*, de Samir Rodrigues Haddad, foca no papel de programas de inclusão digital para a cidadania. O autor parte do pressuposto de que o acesso e a capacidade para usar as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) podem, potencialmente, permitir o exercício generalizado dos

mesmos direitos civis, sociais e políticos. No entanto, a utopia de uma sociedade digital igualitária choca-se com a permanente luta contra a pobreza real e contribui, em muitos casos, para aumentar a exclusão dos cidadãos, levantando novas questões éticas e morais. Assim, o autor defende a necessidade de o Estado efetivar políticas públicas de inclusão digital que garantam o acesso à informação e ao conhecimento para a ampliação do exercício da cidadania. Através de um estudo de tipo quantitativo realizado a partir do Programa Telecentros.br, em Belo Horizonte, o autor procura construir um modelo conceitual que permita avaliar a inclusão digital com efeitos na participação cidadã. Esse modelo é construído a partir das associações estatisticamente significativas entre cidadania digital ativa e passiva, acesso e uso das TICs e utilização dos Telecentros, salientando a necessidade de o Estado apoiar a superação dos obstáculos à participação nesse meio, especialmente no que se refere a populações vulneráveis.

No artigo *Rumo a futuros democráticos: o espaço público em Cidades AMI*, Ângela Carvalhaes Ferrari e Márcio Vieira de Souza investigam o papel das Cidades com Alfabetização Midiática e Informacional (Cidades AMI) no combate à “infodemia” e à proliferação de informações falsas e desinformação através do desenvolvimento de competências e literacia digitais. Assim, a *Media Architecture* (MA) é considerada pelos autores uma abordagem que pode suportar esses objetivos através da combinação de elementos arquitetônicos e tecnológicos em experiências urbanas de participação cívica e inclusão social, agregando múltiplos canais de interação que se expandem pelo hiperespaço. No entanto, a filtragem algorítmica e a perda de autonomia nessas experiências através do controle exercido pelos meios interativos podem desvelar ou até aumentar as desigualdades sociais que existem no contexto urbano, comprometendo negativamente a maior participação democrática. Por meio da análise de diversos casos que visam construir espaços urbanos mais democráticos através da hibridização da cidade entre espaços físicos e digitais, os autores destacam a oportunidade de os cidadãos estarem efetivamente no centro de projetos inclusivos que garantam condições para exercerem o controle do espaço urbano e digital.

O artigo *“Pequenas ações, grandes resultados”: relações entre voluntariado e cidadania*, de Patrícia Trindade Caldas e Carlos Eduardo Cavalcante, traz uma reflexão sobre o papel do voluntariado na promoção da participação dos indivíduos em questões de caráter coletivo e no fomento da cidadania. O interesse dos autores por esse tema se fundamenta na possibilidade de se ampliar a participação cidadã no local onde as pessoas vivem, um desafio que é considerado relevante pelas lideranças políticas dado o baixo nível de envolvimento em debates públicos. Os autores partem da hipótese de que os voluntários teriam maior propensão quando motivados por razões altruístas e de justiça social. Assim, o estudo tem como objetivo compreender a relação entre voluntariado e práticas de cidadania através de uma abordagem quantitativa aplicada a três amostras populacionais – voluntários, não voluntários e voluntários religiosos (devido à sua representatividade nesse setor no Brasil) – visando contribuir para o crescente corpo de pesquisas sobre voluntariado e Terceiro Setor no País. A hipótese dos autores foi demonstrada, ressaltando-se, ainda, uma escassa associação entre motivações altruístas e práticas ambientais, bem como o papel de motivações egoístas no exercício da cidadania, em particular na esfera política e social,

provavelmente pela procura por vantagens pessoais. Esses resultados abrem necessariamente novas interrogações e sugerem a necessidade de estudos futuros que permitam aprofundar a compreensão das relações analisadas.

O artigo *Desafios da participação cidadã: sobre o perfil institucional dos conselhos municipais brasileiros*, de Pompilio Locks e Adilson Giovanini, focado nos conselhos municipais no Brasil, avalia os fatores que influenciam mudanças e permanências no seu desenho institucional. Os conselhos são instituições vinculadas ao poder executivo com o objetivo de ampliar a participação e a representação da sociedade civil organizada. Através da comparação de dados relativos aos anos de 2009, 2019, 2020 e 2021, os autores pretendem verificar a distribuição geográfica das mudanças observadas, conferindo, ao estudo, um caráter inovador na medida em que consegue identificar persistências e alterações nos padrões de desigualdades territoriais da participação conselhistas. A aplicação de uma metodologia quantitativa baseada em estatísticas descritivas e inferenciais, com acesso à “Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE/Munic)” e ao “Indicador de Perfil Institucional dos Conselhos Municipais (IPICM)”, permite notar o aumento considerável de conselhos entre 2009 e 2021, em particular nas áreas da saúde, educação e assistência social. Em outras áreas, tais como direitos humanos e igualdade racial, a expansão dos conselhos municipais foi mais desigual. Também diferenciada é a distribuição no território nacional, com maior institucionalização nas regiões Sul e Sudeste, enquanto as regiões Norte e Nordeste enfrentam maiores desafios. O estudo procura, assim, sugerir caminhos para investigações futuras, em particular sobre estratégias para reduzir as desigualdades de acesso à participação, considerando os grupos vulneráveis negativamente afetados nesse âmbito.

No artigo *As relações entre Orçamento Participativo e justiça territorial: uma contribuição teórico-prática*, Rodrigo Sartori Bogo analisa a relação entre Orçamento Participativo (OP) e justiça territorial, analisada no âmbito dos processos multidimensionais – sociais, políticos, institucionais e espaciais – e multiescalares que se desenvolveram nas últimas décadas no Brasil e que afetaram também o desempenho dessa prática inovadora no panorama internacional. O OP, inspirado no modelo de Porto Alegre, passou por transformações significativas que foram promovidas por atores e agentes-chave, incluindo entidades políticas e organizações internacionais que têm colocado objetivos de mais justiça social através da inversão das prioridades na definição da despesa pública. O autor enfatiza, em particular, as implicações que essas transformações têm trazido para o alcance da justiça territorial através da redistribuição de recursos em Araraquara (Brasil) e Vallejo (EUA). O estudo comparativo de tipo qualitativo da relação entre OPs e território, entendido enquanto espaço político, envolve duas cidades com características semelhantes do ponto de vista socioterritorial e que têm vindo a adotar modelos deliberativos de OP ao longo dos últimos anos. Destaca-se a importância do desenho institucional do OP como fator explicativo de diferenças relevantes. Enquanto Araraquara apresenta um OP mais estruturado, regionalizado e com maior impacto territorial, Vallejo enfrenta limitações financeiras e falta de regionalização, o que reduz os seus efeitos em termos de justiça territorial.

No artigo *Advancing the democratic participatory experiences of young people: the participatory budgets*, de María Ángeles Abellán-López e Gonzalo Pardo-Beneyto, é estudada a implementação dos Orçamentos Participativos (OPs) para crianças e adolescentes em municípios da Comunidade Valenciana, na Espanha. O envolvimento de jovens cidadãos na alocação de recursos públicos é considerado um instrumento de educação cívica e socialização democrática. Através de uma abordagem qualitativa, os autores destacam as diferentes estratégias contextuais de inserção institucional dos OPs nos municípios, assim como a sua regulação no âmbito de diversas agendas político-administrativas, amiúde por meio de programas internacionais consolidados e em articulação com os conselhos locais. A melhoria das políticas públicas através de diagnósticos mais robustos dos problemas experienciados por jovens e crianças e a otimização na alocação de recursos públicos figuram entre os objetivos mais difundidos, por vezes complementados por outros relacionados com a geração de espaços de participação, educação e empoderamento. Assim, destaca-se o modo como elementos de socialização educativa e democrática acabam por ficar em segundo plano, por vezes por causa da influência de atores políticos e/ou técnicos que a favorecem pouco quando trabalham com públicos jovens. Esse viés “adultocêntrico” e um tokenismo generalizado limitam ainda a influência efetiva na tomada de decisões e relegam os OPs para uma atuação tecnocrática, que prioriza a eficiência administrativa.

No artigo *O rural nas inovações democráticas: uma proposta comparativa América Latina-Europa*, José Duarte Ribeiro e João Moniz analisam o modo como as inovações democráticas (IDs) ocorrem em áreas rurais da Europa e da América Latina. Os autores pretendem ampliar a compreensão sobre o papel de instituições e processos vocacionados para a promoção de participação cidadã em diferentes contextos geográficos através da comparação de casos registados em bases de dados abertas ao público. Ao incorporarem objetivos de igualdade democrática e pluralismo, as IDs podem contribuir de maneiras diferentes para a resolução de problemas que afetam o meio rural. O estudo dos autores destaca como, no contexto europeu, as IDs estão mais voltadas para o fortalecimento da governança local e da sustentabilidade, enquanto as IDs latino-americanas apresentam maior enfoque emancipatório e de luta por direitos civis, sociais e territoriais. Assim, os casos europeus focam no desenvolvimento rural através, entre outros fatores, da governança local, do desenvolvimento rural e da sustentabilidade ambiental, enquanto o rural na América Latina é abordado como um espaço de luta e emancipação no que concerne, sobretudo, à soberania alimentar, aos direitos sociais e territoriais e à justiça social. A base de dados europeia revela, ainda, a difusão de formatos que enfatizam processos de democracia deliberativa, enquanto na América Latina existe maior inclinação para experiências de governança participativa e colaborativa. Mais, as IDs europeias concentram-se principalmente nas etapas iniciais do ciclo de políticas, enquanto as IDs latino-americanas apresentam uma distribuição mais equilibrada entre as diferentes etapas do ciclo de políticas, com maior ênfase nas etapas finais.

Por último, o artigo *Changing the status quo through democratic innovations? Three paradoxes from the Iberian Peninsula*, de Roberto Falanga e Ernesto Ganuza, centra-se no potencial das inovações democráticas (IDs) para transformar o contexto político, com foco na Península Ibérica. Em Portugal e Espanha, os índices de governança democrática mantêm-se relativamente elevados,

apesar do aumento da abstenção eleitoral nas últimas décadas. A escolha desse foco empírico deve-se à experimentação de dois tipos específicos de IDs particularmente utilizados nesses contextos: os orçamentos participativos (OPs) e as assembleias de cidadãos (ACs). A atuação e disseminação desses dois tipos de IDs mostram semelhanças e diferenças, organizadas em três paradoxos destacados pelos autores através de análise da literatura. Em primeiro lugar, existe um paradoxo relacionado com a desejada transformação da política eleitoral; sendo as IDs, na sua maioria, dependentes fortemente dos ciclos eleitorais e da vontade política dos representantes eleitos. Em segundo lugar, existe o paradoxo relacionado com a transformação das políticas públicas, sendo as IDs frequentemente adotadas como ferramentas neutras, gerando, assim, um certo afastamento do debate político nesses espaços de participação, com implicações no que se refere ao seu impacto. Finalmente, vislumbra-se um terceiro paradoxo associado ao facto de a experimentação basear-se de forma recorrente em técnicas, cada vez mais padronizadas, em detrimento do debate sobre os resultados, apesar de ser fundamental avaliar se e como a colaboração entre cidadãos e instituições produz os efeitos desejados. Perante esses paradoxos, é evidente que as IDs devem ser entendidas como parte integrante da democracia representativa, ainda que reconhecendo as suas limitações e os desafios que colocam.

Este número da revista *Cadernos Metrópole* inclui ainda sete artigos que contribuem para articular e aprofundar algumas das questões discutidas nos artigos selecionados para integrar o dossiê temático.

No artigo *Crisis climática, arte y paisaje. Caso: cuenca del arroyo El Pescado, Argentina*, de Daniela Vanesa Rotger, Cecilia Giusso e Noelia Vallejo, é explorada a relação entre arte e natureza como ferramenta para fortalecer a resiliência ante a crise climática. A resiliência é entendida como um processo dinâmico em que o ambiente e os indivíduos interagem para a adaptação das comunidades em contextos adversos. Nesse estudo, o conceito de paisagem adquire centralidade perante a necessidade de conservar os seus atributos diante do intenso processo de expansão urbana em áreas que apresentam fragilidades de tipo ambiental. As autoras analisam, em particular, o sudeste de La Plata, através de uma abordagem mista que utiliza vídeos, colagens e um curta-metragem com protagonistas humanos e não humanos, destacando como as expressões artísticas podem sensibilizar a sociedade para as interações entre urbanização e meio ambiente. Assim, a arte é tratada como ferramenta para tornar visível o que está escondido e tangível o que é intangível, comunicando a importância da conservação ambiental contra a degradação e a estigmatização de determinados contextos e fortalecendo, ao mesmo tempo, a resiliência comunitária.

O artigo *Entre liberdades e (in)subordinações: experiências de cicloentregadoras urbanas*, de Luiza Fleury de Freitas e Leandro Cardoso, incide sobre a influência das relações de poder nas experiências de cicloentregadoras em Belo Horizonte e em São Paulo. O estudo aborda a precarização à qual essas mulheres estão submetidas no seu trabalho, que se insere numa realidade social que influencia negativamente a sua integridade mental e física, assim como a sua dignidade, mostrando, no entanto, a capacidade de resistência delas. Através de uma abordagem que integra

as problemáticas relacionadas com mobilidade, gênero e trabalho, os autores apresentam uma reflexão sobre os desafios do planejamento urbano através de entrevistas semiestruturadas com uma amostra de cicloentregadoras. O texto destaca os limites econômicos e o desgaste físico desse modelo de trabalho, bem como aspectos de coação psicológica, ao mesmo tempo que evidencia o potencial transformador que advém da sensação de empoderamento, liberdade e autonomia, em particular através das relações de amizade criadas entre as cicloentregadoras. Apesar de as dificuldades e os potenciais benefícios da cicloentrega não serem explicados apenas pelo gênero, os autores concluem que são intensificados por esse fator diferenciador.

O artigo *Projetos de transportes e conflito urbano: resistência ao planejamento formal em Fortaleza*, de Rebeca Froés de Assis, Isabela Ribeiro de Castro e Clarissa F. Sampaio Freitas, aborda a resistência popular contra projetos de transporte que impactam as Comunidades dos Trilhos em Fortaleza. O estudo fundamenta-se em literatura que aborda criticamente as dinâmicas neoliberais em contextos urbanos e o papel que o Estado tem na formulação e na regulação de políticas públicas, com destaque para o apelo a práticas de inclusão no planejamento urbano que acabam por reproduzir o poder hegemônico do capital, impedindo uma real transformação social. Através do conceito de planejamento conflitual, que se manifesta em práticas insurgentes, as autoras discutem como a utilização intencional do discurso participativo em processos excludentes de comunidades vulneráveis na produção espacial pode ser contestada através de manifestações, articulação com movimentos sociais, participação em audiências públicas e produção de materiais midiáticos, como no caso em análise. Assim, conclui-se que as lutas populares urbanas conseguiram uma presença expressiva de grupos não hegemônicos e uma aproximação das comunidades a instituições acadêmicas e governamentais, contribuindo para reduzir o número de remoções e para influenciar alterações aos projetos originais.

No artigo *Cidade ativa: considerações sobre a cidade saudável*, Douglas Gallo discute a relação entre mobilidade urbana e saúde com base no intenso e acelerado processo de urbanização e crescimento das cidades brasileiras desde meados do século XX. Nesse contexto, destaca-se a importância de um planejamento urbano integral e intersetorial que promova saúde e qualidade de vida com foco na análise da mobilidade ativa (caminhabilidade e ciclismo urbano). Assim, através de entrevistas com sujeitos residentes em diferentes estados brasileiros (Amapá, Mato Grosso, Paraíba, Paraná e São Paulo), o estudo reflete sobre o desenho das cidades e suas consequências na saúde da população. Além das alternativas ao modelo rodoviarista, o artigo discute o papel de espaços verdes para a humanização das cidades. O autor defende que a reconfiguração do desenho urbano a favor de uma mobilidade mais ativa, necessariamente suportada por políticas públicas, tem o potencial de promover mais saúde urbana.

No artigo *Do empreendedorismo às utopias: apropriação heterotópica do Rio de Janeiro pós megaeventos*, Natasha Bantim analisa como os espaços urbanos do Rio de Janeiro foram apropriados após os megaeventos, como as Olimpíadas de 2016. Esse tipo de evento e os projetos urbanos dele decorrentes são geralmente encarados como uma oportunidade para as cidades que os sediam reforçarem o seu papel no mapa urbano mundial. Através da utilização dos conceitos

de isotopias, heterotopias e utopias de Henri Lefebvre, a autora defende que, no contexto pós-olímpico do Rio de Janeiro, é possível observar diferentes apropriações que resultam das interações, das estratégias, dos êxitos e das derrotas dentro do espaço urbano e que indicam a heterogenia do projeto de cidade. Em particular, a autora destaca como a priorização da atração de capital e a venda de uma imagem globalizada da cidade levaram, como contrapartida, ao surgimento de ações de resistência, como mobilizações populares contra remoções forçadas e a privatização de espaços públicos. A diversidade que emerge dessa análise aponta para um projeto utópico por uma nova cidade que se articula ao ideário do direito à cidade.

No artigo *Entre anéis e radiais: logística e desigualdade na Região Metropolitana de São Paulo*, de Aldo Garcia Júnior e Sidney Piochi Bernardini, discutem-se criticamente as transformações territoriais causadas pela expansão da logística na periferia da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) entre 1998 e 2020. A logística desempenha um papel relevante na dinâmica global de sistemas e infraestruturas que visam assegurar e intensificar a circulação de capital. A urbanização dessa região tem sido fortemente impactada pelo crescimento de condomínios logísticos; e, diante desse fenômeno, os autores procuram elucidar a expansão do uso logístico em termos de uso do solo, identificando os principais agentes envolvidos nessa produção, tais como corporações globais, setor financeiro e apoio do Estado. Considerando que muitos desses condomínios foram instalados em áreas ambientalmente protegidas e em regiões de elevada vulnerabilidade social, existiu um agravamento das desigualdades entre as populações locais, assim como um reforço de contradições entre elementos mais novos e mais antigos, em que o que é altamente tecnológico faz fronteira com o que é altamente precário.

Finalmente, no artigo *Dicotomias na participação democrática: conformação e desilusão no planejamento urbano brasileiro*, Jeane Aparecida Rombi de Godoy, Sandra Medina Benini e Angelo Palmisano analisam as contradições da participação democrática no planejamento urbano do Brasil, com destaque para discursos de inclusão e práticas excludentes. Para esse efeito, foram analisadas fontes relacionadas com o planejamento urbano e os processos de participação cidadã, abrangendo estudos acadêmicos, documentos oficiais e legislações pertinentes, com foco em casos selecionados, como o Projeto Porto Maravilha e o Programa Minha Casa Minha Vida, em articulação com outras experiências, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre e de Nova York. Os autores argumentam que, embora a legislação brasileira reforce a participação cidadã, muitos processos servem para legitimar decisões já tomadas por elites políticas e econômicas, limitando os objetivos de inclusão das comunidades afetadas. Dado que a exclusão leva à frustração e à alienação política, desmotivando os cidadãos a se envolverem em processos democráticos, os autores avançam ideias para uma transformação da participação democrática assente na articulação entre movimentos sociais, profissionais do planejamento urbano e instituições públicas, visando consolidar a redistribuição de poder a favor de maior justiça social.

Roberto Falanga [I]
João Ferrão [II]
Organizadores

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1059-5509>

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.
roberto.falanga@ics.ulisboa.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7729-1908>

Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.
joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

Referências

- AVRITZER, L. (2006). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, pp. 623-637. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x>.
- BARBER, B. R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Califórnia, University of California Press.
- DAGNINO, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, pp. 139-164.
- DALTON, R. J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, v. 56, n. 1, pp. 76-98. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x>.
- DRYZEK, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.) (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- HICKEY, S.; MOHAN, G. (ed.) (2004). *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. Londres, Zed Books.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANTOS, B. de S. (ed.) (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SCHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Nova York, Harper & Row.
- WARREN, M. E. (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, pp. 39-53. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055416000534>.

Skepticism and polarization: political determinants of non-participation in participatory institutions

Ceticismo e polarização: determinantes políticos da não participação em instituições participativas

Ligia Helena Hahn LÜCHMANN [I]

Lucas de Carvalho de AMORIM [II]

Julian BORBA [III]

Abstract

Participatory institutions have been created in contemporary democracies to encourage the participation of citizens in discussions and the formulation and oversight of public policies. However, studies have indicated difficulties related to the inclusion of certain social groups, even in established institutions. What explains non-participation in institutions that aim to broaden its scope? In addition to the lack of personal incentives and the costs associated with participation, we argue that two other political determinants contribute to this absence: skepticism and polarization. Our findings indicate that skepticism is associated with non-participation but is contingent on the context, while affective polarization is significantly related to non-participation in participatory institutions.

Keywords: skepticism; affective polarization; non-participation; participatory institutions; association networks.

Resumo

Instituições participativas têm sido criadas em democracias contemporâneas para fomentar a participação das/os cidadã/os em discussões, formulação e controle de políticas públicas. Contudo, estudos apontam dificuldades na inclusão de certos grupos sociais, mesmo em instituições consolidadas. O que explica a não participação em instituições que têm como um dos objetivos a ampliação de seu escopo? Além da falta de incentivos pessoais e dos custos associados à participação, argumentamos que dois outros determinantes políticos contribuem para essa ausência: o ceticismo e a polarização. Nossos resultados indicam que o ceticismo está associado à não participação, mas é condicionado ao contexto, enquanto a polarização afetiva relaciona-se de forma significativa com a não participação em instituições participativas.

Palavras-chave: ceticismo; polarização afetiva; não participação; instituições participativas; redes associativas.



Participation is essential for the survival of a democratic system, mainly because of its ability to educate and train “democrats” (Pateman, 1970; Putnam, Leonardi & Nanetti, 1993) and expose critical governance deficits (Fung, 2006). Contemporary democracies have thus endeavored to foster institutions that promote citizen participation, varying according to their scope (who participates), the way they communicate, their decision-making process and the extent of their authority (how their discussions are linked to politics or public action), adopting specific designs for specific objectives (*ibid.*, 2006).

Among the dimensions linking participatory institutions to the strengthening of democracy are their ability to produce fairer public policies, especially in terms of redistributing goods, services, and income, and their potential to incorporate traditionally excluded sectors into political decision-making processes (Lüchmann & Borba, 2008). Scholars indicate that the demands of disadvantaged groups are generally not well conveyed and that individuals in these groups tend to be less active in qualified forms of participation (Verba, Schlozman & Brady, 1995). What explains this higher rate of non-participation by these social strata, even in participatory institutions that aim to widely promote their participation? The literature offers various explanations, whether rational, linked to the dilemmas of collective action (Olson, 1965; Dahl, 1970), or related to the social costs and incentives of participation (Pateman, 1970; Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1992; Verba, Schlozman & Brady, 1995), or institutional, to name a few. Without disregarding these factors, it is argued that there are also strictly political and behavioral

factors associated with non-participation: skepticism, characterized by distrust and low expectations of participatory democracy (Bennett et al., 2013; Garcia-Espin & Ganuza, 2017), and polarization, which widens the gap between the engagement of politically extreme individuals and the average voter, who becomes disillusioned by polarized discourse and does not see themselves represented by either pole (Fiorina, 2017; Fiorina, Abrams & Pope, 2004).

In order to assess the relationship between these factors and non-participation from a comparative perspective, the Brazilian case is particularly appropriate. Re-democratization in the country increased civil society’s influence on public policies and established several participatory institutions responsible for deliberating on these policies, such as participatory budgets, policy councils and city development plans (Abers, 2000; Avritzer, 2007, 2008, 2009; Smith, 2009). However, as in other contexts, there are hurdles in promoting the inclusion and renewal of certain social sectors in these participatory institutions (Fuks, Perissinotto & Souza, 2004; Ipea, 2012, 2013; Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2012; Lüchmann & Borba, 2008; Romão & Martelli, 2020) Santos Júnior, Ribeiro & Azevedo, 2004).

Moreover, the political and behavioral factors discussed in this article are part of the Brazilian political context. The country has a known history of skepticism towards the operation of democratic institutions and their representatives, mainly due to a widespread perception of corruption linked to democratic governance (Taylor & Buranelli, 2007). In addition, Brazil is facing a recent context of political polarization, both among elites (Zucco

& Power, 2024) and in public opinion (Fuks & Marques, 2023), driven by the rise of a new right-wing movement (Couto, 2014; Borges & Vidigal, 2023).

This study uses data from *A Cara da Democracia no Brasil*, a national survey with a representative sample of the Brazilian population, carried out between 2018 and 2022 by the *Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação* (IDDC) to investigate the relationships between political skepticism, ideological and affective polarization, and the phenomenon of non-participation in participatory institutions. The survey includes questions about trust in political institutions, ideological positioning on cultural and economic issues, affection for political leaders and participation in different types of associations. The analysis employs multiple linear regression models to test the hypotheses that greater skepticism is associated with higher levels of non-participation, and that non-participation is more common among less ideologically and affectively polarized individuals.

Our results indicate that the relationship between skepticism and non-participation depends on the context: skepticism is linked to non-participation in environments with high levels of distrust in political institutions. As for polarization, we found no statistically significant association with ideological polarization, either on cultural or economic issues. In contrast, affective polarization showed a robust association with non-participation, suggesting that less affectively polarized individuals tend to be less present in participatory institutions than those who are more polarized. Furthermore, associative networks or “mobilizing structures”,

already identified in the literature as explanatory factors for participation, have indeed proven to be fundamental in promoting adherence to these institutions (McAdam, McCarthy & Zald, 1996; Rennó, 2003). Individuals involved in associations or organizations become their main agents, as in the case of management councils, where participation takes place through these entities.

The study stands out by bringing the debate about democratic innovations – understood as permanent institutions designed to broaden and deepen citizen participation in political decision-making processes (Gurza Lavallo & Isunza Vera, 2010; Smith, 2009) – closer to studies on skepticism and polarization, with a focus on Brazil. Although civil society has increasingly taken part in public policies in the country, non-participation is still a challenge, partly due to skepticism, linked to the perception of widespread corruption, and growing polarization. The study seeks to integrate new explanatory factors to understand why certain groups often do not get involved in participatory processes, even in contexts in which broader participation is aimed at.

Beyond this introduction, this paper is structured in five main sections. The first addresses skepticism and polarization in the theoretical debates on non-participation, recognizing the importance of other factors. The second justifies the choice of the Brazilian case, highlighting the particularities of the context that make it relevant for the proposed evaluation. The third details the methodology used, including the definition of the operationalization of the variables and the analysis models used. The fourth presents the results, with a brief description of the

dependent and independent variables, followed by the results of the hypothesis tests carried out. Finally, the concluding remarks summarize the main findings of the study and reflect on its theoretical and practical implications.

Factors of non-participation in participatory institutions

The concerns and needs of disadvantaged social sectors – taking into account class, race and gender dimensions and, as the literature points out, an intersectional perspective on these markers that recognizes multiple systems of domination (Biroli & Miguel, 2015; Rodrigues & Freitas, 2021) – rarely reach government officials effectively. One of the factors explaining this mismatch between government demands and actions is the lower participation of these vulnerable groups, especially the poorest and least educated, in forms of political engagement and participatory institutions. These institutions, in addition to requiring greater interest and access to information (Verba, Schlozman & Brady, 1995), are permanent and deliberative bodies responsible for formulating and overseeing public policies, such as the Management Councils for various fields. A point widely discussed in the literature is why, even in institutions designed to achieve greater inclusion, certain sectors remain underrepresented or even absent from these spaces.

A central body of studies into this issue indicates that the explanation for the lack of participation by these groups is directly related to the dilemma of collective action. Empirical

evidence has repeatedly shown that only a minority of citizens demonstrates interest and engagement in politics (Milbrath, 1965). When analyzing the reasons for the low levels of participation in democracies, Dahl (1970) says that, in general, individuals are not very involved in politics when they attribute low value to the rewards of this involvement in comparison with other activities. Furthermore, participation becomes unlikely when individuals believe they have little chance of influencing outcomes and altering the distribution of rewards through their actions, and they are also less likely to participate if they consider that the overall outcome will be satisfactory regardless of their contribution. Thus, non-participation can be seen as a rational choice, especially in relation to the distribution of public goods (Lüchmann & Borba, 2008). Hence according to this theoretical approach participation depends on those involved obtaining private benefits; otherwise, “freeloader” logic prevails (Olson, 1965).

Other authors have followed an alternative explanatory path, developing a literature that seeks to explain non-participation on the basis of the social incentives involved. In this framework, the distinction between active and passive citizens can be associated not only to an individual economic calculation, but also to a lack of opportunities for participation and the costs that hinder the inclusion of large populations. The “centrality” model suggests that the intensity of participation varies according to the individual's social position; the more central their position in the social structure, the greater the likelihood of participation and sense of belonging (Lüchmann & Borba, 2008). Studies indicate that levels of political participation are higher, for example,

among men, from the upper classes, with a higher level of education, living in urban centers, and coming from families where politics is valued, as well as among individuals linked to political organizations and exposed to politicized environments (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1992). These factors reinforce the argument that privileged access to resources and information is directly linked to presence and participation in more qualified participation mechanisms. An offshoot of the centrality model is the theory of “civic voluntarism” (Verba, Scholzman & Brady, 1995), which explains participation as the result of individual and collective resources. Individual resources include time and money. Collective resources refer to “civic skills”, which can be developed, for example, through civil associations, considered “schools of democracy” from a Tocquevillian perspective.

In this article, we propose that, in addition to economic and social explanations, two factors related to political and behavioral dimensions are crucial to understanding the absence of certain segments in the participatory sphere. The first of these is skepticism, which refers to a lack of trust in or low expectations of participatory democracy (Garcia-Espin and Ganuza, 2017). Voters seem to be increasingly skeptical of political actors and institutions (Bennett et al., 2013), which results in political disengagement from the traditional spheres of participation in institutions directly linked to the state (Jackson, Mondak & Huckfeldt, 2009; Keane, 2009; Offe, 2006). One of the groups most affected by this skepticism is young people. Dalton (2008) argues that they adhere to a conception of citizenship that values community over

politics. This group is distrustful of government, preferring to participate in community life rather than campaigns, elections, and political-governmental institutions. They sign online petitions, boycott corporations, and volunteer to help the disadvantaged or those affected by natural disasters (Martin, 2012), but show less interest in actors and participatory institutions linked to the state. Several factors may underpin the increase in skepticism towards these participatory institutions, such as political distrust – both vertical (in governments and parties) and horizontal, especially in relation to citizens' abilities. A (deficient) perception of political efficacy also plays a role, covering internal efficacy (how the individual perceives their own competence as a political actor) and external efficacy (whether the individual considers the political system to be responsive to popular demands) (Garcia-Espin and Ganuza, 2017). Thus, our first hypothesis is that more skeptical individuals, i.e. those with greater political distrust and low perception of efficacy, tend to participate less in participatory institutions linked to the state (H1).

The second explanatory factor we suggest is polarization. Researchers of American politics indicate that contemporary polarization has made the public more engaged, increasing political participation (Abramowitz, 2006, 2010; Abramowitz & Saunders, 2008). More recent studies suggest that activity and involvement levels in recent years are within the range established in previous decades (Fiorina, 2017), indicating that polarization, or partisan sorting (see Levendusky, 2009), have not resulted in a generalized increase in engagement, especially in activities that require time, such as working for a party or candidate

and attending meetings or rallies (Fiorina & Levendusky, 2006). This argument is reinforced by the fact that this stability is even more surprising in a political landscape intensified by greater elite engagement and the advent of new information technologies (Fiorina, 2017; Fiorina, Abrams & Pope, 2008). The more balanced median voter seems tired of the polarized “us versus them” debate and does not feel represented by traditional institutions and either side of the polarization (Fiorina, 2017). Thus, considering that participatory institutions, such as management councils and participatory budgets, are linked to the government, our hypothesis is that polarization widens the gap in levels of engagement and participation between politically extreme individuals and the average voter. Therefore, we expect to find less involvement in participatory institutions linked to the state among those who are less polarized, ideologically and affectively (H2).

In the next section we highlight the elements that make Brazil a particularly suitable case for assessing the relationship between these political factors and non-participation from a comparative perspective.

The Brazilian case

The Brazilian democratic context, which began with a period of transition from the military regime and was consolidated by the 1988 Constitution, is marked by the broad participation of civil society in public policies and the growth of participatory institutions. In various articles, the Constitution requires

social participation in specific policies, opening up space for demands for power-sharing in various areas (Ipea, 2013). This has resulted in the consolidation of hybrid formats in certain public institutions, with the inclusion of representatives of civil society and the state (see Abers & Keck, 2006). These institutions aim to include, individually or collectively, directly or by representatives, different segments and interests of the population in public administration, in a manner that is regular, ongoing, and guaranteed by government regulations, which gives these spaces an institutional character (Cortes, 2011; Lopez & Pires, 2010; Lüchmann, 2020). Three main formats of participatory institutions stand out in the country. First, the emergence of participatory budgeting in Porto Alegre (capital of the state of Rio Grande do Sul) in 1989, which attracted the attention of actors from all over the world (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005; Smith, 2009; Sousa Santos, 1998). Secondly, policy councils, public spaces linked to executive branch bodies with the aim of promoting society's participation in setting priorities for the political agenda, as well as in formulating, monitoring and controlling public policies (Ipea, 2013). Finally, there are public policy conferences, participatory meetings that bring together social and government sectors to discuss and present proposals and guidelines in various areas. These events are regulated by laws and regulations that define their composition, periodicity and powers, and take place in a staggered manner: they begin at the municipal level and, through delegated representation, progress to the state and national stages.

Despite this innovative and fruitful landscape of participatory initiatives, Brazil faces difficulties in including and renewing certain social sectors in these institutions. Studies show that the inclusion of groups such as the poorest and least educated, as well as other age, gender and/or racial segments, depending on the area of public policy, faces important challenges (Fuks, Perissinotto & Souza, 2004; Ipea, 2012, 2013; Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2012; Lüchmann & Borba, 2008; Romão & Martelli, 2020; Santos Júnior, Ribeiro & Azevedo, 2004).

Additionally, the Brazilian scenario is conducive to assessing the impact of political and behavioral factors on non-participation, especially skepticism and polarization. Brazilians are notoriously skeptical of their institutions and political leadership, largely due to the high perception of corruption. In Transparency International's 2023 Corruption Perceptions Index (CPI) in 2024, Brazil scored 36 points on an index that goes from 0 (highly corrupt public sector) to 100 (highly honest public sector). The average for the Americas is 43 points, meaning Brazil has a higher perception of corruption than the regional average. Furthermore, Brazil's score is well below the average between full democracies (73 points) and deficit democracies (48 points), being closer to non-democratic regimes (32 points). One of the main explanatory factors for this perception is the lack of accountability in investigative processes. Taylor and Buranelli (2007) show that, in Brazil, institutions encourage investigation and publicity, but offer little in the way of sanctions. When there are no visible consequences for the accused, especially in widely publicized

cases, trust in governance deteriorates. Constant findings of corruption, combined with perceptions of impunity, undermine trust in the political process and, as we have argued, are expected to reduce individuals' interest in political participation.

Ideological polarization is defined as "[...] a growing ideological distance between the main political groups in society, with the concomitant emptying of the center [...]" and affective polarization is defined as the increase in disaffection between rival political groups" (Fuks & Marques, 2023, p. 561-562). Brazil is also experiencing a recent context of political polarization. Previous studies pointed to a largely non-polarized electorate, with voters from the main parties which had contested the presidency for six consecutive elections, PT and PSDB, having very similar ideological positions (Borges & Vidigal, 2018). This picture changed dramatically with the emergence of a new right-wing movement (Couto, 2014; Borges & Vidigal, 2023). The election of Jair Bolsonaro in 2018 marked this significant change, laying the ideological foundations for an extreme right that had until then lacked representation (Borges & Vidigal, 2023; Fuks & Marques, 2021; Ortellado, Ribeiro & Zeine, 2022; Rennó, 2020, 2022). With this movement, a new trend emerged in the country: the elites began to position themselves more clearly (Borba et al., 2024), accompanied by the weakening of the political center, indicating an advance in polarization (Zucco & Power, 2024). Public opinion has also changed, with an increase in affective polarization, mainly centered on popular leaders (Fuks & Marques, 2023).

The history of powerful and internationally recognized participatory institutions, combined with a scenario of skepticism towards political institutions and a new context of polarization among the elites and the electorate, makes contemporary Brazil an opportune case to assess how these political and behavioral factors can be directly associated with a lower rate of participation in these institutions.

Method

To test the hypotheses that (H1) the more politically skeptical individuals are the less they tend to participate in participatory institutions, and that (H2) non-participation is higher among the less ideologically and affectively polarized, we used data from a recent survey that included questions about participation in participatory institutions, trust in political institutions (to measure skepticism), positioning on political issues (to assess ideological polarization), and affection for political parties and/or leaders (to measure affective polarization). The timeliness of the research is crucial, given that only in recent years has polarization in Brazil become more evident.

One survey that meets these criteria is “The Face of Democracy in Brazil”, a national survey with a representative sample of the Brazilian population,¹ conducted by the IDDC between 2018 and 2022.² Although not all five waves of the survey include all the necessary questions, we found relevant items in three of them (2018, 2019 and 2022). These waves enable the measurement of participation in

institutions such as participatory budgeting, councils, and policy conferences, as well as assessing individual trust in institutions such as the judiciary, congress, the presidency, political parties, and the Supremo Tribunal Federal [Federal Supreme Court] (STF), which allows us to assess the level of skepticism towards political institutions. It is also possible to analyze ideological polarization on cultural issues, such as the age of criminal responsibility, same-sex civil marriage and adoption by homosexual couples. The 2018 and 2019 editions include additional questions about ideological polarization on economic issues, while the 2022 edition assesses support for politicians, such as Lula, Bolsonaro, Sérgio Moro, and Ciro Gomes, allowing us to measure affective polarization towards candidates.

Furthermore, the survey offers relevant control variables, such as residential area (rural or urban), gender, age, schooling, income bracket, interest in politics, and participation in community, recreational, or sports associations, NGOs, charitable organizations, political parties, social movements, trade unions and/or churches or religious organizations. Further details on the descriptive analysis of the variables and recoding are available in the Methodological Appendix.

Operationalization of variables

To operationalize the dependent variable, we measured participation in a binary (dummies), where (1) indicates that the individual participates in the institution, and (0) indicates they do not. The P participation variable is defined as the sum of the dummies

generated from the variables of participation in participatory budgeting (X1'), a policy council (X2'), or a policy conference (X3').

$$P = X'_1 + X'_2 + X'_3$$

Then the P variable is turned into a binary indicator of participation:

$$P' = \begin{cases} 1 & \text{se } P \geq 1 \\ 0 & \text{se } P = 0 \end{cases}$$

Here P' indicates participation in at least one activity, with P'=1 representing participation and P'=0 the absence of participation. Finally, as our research problem concerns the determinants of non-participation, we inverted the tabulation of the data for the dependent variable P', assigning a value of 1 to those who do not participate in any participatory institution and a value of 0 to those who do.

To test our hypotheses, we developed four indicators, which are our independent variables: vertical political skepticism, ideological polarization (on cultural and economic issues), and affective polarization towards candidates.

To construct the skepticism variable, we used the vertical political trust axis as a proxy. Unfortunately, the survey does not include questions about perceived efficiency, either internal or external, which is a limitation of this work. Variables x4, x5, x6, x7, e x8 were selected, representing, respectively, trust in the judiciary, political parties, congress, the president of the republic and the STF. These variables range from 1 (no trust) to 4 (high trust). A Factor Analysis (FA) was carried out, with n=1 as the extracted common factor and Varimax rotation (FA results are in the Methodological Appendix). This can be represented as:

$$X = \Lambda F + U$$

where X is the matrix of the observed variables (x4, x5, x6, x7, x8), Λ is the factor loading matrix, F is the extracted common factor, and U is the matrix for idiosyncratic error terms. After that, factor scores were calculated for each observation in the sample, resulting in a new variable MR1, which can be represented as:

$$MR1_j = \sum_{i=4}^8 \lambda_i x_i + u_j$$

where λ_i are the factor loadings for the x_i variables in the MR1 factor, and u_j are the idiosyncratic error terms for each j observation. Since the skepticism variable refers to distrust in institutions, the MR1 variable was inverted by being multiplied by -1.

To measure the level of individual ideological polarization, we created an index based on coherence regarding cultural and economic issues. We defined a priori which positions are considered more liberal and which more conservative on each issue. Individuals who take a more coherent stance, whether liberal or conservative, are considered more polarized.

In relation to cultural issues, each topic T_i (where $i = 1, 2, \dots, 10$) is associated with a dummy variable that represents the respondent's position on a particular topic debated in Brazilian society. The variables are defined as:

- T1: Reducing the age of criminal responsibility (agreeing indicates a conservative position);
- T2: Same-sex civil marriage (agreeing indicates a liberal position);

- T3: Child adoption by gay couples (agreeing indicates a liberal position);
- T4: The death penalty (agreeing indicates a conservative position);
- T5: Decriminalization of drug use (agreeing indicates a liberal position);
- T6: Banning firearm sales (agreeing indicates a liberal position);
- T7: Legalizing abortion (agreeing indicates a liberal position);
- T8: Imprisoning women who terminate pregnancies (agreeing indicates conservative position);
- T9: Racial affirmative action (agreeing indicates a liberal position);
- T10: Public schools should teach children to pray and believe in God (agreeing indicates a conservative position).

Responses for each topic were organized according to the following rule, considering that $T_i=1$ indicates having taken a liberal position, $T_i = 2$ represents a conservative position, $T_i = 3$ or $T_i = 8$ indicate neutrality or lack of opinion, and $T_i = 9$ is considered undefined or not applicable:

$$T_i' = \begin{cases} 1, & \text{if } T_i = 1 \\ -1, & \text{if } T_i = 2 \\ 0, & \text{if } T_i \in \{3, 8\} \\ NA, & \text{if } T_i = 9 \end{cases}$$

The new variable T that summarizes the positions in relation to all the themes is defined as the sum of the transformed variables:

$$T = T_1' + T_2' + T_3' + T_4' + T_5' + T_6' + T_7' + T_8' + T_9' + T_{10}'$$

The T variable creates an index that varies from -10 if the individual adopts conservative positions on all issues, to 10 if they adopt only liberal positions. To compare the extremists with the balanced, regardless of whether they

are conservative or liberal, the absolute value of the sum of the thematic variables is calculated, resulting in the final variable ITI . This variable represents the magnitude of ideological polarization in relation to the issues debated in Brazilian society, where higher values indicate a greater level of individual ideological polarization.

To build a similar index on ideological polarization regarding economic issues, the same methodological strategy was used as for cultural issues, but with the following questions, which, instead of being classified *a priori* as liberal or conservative, were divided between state-oriented and private-sector-oriented positions. Greater agreement with any of the questions indicates a more statist position, since all the points are introduced by the statement "The state, rather than the private sector, should be primarily responsible for":

- T11: the country's most important companies and industries;
- T12: the well-being of citizens;
- T13: reducing income inequality between rich and poor;
- T14: guaranteeing pensions;
- T15: providing health services;
- T16: providing education;
- T17: reducing inequalities between men and women;
- T18: reducing inequalities between cultural and ethnic groups.

To measure the last independent variable, individual affective polarization, we constructed a dummy variable that indicates whether or not the individual is affectively polarized. In two-party contexts, measuring affective polarization usually entails calculating the "feeling thermometer", which represents the difference between the

evaluation of the preferred party/candidate and that of the rival party/candidate (Iyengar et al., 2019). However, in multiparty contexts such as Brazil, the meaning of affective polarization must be reconsidered. One of the main aspects of a polarized individual is the perception of an “us vs. them” scenario, encompassing in the so-called “them” all those who do not represent their group or leader (Mason, 2018). Thus, we consider individuals polarized (1) if they like a single candidate and at the same time dislike all the others, while (0) represents the opposite. This approach reflects the idea that polarized individuals overvalue the leaders of their own group (in-group) and develop prejudices towards the leaders of other groups (out-groups) (Huddy, Mason & Aarøe, 2015).

To assess whether the individual is affectively polarized, we consider g_1 to be Lula's evaluation score, ranging from (1) “doesn't like at all” to (10) “likes a lot”; g_2 to be Bolsonaro's evaluation score; g_3 to be Sérgio Moro's score; and g_4 to be Ciro Gomes' score. The affective polarization variable is defined as follows:

$$afetiva = \begin{cases} 1, & \text{if } ((g_1 \geq 8 \wedge g_2 \leq 3 \wedge g_3 \leq 3 \wedge g_4 \leq 3) \vee \\ & (g_2 \geq 8 \wedge g_1 \leq 3 \wedge g_3 \leq 3 \wedge g_4 \leq 3) \vee \\ & (g_3 \geq 8 \wedge g_1 \leq 3 \wedge g_2 \leq 3 \wedge g_4 \leq 3) \vee \\ & (g_4 \geq 8 \wedge g_1 \leq 3 \wedge g_2 \leq 3 \wedge g_3 \leq 3)) \\ 0, & \text{otherwise} \end{cases}$$

The “affective” dummy variable therefore indicates the respondent's affective polarization towards politicians. It takes on the value 1 if a single politician is well evaluated (score ≥ 8) while the others are poorly evaluated (score ≤ 3); otherwise, it takes on the value 0.

Finally, we selected control variables that are well established in the literature as being associated with non-participation. First, we highlight the variables that indicate “centrality”,

referring to an individual's social position, where greater centrality in the social structure is related to an increase in participation and sense of aggregation. In particular, we used the variables identified by Bobbio, Matteucci & Pasquino (1992) as predictors of greater participation: residential area (urban or rural), gender, age, schooling, income bracket, and interest in politics. We also included as a control variable a latent variable related to membership of networks, especially associative networks, since the literature points to consistent differences in civic behavior between individuals who participate in associations and those who do not, with a significant advantage for the former (Almond & Verba, 1963; Putnam, Leonardi & Nanetti, 1993; Verba & Nie, 1972). Associations are considered “mobilizing structures” in the literature on social movements (McAdam, McCarthy & Zald, 1996), being fundamental to fostering participation in participatory institutions. Thus the literature emphasizes that the social interaction networks that individuals develop throughout their lives shape identities that can increase the propensity for political participation (Lüchmann & Borba, 2008). To operationalize this variable, we constructed a latent variable based on the scores of a factor analysis, using the variables of participation in participatory associations, especially participation in community associations, recreational associations, sports associations, NGOs, charitable organizations, political parties, social movements, trade unions and/or churches or religious organizations. The operationalization of this and other control variables can be found in the Methodological Appendix.

Analytical models

To test H1 and H2, we sought to verify the relationship between participation in participatory institutions (P') and, respectively, skepticism (MR1) and polarization, both ideological (ITI) and affective (*afetiva*). To this end, we have developed two³ analytical models, which we will describe in this section.⁴

In Model 1, which we refer to here as the simplified model, we used a multiple linear regression to assess the relationship between participation in participatory institutions (part) and the variables of skepticism (MR1), ideological polarization on cultural issues (temas), ideological polarization on economics (papelest), and affective polarization (afetiva). The model is defined as follows:

$$\text{part} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{MR1} + \beta_2 \cdot \text{temas} + \beta_3 \cdot \text{papelest} + \beta_4 \cdot \text{afetiva} + \epsilon$$

This and all the other models were adjusted using the Ordinary Least Squares (OLS) method (Wooldridge, 2006). The result of the estimation provides the values of the β coefficients, which indicate the relationship between each independent variable and participation, while the error term ϵ represents the unexplained variations.

In Model 2, the complete model, we include in the multiple linear regression the control variables: residential zone (zona), gender (sexo), age (idade), schooling (esc), income bracket (fx_renda), interest in politics (interesse) and the associative networks latent variable (MR1p). The aim is to verify the impact of these variables, already widely discussed in the literature, on the observed estimators of our independent variables:

$$\begin{aligned} \text{part} = & \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{MR1} + \beta_2 \cdot \text{temas} + \beta_3 \cdot \text{papelest} \\ & + \beta_4 \cdot \text{afetiva} + \beta_5 \cdot \text{zona} + \beta_6 \cdot \text{sexo} \\ & + \beta_7 \cdot \text{idade} + \beta_8 \cdot \text{esc} + \beta_9 \cdot \text{fx\_renda} \\ & + \beta_{10} \cdot \text{interesse} + \beta_{11} \cdot \text{MR1p} + \epsilon \end{aligned}$$

After defining the two models to be tested, the results section below presents a brief description of the dependent and independent variables and then the results of the hypothesis tests carried out.

Results

Our dependent variable is non-participation in participatory institutions. Table 1 shows the distribution of frequencies and percentages of participation and non-participation in the three institutions investigated by the survey “The Face of Democracy in Brazil”: participatory budgeting, policy councils, and policy conferences. We also show the aggregate values of participation and non-participation. We observed a small but significant increase in the proportion of non-participation from 2018 to 2019, from 96,13% to 97,84% (analyses of predicted values can be found in the Methodological Appendix). However, in 2022, there was a significant drop in non-participation, which fell from 97,84% in 2019 to 91,93%. The reduction in participation in participatory budgeting programs reflects the extinction of more than 80% of these programs, especially since 2016, more markedly in the following years (Lüchmann & Bogo, 2022). Also noteworthy is the data on participation in councils and conferences, which reached rates of over 6% and 5% in 2022. It should be noted

that in 2019 the Bolsonaro government issued a decree abolishing councils (Decree n. 9.759 of April 11th, 2019), which may have resulted in decreased participation in these spaces, although this deconstruction has not directly affected the operation of these institutions on the sub-national levels (Bezerra et al., 2024).

To test our hypotheses, we developed four indicators: vertical political skepticism, ideological polarization (on cultural and economic issues) and affective polarization towards candidates. When analyzing the latent variables representing skepticism, we observed a significant drop in the level of skepticism in Brazil, both from 2018 to 2019 and especially from 2019 to 2022. Trust in political institutions, which makes up this latent variable, suggests a possible explanation for this reduction. Trust

in the president of the republic increased significantly from 2018 to 2019 and remained high in 2022. This is plausible considering the fact that, in 2018, the incumbent president, Michel Temer, was widely unpopular and rejected by political groups across the ideological spectrum. With the election of Jair Bolsonaro, the extremely popular leader of the new right-wing movement in Brazil, confidence in the presidency was strongly impacted. In addition, between 2018 and 2022 there was an increase in trust in political parties and the national congress, possibly linked to the rise of the right in the legislature as well, which probably influenced the general level of trust in institutions which were previously the target of much skepticism (detailed analyses are available in the Methodological Appendix).

Table 1 – Distribution of non-participation in participatory institutions

	ACD 2018		ACD 2019		ACD 2022	
	Does not participate	Participates	Does not participate	Participates	Does not participate	Participates
Participatory budget	2.391 (96,68%)	82 (3,32%)	1.973 (98,70%)	26 (1,30%)	–	–
Policy council	2.455 (99,27%)	18 (0,73%)	1.991 (99,40%)	12 (0,60%)	2.366 (93,93%)	153 (6,07%)
Policy conference	–	–	1.991 (99,35%)	13 (0,65%)	2.383 (94,60%)	136 (5,40%)
Participatory institutions	2.362 (96,13%)	95 (3,87%)	1.949 (97,84%)	43 (2,16%)	2.300 (91,93%)	202 (8,07%)

Source: elaborated by the authors. Absolute values and percentages of participation and non-participation in political institutions, in total and by institution. As some individuals may participate in more than one institution, the sum differs from the total observed in the aggregate figure. Source: “The Face of Democracy in Brazil” survey, conducted by the IDDC between 2018 and 2022.

Regarding ideological polarization, we haven't seen any substantial differences over the years, either on cultural or economic issues. However, when we look at overall polarization, we notice distinctions between these areas. For cultural issues, on a scale of 0 (no polarization) to 10 (extremely polarized), the average was 3,34 points in 2018, 3,55 in 2019 and 3,47 in 2022, indicating that, in general, Brazilians are not highly ideologically polarized regarding cultural issues. This is to be expected, since Brazilian voters, regardless of their position on the political spectrum, tend to be more conservative on these issues (Borba, Silva & Amorim, 2024). At the extremes, individuals who scored 9 or 10 on the cultural ideological polarization scale are only 1,36% of the sample in 2018, 3,09% in 2019 and 3,07% in 2022.

For economic issues that discuss the role of the state, we only have data from 2018 and 2019. The average ideological polarization on economic issues then was higher than on cultural issues, with 5,24 points in 2018 and 5,33 points in 2019. At the extremes, individuals who scored 9 or 10 on the economic ideological polarization scale represent 13,24% in 2018 and 14,68% in 2019. This shows that although cultural issues dominate the public debate on polarization, Brazilians seem to be much more ideologically polarized on economic issues, especially with regard to disagreements on the role of the state (detailed analyses are available in the Methodological Appendix).

Finally, our last independent variable was affective polarization. Studies indicate that polarization in Brazil manifests itself more in

affective terms in relation to candidates than in ideological terms (Fuks & Marques, 2023). Our work features an innovative approach to measuring affective polarization in multiparty contexts, obtaining results that corroborate this literature. When measuring the percentage of individuals in 2022 who were affectively polarized, i.e. those who evaluated only one politician positively (score ≥ 8) and all others negatively (score ≤ 3), we found that 23,52% fit this profile, a significant figure considering the strictness of the measure. This means that almost 1 in 4 Brazilians is very fond of one of the four politicians presented (Lula, Bolsonaro, Moro, or Ciro) while intensely disliking all the others.

After describing our dependent and independent variables, we evaluated the tests carried out to verify our hypotheses. The first hypothesis (H1) suggests that individuals with greater political skepticism tend to have a higher level of non-participation in participatory institutions. Our simplified model (Model 1) confirms this hypothesis in all waves. However, when we added the control variables (Model 2), we found that only in 2018 was this variable significant (Table 2). The data, interpreted in light of the significant drop in skepticism among Brazilians over the waves observed (for a more in-depth analysis of this variable, see the Methodological Appendix), suggest that the relationship between skepticism and non-participation depends on the context to be verified, i.e. it is not consistent over time regardless of context. Thus, skepticism is related to non-participation in contexts with high levels of distrust towards political institutions.

The second hypothesis (H2) suggests that non-participation is higher among individuals who are less polarized, both ideologically and affectively. In general, ideological polarization in relation to cultural and economic issues was not statistically significant, except in some specific results in the simplified model (Table 2). However, there is a robust relationship between non-participation and affective polarization, more clearly than with the ideological polarization found in the Brazilian context. Thus, those who are not affectively polarized tend to move further away from participatory institutions, confirming expectations in the literature (Fiorina, Abrams & Pope, 2004). The results are consistent, being significant in both the simplified model and the full model, even after the insertion of control variables, which affected the estimators of practically all the independent variables but did not significantly impact the affective polarization estimator. Furthermore, considering the low number of people who participate in this type of institution in the sample, statistically significant effects in multiple regression models with this type of dependent variable, with control variables included, are remarkable results.

Also noteworthy regarding control variables is the consistent inverse proportional relationship between non-participation and membership of networks (Table 2). This variable proved to be the most robust across the waves, showing that, regardless of the context, “mobilizing structures” are indeed fundamental to promoting participation in participatory

institutions. Individuals who get involved in other associations or organizations become the main agents of these institutions.

Finally, it should be noted that the control variables related to the sociodemographic attributes of voters had practically no impact on non-participation in participatory institutions: only income and residential area in 2019 and age in 2022. These data hint at these institutions’ capacity for political inclusion: although they mobilize a very small percentage of the Brazilian electorate (a maximum of 8,07% in 2022), they do so equitably, without significant differences in relation to social markers such as income and schooling. This contrasts with the predictors of participation in conventional and unconventional modalities, such as political parties and protests, for which resources, especially schooling, are crucial (Ribeiro & Borba, 2015).

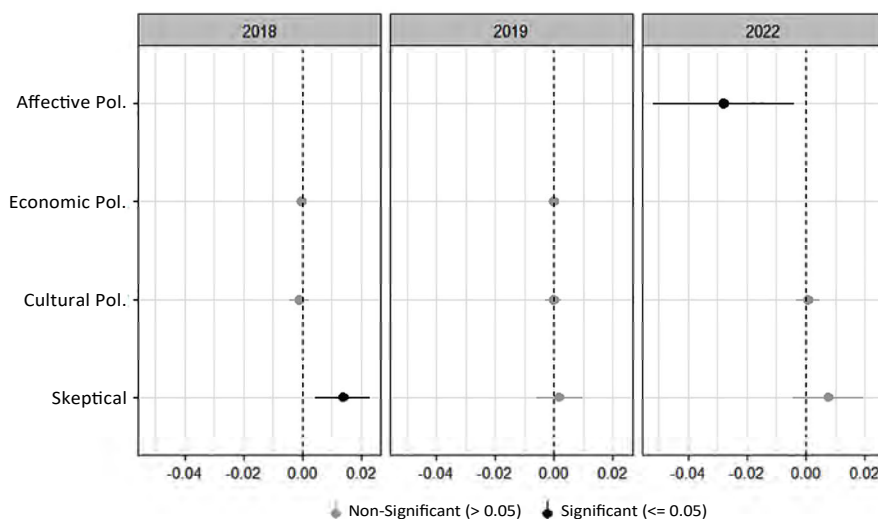
Graph 1 summarizes the results of the hypothesis tests carried out with the complete model (Model 2). We observed that skepticism was a significant variable in 2018, but not in the other waves, indicating that the relationship between this variable and non-participation may be conditioned by the context. Moreover, ideological polarization did not prove to be significant, either on cultural or economic issues. Affective polarization, however, with variables available only in the 2022 wave, showed a robust and significant association with participation, indicating that non-polarized individuals tend to participate less in participatory institutions than those who are more polarized.

Table 2 – Determinants of non-participation in participatory institutions by year

	ACD 2018		ACD 2019		ACD 2022	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
Independent variables						
Skepticism	0,018*** (0,005)	0,014** (0,005)	0,009* (0,004)	0,002 (0,004)	0,025*** (0,007)	0,008 (0,006)
Ideological polarizationa (Cultural issues)	-0,004* (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,001 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,005* (0,002)	0,001 (0,002)
Ideological polarization (Economic issues)	-0,001* (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	–	–
Affective polarization (Candidates)	–	–	–	–	-0,034* (0,013)	-0,028* (0,012)
Controls						
Residential area	–	-0,011 (0,011)	–	-0,021* (0,010)	–	-0,010 (0,015)
Gender	–	0,007 (0,008)	–	-0,009 (0,007)	–	-0,017 (0,011)
Age	–	-0,000 (0,000)	–	-0,000 (0,000)	–	-0,001* (0,000)
Schooling	–	-0,003 (0,002)	–	0,000 (0,002)	–	-0,004 (0,003)
Income bracket	–	-0,005 (0,003)	–	-0,005* (0,003)	–	-0,003 (0,005)
Interest in politics	–	0,007 (0,005)	–	0,006 (0,004)	–	–
Participation networks	–	-0,080*** (0,005)	–	-0,046*** (0,004)	–	-0,144*** (0,006)

Source: Elaborated by the authors. The table presents the results of the multiple regressions measuring the relation between skepticism, ideological polarization (concerning cultural and economic issues), affective polarization in relation to candidates and non-participation in participatory institutions. The simplified Model 1 analyses this relation without control variables; the full-fledged Model 2 considers the impact of these variables. (*) $p < 0,05$; (**) $p < 0,01$; e (***) $p < 0,001$. Source: “The Face of Democracy in Brazil” survey, conducted by the IDDC between 2018 and 2022.

Graph 1 – Determinants of non-participation in participatory institutions by year



Source: elaborated by the authors. The graph presents the results for the independent variables of the multiple regressions, measuring the relationship between skepticism, ideological polarization (on cultural and economic issues), affective polarization towards candidates and non-participation in participatory institutions in the complete model (Model 2), which considers the effect of the control variables. The estimators, standard errors and significance of the control variables have been omitted for clarity. The results of these variables can be seen in Table 2. Source: “The Face of Democracy in Brazil” survey, conducted by the IDDC between 2018 and 2022.

Final remarks

This article investigated the relationship between the phenomenon of non-participation and its political and behavioral factors, with a focus on political skepticism and polarization. We used the Brazilian case, which, despite having significantly expanded the participation of civil society in public policies in its current democratic context, faces challenges in the inclusion of certain social sectors, has a history of skepticism linked to a perception of widespread corruption among political actors and institutions, and is experiencing a more recent context of polarization. Thus the study

sought to integrate new explanatory factors that help understand why certain groups often do not get involved in participatory processes, even in contexts in which broadening the scope of participatory institutions is aimed at. Using data from the survey “The Face of Democracy in Brazil” between 2018 and 2022, we applied multiple linear regression models to test our hypotheses. The results indicated that skepticism is associated with non-participation in contexts of high distrust in institutions. Ideological polarization showed no significant relationship with non-participation, while affective polarization showed a robust association, suggesting that less affectively

polarized individuals are less likely to engage in participatory institutions than more polarized ones. This finding could be an interesting analytical key to understanding the increased number of participants in councils and conferences in 2022.

A few methodological limitations are worth highlighting and should be taken into account when evaluating the results. First, we used vertical distrust of political institutions as a proxy for skepticism. Future studies should evaluate the effect of skepticism considering other dimensions of the phenomenon, such as horizontal distrust, which refers to the evaluation of citizens' abilities. Additionally, skepticism linked to the perception of political efficacy, covering both internal efficacy (how the individual perceives their own competence as a political actor) and external efficacy (whether the individual considers the political system to be responsive to popular demands), should be included in the analysis. As we have identified a relationship between context and the impact of skepticism, future studies considering different hierarchical levels ought to be carried out. Regarding affective polarization, although the results were robust,

they refer only to 2022, due to the absence of candidate affection variables in the other waves. Assessing whether this relationship is maintained in other contexts is important in order to verify whether it is directly linked to the context or if it relates to individual behavior. Finally, limitations both in terms of the period analyzed and the lack of data on trust and the degree of skepticism in relation to participatory institutions should be noted, seeing as this would allow for a more robust analysis of their relevance to understanding institutional non-participation.

In any case, our findings encourage the development of new studies on non-participation in participatory institutions, analyzing longer periods of time, including different political contexts, and qualifying and exploring in greater depth elements such as the differences in participatory proposals and designs, the types of associations involved (trade unions, NGOs, etc.), relations with non-institutional participation, such as protests, and the predictors indicated in the literature, such as gender, race, age, income, and schooling, and their relations with the different types and areas of participatory institutions.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2622-2106>

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia e Ciência Política. Florianópolis, SC/Brasil.
 ligia@cfh.ufsc.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7413-6195>

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política. Florianópolis, SC/Brasil.
 lucasamorim0@gmail.com

[III] <http://orcid.org/0000-0002-0149-6533>

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia e Ciência Política. Florianópolis, SC/Brasil.
 borbajulian@yahoo.com.br

Notes

- (1) Representative national samples with, respectively, 2.500, 2.009, and 2.538 respondents in 2018, 2019, and 2022. For the data, questions, and technical notes, see <https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>
- (2) The IDDC aims to advance and deepen discussions about Brazilian democracy, taking into account its organization, the population's democratic habits, and the country's media landscape. The Institute is part of the Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia [National Science and Technology Institutes] (INCT) Program and is made up of research groups from four main institutions (UFMG, IESP/UERJ, Unicamp, and UnB) as well as researchers from USP, UFPR, UFPE, UNAMA, IPEA, and, internationally, CES/UC and UBA. The survey "The Face of Democracy in Brazil" is one of the axes articulating research into representation, participation, and public opinion within the IDDC's scope. <https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>.
- (3) We developed two additional models to test a hypothesis in the literature about the relationship between skepticism and non-participation. According to this hypothesis, millennials (young people born after 1984) are more skeptical of traditional state institutions and are therefore less interested in participating in them (DALTON, 2008). Additional models can be found in the Methodological Appendix.
- (4) The models were applied to all the survey waves (2018, 2019, and 2022). However, some variables were featured in certain waves and absent in others. Thus when a variable was not available, we followed the model without it, keeping all the others that were featured.

References

- ABERS, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. (2006). Muddy waters: decentralization, coordination and power struggle in the Brazilian water management reform. *International Journal for Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, pp. 601-622. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00691.x>.
- ABRAMOWITZ, A. I. (2006). "Disconnected, or joined at the hip?". In: NIVOLA, P. S.; BRADY, D. W. (org.). *Red and Blue Nation? Volume I - Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*. Washington, DC/Stanford, CA, Brookings Inst. Press and Hoover Inst. Press.
- _____. (2010). *The disappearing center: engaged citizens, polarization, and american democracy*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- ABRAMOWITZ, A. I.; SAUNDERS, K. L. (2008). Is polarization a Myth? *The Journal of Politics*, v. 70, n. 2 pp. 542-555. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0022381608080493>.
- ALMOND, G.; VERBA, S. (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, n. 50, pp. 443-464. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.
- _____. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, pp. 43-64. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.
- _____. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore/Maryland, Johns Hopkins University Press.
- BAIOCCHI, G. (2005). *Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre*. Stanford, Stanford University Press.
- BENNETT, E. A. et al. (2013). Disavowing politics: civic engagement in an era of political skepticism. *American Journal of Sociology*, v. 119, n. 2, pp. 518-548. DOI: <https://doi.org/10.1086/674006>.
- BEZERRA, C. P. et al. (2024). Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 67, pp. 1/e20220118-49.
- BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (2015). Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. *Mediações*. Londrina, v. 20, n. 2, pp. 27-55. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2015v20n2p27>.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1992). *Dicionário de política*. Brasília, Editora UnB.
- BORBA, J. et al. (2024). Polarização ideológica entre deputados federais no Brasil (2005-2021). *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 81, p. e20240111. DOI: <https://doi.org/10.1590/S2178-149420240111>.

- BORBA, J.; SILVA, G. U. D.; AMORIM, L. C. (2024). Political cleavages in Brazil: a longitudinal dimension. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 13, pp. e31370-e31370. DOI: <https://doi.org/10.14201/rlop.31370>.
- BORGES, A.; VIDIGAL, R. (2018). From Lulismo to antipetismo? Polarization, partisanship, and electoral behavior in Brazilian presidential elections. *Opinião Pública*, n. 24, pp. 53-89. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201824153>.
- _____. (2023). *Para entender a nova direita brasileira: polarização, populismo e antipetismo*. Porto Alegre, Zouk.
- COOK, R. (2015). Are Voters Drifting Away? *The Center for Politics. Sabato's Crystal Ball*, April 2. Disponível em: www.centerforpolitics.org/crystalball/articles/are-voters-drifting-away/. Acesso em: 10 fev 2024.
- CORTES, S. M. V. (2011). "As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros". In: PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea, v. 7, pp. 137-150.
- COUTO, C. G. (2014). Novas eleições críticas? *Em Debate*, v. 6, pp. 17-24. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6119?locale-attribute=es>.
- DAHL, R. (1970). *A moderna análise política*. São Paulo, Lidador.
- DALTON, R. J. (2008). *The good citizen: how a younger generation is reshaping american politics*. Washington, CQ Press.
- FIORINA, M. P. (2017). *Unstable majorities: polarization, party sorting, and political stalemate*. Stanford, Hoover Institution Press.
- FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J.; POPE, J. C. (2004). *Culture war? The myth of a polarized America*. Nova York, NY, Longman.
- _____. (2008). Polarization in the American public: misconceptions and misreadings. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 2, pp. 556-560. DOI: <https://doi.org/10.1017/s002238160808050x>.
- FIORINA, M. P.; LEVENDUSKY, M. (2006). "Rejoinder". In: NIVOLA, P. S.; BRADY, D. W. (org.). *Red and Blue Nation? Volume I - Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*. Washington, Stanford, CA, Brookings Inst. Press and Hoover Inst. Press.
- FUKS, M.; MARQUES, P. H. (2021). Context and vote: the impact of the right-wing political forces reorganization on the ideological consistency of the vote in the 2018 elections. *Opinião Pública*, v. 26, pp. 401-430. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263401>.
- _____. (2023). Polarization and context: measuring and explaining political polarization in Brazil. *Opinião Pública*, v. 28, pp. 560-593. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283560>.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (2004). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba, Editora UFPR.
- FUNG, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, v. 66, pp. 66-75. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.
- GARCÍA-ESPÍN, P.; GANUZA, E. (2017). Participatory skepticism: Ambivalence and conflict in popular discourses of participatory democracy. *Qualitative Sociology*, v. 40, pp. 425-446. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11133-017-9367-6>.

- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". In: GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. (org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México, Ciesas – Universidad Veracruzana.
- HUDDY, L.; MASON, L.; AARØE, L. (2015). Expressive partisanship: Campaign involvement, political emotion, and partisan identity. *American Political Science Review*, v. 109, n. 1, pp. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055414000604>.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012). *O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na Visão de seus Conselheiros*. Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais. Brasília.
- _____. (2013). *Conselhos Nacionais. Perfil e atuação dos conselheiros*. Relatório de Pesquisa. Brasília.
- ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (2012). Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos estudos Cebrap*, 92, pp. 105-121. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100007>.
- IYENGAR, S. et al. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, v. 22, n. 1, pp. 129-146. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>.
- JACKSON, R. A.; MONDAK, J. J.; HUCKFELDT, R. (2009). Examining the possible corrosive impact of negative advertising on citizens' attitudes toward politics. *Political Research Quarterly*, v. 62, n. 1, pp. 55-69. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912908317031>.
- KEANE, J. (2009). *The life and death of democracy*. Nova York, W. W. Norton & Co.
- LEVENDUSKY, M. (2009). *The partisan sort: how liberals became democrats and conservatives became republicans*. Chicago, The University of Chicago Press.
- LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. (2010). "Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas". In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, Ipea.
- LÜCHMANN, L. H. H. (2020). Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua nova*, v. 109, pp. 13-49.
- LÜCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. (2022). Instabilidade e declínio dos Orçamentos Participativos nos municípios do Brasil e de Portugal (2016-2019). *Opinião Pública*, v. 28, pp. 716-748.
- LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. (2008). Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, pp. 58-68.
- MARTIN, A. (2012). *Young people and politics: political engagement in the anglo-american democracies*. Londres, UK, Routledge.
- MASON, L. (2018). *Uncivil agreement: how politics became our identity*. Chicago, University of Chicago Press.
- McADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. (1996). *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MILBRATH, L. W. (1965). *Political Participation*. Chicago, RandMcNally.
- OFFE, C. (2006). "Political disaffection as an outcome of institutional practices? Some post-tocquevillean speculations". In: TORCAL, M.; MONTERO, J. R. (org.). *Political disaffection in contemporary democracies*. Londres, Routledge.

- OLSON, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Harvard University Press.
- ORTELLADO, P.; RIBEIRO, M. M.; ZEINE, L. (2022). Existe polarização política no Brasil? Análise das evidências em duas séries de pesquisas de opinião. *Opinião Pública*, v. 28, n. 1, pp. 62-91. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191202228162>.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- RENNÓ, L. R. (2003). Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista Sociologia Política*, v. 21, pp. 71-82. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000200006>.
- _____. (2020). The Bolsonaro voter: issue positions and vote choice in the 2018 Brazilian presidential elections. *Latin American Politics and Society*, v. 62, n. 4, pp. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2020.13>.
- _____. (2022). Bolsonarismo e as eleições de 2022. *Estudos Avançados*, v. 36, n. 106, pp. 147-163. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.009>.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J. (2015). *Participação política na América Latina*. Maringá, Eduem.
- RODRIGUES, C. S.; FREITAS, V. G. (2021). Ativismo feminista negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 34, e238917, pp. 1-54. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.238917>.
- ROMÃO W.; MARTELLI, C. G. (2020). Gênero e participação em nível local: estudo sobre conferências municipais de políticas públicas. *Rev Sociol Polit*, v. 28, n. 76, e010.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (2004). "Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil". In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- SMITH, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SOUSA SANTOS, B. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, pp. 461-510. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329298026004003>.
- TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. (2007). Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, pp. 59-87. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00374.x>.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2024). *Índice de percepção da corrupção 2023. Transparência Internacional Brasil*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>.
- VERBA, S.; NIE, N. H. (1972). *Participation in America: political democracy and social equality*. Chicago, University of Chicago Press.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. (1995). *Voice and equality: civic voluntarism in american politics*. Cambridge, Harvard University Press.

WOOLDRIDGE, J. M. (2006). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo, Thomson.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. (2024). The ideology of brazilian parties and presidents: coalitional presidentialism under stress. *Latin American Politics and Society*, v. 66, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2023.24>.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Peterson Silva, email: peterson.235@gmail.com

Received: September 6, 2024

Approved: January 7, 2025

Methodological Appendix

Descriptive analysis of variables used in the models

(To be continued)

Variable		ACD 2018	ACD 2019	ACD 2022
Dependent Variable				
Participation in Participatory Institutions	Participates	95 (3,87%)	43 (2,16%)	202 (8,07%)
	Does not Participate	2.362 (96,13%)	1.949 (97,84%)	2.300 (91,93%)
Independent Variables				
Skepticism (Latent Variable)	Minimum	-3,08	-2,76	-2,21
	1st Quartile	-0,55	-0,57	-0,66
	Median	0,06	0,12	0,10
	3rd Quartile	0,57	0,79	0,80
	Maximum	1,06	1,06	1,05
	Mean	0,01	-0,00	0,00
	Standard Deviation	0,84	0,86	0,85
Trust in the Judiciary (Skepticism)	Minimum	1	1	–
	1st Quartile	1	1	–
	Median	2	2	–
	3rd Quartile	3	3	–
	Maximum	4	4	–
	Mean	2,21	2,06	–
	Standard Deviation	1,06	1,00	–
Trust in Political Parties (Skepticism)	Minimum	1	1	1
	1st Quartile	1	1	1
	Median	1	1	1
	3rd Quartile	1	2	3
	Maximum	4	4	4
	Mean	1,32	1,41	1,81
	Standard Deviation	0,66	0,72	0,97
Trust in the National Congress (Skepticism)	Minimum	1	1	1
	1st Quartile	1	1	1
	Median	1	1	2
	3rd Quartile	2	2	3
	Maximum	4	4	4
	Mean	1,69	1,78	1,93
	Standard Deviation	0,92	0,92	1
Trust in the President of the Republic (Skepticism)	Minimum	1	1	1
	1st Quartile	1	1	1
	Median	1	2	2
	3rd Quartile	1	3	3
	Maximum	4	4	4
	Mean	1,33	2,05	2,12
	Standard Deviation	0,69	1,1	1,15
Trust in the Supreme Court (Skepticism)	Minimum	1	1	1
	1st Quartile	1	1	1
	Median	2	2	2
	3rd Quartile	3	3	3
	Maximum	4	4	4
	Mean	2,36	2,04	2,20
	Standard Deviation	1,09	1,07	1,09
Ideological Polarization (Cultural)	Minimum	0	0	0
	1st Quartile	2	2	2
	Median	3	3	3
	3rd Quartile	5	5	5
	Maximum	10	10	10
	Mean	3,34	3,55	3,47
	Standard Deviation	2,28	2,43	2,53

Descriptive analysis of variables used in the models

(To be continued)

		ACD 2018	ACD 2019	ACD 2022
Independent Variables				
Ideological Polarization (Economic)	Minimum	0	0	–
	1st Quartile	2,5	2,75	–
	Median	5,5	5,5	–
	3rd Quartile	7,75	7,5	–
	Maximum	10	10	–
	Mean	5,24	5,33	–
	Standard Deviation	3,15	3,05	–
Affective Polarization	Polarized	–	–	597 (23,52%)
	Not polarized	–	–	1.941 (76,48%)
Control Variables				
Residential Area	Rural	376 (15,04%)	281 (13,99%)	365 (14,38%)
	Urban	2.124 (84,96%)	1.728 (86,01%)	2.173 (85,62%)
Gender	Male	1.199 (47,96%)	953 (47,44%)	1.201 (47,32%)
	Female	1.301 (52,04%)	1.056 (52,56%)	1.337 (52,68%)
Age	Minimum	16	16	16
	1st Quartile	29	30	30
	Median	40	42	42
	3rd Quartile	54,25	56	57
	Maximum	79	87	75
	Mean	41,73	42,78	43,39
	Standard Deviation	15,28	15,88	15,49
Education	Minimum	1	1	1
	1st Quartile	4	4	5
	Median	6	6	8
	3rd Quartile	7	7	8
	Maximum	10	10	11
	Mean	5,58	5,59	6,93
	Standard Deviation	2,19	2,25	2,31
Income Range	Minimum	1	1	1
	1st Quartile	2	2	2
	Median	3	3	3
	3rd Quartile	4	4	3
	Maximum	8	8	7
	Mean	2,97	3,16	2,49
	Standard Deviation	1,53	1,59	1,12
Interest in Politics (1 – Very Interested to 4 – Not Interested)	Minimum	1	1	–
	1st Quartile	3	3	–
	Median	3	3	–
	3rd Quartile	4	4	–
	Maximum	4	4	–
	Mean	3,18	3,07	–
	Standard Deviation	0,85	0,89	–
Participation Networks (Latent Variable)	Minimum	-0,51	-0,35	-0,68
	1st Quartile	-0,51	-0,35	-0,68
	Median	-0,51	-0,35	-0,49
	3rd Quartile	0,22	-0,08	0,37
	Maximum	4,37	6,27	3,70
	Mean	0,00	-0,01	-0,00
	Standard Deviation	0,84	0,77	0,87

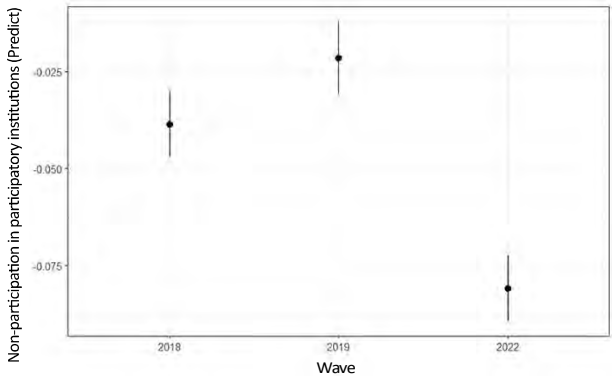
Descriptive analysis of variables used in the models

(Conclusion)

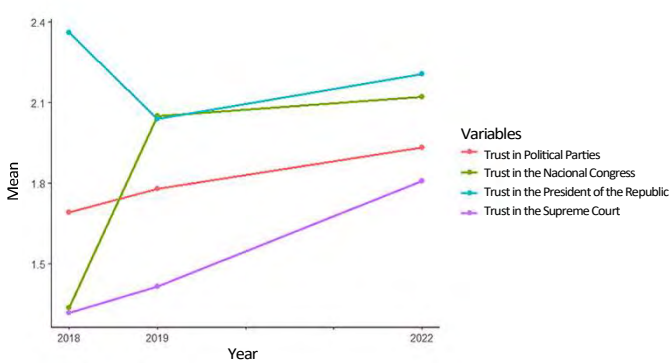
		ACD 2018	ACD 2019	ACD 2022
Control Variables				
Participation in community associations (Participation Networks)	Participates	282 (11,40%)	102 (5,09%)	455 (18,05%)
	Does not participate	2.192 (88,60%)	1.900 (94,91%)	2.066 (81,95%)
Participation in recreational associations (Participation Networks)	Participates	256 (10,36%)	110 (5,49%)	421 (16,65%)
	Does not participate	2.216 (89,64%)	1.892 (94,51%)	2.107 (83,35%)
Participation in NGOs (Participation Networks)	Participates	92 (3,73%)	28 (1,4%)	155 (6,16%)
	Does not participate	2.376 (96,27%)	1.972 (98,6%)	2.360 (93,84%)
Participation in professional associations (Participation Networks)	Participates	140 (5,66%)	66 (3,30%)	349 (13,84%)
	Does not participate	2.335 (94,34%)	1.937 (96,70%)	2.173 (86,16%)
Participation in charitable organizations (Participation Networks)	Participates	370 (14,96%)	129 (6,44%)	655 (25,93%)
	Does not participate	2.103 (85,04%)	1.873 (93,56%)	1.871 (74,07%)
Participation in school councils (Participation Networks)	Participates	217 (8,79%)	88 (4,39%)	427 (16,98%)
	Does not participate	2.253 (91,21%)	1.915 (95,61%)	2.087 (83,02%)
Participation in political parties (Participation Networks)	Participates	103 (4,16%)	58 (2,89%)	192 (7,59%)
	Does not participate	2.371 (95,84%)	1.949 (97,11%)	2.336 (92,41%)
Participation in social movements (Participation Networks)	Participate	153 (6,20%)	36 (1,80%)	354 (14,01%)
	Does not participate	2.316 (93,80%)	1.966 (98,20%)	2.172 (85,99%)
Participation in unions (Participation Networks)	Participates	84 (3,40%)	72 (3,60%)	224 (8,85%)
	Does not participate	2.384 (96,60%)	1.930 (96,40%)	2.306 (91,15%)
Participation in religious organizations (Participation Networks)	Participates	817 (33%)	387 (19,32%)	1106 (43,66%)
	Does not participate	1.659 (67%)	1.616 (80,68%)	1.427 (56,34%)

Source: table prepared by the authors. Descriptive analysis of the variables used in the models. For categorical variables, absolute values and percentages are presented; for numerical variables, the five-number summary (minimum, 1st quartile, median, 3rd quartile, maximum) is provided, along with the mean and standard deviation. "Skepticism" and "Participation Networks" describe scores of latent variables obtained through factor analysis. The description of the variables that compose them is also included, indicated by the name of the latent variable in parentheses. Data source: Survey *The Face of Democracy in Brazil*, conducted by the Institute of Democracy and Democratization of Communication (IDDC) between 2018 and 2022.

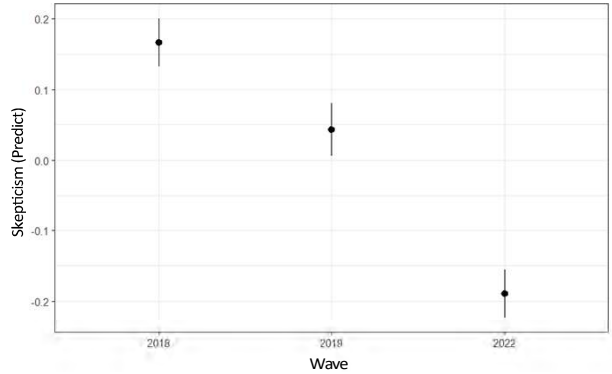
Predicted values of non-participation in participatory institutions by year



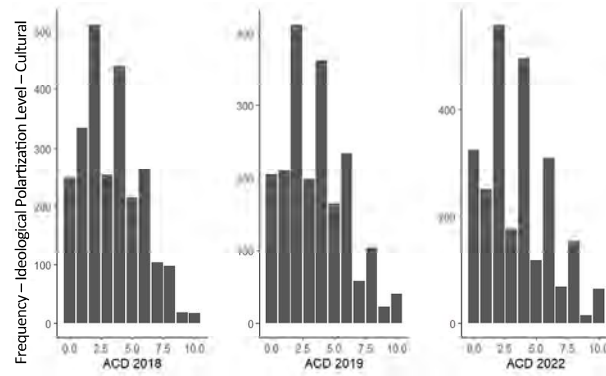
Average trust in Political Institutions by year



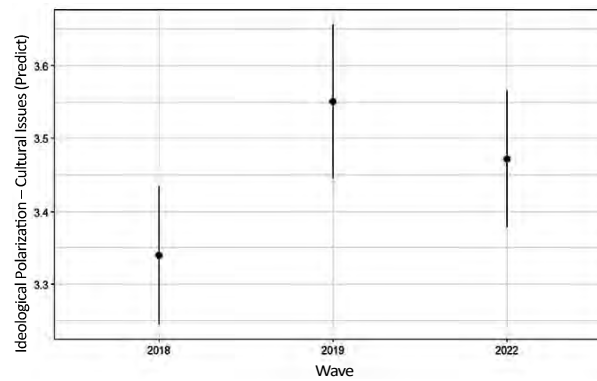
Predicted values of skepticism by year



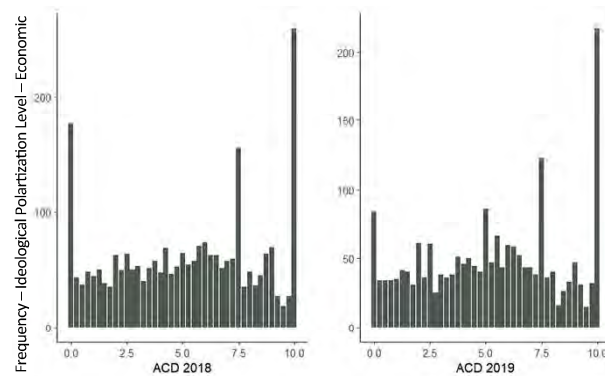
Distribution of ideological (cultural) polarization levels by year



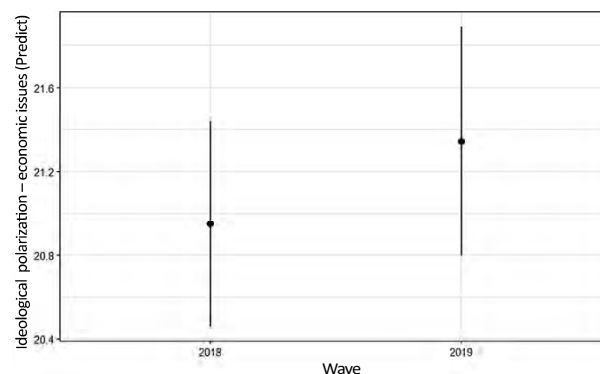
Predicted values of ideological (cultural) polarization by year



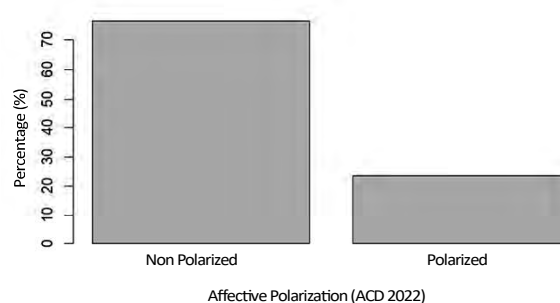
Distribution of ideological (economic) polarization levels by year



Predicted values of ideological (economic) polarization by year



Distribution of affective polarization levels (ACD 2022)



We developed two additional models to test a hypothesis from the literature regarding the relationship between skepticism and non-participation. According to this hypothesis, young people born from 1984 onwards, known as “millennials,” are more skeptical of traditional state institutions and, therefore, less interested in participating in them (Dalton, 2008). This does not mean they are less active, but rather that they prefer other forms of participation outside state institutions. We recoded the “age” variable into a dummy, where (1) represents those born from 1984 onwards and (0) those born before. We then interacted this dummy with the skepticism variable to verify if these skeptical young people are indeed the main drivers of the non-participation phenomenon.

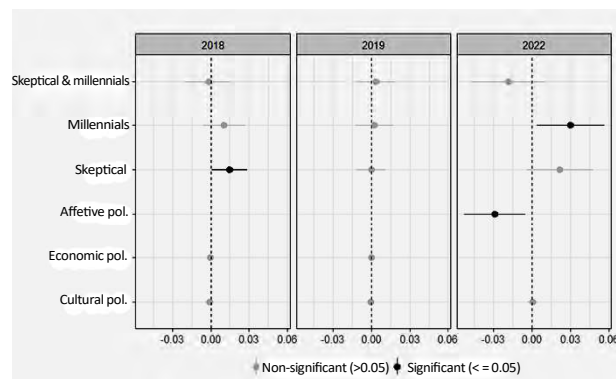
In Model 3, referred to as the simplified interaction model, we used a multiple linear regression with interaction to assess the relationship between participation in participatory institutions (part) and the skepticism variable (MR1), interacting with the “millennials” variable, as well as ideological polarization on cultural issues (temas), ideological polarization on the economy (papelest), and affective polarization (afetiva). The model is defined as follows:

$$\text{part} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{millennials} + \beta_2 \cdot \text{MR1} + \beta_3 \cdot (\text{millennials} \times \text{MR1}) + \\ \beta_4 \cdot \text{temas} + \beta_5 \cdot \text{papelest} + \beta_6 \cdot \text{afetiva} + \epsilon$$

In Model 4, the full interaction model, we included in the multiple linear regression the control variables from Model 2, except for age. The goal is to assess the impact of these variables, which are widely discussed in the literature, on the observed estimators of our independent variables and the interaction:

$$\text{part} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{millennials} + \beta_2 \cdot \text{MR1} + \beta_3 \cdot (\text{millennials} \times \text{MR1}) + \\ \beta_4 \cdot \text{temas} + \beta_5 \cdot \text{papelest} + \beta_6 \cdot \text{afetiva} + \beta_7 \cdot \text{zona} + \beta_8 \cdot \text{sexo} + \\ \beta_9 \cdot \text{esc} + \beta_{10} \cdot \text{fx\_renda} + \beta_{11} \cdot \text{interesse} + \beta_{12} \cdot \text{MR1p} + \epsilon$$

Determinants of non-participation in participatory institutions by year (Model 4)



Determinants of non-participation in participatory institutions by year

	ACD 2018				ACD 2019				ACD 2022			
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Independent variables												
Skepticism	0,018*** (0,005)	0,014** (0,005)	0,015* (0,007)	0,015* (0,007)	0,009* (0,004)	0,002 (0,004)	0,008 (0,006)	-0,000 (0,006)	0,025*** (0,007)	0,008 (0,006)	0,044** (0,015)	0,022 (0,013)
Millennials	-	-	0,008 (0,008)	0,011 (0,008)	-	-	-0,001 (0,007)	0,003 (0,008)	-	-	0,034* (0,014)	0,030* (0,013)
Skepticism* Millennials	-	-	0,003 (0,009)	-0,002 (0,009)	-	-	0,003 (0,008)	0,004 (0,008)	-	-	-0,025 (0,016)	-0,019 (0,015)
Ideological Polarization (Cultural Themes)	-0,004* (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,003 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,001 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,005* (0,002)	0,001 (0,002)	-0,005* (0,002)	0,000 (0,002)
Ideological Polarization (Economic Themes)	-0,001* (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,001* (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-	-	-	-
Affective Polarization (Candidates)	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,034* (0,013)	-0,028* (0,012)	-0,034* (0,013)	-0,029* (0,012)
Controls												
Residential Area	-	-0,011 (0,011)	-	-0,011 (0,011)	-	-0,021* (0,010)	-	-0,021* (0,10)	-	-0,010 (0,015)	-	-0,010 (0,015)
Sex	-	0,007 (0,008)	-	0,006 (0,008)	-	-0,009 (0,007)	-	-0,009 (0,007)	-	-0,017 (0,011)	-	-0,017 (0,011)
Age	-	-0,000 (0,000)	-	-	-	-0,000 (0,000)	-	-	-	-0,001* (0,000)	-	-
Education	-	-0,003 (0,002)	-	-0,003 (0,002)	-	0,000 (0,002)	-	0,001 (0,002)	-	-0,004 (0,003)	-	-0,004 (0,003)
Income Level	-	-0,005 (0,003)	-	-0,005 (0,003)	-	-0,005* (0,003)	-	-0,005* (0,002)	-	-0,003 (0,005)	-	-0,003 (0,005)
Political Interest	-	0,007 (0,005)	-	0,007 (0,005)	-	0,006 (0,004)	-	0,007 (0,005)	-	-	-	-
Participation Networks	-	-0,080*** (0,005)	-	-0,080*** (0,005)	-	-0,046*** (0,004)	-	-0,046*** (0,004)	-	-0,144*** (0,006)	-	-0,144*** (0,006)

Ceticismo e polarização: determinantes políticos da não participação em instituições participativas

Skepticism and polarization: political determinants of non-participation in participatory institutions

Ligia Helena Hahn LÜCHMANN [I]

Lucas de Carvalho de AMORIM [II]

Julian BORBA [III]

Resumo

Instituições participativas têm sido criadas em democracias contemporâneas para fomentar a participação das/os cidadã/os em discussões, formulação e controle de políticas públicas. Contudo, estudos apontam dificuldades na inclusão de certos grupos sociais, mesmo em instituições consolidadas. O que explica a não participação em instituições que têm como um dos objetivos a ampliação de seu escopo? Além da falta de incentivos pessoais e dos custos associados à participação, argumentamos que dois outros determinantes políticos contribuem para essa ausência: o ceticismo e a polarização. Nossos resultados indicam que o ceticismo está associado à não participação, mas é condicionado ao contexto, enquanto a polarização afetiva relaciona-se de forma significativa com a não participação em instituições participativas.

Palavras-chave: ceticismo; polarização afetiva; não participação; instituições participativas; redes associativas.

Abstract

Participatory institutions have been created in contemporary democracies to encourage the participation of citizens in discussions and the formulation and oversight of public policies. However, studies have indicated difficulties related to the inclusion of certain social groups, even in established institutions. What explains non-participation in institutions that aim to broaden its scope? In addition to the lack of personal incentives and the costs associated with participation, we argue that two other political determinants contribute to this absence: skepticism and polarization. Our findings indicate that skepticism is associated with non-participation but is contingent on the context, while affective polarization is significantly related to non-participation in participatory institutions.

Keywords: *skepticism; affective polarization; non-participation; participatory institutions; association networks.*



A participação é essencial para a sobrevivência de um sistema democrático, principalmente por sua capacidade de educar e formar "democratas" (Pateman, 1970; Putnam, Leonard e Nanetti, 1993) e expor déficits críticos na governança (Fung, 2006). Assim, as democracias contemporâneas têm se esforçado para fomentar instituições que promovam a participação das/os cidadã/os, variando conforme o escopo (quem participa), a forma de comunicação, o processo decisório e a extensão da autoridade (como as discussões estão ligadas à política ou à ação pública), adotando *designs* específicos para objetivos específicos (ibid.).

Dentre as dimensões que vinculam as instituições participativas ao aprofundamento da democracia, destacam-se sua capacidade de produzir políticas públicas mais justas, especialmente no que se refere à redistribuição de bens, serviços e renda, e seu potencial para incorporar setores tradicionalmente excluídos dos processos de decisão política (Lüchmann e Borba, 2008). Estudiosos indicam que as demandas de grupos desfavorecidos geralmente não são bem transmitidas e que os indivíduos pertencentes a tais grupos costumam ser menos ativos em formas qualificadas de participação (Verba, Schlozman e Brady, 1995). O que explica essa maior taxa de não participação dessas camadas sociais, mesmo em instituições participativas que objetivam sua ampla promoção? A literatura oferece diversas explicações, seja de base racional, ligadas aos dilemas da ação coletiva (Dahl, 1970; Olson, 1965), seja aos custos e aos incentivos sociais da participação (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1992; Pateman, 1970; Verba, Schlozman e Brady, 1995), ou de natureza institucional, para citar algumas. Sem desconsiderar esses fatores, argumenta que também existem fatores estritamente políticos

e comportamentais associados à não participação: o ceticismo, caracterizado pela desconfiança e pelas baixas expectativas em relação à democracia participativa (Bennett et al., 2013; García-Espín e Ganuza, 2017) e a polarização, que amplia a distância entre o engajamento de indivíduos politicamente extremados e o eleitor mediano, desiludido com o debate polarizado e sem se ver representado por nenhum dos polos (Fiorina, 2017; Fiorina, Abrams e Pope, 2004).

Para avaliar a relação entre esses fatores e a não participação em uma perspectiva comparada, o caso brasileiro é particularmente adequado. O processo de redemocratização no País ampliou a presença da sociedade civil nas políticas públicas e estabeleceu diversas instituições participativas encarregadas de deliberar sobre essas políticas, como orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores (Abers, 2000; Avritzer, 2007, 2008, 2009; Smith, 2009). No entanto, como em outros contextos, observam-se dificuldades na promoção da inclusão e na renovação de certos setores sociais nessas instituições participativas (Fuks, Perissinotto e Souza, 2004; Ipea, 2012, 2013; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2012; Lüchmann e Borba, 2008; Romão e Martelli, 2020; Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo, 2004).

Além disso, os fatores políticos e comportamentais abordados neste artigo fazem parte do contexto político brasileiro. O País possui um histórico conhecido de ceticismo em relação ao funcionamento das instituições democráticas e de seus representantes, sobretudo devido à percepção generalizada de corrupção ligada à governança democrática (Taylor e Buranelli, 2007). Adicionalmente, o Brasil enfrenta um recente contexto de polarização política, tanto entre as elites (Zucco e Power, 2024) quanto na opinião pública (Fuks e Marques,

2023), impulsionado pela ascensão de um novo movimento de direita (Borges e Vidigal, 2023; Couto, 2014).

Este estudo utiliza dados da pesquisa *A Cara da Democracia no Brasil*, um *survey* nacional com amostra representativa da população brasileira, realizada entre 2018 e 2022 pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC), para investigar as relações entre ceticismo político, polarização ideológica e afetiva e o fenômeno da não participação em instituições participativas. A pesquisa inclui questões sobre confiança em instituições políticas, posicionamento ideológico em relação a temas culturais e econômicos, afeto por líderes políticos e participação em diferentes tipos de associações. A análise emprega modelos de regressão linear múltipla para testar as hipóteses de que um maior ceticismo está associado a níveis mais elevados de não participação e de que a não participação é mais comum entre indivíduos menos polarizados ideológica e afetivamente.

Nossos resultados indicam que a relação entre ceticismo e não participação depende do contexto: o ceticismo está ligado à não participação em ambientes com altos níveis de desconfiança nas instituições políticas. Quanto à polarização, não encontramos associação estatisticamente significativa com a polarização ideológica, tanto em questões culturais quanto econômicas. Em contrapartida, a polarização afetiva mostrou uma associação robusta com a não participação, sugerindo que indivíduos menos polarizados afetivamente tendem a estar menos presentes em instituições participativas do que aqueles mais polarizados. Além disso, as redes associativas ou “estruturas mobilizadoras”, já identificadas na literatura como fatores explicativos para a participação, mostraram-se

de fato fundamentais para promover a adesão a essas instituições (McAdam, McCarthy e Zald, 1996; Rennó, 2003). Indivíduos envolvidos em associações ou organizações tornam-se seus principais agentes, como no caso de conselhos gestores, onde a participação se dá por meio dessas entidades.

O estudo destaca-se por aproximar o debate sobre inovações democráticas – entendidas como instituições permanentes projetadas para ampliar e aprofundarem a participação cidadã nos processos de tomada de decisão política (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010; Smith, 2009) – dos estudos sobre ceticismo e polarização, com foco no Brasil. Embora o País tenha ampliado a participação da sociedade civil nas políticas públicas, ainda enfrenta desafios de não participação, em parte decorrentes de ceticismo, ligado à percepção de corrupção generalizada, e de um crescente processo de polarização. O estudo busca integrar novos fatores explicativos para entender por que certos grupos frequentemente não se envolvem em processos participativos, mesmo em contextos que visam ampliar a participação.

Para além desta introdução, este trabalho está estruturado em cinco seções principais. A primeira, reconhecendo a importância de outros fatores, aborda o ceticismo e a polarização nos debates teóricos sobre a não participação. A segunda justifica a escolha do caso brasileiro, destacando as particularidades do contexto que o tornam relevante para a avaliação proposta. A terceira detalha a metodologia utilizada, incluindo a definição da operacionalização das variáveis e os modelos de análise empregados. A quarta apresenta os resultados, com uma breve descrição das variáveis dependentes e independentes, seguida pelos resultados dos testes de hipótese realizados. Por fim,

as considerações finais sintetizam os principais achados do estudo e refletem sobre suas implicações teóricas e práticas.

Fatores da não participação em instituições participativas

As preocupações e as necessidades de setores sociais menos favorecidos – considerando dimensões de classe, raça e gênero e, como aponta a literatura, o cruzamento desses marcadores em uma perspectiva interseccional que reconhece a multiplicidade dos sistemas de dominação (Biroli e Miguel, 2015; Rodrigues e Freitas, 2021) – frequentemente não chegam de forma eficaz aos governantes. Um dos fatores que explicam esse descompasso entre demandas e ações governamentais é a menor participação desses grupos vulneráveis, especialmente os mais pobres e menos escolarizados, em formas de engajamento político e nas instituições participativas. Essas instituições, além de exigirem maior interesse e acesso à informação (Verba, Schlozman e Brady, 1995), são órgãos permanentes e deliberativos, responsáveis pela formulação e pela fiscalização de políticas públicas como os Conselhos Gestores em diversas áreas no País. Um ponto amplamente discutido na literatura é por que, mesmo em instituições projetadas para alcançar maior inclusão, determinados setores continuam sub-representados ou mesmo ausentes desses espaços.

Um conjunto central de estudos que se debruçou sobre essa questão indica que a explicação para a ausência de participação desses grupos está diretamente relacionada ao dilema da ação coletiva. Evidências empíricas vêm

recorrentemente mostrando que apenas uma minoria dos cidadãos demonstra interesse e engajamento na política (Milbrath, 1965). Dahl (1970), ao analisar as razões para os baixos índices de participação nas democracias, avalia que, em geral, o indivíduo se envolve pouco em política quando atribui baixo valor às recompensas desse engajamento em comparação com outras atividades. Além disso, a participação torna-se improvável quando o indivíduo acredita ter pouca chance de influenciar os resultados e alterar a distribuição de recompensas por meio de sua atuação, sendo também menos propenso a participar se considerar que o resultado geral será satisfatório, independentemente de sua contribuição. Assim, a não participação pode ser vista como uma escolha racional, especialmente em relação à distribuição de bens públicos (Lüchmann e Borba, 2008). Seguindo essa vertente teórica, a participação depende, portanto, da obtenção de benefícios privados pelos envolvidos; caso contrário, prevalece a lógica do “carona” (Olson, 1965).

Outros autores seguiram um caminho explicativo alternativo, desenvolvendo uma literatura que buscou explicar essa não participação a partir dos incentivos sociais envolvidos. Dessa forma, a distinção entre cidadãos ativos e passivos pode estar relacionada não apenas a um cálculo econômico individual, mas também à falta de oportunidades de participação e aos custos que impedem a inclusão de grandes contingentes populacionais. O modelo da “centralidade” sugere que a intensidade da participação varia conforme a posição social do indivíduo; quanto mais central sua posição na estrutura social, maior a probabilidade de participação e o senso de pertencimento (Lüchmann e Borba, 2008). Estudos indicam que os níveis de participação política são mais elevados, por

exemplo, entre homens, entre pessoas das classes altas, com maior grau de instrução, residentes em centros urbanos e oriundas de famílias em que a política é valorizada, bem como entre indivíduos ligados a organizações políticas e expostos a ambientes politizados (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1992). Esses fatores reforçam o argumento de que o acesso privilegiado a recursos e informações está diretamente ligado à presença e à participação em dispositivos de participação mais qualificados. Como desdobramento do modelo de centralidade, surge a teoria do "voluntarismo cívico" (Verba, Scholzman e Brady, 1995), que explica a participação como resultado de recursos individuais e coletivos. Entre os individuais, destacam-se o tempo e o dinheiro. Já os coletivos referem-se às "habilidades cívicas", que podem ser desenvolvidas, por exemplo, por meio do associativismo civil, considerado uma escola da democracia na perspectiva tocqueviliana.

Neste artigo, propomos que, além das explicações econômicas e sociais, dois fatores relacionados a dimensões políticas e comportamentais são cruciais para entender a ausência de determinados segmentos na esfera participativa. O primeiro deles é o ceticismo, que se refere à falta de confiança ou a baixas expectativas em relação à democracia participativa (García-Espín e Ganuza, 2017). Os eleitores parecem cada vez mais céticos em relação a atores e instituições políticas (Bennett et al., 2013), o que resulta em desengajamento político nas esferas tradicionais de participação em instituições diretamente ligadas ao Estado (Jackson, Mondak e Huckfeldt, 2009; Keane, 2009; Offe, 2006). Um dos grupos mais afetados por esse ceticismo são os jovens. Dalton (2008) argumenta que eles aderem a uma concepção de cidadania que valoriza mais a

comunidade do que a política. Esse grupo demonstra desconfiança em relação ao governo, preferindo participar da vida comunitária em vez de campanhas, eleições e instituições político-governamentais. Eles assinam petições *on-line*, boicotam corporações e se voluntariam para ajudar os menos favorecidos ou aqueles afetados por desastres naturais (Martin, 2012), porém mostram menor interesse por atores e instituições participativas ligadas ao Estado. Diversos fatores podem sustentar o aumento do ceticismo em relação a essas instituições participativas, como a desconfiança política – tanto vertical (em governos e partidos) quanto horizontal, especialmente em relação às competências dos cidadãos. A percepção (deficiente) de eficácia política também desempenha um papel no aumento do ceticismo, abrangendo a eficácia interna (como o indivíduo percebe sua própria competência como ator político) e a eficácia externa (se o indivíduo considera o sistema político como responsivo às demandas populares) (García-Espín e Ganuza, 2017). Assim, nossa primeira hipótese (H1) é a de que indivíduos mais céticos, ou seja, aqueles com maior desconfiança política e baixa percepção de eficácia, tendem a participar menos em instituições de participação ligadas ao Estado.

O segundo fator explicativo sugerido é a polarização. Estudiosos da política norte-americana indicam que a polarização contemporânea tornou o público mais engajado e aumentou a participação política (Abramowitz, 2006, 2010; Abramowitz e Saunders, 2008). Estudos mais recentes sugerem que os níveis de atividade e envolvimento, nos últimos anos, situam-se na faixa estabelecida em décadas anteriores (Fiorina, 2017), indicando que a polarização, ou a classificação partidária (ver Levendusky, 2009), não resultaram em um aumento

generalizado no engajamento, especialmente em atividades que exigem tempo, como trabalhar para um partido ou candidato e participar de reuniões ou comícios (Fiorina e Levendusky, 2006). Esse argumento é reforçado pelo fato de essa estabilidade ser ainda mais surpreendente em um cenário político intensificado por um maior engajamento das elites e pelo advento de novas tecnologias de informação (Fiorina, 2017; Fiorina, Abrams e Pope, 2008). O eleitor mediano mais equilibrado parece cansado do debate polarizado do "nós contra eles" e não se sente representado pelas instituições tradicionais e em nenhum dos lados da polarização (Fiorina, 2017). Assim, considerando que as instituições de participação, como conselhos gestores e orçamentos participativos, estão ligadas ao governo, nossa hipótese é que a polarização amplia a distância nos níveis de engajamento e participação entre indivíduos politicamente extremados e o eleitor mediano. Portanto, em nossa segunda hipótese (H2), esperamos encontrar um menor envolvimento em instituições de participação ligadas ao Estado entre aqueles menos polarizados, ideológica e afetivamente.

Na próxima seção, destacamos os elementos que tornam o Brasil um caso especialmente adequado para avaliar a relação entre esses fatores políticos e a não participação, em uma perspectiva comparativa.

O caso brasileiro

O contexto democrático brasileiro, iniciado com o período de transição do regime militar e consolidado pela Constituição de 1988, é caracterizado pela ampla presença da sociedade civil nas políticas públicas e pelo crescimento

das instituições participativas. A Constituição definiu, por meio de diversos artigos, a participação social como necessária em políticas específicas, abrindo espaço para a reivindicação da partilha de poder em diversas áreas (Ipea, 2013). Isso resultou na consolidação de formatos híbridos em determinadas instituições públicas, que incluem representantes da sociedade civil e do Estado (Abers e Keck, 2006). Essas instituições visam incluir, de forma individual ou coletiva, direta ou representativa, diferentes segmentos e interesses da população na administração pública, de maneira regular, continuada e assegurada por normas governamentais, o que confere caráter institucional a esses espaços (Cortes, 2011; Lopez e Pires, 2010; Lückmann, 2020). Três formatos principais de instituições participativas se destacam no País: 1) o surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre (capital do estado do Rio Grande do Sul), em 1989, que atraiu a atenção de atores de todo o mundo (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005; Smith, 2009; Sousa Santos, 1998); 2) os conselhos de políticas, espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo com a finalidade de promover a participação da sociedade na definição de prioridades da agenda política, assim como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas (Ipea, 2013); e 3) as conferências de políticas públicas, encontros participativos que reúnem setores sociais e governamentais para discutir e apresentar propostas e diretrizes em diversas áreas. Esses eventos são regulamentados por leis e regimentos que definem composição, periodicidade e competências, ocorrendo de forma escalonada, iniciando na esfera municipal e, por meio da representação de delegados, avançando para as etapas estadual e nacional.

Apesar desse cenário inovador e frutífero em iniciativas participativas, o Brasil enfrenta dificuldades na inclusão e na renovação de determinados setores sociais nessas instituições. Estudos mostram que a inclusão de grupos como a população mais pobre e menos escolarizada, além de outros segmentos com recorte etário, de gênero e/ou racial, a depender da área de política pública, enfrenta importantes desafios (Fuks, Perissinotto e Souza, 2004; Ipea, 2012, 2013; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2012; Lüchmann e Borba, 2008; Romão e Martelli, 2020; Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo, 2004).

Além disso, o cenário brasileiro é propício para avaliar o impacto de fatores políticos e comportamentais da não participação, em especial o ceticismo e a polarização. Os brasileiros são notoriamente céticos em relação a suas instituições e lideranças políticas, em grande parte devido à elevada percepção de corrupção. No Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2023, publicado pela Transparência Internacional em 2024, o Brasil obteve 36 pontos em um índice que vai de 0 (setor público altamente corrupto) a 100 (setor público altamente íntegro). A média das Américas é de 43 pontos, indicando que o Brasil possui uma percepção de corrupção superior à média regional. Além disso, a pontuação brasileira está muito abaixo da média entre democracias plenas (73 pontos) e democracias deficitárias (48 pontos), aproximando-se mais dos regimes não democráticos (32 pontos). Um dos principais fatores explicativos para essa percepção é a ausência de responsabilização nos processos investigativos. Taylor e Buranelli (2007) mostram que, no Brasil, as instituições incentivam a investigação e a publicidade, mas oferecem poucos estímulos para a sanção. Quando não há consequências visíveis para os acusados, especialmente em

casos amplamente divulgados, a confiança na governança se deteriora. Revelações constantes de corrupção, aliadas à percepção de impunidade, minam a confiança no processo político e, como argumentamos, devem reduzir o interesse dos indivíduos pela participação política.

A polarização ideológica é definida como “[...] o aumento da distância ideológica entre os principais grupos políticos da sociedade, com o concomitante esvaziamento do centro [...]” e a polarização afetiva é definida como o aumento da desafeição entre grupos políticos rivais” (Fuks e Marques, 2023, pp. 561-562). O Brasil também vive um recente contexto de polarização política. Estudos anteriores apontavam um eleitorado amplamente não polarizado, com eleitores dos principais partidos que disputaram a presidência por seis eleições consecutivas – o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – mostrando posições ideológicas muito semelhantes (Borges e Vidigal, 2018). Esse quadro mudou drasticamente com o surgimento de um novo movimento de direita (Couto, 2014; Borges e Vidigal, 2023). A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, marcou essa mudança significativa, estabelecendo as bases ideológicas para uma extrema-direita até então carente de representação (Borges e Vidigal, 2023; Fuks e Marques, 2021; Ortellado, Ribeiro e Zeine, 2022; Rennó, 2020, 2022). Com esse movimento, uma nova tendência emergiu no País: as elites passaram a se posicionar mais claramente (Borba et al., 2024), acompanhadas pelo enfraquecimento do centro político, indicando um avanço da polarização (Zucco e Power, 2024). A opinião pública também se transformou, com o aumento da polarização afetiva, principalmente centrada em lideranças populares (Fuks e Marques, 2023).

O histórico de instituições participativas potentes e de reconhecimento internacional, combinado com um cenário de ceticismo em relação às instituições políticas e um novo contexto de polarização entre as elites e o eleitorado, faz do Brasil contemporâneo um caso oportuno para avaliar como esses fatores políticos e comportamentais podem estar diretamente associados à menor taxa de participação nessas instituições.

Metodologia

Para testar as hipóteses de que indivíduos com maior ceticismo político tendem a participar menos em instituições participativas (H1) e de que a não participação é mais elevada entre os menos polarizados ideologicamente e afetivamente (H2), utilizamos os dados de um *survey* recente que incluiu perguntas sobre: participação em instituições participativas, confiança nas instituições políticas (para medir o ceticismo); posicionamento em questões políticas (para avaliar a polarização ideológica); afeição por partidos e/ou líderes políticos (para medir a polarização afetiva). A atualidade da pesquisa é crucial, dado que a polarização, no Brasil, tornou-se mais evidente apenas nos últimos anos.

Uma pesquisa que atende a esses critérios é *A Cara da Democracia no Brasil*, um *survey* nacional com amostras representativas da população brasileira,¹ conduzido pelo IDDC entre 2018 e 2022.² Embora nem todas as cinco ondas do *survey* incluam todas as questões necessárias, encontramos itens relevantes em três delas (2018, 2019 e 2022). Essas ondas permitem medir a participação em instituições

como orçamento participativo, conselhos e conferências de políticas, além de avaliar a confiança individual em relação a instituições como o poder judiciário, o congresso nacional, a presidência, os partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal (STF), o que nos permite verificar o nível de ceticismo em relação a instituições políticas. Também é possível analisar a polarização ideológica em temas culturais, como maioria penal, casamento civil entre pessoas do mesmo sexo e adoção por casais homossexuais. As edições de 2018 e 2019 incluem questões adicionais sobre polarização ideológica em temas econômicos, enquanto a edição de 2022 avalia o apoio a políticos, como Lula, Bolsonaro, Sérgio Moro e Ciro Gomes, permitindo medir a polarização afetiva em relação a candidatos.

Além disso, o *survey* oferece variáveis importantes para controle, como zona residencial (rural ou urbana), sexo, idade, escolaridade, faixa de renda, interesse por política e participação em associações (comunitárias, recreativas e esportivas), organizações não governamentais (ONGs), organizações beneficentes, partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos e/ou igrejas ou organizações religiosas. Detalhes adicionais sobre a análise descritiva das variáveis e recodificações estão disponíveis no Apêndice Metodológico.

Operacionalização das variáveis

Para operacionalizar a variável dependente, utilizamos medidas de participação mensuradas de forma binária (*dummies*), onde (1) indica que o indivíduo participa da instituição e (0) indica que não participa. A variável de participação P é definida como a soma das *dummies*

geradas a partir das variáveis de participação em Orçamento Participativo (X1'), Conselho de Políticas (X2') ou Conferência de Políticas (X3'):

$$P = X_1' + X_2' + X_3'$$

Após isso, a variável P é transformada em um indicador binário de participação:

$$P' = \begin{cases} 1 & \text{se } P \geq 1 \\ 0 & \text{se } P = 0 \end{cases}$$

Aqui, P' indica participação em ao menos uma atividade, com P'=1 representando participação e P'=0, ausência de participação. Como nosso problema de pesquisa trata dos determinantes da não participação, para finalizar a construção da variável dependente P' invertemos a tabulação dos dados, atribuindo valor 1 aos que não participam de nenhuma instituição participativa e valor 0 aos que participam.

Para testar nossas hipóteses, desenvolvemos quatro indicadores que são as nossas variáveis independentes: ceticismo político vertical, polarização ideológica (em questões culturais e econômicas) e polarização afetiva em relação a candidatos.

Para construir a variável de ceticismo, utilizamos como *proxy* o eixo de confiança política vertical. Infelizmente, o *survey* utilizado não inclui questões sobre percepção de eficiência interna ou externa, o que constitui uma limitação deste trabalho. Foram selecionadas as variáveis x4, x5, x6, x7, e x8, que representam, respectivamente, confiança no poder judiciário, confiança nos partidos políticos, confiança no congresso nacional, confiança no presidente da república e confiança no STF. Essas variáveis variam de 1 (não confia) a 4 (confia muito). Foi realizada uma Análise Fatorial (AF), com n=1 fator comum extraído, utilizando a rotação

Varimax (resultado da AF pode ser verificado no Apêndice Metodológico). Isso pode ser representado como:

$$X = \Lambda F + U$$

onde X é a matriz das variáveis observadas (x4, x5, x6, x7, x8), Λ é a matriz de cargas fatoriais, F é o fator comum extraído e U é a matriz dos termos de erro específico. Após isso, os escores fatoriais foram calculados para cada observação na amostra, resultando em uma nova variável MR1, que pode ser representada como:

$$MR1_j = \sum_{i=4}^8 \lambda_i x_i + u_j$$

onde λ_i são as cargas fatoriais das variáveis x_i no fator MR1 e u_j são os termos de erro específico para cada observação j. Como a variável ceticismo diz respeito à desconfiança nas instituições, ao final, a variável MR1 foi invertida, sendo multiplicada por -1.

Para medir o nível de polarização ideológica individual, criamos um índice baseado na coerência em relação a questões culturais e econômicas. Definimos *a priori* quais posições são consideradas mais liberais e quais são mais conservadoras em relação a cada tema. Indivíduos que se posicionam de maneira mais coerente, seja de forma liberal, seja de forma conservadora são considerados mais polarizados.

Em relação a questões culturais, cada tema T_i (onde $i = 1, 2, \dots, 10$) é associado a uma variável dummy que representa a posição do respondente em relação a um determinado tema debatido na sociedade brasileira. As variáveis são definidas como:

- T₁: redução da maioria penal (concordar indica posição conservadora);
- T₂: casamento civil de pessoas do mesmo sexo (concordar indica posição liberal);

- T₃: adoção de criança por um casal gay (concordar indica posição liberal);
- T₄: pena de morte (concordar indica posição conservadora);
- T₅: descriminalização do uso de drogas (concordar indica posição liberal);
- T₆: proibição de venda de armas de fogo (concordar indica posição liberal);
- T₇: legalização do aborto (concordar indica posição liberal);
- T₈: prisão de mulheres que interrompam a gravidez (concordar indica posição conservadora);
- T₉: adoção de cotas raciais (concordar indica posição liberal);
- T₁₀: que as escolas públicas ensinem as crianças a rezar e acreditar em Deus (concordar indica posição conservadora).

As respostas para cada tema foram organizadas conforme a seguinte regra, considerando que T_i = 1 indica ter tomado uma posição liberal, T_i = 2 representa uma posição conservadora, T_i = 3 ou T_i = 8 indicam neutralidade ou falta de opinião e T_i = 9 é considerado indefinido ou não aplicável:

$$T'_i = \begin{cases} 1 & \text{se } T_i = 1 \\ -1 & \text{se } T_i = 2 \\ 0 & \text{se } T_i \in \{3, 8\} \\ \text{NA} & \text{se } T_i = 9 \end{cases}$$

A nova variável T, que resume as posições em relação a todos os temas, é definida como a soma das variáveis transformadas:

$$T = T'_1 + T'_2 + T'_3 + T'_4 + T'_5 + T'_6 + T'_7 + T'_8 + T'_9 + T'_{10}$$

A variável T cria um índice que varia de -10, se o indivíduo adotar posições conservadoras em todas as questões, a 10, se adotar apenas posições liberais. Para comparar os extremados com os equilibrados, independentemente de serem conservadores ou liberais, calcula-se o valor absoluto da soma das variáveis

temáticas, resultando na variável final |T|. Essa variável representa a magnitude da polarização ideológica em relação aos temas debatidos na sociedade brasileira, onde valores mais altos indicam um maior nível de polarização ideológica individual.

Para construir um índice similar relacionado à polarização ideológica sobre questões econômicas, foi utilizada a mesma estratégia metodológica das temáticas culturais, mas com as seguintes perguntas, que, em vez de serem classificadas *a priori* como liberais ou conservadoras, foram divididas entre posições estatistas e privatistas. Uma concordância maior com qualquer uma das questões indica uma posição mais estadista, já que todos os pontos são introduzidos pelo enunciado “O Estado, mais do que o setor privado, deve ser o principal responsável”:

- T₁₁: empresas e indústrias mais importantes do País;
- T₁₂: bem-estar dos cidadãos;
- T₁₃: reduzir a desigualdade de renda entre ricos e pobres;
- T₁₄: garantir as aposentadorias;
- T₁₅: prover os serviços de saúde;
- T₁₆: prover a educação;
- T₁₇: reduzir as desigualdades entre homens e mulheres;
- T₁₈: reduzir as desigualdades entre grupos culturais e étnicos.

Para mensurar a última variável independente, a polarização afetiva individual, construímos uma *dummy* que indica se o indivíduo está ou não polarizado afetivamente. Em contextos bipartidários, para mensurar polarização afetiva os autores costumam calcular o *feeling thermometer*, que representa a diferença entre a avaliação de um partido/candidato próximos e a do partido/candidato rivais (Iyengar et al.,

2019). No entanto, em contextos multipartidários como o Brasil, é necessário reconsiderar a avaliação do que significa a polarização afetiva. Um dos principais aspectos de um indivíduo polarizado é a percepção de um cenário de “nós vs eles”, abrangendo nos chamados “eles” todos que não representam seu grupo ou seu líder (Mason, 2018). Assim, consideramos indivíduos polarizados aqueles que (1) gostam de um único candidato e ao mesmo tempo não apreciam todos os demais, enquanto (0) representa o oposto. Essa abordagem reflete a ideia de que indivíduos polarizados supervalorizam os líderes de seu próprio grupo (endogrupo) e desenvolvem preconceitos em relação aos líderes de grupos externos (exogrupos) (Huddy, Mason e Aarøe, 2015).

Para avaliar se o indivíduo está polarizado afetivamente, consideramos g_1 como a nota de avaliação de Lula, variando de (1) “não gosta de jeito nenhum” a (10) “gosta muito”; g_2 como a nota de avaliação de Bolsonaro; g_3 como a nota de Sérgio Moro; e g_4 como a nota de Ciro Gomes. A variável de polarização afetiva é definida da seguinte maneira:

$$\text{afetiva} = \begin{cases} 1 & \text{se } (g_1 \geq 8 \wedge g_2 \leq 3 \wedge g_3 \leq 3 \wedge g_4 \leq 3) \vee \\ & (g_2 \geq 8 \wedge g_1 \leq 3 \wedge g_3 \leq 3 \wedge g_4 \leq 3) \vee \\ & (g_3 \geq 8 \wedge g_1 \leq 3 \wedge g_2 \leq 3 \wedge g_4 \leq 3) \vee \\ & (g_4 \geq 8 \wedge g_1 \leq 3 \wedge g_2 \leq 3 \wedge g_3 \leq 3) \\ 0 & \text{caso contrário} \end{cases}$$

A variável *dummy* “afetiva”, portanto, indica a polarização afetiva do respondente em relação aos políticos. Assume o valor 1 se apenas um político é bem avaliado (nota ≥ 8) e os demais são mal avaliados (nota ≤ 3); caso contrário, assume o valor 0.

Por fim, selecionamos para controle variáveis consolidadas na literatura como associadas à não participação. Primeiramente, destacam-se as variáveis que indicam

“centralidade”, referindo-se à posição social do indivíduo, em que a maior centralidade na estrutura social está relacionada ao aumento na participação e no senso de agregação. Em particular, utilizamos as variáveis identificadas por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1992) como preditoras de maior participação: zona residencial (urbana ou rural), sexo, idade, escolaridade, faixa de renda e interesse por política. Além disso, incluímos como variável de controle uma variável latente relacionada à inserção em redes, especialmente redes associativas, uma vez que a literatura aponta diferenças consistentes no comportamento cívico entre indivíduos que participam de associações e os que não participam, com vantagem significativa para os primeiros (Almond e Verba, 1963; Putnam, Leonardi e Nanetti, 1993; Verba e Nie, 1972). As associações são consideradas “estruturas mobilizadoras” na literatura sobre movimentos sociais (McAdam, McCarthy e Zald, 1996) e são fundamentais para fomentar a participação nas instituições participativas. Assim, a literatura enfatiza que as redes de interação social que os indivíduos desenvolvem ao longo da vida moldam identidades que podem aumentar a propensão à participação política (Lüchmann e Borba, 2008). Para operacionalizar essa variável, construímos uma variável latente com base nos escores de uma análise fatorial, utilizando as variáveis de participação em associações participativas, em especial a participação em associações comunitárias, recreativas e esportivas, ONGs, organizações beneficentes, partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos e/ou igrejas ou organizações religiosas. A operacionalização dessa e demais variáveis de controle podem ser verificadas no Apêndice Metodológico.

Modelos de análise

Para testar H1 e H2, buscamos verificar a relação entre a participação em instituições participativas (P') e, respectivamente, o ceticismo (MR1) e a polarização, tanto ideológica (ITI) quanto afetiva (*afetiva*). Para isso, desenvolvemos dois³ modelos analíticos que vamos descrever nesta seção.⁴

No Modelo 1, que denominamos aqui como o modelo simplificado, utilizamos uma regressão linear múltipla para avaliar a relação entre a participação em instituições participativas (*part*) e as variáveis de ceticismo (MR1), polarização ideológica em temas culturais (*temas*), polarização ideológica em economia (*papelest*) e polarização afetiva (*afetiva*). O modelo é definido da seguinte forma:

$$\text{part} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{MR1} + \beta_2 \cdot \text{temas} + \beta_3 \cdot \text{papelest} + \beta_4 \cdot \text{afetiva} + \epsilon$$

Este e todos os demais modelos foram ajustados utilizando o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários – OLS (Wooldridge, 2006). O resultado da estimação fornece os valores dos coeficientes β , que indicam a relação entre cada variável independente e a participação, enquanto o termo de erro ϵ captura as variações não explicadas.

No Modelo 2, o modelo completo, incluímos na regressão linear múltipla as variáveis de controle: zona residencial (*zona*), sexo (*sexo*), idade (*idade*), escolaridade (*esc*), faixa de renda (*fx_renda*), interesse por política (*interesse*) e a variável latente de redes associativas (MR1p). O objetivo é verificar o impacto dessas variáveis, já amplamente discutidas na literatura, sobre os estimadores observados de nossas variáveis independentes:

$$\begin{aligned} \text{part} = & \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{MR1} + \beta_2 \cdot \text{temas} + \beta_3 \cdot \text{papelest} \\ & + \beta_4 \cdot \text{afetiva} + \beta_5 \cdot \text{zona} + \beta_6 \cdot \text{sexo} \\ & + \beta_7 \cdot \text{idade} + \beta_8 \cdot \text{esc} + \beta_9 \cdot \text{fx_renda} \\ & + \beta_{10} \cdot \text{interesse} + \beta_{11} \cdot \text{MR1p} + \epsilon \end{aligned}$$

Após a definição dos dois modelos a serem testados, na seção Resultados a seguir, apresentamos uma breve descrição das variáveis dependente e independentes e, em seguida, os resultados dos testes de hipótese realizados.

Resultados

Nossa variável dependente é a não participação em instituições participativas. A Tabela 1 apresenta a distribuição de frequência e os percentuais de participação e não participação nas três instituições investigadas pela pesquisa *A Cara da Democracia no Brasil*: orçamento participativo, conselho de políticas e conferência de políticas. Além disso, exibimos os valores agregados de participação e de não participação. Observamos um pequeno, mas significativo aumento na proporção de não participação de 2018 para 2019, passando de 96,13% para 97,84% (análises de valores preditos no Apêndice Metodológico). Contudo, em 2022, houve uma queda importante da não participação, que recuou de 97,84% em 2019 para 91,93%. A redução da participação em programas de orçamento participativo reflete a extinção de mais de 80% desses programas, especialmente a partir de 2016, com acentuação nos anos seguintes (Lüchmann e Bogo, 2022). Destacam-se, também, os dados de participação em conselhos e conferências, que alcançaram taxas superiores a 6% e 5% em 2022. Convém registrar que, em 2019, o governo Bolsonaro editou um decreto (Decreto

n. 9.759, de 11 de abril de 2019) extinguindo os conselhos, o que pode ter afetado uma queda na participação nesses espaços, muito embora essa desconstrução não tenha afetado diretamente a operação dessas instituições nos níveis subnacionais (Bezerra et al., 2024).

Para testar nossas hipóteses, desenvolvemos quatro indicadores: ceticismo político vertical, polarização ideológica (em questões culturais e econômicas) e polarização afetiva em relação a candidatos. Ao analisar as variáveis latentes que representam o ceticismo, observamos uma queda significativa no nível de ceticismo no Brasil, tanto de 2018 para 2019 quanto, especialmente, de 2019 para 2022. A confiança nas instituições políticas, que compõe essa variável latente, sugere uma possível explicação para essa redução. A confiança no

presidente da república aumentou expressivamente de 2018 para 2019 e se manteve mais alta em 2022. Isso é plausível considerando o fato de que, em 2018, o presidente em exercício, Michel Temer, era amplamente impopular e rejeitado por grupos políticos de todo o espectro ideológico. Com a eleição de Jair Bolsonaro, líder do novo movimento de direita no Brasil e extremamente popular, a confiança na presidência foi fortemente impactada. Além disso, entre 2018 e 2022 houve um aumento na confiança nos partidos políticos e no congresso nacional, possivelmente ligado à ascensão da direita também no legislativo, o que provavelmente influenciou o nível geral de confiança nessas instituições, anteriormente carregadas de ceticismo (análises detalhadas estão disponíveis no Apêndice Metodológico).

Tabela 1 – Distribuição da não participação em instituições participativas

	ACD 2018		ACD 2019		ACD 2022	
	Não participa	Participa	Não participa	Participa	Não participa	Participa
Orçamento Participativo	2.391 (96,68%)	82 (3,32%)	1.973 (98,70%)	26 (1,30%)	—	—
Conselho de Políticas	2.455 (99,27%)	18 (0,73%)	1.991 (99,40%)	12 (0,60%)	2.366 (93,93%)	153 (6,07%)
Conferência de Políticas	—	—	1.991 (99,35%)	13 (0,65%)	2.383 (94,60%)	136 (5,40%)
Instituições Participativas	2.362 (96,13%)	95 (3,87%)	1.949 (97,84%)	43 (2,16%)	2.300 (91,93%)	202 (8,07%)

Fonte: elaborada pelos autores. Valores absolutos e percentuais de participação e não participação em instituições políticas apresentados de forma agregada e desagregada por instituição. Como alguns indivíduos podem participar de mais de uma instituição, a soma das participações difere do total observado no valor agregado. Fonte dos dados: Pesquisa *A Cara da Democracia no Brasil*, conduzida pelo IDDC entre 2018 e 2022.

Em relação à polarização ideológica, não observamos diferenças substanciais ao longo dos anos, tanto nas questões culturais quanto nas econômicas. No entanto, ao analisarmos a polarização geral, notamos distinções entre essas áreas. Quanto às questões culturais, em uma escala de 0 (sem polarização) a 10 (extremamente polarizado), a média foi de 3,34 pontos em 2018, 3,55 em 2019 e 3,47 em 2022, indicando que, de modo geral, os brasileiros não possuem níveis altos de polarização ideológica em relação a questões culturais. Isso é esperado, uma vez que os eleitores, independentemente do espectro político, tendem a ser mais conservadores em relação a esses temas (Borba, Silva e Amorim, 2024). Nos extremos, os indivíduos que pontuaram 9 ou 10 na escala de polarização ideológica cultural representam apenas 1,36% da amostra em 2018, 3,09% em 2019 e 3,07% em 2022.

Para as questões econômicas que discutem o papel do Estado, temos dados apenas de 2018 e 2019. Nesses anos, a média de polarização ideológica em relação às questões econômicas foi mais elevada do que nas questões culturais, com 5,24 pontos em 2018 e 5,33 pontos em 2019. Nos extremos, os indivíduos que pontuaram 9 ou 10 na escala de polarização ideológica econômica representam 13,24% em 2018 e 14,68% em 2019. Isso demonstra que, apesar das questões culturais dominarem o debate público sobre polarização, os brasileiros parecem estar muito mais polarizados ideologicamente em relação às questões econômicas, especialmente no que diz respeito às divergências sobre o papel do Estado (análises detalhadas estão disponíveis no Apêndice Metodológico).

Por fim, nossa última variável independente foi a polarização afetiva. Estudos indicam que a polarização no Brasil se manifesta mais

em termos afetivos em relação à candidatas/os do que em termos ideológicos (Fuks e Marques, 2023). Nosso trabalho apresentou uma abordagem inovadora para mensurar a polarização afetiva em contextos multipartidários e obteve resultados que corroboram essa literatura. Ao avaliar o percentual de indivíduos que estavam polarizados afetivamente em 2022 – ou seja, aqueles que avaliaram apenas um político positivamente (nota ≥ 8) e todos os demais negativamente (nota ≤ 3) –, constatamos que 23,52% se enquadram nesse perfil, um valor significativo considerando a rigorosidade da medida. Isso significa que quase um em cada quatro brasileiros gosta muito de um dos quatro políticos apresentados (Lula, Bolsonaro, Moro ou Ciro), enquanto desgosta intensamente de todos os demais.

Após descrever nossa variável dependente e as variáveis independentes, avaliamos os testes realizados para verificar nossas hipóteses. A primeira hipótese (H1) sugere que indivíduos com maior ceticismo político tendem a apresentar um nível mais elevado de não participação em instituições participativas. Nosso modelo simplificado (Modelo 1) confirma essa hipótese em todas as ondas. No entanto, ao adicionar as variáveis de controle no modelo completo (Modelo 2), observamos que apenas em 2018 essa variável se mostrou significativa (Tabela 2). Esses dados, interpretados à luz da queda significativa do ceticismo entre os brasileiros ao longo das ondas observadas (para uma análise mais profunda sobre essa variável, consulte o Apêndice Metodológico), sugerem que a relação entre ceticismo e não participação depende do contexto para ser verificada, ou seja, não é consistente ao longo do tempo independentemente da conjuntura na qual está inserida. Assim, o ceticismo está relacionado

com a não participação em contextos com altos níveis de desconfiança em relação às instituições políticas.

A segunda hipótese (H2) sugere que a não participação é mais elevada entre os indivíduos menos polarizados, tanto ideologicamente quanto afetivamente. De modo geral, a polarização ideológica, em relação a questões culturais e econômicas, não se mostrou estatisticamente significativa, exceto em alguns resultados pontuais no modelo simplificado (Tabela 2). No entanto, em relação à polarização afetiva, de forma mais clara do que a ideológica identificada no contexto brasileiro, há uma relação robusta com a não participação. Assim, aqueles que não são polarizados afetivamente tendem a se afastar mais das instituições participativas, confirmando expectativas da literatura (Fiorina, Abrams e Pope, 2004). Os resultados são consistentes, apresentando significância tanto no modelo simplificado quanto no modelo completo, mesmo após a inserção das variáveis de controle, que afetaram os estimadores de praticamente todas as variáveis independentes, mas não impactaram significativamente o estimador da polarização afetiva. Além disso, considerando o baixo número de pessoas que participam desse tipo de instituição na amostra, efeitos estatisticamente significativos em modelos de regressão múltipla com esse tipo de variável dependente, com variáveis de controle incluídas, são resultados notáveis.

Vale destacar, ainda em relação às variáveis de controle, a relação inversamente proporcional consistente entre não participação e associação a redes (Tabela 2). Essa variável se mostrou a mais robusta ao longo das ondas, evidenciando que, independentemente do contexto, as “estruturas mobilizadoras”

são de fato fundamentais para promover a participação nas instituições participativas. Indivíduos que se envolvem em outras associações ou organizações tornam-se os principais agentes dessas instituições.

Por fim, cabe ressaltar que as variáveis de controle relacionadas aos atributos sociodemográficos dos eleitores praticamente não impactaram a não participação em instituições participativas: apenas renda e zona residencial em 2019 e idade em 2022. Esses dados indicam a capacidade de inclusão política dessas instituições: embora mobilizem um percentual muito pequeno do eleitorado brasileiro (máximo de 8,07% em 2022), fazem-no de maneira equânime, sem diferenças significativas em relação a marcadores sociais como renda e escolaridade. Esse resultado contrasta com os preditores da participação em modalidades convencionais e não convencionais, como partidos políticos e protestos, onde a posse de recursos, especialmente a escolaridade, é fundamental (Ribeiro e Borba, 2015).

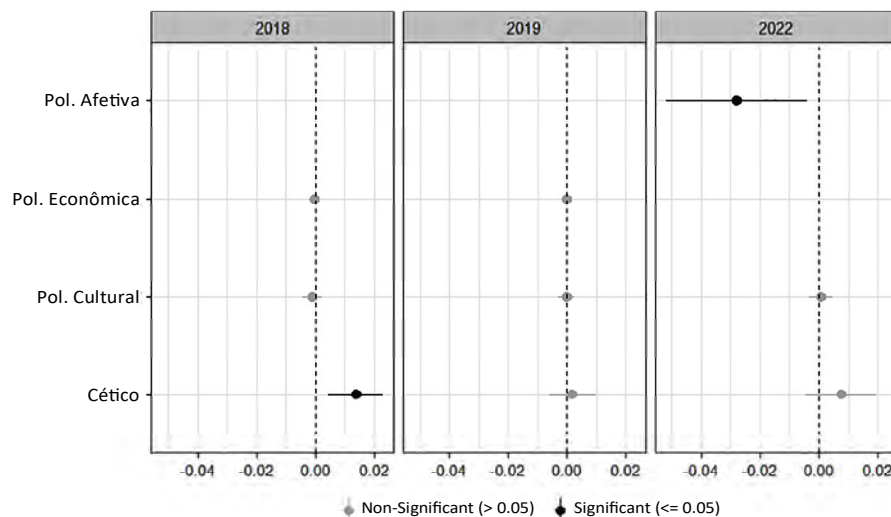
O Gráfico 1 resume os resultados dos testes de hipótese realizados com o modelo completo (Modelo 2). Observamos que o ceticismo foi uma variável significativa em 2018, mas não nas outras ondas, indicando que a relação entre essa variável e a não participação pode estar condicionada ao contexto. Além disso, a polarização ideológica não se mostrou significativa, tanto em questões culturais quanto econômicas. Em contraste, a polarização afetiva, com variáveis disponíveis apenas na onda de 2022, apresentou uma associação robusta e significativa com a participação, indicando que indivíduos não polarizados tendem a estar menos presentes em instituições participativas do que aqueles mais polarizados.

Tabela 2 – Determinantes da não participação em instituições participativas por ano

	ACD 2018		ACD 2019		ACD 2022	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
Variáveis independentes						
Ceticismo	0,018*** (0,005)	0,014** (0,005)	0,009* (0,004)	0,002 (0,004)	0,025*** (0,007)	0,008 (0,006)
Polarização Ideológica (Temas Culturais)	-0,004* (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,001 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,005* (0,002)	0,001 (0,002)
Polarização Ideológica (Temas Econômicos)	-0,001* (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	–	–
Polarização Afetiva (Candidatos)	–	–	–	–	-0,034* (0,013)	-0,028* (0,012)
Controles						
Zona Residencial	–	-0,011 (0,011)	–	-0,021* (0,010)	–	-0,010 (0,015)
Sexo	–	0,007 (0,008)	–	-0,009 (0,007)	–	-0,017 (0,011)
Idade	–	-0,000 (0,000)	–	-0,000 (0,000)	–	-0,001* (0,000)
Escolaridade	–	-0,003 (0,002)	–	0,000 (0,002)	–	-0,004 (0,003)
Faixa de Renda	–	-0,005 (0,003)	–	-0,005* (0,003)	–	-0,003 (0,005)
Interesse por política	–	0,007 (0,005)	–	0,006 (0,004)	–	–
Redes de Participação	–	-0,080*** (0,005)	–	-0,046*** (0,004)	–	-0,144*** (0,006)

Fonte: elaborada pelos autores. Apresenta os resultados das regressões múltiplas que mensuram a relação entre ceticismo, polarização ideológica (em questões culturais e econômicas), polarização afetiva em relação a candidatos e não participação em instituições participativas. O Modelo 1, simplificado, analisa essa relação sem o impacto das variáveis de controle. O Modelo 2, completo, considera o efeito dessas variáveis. (*) $p < 0,05$; (**) $p < 0,01$; e (***) $p < 0,001$. Fonte dos dados: Pesquisa *A Cara da Democracia no Brasil*, realizada pelo IDDC entre 2018 e 2022.

Gráfico 1 – Determinantes da não participação em instituições participativas por ano



Fonte: elaborado pelos autores. Apresenta os resultados das variáveis independentes das regressões múltiplas, mensurando a relação entre ceticismo, polarização ideológica (em questões culturais e econômicas), polarização afetiva em relação a candidatos e não participação em instituições participativas no modelo completo (Modelo 2), que considera o efeito das variáveis de controle. Os estimadores, erros padrão e significância das variáveis de controle foram omitidos para maior clareza na apresentação. Os resultados dessas variáveis podem ser verificados na Tabela 2. Fonte dos dados: A Cara da Democracia no Brasil, realizada pelo IDDCentre 2018 e 2022.

Considerações finais

Este artigo investigou a relação entre fatores políticos e comportamentais e o fenômeno da não participação em instituições participativas, com foco no ceticismo político e na polarização. Utilizamos o caso brasileiro, que, apesar de ter ampliado significativamente a presença da sociedade civil nas políticas públicas em seu atual contexto democrático, enfrenta desafios na inclusão de determinados setores sociais, possui um histórico de ceticismo ligado a uma percepção de corrupção generalizada entre atores e instituições políticas e vive um contexto mais

recente de polarização. Assim, o estudo buscou integrar novos fatores explicativos que ajudam a compreender por que determinados grupos frequentemente não se envolvem em processos participativos, mesmo em contextos que objetivam promover ativamente a ampliação do escopo de suas instituições participativas. Utilizando dados da pesquisa *A Cara da Democracia no Brasil*, realizada entre 2018 e 2022, aplicamos modelos de regressão linear múltipla para testarmos nossas hipóteses. Os resultados indicaram que o ceticismo está associado à não participação em contextos de alta desconfiança nas instituições. A polarização ideológica

não apresentou relação significativa com a não participação, enquanto a polarização afetiva demonstrou uma associação robusta, sugerindo que indivíduos menos polarizados afetivamente são menos propensos a se engajarem em instituições participativas do que os mais polarizados. Esse achado pode ser uma chave analítica interessante para compreender o aumento de participantes em conselhos e conferências em 2022.

Algumas limitações metodológicas merecem destaque e devem ser consideradas na avaliação dos resultados. Primeiramente, utilizamos como proxy do ceticismo a desconfiança vertical relacionada às instituições políticas. Estudos futuros devem avaliar o efeito do ceticismo considerando outras dimensões do fenômeno, como a desconfiança horizontal, que se refere à avaliação das competências dos cidadãos. Além disso, é necessário incluir o eixo de avaliação do ceticismo ligado à percepção da eficácia política, abrangendo tanto a eficácia interna (como o indivíduo percebe sua própria competência como ator político) quanto a eficácia externa (se o indivíduo considera o sistema político responsivo às demandas populares). Como identificamos uma relação entre contexto e impacto do ceticismo, é fundamental que estudos futuros considerando diferentes níveis hierárquicos sejam realizados. Em relação à polarização afetiva, embora os

resultados tenham sido robustos, esse aspecto foi testado apenas em 2022, devido à ausência de variáveis de afeição a candidatos nas demais ondas. Avaliar se essa relação se mantém em outros contextos é importante para verificar se está diretamente ligada ao contexto ou se é um fenômeno relacionado ao comportamento do indivíduo. Por fim, é importante destacar as limitações do estudo tanto no tocante ao período analisado quanto em relação à falta de dados sobre confiança e grau de ceticismo em relação às instituições participativas, o que permitiria uma análise mais robusta sobre sua pertinência para a compreensão da não participação institucional.

De toda forma, os nossos achados instigam o desenvolvimento de novos estudos sobre a (não) participação em instituições participativas ampliando a análise para períodos de tempo mais prolongados, incluindo diferentes contextos políticos, qualificando e explorando com mais profundidade elementos como as diferenças das propostas e designs participativos, os tipos associativos implicados (sindicatos, ONGs, etc.), as relações com a participação não institucional, a exemplo de protestos, e os preditores indicados pela literatura, como gênero, raça, idade, renda, escolaridade e suas relações com os diferentes tipos e áreas das instituições participativas.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2622-2106>

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia e Ciência Política. Florianópolis, SC/Brasil.

ligia@cfh.ufsc.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7413-6195>

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política. Florianópolis, SC/Brasil.

lucasamorim0@gmail.com

[III] <http://orcid.org/0000-0002-0149-6533>

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia e Ciência Política. Florianópolis, SC/Brasil.

borbajulian@yahoo.com.br

Notas

- (1) Amostras representativas nacionais com, respectivamente, 2.500, 2.009 e 2.538 respondentes nos anos de 2018, 2019 e 2022. Para dados, questionários, notas técnicas metodológicas, consultar: <https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>.
- (2) O IDDC tem como objetivo avançar e aprofundar a discussão sobre a democracia brasileira, tendo em vista sua organização, os hábitos democráticos da população e a organização da mídia no País. O Instituto faz parte do Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) e é formado por grupos de pesquisas de quatro instituições principais: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade de Brasília (UnB) e por pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade da Amazônia (Unama), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e, internacionalmente, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC) e da Universidade de Buenos Aires (UBA). A pesquisa A Cara da Democracia no Brasil é um dos eixos que articulam a investigação sobre representação, participação e opinião pública no âmbito do IDDC. <https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>.
- (3) Desenvolvemos dois modelos adicionais para testar uma hipótese da literatura sobre a relação entre ceticismo e não participação. Segundo essa hipótese, os jovens nascidos a partir de 1984, conhecidos como *millennials*, são mais céticos em relação às instituições tradicionais do Estado e, por isso, têm menos interesse em participar delas (Dalton, 2008). Os modelos adicionais podem ser verificados no Apêndice Metodológico.
- (4) Os modelos foram aplicados a todas as ondas da pesquisa (2018, 2019 e 2022). No entanto, algumas variáveis estavam presentes em determinadas ondas e ausentes em outras. Assim, quando uma variável não estava disponível, seguimos o modelo sem ela, mantendo todas as demais que estavam presentes.

Referências

- ABERS, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. (2006). Muddy waters: decentralization, coordination and power struggle in the Brazilian water management reform. *International Journal for Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, pp. 601-622. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00691.x>.
- ABRAMOWITZ, A. I. (2006). "Disconnected, or joined at the hip?". In: NIVOLA, P. S.; BRADY, D. W. (org.). *Red and Blue Nation? Volume I - Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*. Washington, DC/Stanford, CA, Brookings Inst. Press and Hoover Inst. Press.
- _____. (2010). *The disappearing center: engaged citizens, polarization, and american democracy*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- ABRAMOWITZ, A. I.; SAUNDERS, K. L. (2008). Is polarization a Myth? *The Journal of Politics*, v. 70, n. 2 pp. 542-555. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0022381608080493>.
- ALMOND, G.; VERBA, S. (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, n. 50, pp. 443-464. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.
- _____. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, pp. 43-64. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.
- _____. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore/Maryland, Johns Hopkins University Press.
- BAIOCCHI, G. (2005). *Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre*. Stanford, Stanford University Press.
- BENNETT, E. A. et al. (2013). Disavowing politics: civic engagement in an era of political skepticism. *American Journal of Sociology*, v. 119, n. 2, pp. 518-548. DOI: <https://doi.org/10.1086/674006>.
- BEZERRA, C. P. et al. (2024). Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 67, pp. 1/e20220118-49.
- BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (2015). Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. *Mediações*. Londrina, v. 20, n. 2, pp. 27-55. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2015v20n2p27>.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1992). *Dicionário de política*. Brasília, Editora UnB.
- BORBA, J. et al. (2024). Polarização ideológica entre deputados federais no Brasil (2005-2021). *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 81, p. e20240111. DOI: <https://doi.org/10.1590/S2178-149420240111>.
- BORBA, J.; SILVA, G. U. D.; AMORIM, L. C. (2024). Political cleavages in Brazil: a longitudinal dimension. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 13, pp. e31370-e31370. DOI: <https://doi.org/10.14201/rlop.31370>.

- BORGES, A.; VIDIGAL, R. (2018). From Lulismo to antipetismo? Polarization, partisanship, and electoral behavior in Brazilian presidential elections. *Opinião Pública*, n. 24, pp. 53-89. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201824153>.
- _____. (2023). *Para entender a nova direita brasileira: polarização, populismo e antipetismo*. Porto Alegre, Zouk.
- COOK, R. (2015). Are Voters Drifting Away? *The Center for Politics. Sabato's Crystal Ball*, April 2. Disponível em: www.centerforpolitics.org/crystalball/articles/are-voters-drifting-away/. Acesso em: 10 fev 2024.
- CORTES, S. M. V. (2011). "As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros". In: PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea, v. 7, pp. 137-150.
- COUTO, C. G. (2014). Novas eleições críticas? *Em Debate*, v. 6, pp. 17-24. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6119?locale-attribute=es>.
- DAHL, R. (1970). *A moderna análise política*. São Paulo, Lidador.
- DALTON, R. J. (2008). *The good citizen: how a younger generation is reshaping american politics*. Washington, CQ Press.
- FIORINA, M. P. (2017). *Unstable majorities: polarization, party sorting, and political stalemate*. Stanford, Hoover Institution Press.
- FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J.; POPE, J. C. (2004). *Culture war? The myth of a polarized America*. Nova York, NY, Longman.
- _____. (2008). Polarization in the American public: misconceptions and misreadings. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 2, pp. 556-560. DOI: <https://doi.org/10.1017/s002238160808050x>.
- FIORINA, M. P.; LEVENDUSKY, M. (2006). "Rejoinder". In: NIVOLA, P. S.; BRADY, D. W. (org.). *Red and Blue Nation? Volume I - Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*. Washington, Stanford, CA, Brookings Inst. Press and Hoover Inst. Press.
- FUKS, M.; MARQUES, P. H. (2021). Context and vote: the impact of the right-wing political forces reorganization on the ideological consistency of the vote in the 2018 elections. *Opinião Pública*, v. 26, pp. 401-430. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263401>.
- _____. (2023). Polarization and context: measuring and explaining political polarization in Brazil. *Opinião Pública*, v. 28, pp. 560-593. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283560>.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (2004). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba, Editora UFPR.
- FUNG, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, v. 66, pp. 66-75. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.
- GARCÍA-ESPÍN, P.; GANUZA, E. (2017). Participatory skepticism: Ambivalence and conflict in popular discourses of participatory democracy. *Qualitative Sociology*, v. 40, pp. 425-446. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11133-017-9367-6>.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". In: GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. (org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México, Ciesas – Universidad Veracruzana.

- HUDDY, L.; MASON, L.; AARØE, L. (2015). Expressive partisanship: Campaign involvement, political emotion, and partisan identity. *American Political Science Review*, v. 109, n. 1, pp. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055414000604>.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012). *O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na Visão de seus Conselheiros*. Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais. Brasília.
- _____. (2013). *Conselhos Nacionais. Perfil e atuação dos conselheiros*. Relatório de Pesquisa. Brasília.
- ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (2012). Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos estudos Cebap*, 92, pp. 105-121. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100007>.
- IYENGAR, S. et al. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, v. 22, n. 1, pp. 129-146. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>.
- JACKSON, R. A.; MONDAK, J. J.; HUCKFELDT, R. (2009). Examining the possible corrosive impact of negative advertising on citizens' attitudes toward politics. *Political Research Quarterly*, v. 62, n. 1, pp. 55-69. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912908317031>.
- KEANE, J. (2009). *The life and death of democracy*. Nova York, W. W. Norton & Co.
- LEVENDUSKY, M. (2009). *The partisan sort: how liberals became democrats and conservatives became republicans*. Chicago, The University of Chicago Press.
- LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. (2010). "Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas". In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, Ipea.
- LÜCHMANN, L. H. H. (2020). Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua nova*, v. 109, pp. 13-49.
- LÜCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. (2022). Instabilidade e declínio dos Orçamentos Participativos nos municípios do Brasil e de Portugal (2016-2019). *Opinião Pública*, v. 28, pp. 716-748.
- LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. (2008). Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, pp. 58-68.
- MARTIN, A. (2012). *Young people and politics: political engagement in the anglo-american democracies*. Londres, UK, Routledge.
- MASON, L. (2018). *Uncivil agreement: how politics became our identity*. Chicago, University of Chicago Press.
- MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. (1996). *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MILBRATH, L. W. (1965). *Political Participation*. Chicago, RandMcNally.
- OFFE, C. (2006). "Political disaffection as an outcome of institutional practices? Some post-tocquevillean speculations". In: TORCAL, M.; MONTERO, J. R. (org.). *Political disaffection in contemporary democracies*. Londres, Routledge.

- OLSON, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Harvard University Press.
- ORTELLADO, P.; RIBEIRO, M. M.; ZEINE, L. (2022). Existe polarização política no Brasil? Análise das evidências em duas séries de pesquisas de opinião. *Opinião Pública*, v. 28, n. 1, pp. 62-91. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191202228162>.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- RENNÓ, L. R. (2003). Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista Sociologia Política*, v. 21, pp. 71-82. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000200006>.
- _____. (2020). The Bolsonaro voter: issue positions and vote choice in the 2018 Brazilian presidential elections. *Latin American Politics and Society*, v. 62, n. 4, pp. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2020.13>.
- _____. (2022). Bolsonarismo e as eleições de 2022. *Estudos Avançados*, v. 36, n. 106, pp. 147-163. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.009>.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J. (2015). *Participação política na América Latina*. Maringá, Eduem.
- RODRIGUES, C. S.; FREITAS, V. G. (2021). Ativismo feminista negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 34, e238917, pp. 1-54. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.238917>.
- ROMÃO W.; MARTELLI, C. G. (2020). Gênero e participação em nível local: estudo sobre conferências municipais de políticas públicas. *Rev Sociol Polit*, v. 28, n. 76, e010.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (2004). "Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil". In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- SMITH, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SOUSA SANTOS, B. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, pp. 461-510. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329298026004003>.
- TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. (2007). Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, pp. 59-87. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00374.x>.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2024). *Índice de percepção da corrupção 2023. Transparência Internacional Brasil*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>.
- VERBA, S.; NIE, N. H. (1972). *Participation in America: political democracy and social equality*. Chicago, University of Chicago Press.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. (1995). *Voice and equality: civic voluntarism in american politics*. Cambridge, Harvard University Press.

WOOLDRIDGE, J. M. (2006). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo, Thomson.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. (2024). The ideology of brazilian parties and presidents: coalitional presidentialism under stress. *Latin American Politics and Society*, v. 66, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2023.24>.

Texto recebido em 6/set/2024

Texto aprovado em 7/jan/2025

Apêndice Metodológico

Análise descritiva das variáveis utilizadas nos modelos

(Continua)

Variável		ACD 2018	ACD 2019	ACD 2022
Variável dependente				
Participação em Instituições participativas	Participa	95 (3,87%)	43 (2,16%)	202 (8,07%)
	Não participa	2.362 (96,13%)	1.949 (97,84%)	2.300 (91,93%)
Variáveis independentes				
Ceticismo (Variável latente)	Mínimo	-3,08	-2,76	-2,21
	1º Quartil	-0,55	-0,57	-0,66
	Mediana	0,06	0,12	0,10
	3º Quartil	0,57	0,79	0,80
	Máximo	1,06	1,06	1,05
	Média	0,01	-0,00	0,00
	Desvio-padrão	0,84	0,86	0,85
Confiança no poder judiciário (Ceticismo)	Mínimo	1	1	–
	1º Quartil	1	1	–
	Mediana	2	2	–
	3º Quartil	3	3	–
	Máximo	4	4	–
	Média	2,21	2,06	–
	Desvio-padrão	1,06	1,00	–
Confiança nos partidos políticos (Ceticismo)	Mínimo	1	1	1
	1º Quartil	1	1	1
	Mediana	1	1	1
	3º Quartil	1	2	3
	Máximo	4	4	4
	Média	1,32	1,41	1,81
	Desvio-padrão	0,66	0,72	0,97
Confiança no Congresso Nacional (Ceticismo)	Mínimo	1	1	1
	1º Quartil	1	1	1
	Mediana	1	1	2
	3º Quartil	2	2	3
	Máximo	4	4	4
	Média	1,69	1,78	1,93
	Desvio-padrão	0,92	0,92	1
Confiança no Presidente da República (Ceticismo)	Mínimo	1	1	1
	1º Quartil	1	1	1
	Mediana	1	2	2
	3º Quartil	1	3	3
	Máximo	4	4	4
	Média	1,33	2,05	2,12
	Desvio-padrão	0,69	1,1	1,15
Confiança no STF (Ceticismo)	Mínimo	1	1	1
	1º Quartil	1	1	1
	Mediana	2	2	2
	3º Quartil	3	3	3
	Máximo	4	4	4
	Média	2,36	2,04	2,20
	Desvio-padrão	1,09	1,07	1,09
Polarização ideológica (Cultural)	Mínimo	0	0	0
	1º Quartil	2	2	2
	Mediana	3	3	3
	3º Quartil	5	5	5
	Máximo	10	10	10
	Média	3,34	3,55	3,47
	Desvio-padrão	2,28	2,43	2,53

Análise descritiva das variáveis utilizadas nos modelos

(Continua)

Variável		ACD 2018	ACD 2019	ACD 2022
Variáveis independentes				
Polarização ideológica (Econômica)	Mínimo	0	0	–
	1º Quartil	2,5	2,75	–
	Mediana	5,5	5,5	–
	3º Quartil	7,75	7,5	–
	Máximo	10	10	–
	Média	5,24	5,33	–
	Desvio-padrão	3,15	3,05	–
Polarização Afetiva	Polarizado	–	–	597 (23,52%)
	Não polarizado	–	–	1.941 (76,48%)
Variáveis de controle				
Zona residencial	Rural	376 (15,04%)	281 (13,99%)	365 (14,38%)
	Urbana	2.124 (84,96%)	1.728 (86,01%)	2.173 (85,62%)
Sexo	Masculino	1.199 (47,96%)	953 (47,44%)	1.201 (47,32%)
	Feminino	1.301 (52,04%)	1.056 (52,56%)	1.337 (52,68%)
Idade	Mínimo	16	16	16
	1º Quartil	29	30	30
	Mediana	40	42	42
	3º Quartil	54,25	56	57
	Máximo	79	87	75
	Média	41,73	42,78	43,39
	Desvio-padrão	15,28	15,88	15,49
Escolaridade	Mínimo	1	1	1
	1º Quartil	4	4	5
	Mediana	6	6	8
	3º Quartil	7	7	8
	Máximo	10	10	11
	Média	5,58	5,59	6,93
	Desvio-padrão	2,19	2,25	2,31
Faixa de renda	Mínimo	1	1	1
	1º Quartil	2	2	2
	Mediana	3	3	3
	3º Quartil	4	4	3
	Máximo	8	8	7
	Média	2,97	3,16	2,49
	Desvio-padrão	1,53	1,59	1,12
Interesse por Política (1 - muito interesse a 4 - nenhum interesse)	Mínimo	1	1	–
	1º Quartil	3	3	–
	Mediana	3	3	–
	3º Quartil	4	4	–
	Máximo	4	4	–
	Média	3,18	3,07	–
	Desvio-padrão	0,85	0,89	–
Redes de Participação (Variável latente)	Mínimo	-0,51	-0,35	-0,68
	1º Quartil	-0,51	-0,35	-0,68
	Mediana	-0,51	-0,35	-0,49
	3º Quartil	0,22	-0,08	0,37
	Máximo	4,37	6,27	3,70
	Média	0,00	-0,01	-0,00
	Desvio-padrão	0,84	0,77	0,87

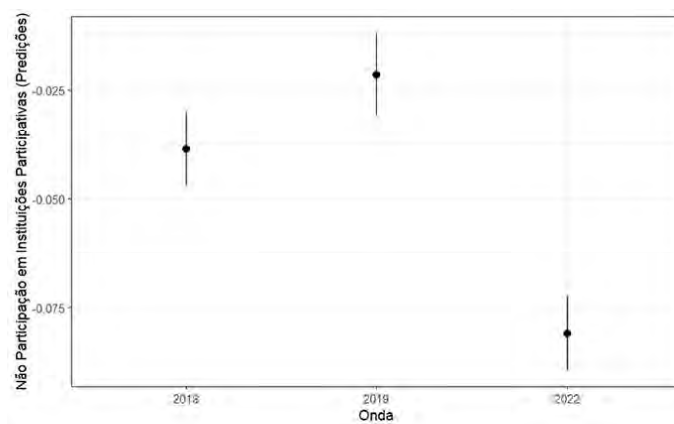
Análise descritiva das variáveis utilizadas nos modelos

(Conclusão)

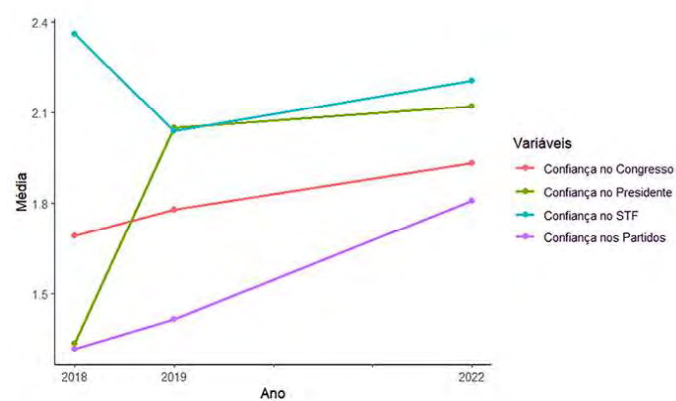
Variável		ACD 2018	ACD 2019	ACD 2022
Variáveis de controle				
Participação em associação comunitária (Redes de Participação)	Participa	282 (11,40%)	102 (5,09%)	455 (18,05%)
	Não participa	2.192 (88,60%)	1.900 (94,91%)	2.066 (81,95%)
Participação em associação recreativa (Redes de Participação)	Participa	256 (10,36%)	110 (5,49%)	421 (16,65%)
	Não participa	2.216 (89,64%)	1.892 (94,51%)	2.107 (83,35%)
Participação em ONGs (Redes de Participação)	Participa	92 (3,73%)	28 (1,4%)	155 (6,16%)
	Não participa	2.376 (96,27%)	1.972 (98,6%)	2.360 (93,84%)
Participação em associação profissional (Redes de Participação)	Participa	140 (5,66%)	66 (3,30%)	349 (13,84%)
	Não participa	2.335 (94,34%)	1.937 (96,70%)	2.173 (86,16%)
Participação em organização beneficente (Redes de Participação)	Participa	370 (14,96%)	129 (6,44%)	655 (25,93%)
	Não participa	2.103 (85,04%)	1.873 (93,56%)	1.871 (74,07%)
Participação em colegiados de escolas (Redes de Participação)	Participa	217 (8,79%)	88 (4,39%)	427 (16,98%)
	Não participa	2.253 (91,21%)	1.915 (95,61%)	2.087 (83,02%)
Participação em partido político (Redes de Participação)	Participa	103 (4,16%)	58 (2,89%)	192 (7,59%)
	Não participa	2.371 (95,84%)	1.949 (97,11%)	2.336 (92,41%)
Participação em movimentos sociais (Redes de Participação)	Participa	153 (6,20%)	36 (1,80%)	354 (14,01%)
	Não participa	2.316 (93,80%)	1.966 (98,20%)	2.172 (85,99%)
Participação em sindicato (Redes de Participação)	Participa	84 (3,40%)	72 (3,60%)	224 (8,85%)
	Não participa	2.384 (96,60%)	1.930 (96,40%)	2.306 (91,15%)
Participação em organização religiosa (Redes de Participação)	Participa	817 (33%)	387 (19,32%)	1106 (43,66%)
	Não participa	1.659 (67%)	1.616 (80,68%)	1.427 (56,34%)

Fonte: tabela elaborada pelos autores. Análise descritiva das variáveis utilizadas nos modelos. Para as variáveis categóricas, apresentam-se valores absolutos e percentuais; para as variáveis numéricas, os resumos dos cinco números (mínimo, 1º quartil, mediana, 3º quartil, máximo), além da média e do desvio-padrão. “Ceticismo” e “Redes de Participação” descrevem escores de variáveis latentes obtidos por análises fatoriais. Foi incluída também a descrição das variáveis que as compõem, sinalizadas com o nome da variável latente entre parênteses. Fonte dos dados: Pesquisa *A Cara da Democracia no Brasil*, realizada pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC) entre 2018 e 2022.

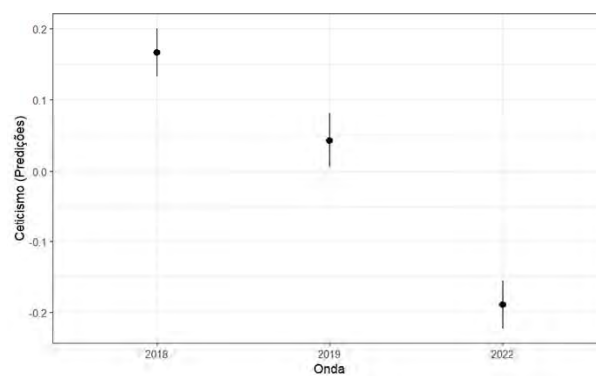
Valores preditos da não participação em instituições participativas por ano



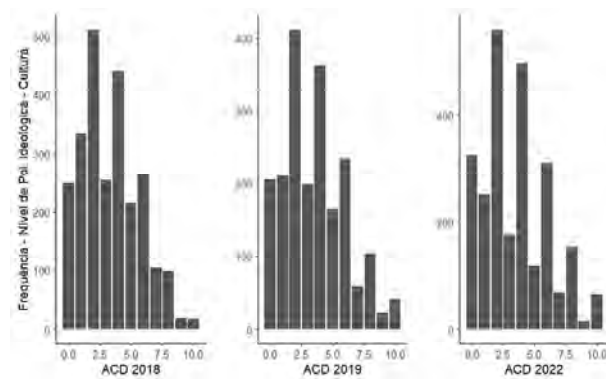
Média de confiança em Instituições Políticas por ano



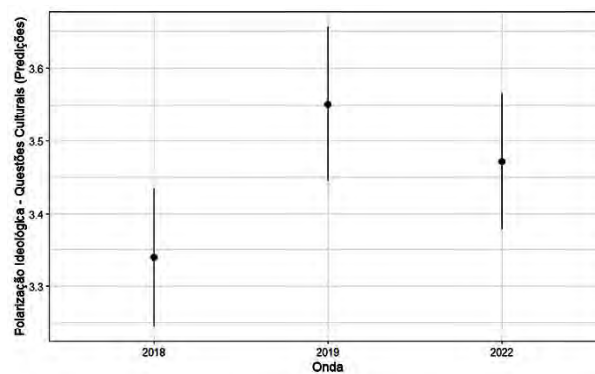
Valores preditos de ceticismo por ano



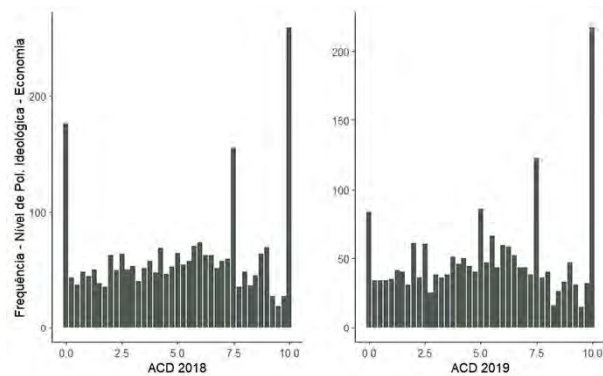
Distribuição do nível de polarização ideológica (cultural) por ano



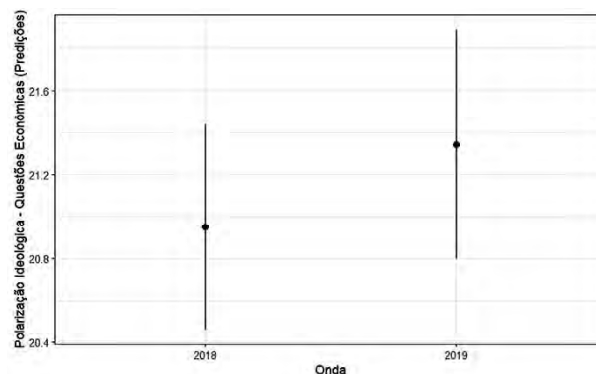
Valores preditos de polarização ideológica (cultural) por ano



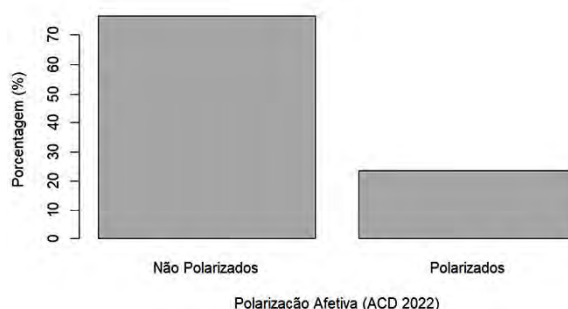
Distribuição do nível de polarização ideológica (econômica) por ano



Valores preditos de polarização ideológica (econômica) por ano



Distribuição do nível de polarização afetiva (ACD 2022)



Desenvolvemos dois modelos adicionais para testar uma hipótese da literatura sobre a relação entre ceticismo e não participação. Segundo essa hipótese, os jovens nascidos a partir de 1984, conhecidos como *millennials*, são mais céticos em relação às instituições tradicionais do Estado e, por isso, têm menos interesse em participar delas (Dalton, 2008). Isso não significa que sejam menos ativos, mas que preferem outras formas de participação fora das instituições estatais. Recodificamos a variável “idade” em uma *dummy*, onde (1) representa os nascidos a partir de 1984 e (0) os nascidos antes. Em seguida, interagimos essa *dummy* com a variável de ceticismo para verificar se esses jovens céticos são realmente os principais responsáveis pelo fenômeno da não participação.

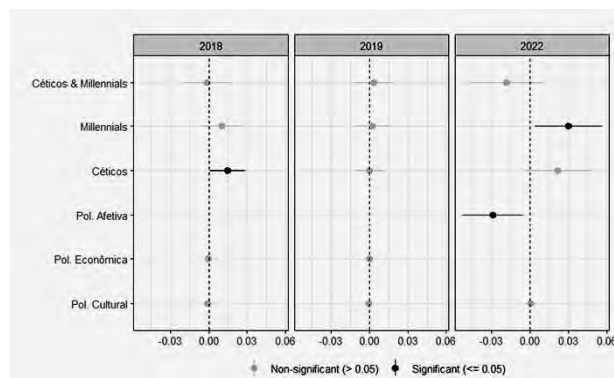
No Modelo 3, denominado modelo de interação simplificado, utilizamos uma regressão linear múltipla com interação para avaliar a relação entre a participação em instituições participativas (part) e as variáveis de ceticismo (MR1), interagindo com a variável *millennials*, além da polarização ideológica em temas culturais (temas), polarização ideológica em economia (papelest) e polarização afetiva (afetiva). O modelo é definido da seguinte forma:

$$\text{part} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{millennials} + \beta_2 \cdot \text{MR1} + \beta_3 \cdot (\text{millennials} \times \text{MR1}) + \\ \beta_4 \cdot \text{temas} + \beta_5 \cdot \text{papelest} + \beta_6 \cdot \text{afetiva} + \epsilon$$

No Modelo 4, o modelo de interação completo, incluímos na regressão linear múltipla as variáveis de controle incluídas no Modelo 2, com exceção da idade. O objetivo é verificar o impacto dessas variáveis, já amplamente discutidas na literatura, sobre os estimadores observados de nossas variáveis independentes e na interação:

$$\text{part} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{millennials} + \beta_2 \cdot \text{MR1} + \beta_3 \cdot (\text{millennials} \times \text{MR1}) + \\ \beta_4 \cdot \text{temas} + \beta_5 \cdot \text{papelest} + \beta_6 \cdot \text{afetiva} + \beta_7 \cdot \text{zona} + \beta_8 \cdot \text{sexo} + \\ \beta_9 \cdot \text{esc} + \beta_{10} \cdot \text{fx\_renda} + \beta_{11} \cdot \text{interesse} + \beta_{12} \cdot \text{MR1p} + \epsilon$$

Determinantes da não participação em instituições participativas por ano (Modelo 4)



Determinantes da não participação em instituições participativas por ano

	A Cara da Democracia 2018				A Cara da Democracia 2019				A Cara da Democracia 2022			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Variáveis independentes:												
Cetismo	0,018*** (0,005)	0,014** (0,005)	0,016* (0,007)	0,015* (0,007)	0,009* (0,004)	0,002 (0,004)	0,008 (0,006)	-0,000 (0,006)	0,025*** (0,007)	0,008 (0,006)	0,044** (0,015)	0,022 (0,013)
Millennials	-	-	0,008 (0,008)	0,011 (0,008)	-	-	-0,001 (0,007)	0,003 (0,008)	-	-	0,034* (0,014)	0,030* (0,013)
Cetismo* Millennials	-	-	0,003 (0,009)	-0,002 (0,009)	-	-	0,003 (0,008)	0,004 (0,008)	-	-	-0,025 (0,016)	-0,019 (0,015)
Polarização Ideológica (Temas Culturais)	-0,004* (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,003 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,001 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,005* (0,002)	0,001 (0,002)	-0,005* (0,002)	0,000 (0,002)
Polarização Ideológica (Temas Econômicos)	-0,001* (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,001* (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-	-	-	-
Polarização Afetiva (Candidatos)	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,034* (0,013)	-0,028* (0,012)	-0,034* (0,013)	-0,029* (0,012)
Controles:												
Zona Residencial	-	-0,011 (0,011)	-	-0,011 (0,011)	-	-0,021* (0,010)	-	-0,021* (0,10)	-	-0,010 (0,015)	-	-0,010 (0,015)
Sexo	-	0,007 (0,008)	-	0,006 (0,008)	-	-0,009 (0,007)	-	-0,009 (0,007)	-	-0,017 (0,011)	-	-0,017 (0,011)
Idade	-	-0,000 (0,000)	-	-	-	-0,000 (0,000)	-	-	-	-0,001* (0,000)	-	-
Escolaridade	-	-0,003 (0,002)	-	-0,003 (0,002)	-	0,000 (0,002)	-	0,001 (0,002)	-	-0,004 (0,003)	-	-0,004 (0,003)
Faixa de Renda	-	-0,005 (0,003)	-	-0,005 (0,003)	-	-0,005* (0,003)	-	-0,005* (0,002)	-	-0,003 (0,005)	-	-0,003 (0,005)
Interesse por Política	-	0,007 (0,005)	-	0,007 (0,005)	-	0,006 (0,004)	-	0,007 (0,005)	-	-	-	-
Redes de Participação	-	-0,080*** (0,005)	-	-0,080*** (0,005)	-	-0,046*** (0,004)	-	-0,046*** (0,004)	-	-0,144*** (0,006)	-	-0,144*** (0,006)

Rethinking electronic participation categories: an analysis of Legislative Assemblies' websites*

Repensando as categorias de participação eletrônica:
análise dos *websites* das Assembleias Legislativas

Licemar Vieira MELO [I]
Monika DOWBOR [II]
Roberta Carnelos RESENDE [III]

Abstract

This article presents a proposal for categorizing electronic participation (e-participation) based on an analysis of the websites of the 26 Brazilian Legislative Assemblies. From the perspective of a “representative democracy seen from below”, with different forms of relationship between the citizen and the State, and varying degrees of impact on the legislative process, this study identifies six levels of e-participation. Four levels correspond to a renaming of categories already proposed in the literature (Macintosh, 2004; Gomes, 2005; Tambouris, Liotas and Tarabanis, 2007) – informative, advisory, collaborative, and decision-making –, and two levels correspond to two new categories proposed in this study – citizens’ manifestations and propositional.

Keywords: digital democracy; political participation; e-participation levels; legislative assemblies.

Resumo

Este artigo apresenta uma proposta de categorização da participação eletrônica (e-participação) a partir da análise dos websites das 26 Assembleias Legislativas brasileiras. Na perspectiva de uma “democracia representativa vista de baixo”, com diferentes formas de relação entre o cidadão e o Estado, e grau de incidência variado sobre o processo legislativo, este estudo identifica seis níveis de e-participação, quatro deles correspondem a uma redesignação de categorias já propostas na literatura (Macintosh, 2004; Gomes, 2005; Tambouris, Liotas e Tarabanis, 2007) – informativo, consultivo, colaborativo e decisório – e outros dois níveis correspondem a duas novas categorias propostas neste estudo – manifestações dos cidadãos e propositivo.

Palavras-chave: democracia digital; participação política; níveis de e-participação; assembleias legislativas.



Introduction

The 1990s witnessed the beginning of a major technological revolution that changed how people produce, trade, conduct financial transactions, and even affect interpersonal relationships with the advent of the commercial internet on a global scale. Information and communication technology (ICT) and digitalization have also been absorbed by the State and its branches, as well as by the academic field, which started adding the adjectives "digital" or "electronic" to democracy, to describe this transformation process. Although the literature, for the most part, does not advocate the use of technology as a simple antidote to the crises and problems of liberal democracies, one of the facets highlighted by these studies is the potential to expand citizens' political participation beyond voting. This potential facilitates access to different stages of public policy-making and decision-making, though unequally distributed among citizens. This dimension of e-participation can be analyzed both from the perspective of citizens and civil society and from that of the State, analyzing how this potential is utilized or employed by States and their various powers. In this article, we focus our analysis on the forms of ICT usage employed by the State and, more specifically, by the Legislative Power, with a focus on electronic participation.¹ By centering on the ICT-mediated channels made available by the 26 Brazilian Legislative Assemblies on their portals for citizens, we aim to understand what these channels tell us about their possible use for expanding participation.

The question is based on the diagnosis of the crisis of representative liberal democracy and the prerogative to expand citizens' political participation beyond voting as one of the ways to strengthen existing democratic systems. The crisis of liberal and representative democracy has become such a popular topic that books dealing with it have become bestsellers and translated into several languages (Mounk, 2019; Levitsky & Ziblatt, 2018). This literature in Political Science analyzes the crisis of democracy on two fronts. The first is anchored, albeit not exclusively, in the concept of political culture and, through national surveys, captures individuals' perceptions of democracy as an ideal and its operationalization through democratic institutions and elected representatives. The diagnosis generally points to a democratic recession, expressed in declining confidence in the democratic regime, its institutions, and elected representatives, a trend present in various countries worldwide, both in the Global South and the Global North (Mounk, 2019). Although these analyses propose explanations that combine institutional and cultural aspects for such a crisis, they provide little information about democratic alternatives from the citizens' critical perspective on the current state of liberal democracies.

Another branch of studies points to the processes of democratic deconsolidation, which consist of the gradual erosion of the three basic conditions of democracy by democratically elected far-right governments: the opposition's ability to win elections and take power; the loss of independence of existing institutions to control the Executive Branch; and the prohibition or restriction of protests (opposition,

rule of law, and free expression) (Przeworski, 2019). This process has been detected in countries like Venezuela, Poland, Hungary, Turkey, and the USA (Levitsky, Ziblatt, 2018). Since the erosion occurs within the rules of democratic institutions, the voice of civil society and an opposition by political parties, along with reliable sources of information, constitute important instruments to prevent this process from resulting in the end of democracy.

The alternatives to representative liberal democracy, on a theoretical level, are abundant. The deepening of democracy, as a horizon, has already brought proposals such as deliberative democracy (Gutmann, Thompson, 2007), participatory democracy (Pateman, 1992), the reformulation of political representation (Young, 2006; Phillips, 2001), the introduction of Participatory Institutions (Almeida, Carlos, Silva, 2016), and the redistributive effects of democracy in terms of social accountability (Fox, 2015). Several of these proposals have been implemented. Brazil, for example, was a pioneer in the establishment of Participatory Institutions, expanding them to various sectors of public policies and at all three federal levels. Participatory budgeting, which allows local communities to decide on part of the public budget, was elevated to good practice by the UN and implemented in many countries. Thus, one way to democratize representation, as Urbinati (2006) suggests, is to ensure spaces for citizen participation in the political arena, allowing social demands to be expressed. This can reduce the gap between democracy and representation, as well as provide governments more responsive to these demands. In representative democratic contexts, this

participation can also be promoted and enhanced through the Internet, which leads us to the approach of Digital Democracy and, subsequently, to the analysis of technological devices that foster some form of electronic participation (e-participation).

The theoretical discussion on digital democracy and e-participation explores how ICTs, especially the internet, foster new forms of political participation and reinforce democratic practices. The international literature incorporates terms such as e-democracy, teledemocracy, cyberdemocracy, and digital democracy, highlighting different approaches to the use of technological tools to expand civic engagement. Models like those of Hagen (1997) and Macintosh (2004) classify levels of e-participation, from access to information to citizen empowerment with a direct impact on policy formulation. In Brazil, authors like Wilson Gomes and Rafael Sampaio highlight the potential of ICTs to enhance citizen participation in representative contexts, addressing aspects such as deliberation, transparency, and inclusion.

In summary, this literature establishes a hierarchy of e-participation forms, ranging from information access to decision-making participation, incorporating levels such as consultation, collaboration, and electronic engagement. This set of categories was compiled by us into a scale and applied to the channels found on the portals of the 26 Brazilian Legislative Assemblies.² However, the application of existing categories proved insufficient to cover all the empirical instances encountered, which led us to propose two additional categories - "Citizen Manifestations"

and "Propositional" - and to advocate for their inclusion as specific elements in a hierarchical scale of electronic participation.

The empirical study was conducted based on qualitative and quantitative research that analyzed the access and interaction channels available on the websites of the 26 Brazilian Legislative Assemblies for citizens. The objective was to identify which participation channels, referred to in the investigation as technological participation devices (TPDs), were offered by the websites of state legislative houses, and to analyze what they effectively allowed in terms of citizen participation. The research included two data collections carried out between August 2021 and March 2023. In the first stage, we used netnography (Kozinets, 2014) as a data collection technique, identifying the channels disclosed on the legislative websites and categorizing them based on four levels of e-participation present in the literature, which were used as analytical categories. In the second stage, through an exploratory study, we sought to verify if and how these channels worked and what they effectively allowed citizens in terms of participation. In this article, we follow the conception of participation shared by the authors we engage with (Macintosh, 2004; Gomes, 2005; and Tambouris, Liotas and Tarabanis, 2007) which involves means to be informed, inform one's vision to politicians, present complaints and criticisms, and co-formulate political decisions.

It was precisely in the first data collection, where we identified eight empirical channels of participation offered on the accessed legislative websites – Information Request, Deputies, Committees, Legislative Proposals, Public Hearings, Public Consultations, Ombudsman, and Submission of Legislative Suggestions – that we realized that not all these technological participation devices could be associated with the analytical categories of electronic participation we used, based on four levels of e-participation present in the literature. This prompted us to introduce two new e-participation levels, forming new analytical categories in our study.

With this overview, we begin this article with a brief discussion on the use of ICTs in democratic practices, revisiting approaches related to Digital Democracy, with an emphasis on the perspective that discusses the opening of spaces for political participation. Next, we compare electronic participation in the political arena, based on discussions on the topic found in literature. As the study that originated this article analyzed the participation channels available on the websites of the 26 Legislative Assemblies, we make a brief reference to recent studies that also analyzed these legislative portals. Finally, we present and justify the proposal for a new categorization of e-participation, whose different levels can serve as analytical categories for future academic research focused on studying the different participation channels made available by the State through digital mechanisms.

Digital democracy and political participation

The use of information technologies, including the internet, in democratic practices is part of both international and Brazilian academic debates. In the international context, where this approach originated, authors do not unanimously use a single term to refer to this discussion. Instead, there is a variety of expressions such as electronic democracy (e-democracy), teledemocracy, cyberdemocracy, and digital democracy. In the national debate, however, we observe that among Brazilian researchers, there appears to be a consensus around the term "digital democracy" to refer to this phenomenon. Despite the different expressions, it is evident that from the beginning, when the discussion about the use of ICTs (Information and Communication Technologies) in the political arena became part of the academic debate, there was a reference to the issue of political participation.

Starting with the international literature, Martin Hagen (1997), one of the first to address the use of the Internet in the political arena, used the term "electronic democracy" to refer to this phenomenon. He argued that the concepts corresponding to it should be understood as contemporary theories of political participation. Based on an analysis of specific historical, institutional, and cultural attributes of the U.S. political system, Hagen suggested introducing a typology of three different concepts of electronic democracy – Teledemocracy, Cyberdemocracy, and Electronic Democratization – that take into account the technology used, the form of democracy

assumed (direct or representative), and the dimension of political participation, which he considered the most vital for democracy and the political agenda to be followed.

Two other authors who used the term "electronic democracy" (e-democracy) were less optimistic about the expansion of participation. Clift (2004) argued that, despite the possibilities of expanding citizen participation through the Internet and the potential benefits for democratic practices, ICTs could also be used to protect and perpetuate the interests of already established actors. Subirats (2016) did not directly refer to the opening of spaces for social participation. For this author, electronic democracy refers to the "intention to improve, using the Internet politics, that is, the concrete form of the political system or regime and the relationships between institutions and citizenship" (Subirats, 2016, p. 59).

Using the concept of digital democracy, Hacker and Dijk (2000) addressed the use of information and communication technology (ICT) and computer-mediated communication (CMC) "for purposes of enhancing political democracy or the participation of citizens in democratic communication" (ibid., p. 1).

Pérez Luño (2014), referencing teledemocracy, associated the projection of New Technologies with "processes of political participation in democratic societies" (ibid., p. 13). Regarding the object of teledemocracy, this author argued that it relates to processes of political participation and "cybercitizenship," which does not only refer to the right to vote but encompasses everything related to the condition of being a citizen in democratic societies.

In the Brazilian academic debate, the first theoretical approaches to digital democracy emerged in the first decade of the 21st century, marked by references to societal participation in the political sphere through the Internet. Gomes (2005), considered the leading authority on the topic in Brazil, also discussed the expansion of citizen participation as one of the benefits of using the Internet in the political arena within contemporary democratic contexts. For this author, digital democracy corresponds to "the experience of the internet and compatible devices, all aimed at enhancing the potential for civil participation in the conduct of public affairs" (ibid., p. 217).

In this vein, Sampaio (2013) defined digital democracy as "the use of technologies to energize the political and democratic life of the nation, seeking constitutional modernization, decentralized decision-making, increased transparency, and the rights of citizens" (ibid., p. 59). Angelo et al. (2014) related it to the use of "new Information and Communication Technologies by democratic sectors to promote a more active and direct citizen participation in public decisions" (ibid., p. 3). This perspective highlights that social participation, mediated by ICTs, implies a potential to influence political decision-making.

The context in which the use of the internet is introduced into democratic practices is emphasized by Farranha (2016), who identifies spheres of political participation such as public control and debate. This author points out that the 1990s were characterized by State reform, which led to the introduction of a set of new procedures, including:

[...] the possibility of using the internet as a means to ensure greater access for citizens, dissemination of information, streamlining of services, and, to some extent, the intention to build mechanisms for consultation and participation. These mechanisms should provide greater interaction, control, engagement, and public debate, constituting a form of democracy that has come to be called digital democracy. (ibid., p. 22).

We perceive that the various approaches in the literature highlight the possibilities of opening spaces for social participation in the political arena, through the tools offered by technological devices, with different degrees of impact. Interested in comparing digital democracy from the perspective of opening channels for citizen political participation, through digital mechanisms, in the next section we direct the discussions to the theme of electronic participation, through a brief literature review on the topic.

E-participation

Electronic participation or e-participation is addressed by authors, such as those compared in the previous section of this article, who discuss the use of Information and Communication Technologies in democratic practices. It is worth questioning what type of participation these authors refer to. According to the type of participation, is there a difference in terms of the possibility of impacting political decision-making processes?

In the search for answers to these questions, we take, as a starting point, the presentation and analysis of the categories of electronic participation, found in the international and Brazilian literature, from three publications: (a) the article *Characterizing E-Participation in Policy-Making*, by British researcher Macintosh (2004); (b) the article *A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools*, by Greek researchers Tambouris, Liotas and Tarabanis (2007); and (c) the article *Digital Democracy and the Problem of Civil Participation in Political Decision-Making*, by Gomes (2005), which inserts this theme into the Brazilian debate.

In Macintosh's (2004) article, three levels of e-participation are presented, organized from the lowest to the highest degree of impact on political decision-making – e-enabling, e-engaging, and e-empowering – based on a study for the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) in which the author participated in 2001. The e-enabling level is related to access to information; e-engaging refers to consulting public opinion by the State, based on agendas pre-determined by it; and e-empowering is related to the active participation of citizens as producers of politics, therefore, with the power to influence policy formulation.

Gomes (2005) offers a categorization comprising five levels, which the author called degrees of digital democracy. From the 1st to the 5th degree, the possibilities of participation

via ICTs are described. Succinctly, based on the author, the degrees of digital democracy (DD) refer to: 1st degree of DD – the offer of online public services, to increase management efficiency; 2nd degree of DD – the political sphere open to consulting public opinion; 3rd degree of DD – the provision of information and accountability (public transparency); 4th degree of DD – online deliberation (the State is more open to social participation and the public can intervene deliberatively in the production of political decision); and, 5th degree of DD – the implementation of models of direct democracy and political decision-making by the public.

And the article by Tambouris, Liotas and Tarabanis (2007) presents an evaluation framework for e-participation projects and tools, developed as part of a European Commission-funded initiative that applied the framework to 19 e-democracy projects across Europe. The researchers recognize the three levels of e-participation, contained in the OECD report – and disseminated by Macintosh (2004) – and extend the categorization by adding two additional levels. For Tambouris, Liotas and Tarabanis (2007) e-participation is presented in five levels: e-inform, e-consult, e-involve, e-collaborate, and e-empowered.

The e-inform level corresponds to access to information; the e-consult is for public feedback to the State; the e-involve level comprises online work with the citizens to ensure that public concerns are understood and taken into account; the e-collaborate level

involves partnership between the government and citizens throughout the policy production process; and the e-empowered level comprises electronic participation in processes in which the final decision is in the hands of the public.

By appropriating ourselves in this literature, we realized that it was possible to group the categories presented under different nomenclatures, by the authors consulted, from what they encompassed, or allowed, in terms of electronic participation. In Chart 1, we present, from the discussions of the three publications consulted - Macintosh (2004), Gomes (2005) and Tambouris et al. (2007) – a categorization of e-participation that, from the scope, presents four distinct levels that we chose to organize them in an order that contemplates categories that go from the lowest to the highest level

of impact in the political decision-making process, following the logic used by the authors. Alongside the scope, we present, in the table below, the nomenclature used by the consulted authors.

The level of e-participation, related to access to information, is referred to in Macintosh (2004) as e-enabling, in Gomes (2005) as the 3rd degree of digital democracy, and in Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) as e-inform. For British researcher Macintosh (2004), this level of electronic participation requires making information accessible and understandable – in terms of ease of access and content of the information, respectively. Gomes (2005) associates it with providing information and accountability, aiming to promote public transparency for the citizens. For the Greek

Chart 1 – Scope and equivalence in the literature of e-participation categories

Abrangência	Equivalence in the literature
Access to citizen information	• Macintosh (2004): e-enabling. • Gomes (2005): 3rd degree of digital democracy. • Tambouris, Liotas and Tarabanis (2007): e-inform
Citizen consultation	• Macintosh (2004): e-engaging. • Gomes (2005): 2nd degree of digital democracy. • Tambouris, Liotas and Tarabanis (2007): e-consult.
Citizen collaboration	• Gomes (2005): 4th degree of digital democracy. • Tambouris, Liotas and Tarabanis (2007): e-collaborate.
Citizen political decision-making	• Macintosh (2004): e-empowering. • Gomes (2005): 5th degree of digital democracy. • Tambouris, Liotas and Tarabanis (2007): e-empowered.

Source: own elaboration, July 2021).

researchers, the level of information access is described as a participation channel that provides "citizens with important information concerning policies and citizenship online" (Tambouris, Liotas, and Tarabanis, 2007, p. 7).

These three terminologies introduced by Macintosh (2004), Gomes (2005), and Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) correspond to the level of e-participation concerning access to information, involving a state action towards citizens to account for its actions, promoting public transparency by ensuring access to public information.

The level of public opinion consultation is referenced in all three consulted publications. Macintosh (2004) calls this level e-engaging, Gomes (2005) calls it the 2nd degree of digital democracy, and Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) refer to it as e-consult. In Macintosh (2004), e-engaging aims to "the top-down consultation of citizens by government or parliament" (*ibid.*, p. 3). When defining the 2nd degree of digital democracy, Gomes (2005) highlights that it corresponds to consulting citizens by the State to gauge public opinion on already established topics or those that may become part of the public agenda, demonstrating some level of the political sphere's permeability to public opinion. Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) e-consult ratifies the idea of gathering feedback and alternatives from the public. The level of public opinion consultation is limited in that it is a channel for reactive social participation in a state initiative that holds the political agenda.

The level of collaboration is referred to as e-collaborate in Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007). These authors emphasize that

electronic collaboration requires a partnership between citizens and the government, where citizens actively participate in developing alternatives and identifying preferred solutions. Gomes (2005), defining the 4th degree of digital democracy, does not specifically mention collaboration but refers to online deliberation spaces where "the State becomes more permeable to popular participation, allowing the public not only to stay informed about the conduct of public affairs but also to intervene deliberatively in the production of political decisions" (*ibid.*, p. 219). In other words, this level depends on collaboration between the two: the State, which needs to open up to active social participation; and the citizens and/or civil society, who are invited to participate, no longer reactively as in the consultation level, but actively with the power to intervene in political decision-making.

Finally, the level of political decision-making power, which Macintosh (2004) and Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) refer to as e-empowering, and Gomes (2005) names the 5th degree of digital democracy. Macintosh emphasizes that, at this level, citizens emerge as producers and not just consumers of policy, meaning that by allowing citizens to participate in policy formulation, there is a facilitation for upward ideas to influence the political agenda (Macintosh, 2004). For Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007, p. 7), this level "is the placement of the final decision in the hands, thus implementing what the public decides". And, to Gomes (2005), at this level, the citizen not only controls but also produces the political decisions. The Brazilian researcher highlights that, as a result of the implementation of a 5th

degree digital democracy, "a State governed by online plebiscites would leave exclusively the functions of public administration to the political sphere" (*ibid.*, p. 219).

We emphasize that two categories, one presented in Gomes (2005) – 1st degree of digital democracy – and another in Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) – electronic involvement – are not included in Chart 1, one because we consider that it does not promote e-participation and the other because we believe it is an implicit aspect, and therefore, already covered in other categories.³

The analysis of the categories (levels) of e-participation found in the literature allowed us to establish a table (see Chart 1) showing that there is equivalence between them in the three consulted publications, even under different nomenclatures, in addition to other common points: the presentation of e-participation categories is done hierarchically – in increasing levels, supposedly starting from those in which social participation has no direct impact on political decision-making to those in which this participation can effectively influence or mean the political decision-making power of citizens, individually or collectively – and the use, in the explanation of most categories, of expressions such as State (broad expression), government, public administration, public management, suggesting that these categorizations are aimed at electronic participation initiatives promoted by the Executive Power.

Understanding that e-participation is one of the areas of discussion within the broader field of Digital Democracy studies, and that, according to Sampaio et al. (2022) and

Mendonça (2023), most studies in this field in Brazil focus on analyzing initiatives involving the use of ICTs by the Executive Branch, the research that gave rise to this article turned its attention to the use of digital mechanisms in the Legislative Branch, specifically the 26 State Legislative Assemblies, through their websites. Before doing so, however, we sought to identify the approaches already taken in other studies that also chose the portals of Brazilian Legislative Assemblies as their object of analysis.

Recent studies on legislative portals

In searching for academic research on state legislative websites in the two largest databases of theses and dissertations in Brazil—the portals of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) and the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD)—using the search terms “portals of Legislative Assemblies” and “websites of Legislative Assemblies,” we encountered just over half a dozen works, all recent. We observed that most of these studies focus on analyzing channels of access to information and public transparency in one (or a few) specific Legislative Assembly portal(s), such as the studies by Medeiros (2023), Ferreira (2023), Vasconcelos (2022), and Cruz (2022). Medeiros (2023) studied the management of legislative information and proposed the development of a policy for accessing bills in

the Legislative Assembly of Rio Grande do Norte (ALRN); Ferreira (2023) analyzed the portal of the Legislative Assembly of São Paulo (Alesp) from the perspective of public transparency and social control; Vasconcelos (2022) examined the oversight and public transparency of the Legislative Assembly of Ceará (Alece); and Cruz (2022) analyzed the use of the Access to Information Law from 2020 to 2022 in the Legislative Assemblies of the states in Brazil's northern region.

We highlight that studies that examined all the portals of the Legislative Assemblies also focused on issues strictly related to access to information and public transparency. This was the case with the investigation by Costa (2021), which identified the provision of information in the transparency sections and open data on the websites of the Legislative Assemblies, as well as the portals of the Federal Senate, the Chamber of Deputies, and five Municipal Chambers – Curitiba (PR), Goiânia (GO), Manaus (AM), Salvador (BA), and São Paulo (SP). However, when examining the influence of citizens in proposing laws through the portal of the Legislative Assembly of Minas Gerais, the research by Ladinho Júnior (2019) opened another perspective for research on legislative websites.

In addition to the search for academic research developed in Master's and Doctoral programs at Brazilian educational institutions – the seven works found and described above were produced in Master's courses – we need to reference the article by Braga, Mitozo, and Tadra (2016), which publishes the result of a study that analyzed the websites of the 26 Legislative Assemblies and the District Chamber to verify

data, on these portals, about the fulfillment, in the online environment, of the parliament's functions in terms of legislation, legitimation, representation, supervision, education, and participation, referring to the years 2014 and 2016. This work took into account the influence of socioeconomic and political factors on the performance of the parliaments' functions in the online environment and deepened the analyses, mainly, in the educational functions of the legislative houses.

The study published in this article differs from other approaches, which also analyzed legislative portals, by comparing the participation channels offered on the websites of the 26 Brazilian Legislative Assemblies with the analytical categories of e-participation present in the consulted literature, verifying that these were not sufficient to account for all the channels found in the empirical instance, we suggested a new categorization of e-participation, which encompasses the four existing levels in the literature (see Chart 1) and includes two new levels of electronic participation. This proposal for a new categorization of e-participation is presented below.

Proposal for a new categorization of e-participation

The academic research that led to a new proposal for the categorization of e-participation had the participation channels available on the websites of the 26 Legislative Assemblies as its study object. Eight different participation channels were found, which,

in the research, we called Technological Participation Devices (TPDs). As we did not find, in the literature, specific categorizations of e-participation aimed at the Legislative Power, we chose to collect the data using, as analytical categories, the four levels of e-participation found in the literature, which we described in Chart 1, and include: access to information, consultation, collaboration, and the political decision-making power of citizens. However, when trying to relate the participation channels identified on the 26 legislative websites with the four levels of e-participation described in Chart 1, we realized that of the eight channels found empirically, two did not correspond to any of these levels. In Chart 2, we specify

the eight different channels identified on the legislative portals and the function of each in the perspective of promoting e-participation.

We emphasize that we associate the channels "Request for Information," "Deputies," "Committees," and "Legislative Proposals" with the level of e-participation that encompasses citizens' access to information; while the channels "Public Hearings" and "Public Consultations" are associated with the level of e-participation corresponding to citizen consultation. However, when accessing the legislative websites, we did not find any channel that could be associated with the levels of collaboration and decision-making power of citizens.

Chart 2 – Participation channels found empirically x function of e-participation promotion channels

Name of participation channel found on the websites of the legislative assemblies	Function of the channel in promoting e-participation
Public hearings	Allow citizens to participate online in public hearings promoted by the Legislative Assemblies, enabling the legislative houses to access public opinion.
Public consultations	Allow citizens to participate in online public consultations promoted by the Legislative Assemblies, enabling the legislative houses to access public opinion.
Committees	Allow citizens to access information online about parliamentary committees, such as their functions, member deputies, and the activities carried out.
Deputies	Allow citizens to access information online about the parliamentary activities of state deputies.
Ombudsman	Allow the online submission of various manifestations of citizenship to the Legislative Power.
Submission of legislative suggestion	Allow citizens to submit legislative proposal suggestions online.
Legislative proposals	Allow citizens to follow the progress of legislative proposals.
Request for information	Allow users to send requests for access to information.

Source: research data (August/2022).

With the identification, on the Legislative Assemblies' portals, of the channels "Ombudsman" – intended for the registration of various types of citizen manifestations, such as criticisms, complaints, denunciations, and compliments – and "Submission of Legislative Suggestion," which enables citizens to specifically submit legislative proposal suggestions via the websites, we suggest including levels of e-participation that we call citizen demonstrations and proposals. In that case, on their initiative, and not to respond to a demand from the State, citizens can position themselves in different ways before the Legislative Branch; and in the latter, because we believe that this is what citizens do (they propose), concerning the Legislative Branch's core activity, when sending law proposals through the legislative suggestion channel.

Based on the participation channels found empirically, we suggest a categorization of e-participation that includes: (1) the four levels of e-participation already present in the literature – which share essences but appear with different nomenclature, described in Chart 1; (2) the two new levels of e-participation that we propose. We also highlight that, when thinking about nomenclature for the six levels of e-participation, we observe the perspective of this investigation, which is that of "representative democracy seen from below," aiming to understand what the channels provided on the legislative portals enable for citizens.

The categorization we propose, therefore, consists of six levels of e-participation,⁴ arranged hierarchically, from levels we evaluate as having the least power of influence to those

with the greatest power of influence on political decision-making, as shown in Chart 3, which we present below.

We renamed *Level 1* of this categorization as *Informative*. It encompasses the information access channels provided by the State to citizens; already covered by Macintosh (2004) as electronic enabling; by Gomes (2005) as the 3rd degree of digital democracy; and by Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) as electronic informing. In our empirical case, it corresponds to the channels: Request for Information, Deputies, Committees, Legislative Proposals.⁵

Level 2 as Citizen Manifestations. This level corresponds to citizens' initiatives to actively send various contents to the State from their agendas, thus amplifying their voice. We found on the legislative portals the possibility of sending 22 different types of manifestations through the Ombudsman channel, such as acknowledgment, evaluation of actions or omissions of Parliament, criticism, unclear demand, denunciation, doubt, compliment, e-SIC; information (request for access to information or Request for information-document), request, call drop, questioning, issues related to the Deputies' performance in the exercise of the mandate, complaint, protocol resubmission, representations, simplify, request, request for action, unanswered request, suggestion, and others.⁶

Level 3 as Consultative. It refers to the consultation of the State with society, already presented by Macintosh (2004) as electronic engagement; by Gomes (2005) as the 2nd degree of digital democracy; and by Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) as electronic consultation.⁷

Chart 3 – Proposal for categorizing e-participation into six levels

Level	Name	Presence in literature	Examples in empirical instance
1	Informative	• Macintosh (2004) e-enabling • Gomes (2005) 3rd degree of digital democracy • Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) e-inform	Channels: Request for Information, Deputies, Committees, Legislative Proposals
2	Citizen manifestations	Proposed new category	Ombudsman channel
3	Consultative	• Macintosh (2004) e-engaging • Gomes (2005) 2nd degree of digital democracy • Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) e-consult	Channels: Public Hearings Public Consultations
4	Propositional	Proposed new category	Legislative proposal submission channel
5	Collaborative	• Gomes (2005) 4th degree of digital democracy • Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) e-collaborate	Channel: online interactive and deliberative meetings (forums)
6	Decision-making	• Macintosh (2004) : e-empowering • Gomes (2005) 5th degree of digital democracy • Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) e-empower	Channel: online plebiscites

Source: own elaboration (January/2023).

*Level 4 as Propositional.*⁸ It encompasses the possibilities for citizens to propose something to the State and, in the case of the Legislative Assemblies, it refers to the exclusive channel on the websites for submitting legislative suggestions.⁹ This level of e-participation that we suggest demonstrates an empowerment of citizens who start to find space in some legislative portals to propose new law projects on topics that interest them.

Level 5 as Collaborative because it brings forth the essence of collaboration between the State and citizens, already addressed in Gomes

(2005) as the 4th degree of digital democracy and in Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) as electronic collaboration, which implies joint deliberation between the State and social actors.¹⁰

Finally, *Level 6, as Decision-Making*, which corresponds to electronic participation where citizens have political decision-making power, as discussed in Macintosh (2004) and in Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) as electronic empowerment, and in Gomes (2005) as the 5th degree of digital democracy.¹¹

Listing all the levels of the categorization we propose, in terms of the possibility of influence on political decision-making, and justifying the hierarchical arrangement of the levels from informative to decision-making, we assess that:

a) Informative has the least power of influence, as it only corresponds to citizens' access to public information;

b) Citizen Manifestations, which encompasses citizens' initiatives, based on their own demands, to express themselves before the State, such as sending criticisms, denunciations, complaints, has more potential for citizen influence on political decision-making than Informative;

c) Consultative can influence more than Informative and Citizen Manifestations, as it refers to an initiative that comes from the State towards citizenship (the State submits some issue for citizens' evaluation to access public opinion);

d) Propositional has more influence than the previous three, as it refers to citizens' submission of legislative suggestions, encompassing the main activity of the Legislative Power, which is to propose and approve new legislation within its scope;

e) Collaborative can influence more than the previous four, as it involves socio-state interaction, including the process of joint deliberation;

f) Decision-making has more influence than the previous five, as it is the citizenship that is responsible for the political decision-making process.

Despite not identifying, in the analyzed empirical instance, e-participation channels corresponding to the collaborative and

decision-making levels, we believe that these categories remain valid for other studies that analyze electronic participation channels in the political arena.

Final considerations

In concluding this article, we highlight that the discussion about the availability, by the State, of political participation channels through electronic means takes place in a context of contemporary democratic innovations, within a scenario where the crisis of representative democracy or representative institutions is being discussed. This debate belongs to the field of studies in Brazil known as Digital Democracy, which pertains to the use of Information and Communication Technologies (ICTs), especially the Internet, in democratic practices.

The theoretical debate around the levels of e-participation reflects the complexity and diversity of approaches to the use of ICTs in democratic practices, particularly regarding political participation. International and Brazilian literature recognizes different dimensions and categories of e-participation, organized in hierarchies that range from basic levels, such as access to information, to more advanced levels, such as citizen empowerment in political decision-making. Macintosh (2004) was a pioneer in establishing three levels of e-participation – electronic enabling, electronic engagement, and electronic empowerment, which range from simple access to information to active participation in policy formulation. Other studies, such as Gomes (2005), expanded this categorization to five levels, encompassing

everything from the provision of online public services to the implementation of direct democracy. The research by Tambouris, Liotas, and Tarabanis (2007) offered a similar view by highlighting the growing citizen participation in the decision-making process. These different theoretical approaches reveal a dynamic panorama, in which the degree of citizen influence on political decisions varies according to the technological tools provided and the participation spaces opened by the State, reflecting the multiple forms of digital participation in the democratic context.

In addition to what the literature already contemplated in terms of levels of electronic participation, the identification of participation channels provided on the 26 legislative portals in Brazil we analyzed led us to realize that those levels, discussed in the literature and used as analytical categories, did not account for what we found empirically. In this sense, we suggest two new levels and, finally, a new categorization of e-participation.

The first, named Citizen Manifestations, broadens the range of possibilities for citizens' positions, from criticism to denunciation. The second, Propositional, enables citizens and civil society to submit legislative proposals.

Our proposed categorization consists of six levels: four previously discussed in the literature (Macintosh, 2004; Gomes, 2005; Tambouris, Liotas, and Tarabanis, 2007), and two newly introduced by us. This new categorization suggests a specific nomenclature for these six levels, based on the perspective of "representative democracy seen from below,"

considering what each level represents for the citizen. In this sense, we propose the following categorization of e-participation:

- Level 1: Informative – encompasses all channels that allow citizens access to public information.
- Level 2: Citizen Manifestations (a category we propose to include) – includes the channel(s) that allow citizens, based on their own agendas, to express themselves before the State.
- Level 3: Consultative – encompasses the channels that allow the State to access public opinion.
- Level 4: Propositional (category we propose to include) – refers to the channel(s) that enable citizens to propose legislative suggestions.
- Level 5: Collaborative – encompasses the channels that allow socio-state interactions, in which citizens participate deliberatively.
- Level 6: Decision-Making – includes the channels through which citizens exercise political decision-making power.

In conclusion, we emphasize that the e-participation categories presented in this article were initially intended for analyzing electronic participation in the Legislative Power. However, we consider that they can also be used to analyze e-participation in Executive Power initiatives, as Executive Power websites, at different levels, even by law,¹² have the Ombudsman channel. Additionally, there are websites, such as the Federal Government's, that offer platforms like Fala.BR,¹³ allowing citizens to submit suggestions for improvements in public service delivery.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1140-0929>

Pesquisadora autônoma. Passo Fundo, RS/Brasil.
licemarvm@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-1845-046X>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Enfermagem e Saúde Coletiva. Porto Alegre, RS/Brasil.
mdowbor@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0001-6369-6672>

Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. Salvador, BA/Brasil
roberta_carnelos@yahoo.com.br

Notes

- (*) The proposal presented here is originally discussed in the thesis “De panfletos eletrônicos a canais efetivos: uma análise dos dispositivos tecnológicos de participação dos websites das Assembleias Legislativas”, de Melo, L. V. (2003). Available at: <https://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/12947>
- (1) In the research presented here, we opted to consider the electronic participation channels made available by the State and not those that could be used by civil society, such as electronic petitions, for example. This justified the focus on the feasibility of the research, which covered 26 Legislative Assemblies.
- (2) The Legislative Assembly is the legislative body of each state in Brazil, with the function of elaborating, discussing and approving legal norms, as well as supervising and controlling the actions of the Executive Branch, in its area of competence.
- (3) In the case of Gomes (2005), we consider that the 1st degree of digital democracy – related to citizens’ access to online public services, encompassing initiatives that seek the efficiency of management and the reduction of Public Administration costs through the replacement of state bureaucracy with what the author called “digital bureaucracy” (p. 219) – analyzes the use of digital tools from the perspective of public management and not electronic participation. For the Greek authors, the category of electronic involvement encompasses “working online with the public throughout a process to ensure that the public concerns are understood and taken into consideration” (Tambouris, Liotas, and Tarabanis, 2007, p. 7). However, our understanding is that electronic involvement is implicit in other analytical categories of e-participation, such as those that encompass citizen consultation (allowing the State to access public opinion) and citizen collaboration (implying joint discussion and deliberation between the State and citizens).
- (4) Four of them correspond to a renaming of categories already proposed in the consulted literature (Macintosh, 2004; Gomes, 2005; Tambouris, Liotas, and Tarabanis, 2007) – informative, consultative, collaborative, and decision-making – and the other two levels correspond to the new categories we propose – citizen manifestations and propositional.

- (5) Among the 26 legislative portals analyzed, we found a total of 107 participation channels, of which 74, corresponding to about 70% of the total, belonged to level 1 of e-participation.
- (6) The Legislative Power is not yet subjected to an Ombudsman law, as is the case with the Executive Power. However, there is Bill 10.844/2018, which addresses the issue, currently being processed in the Chamber of Deputies.
- (7) In the universe of 26 assemblies, we found only eight consultative channels, with 3 for public hearings and 5 for public consultations. These 8 consultative channels correspond to 7% of the total e-participation channels found in the empirical research.
- (8) The Propositional level differs from the Citizen Manifestations level, as the former receives exclusive suggestions for legislative proposals, while the latter receives general suggestions such as, for example, the organization of a public hearing to discuss a topic of public interest or the submission of a bill for public consultation.
- (9) Out of the total of 107 technological participation devices identified in the empirical research, only three were propositional, which represents about 2% of the total devices identified empirically.
- (10) In the empirical instance of the researched universe, we did not find any channels at the Collaborative level of e-participation.
- (11) We did not find any channel in the empirical instance, such as an electronic plebiscite, that corresponded to this level of e-participation.
- (12) Federal Law 13.460/2017 provides for the participation, protection, and defense of the rights of users of public administration services. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm.
- (13) Available at: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>.

References

- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. (2016). Efetividade da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, v. 22, pp. 250-285.
- BRASIL (2011). Lei Federal n. 12.527/2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 ago 2021.
- _____. (2017). Lei Federal n. 13.460/2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 20 abr 2022.
- CLIFT, S. (2004). "E-democracy, e-governance and public network". In: VON ROBERT, A. G.; LUTTERBECK, B. *Open-Source-Jahrbuch*. Berlin, Lehmanns Media. Disponível em: http://www.opensourcejahrbuch.de/download/jb2004/chapter_04/IV-5-Clift.pdf. Acesso em: 12 jun 2023.

- COSTA, G. (2021). *Transparência e dados abertos no ecossistema legislativo brasileiro: do desempenho dos Legislativos às apropriações pelos infomediários*. Dissertação de mestrado. Salvador, Universidade Federal da Bahia. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11496009#. Acesso em: 17 out 2023.
- CRUZ, A. M. S. (2022). *Assembleias Legislativas do Norte: um estudo sobre a utilização da lei de acesso à informação nos anos de 2020 a 2022*. Dissertação de mestrado. Boa Vista, Universidade Federal de Roraima. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11766348#. Acesso em: 16 out 2023.
- FARRANHA, A. C. (2016). “Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise entre o caminho da democracia representativa e a democracia digital”. In: PINHO, J. A. G. *Artefatos digitais para a mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador, Edufba (on-line).
- FERREIRA, R. G. (2023). *Transparência pública e controle social: uma análise do portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp)*. Dissertação de mestrado profissional. Franca, Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13746015#. Acesso em: 16 out 2023.
- FOX, J. A. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, v. 72, n. 3, pp. 346-361.
- GOMES, W. (2005). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*. Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, São Leopoldo, RS, v. 2, n. 3, pp. 214-222.
- _____. (2011). “Participação política online: questões e hipóteses de trabalho”. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre, Sulina, pp. 19-45.
- _____. (2018). “A democracia no mundo digital: história, problemas e temas”. SILVEIRA, S. (org.). *Coletânea Democracia Digital*. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/stateless-inctdd-website/2019/03/e2a3d5ec-a-democracia-no-mundo-digital-wilson-gomes.pdf>. Acesso em: 12 abr 2019.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. (2007). O que significa democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 1, n. 1, pp. 17-78.
- HACKER, K. L.; DIJK, J. van (2000). “What is digital democracy?”. In: HACKER, K.; DIJK, J. van. *Digital democracy, issues of theory and practice*. Londres, Sage Publications. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266014949_What_is_Digital_Democracy. Acesso em: 23 jun 2023.
- HAGEN, M. (1997). *A tipology of eletronic democracy*. Alemanha, Justus Liebeg University Giessen.
- KOZINETTS, R. V. (2014). *Netnografia: realizando pesquisa etnográfica online*. Porto Alegre, Penso Editora.
- LADINHO JÚNIOR, G. S. (2019). *Participação cidadã e Poder Legislativo estadual: estudo da influência do cidadão na proposição de leis por intermédio do portal da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/436>. Acesso em: 16 out 2023.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro, Zahar.

- MACINTOSH, A. (2004). Characterizing E-Participation in Policy-Making. In: 40th Hawaii International Conference on System Sciences, Big Island. *Proceedings...* v. 27, n. 6. Disponível em: <https://www.computer.org/csdl/pds/api/csdl/proceedings/download-article/12OmNwoPttU/pdf>. Acesso em: 24 jun 2023.
- MEDEIROS, S. A. J. de (2023). *Gestão da informação legislativa: proposta de desenvolvimento de política de acesso aos projetos de lei da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte*. Dissertação de mestrado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/53090>. Acesso em: 16 out 2023.
- MELO, L. V. (2023). *De panfletos eletrônicos a canais efetivos: uma análise dos dispositivos tecnológicos de participação nos websites das Assembleias Legislativas*. São Leopoldo, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Disponível em: <https://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/12947>. Acesso em: 13 maio 2024.
- MENDONÇA, R. F. (2023). “Uma agenda de reflexões sobre parlamento e democracia digital”. In: BERNARDES, C. B.; MITOZO, I.; BRAGA, S.; SILVA, S. P. *Parlamento digital: conceitos e práticas*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- MOUNK, Y. (2019). *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo, Companhia das Letras.
- O'DONNELL, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 44, pp. 27-54.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (2014). Teledemocracia, cibercidadania y derechos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 4, n. 2, pp. 8-46.
- PHILLIPS, A. (2001). De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis v. 9, n. 1, pp. 268-290.
- PRZEWORSKI, A. (2019). “Invisible sabotagem”. In: ZAKOWSKI, J. (org.). *Concilium Civitas – Almanac*. Varsóvia, Fundacja Collegium Civitas.
- SAMPAIO, R. (2013). Democracia digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 4, n. 1-2, pp. 55-79. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/33449/21574>. Acesso em: 20 set 2023.
- SAMPAIO, R. C.; BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M. C.; ALISSON, M. B.; SILVA, T. P. F. B. (2019). Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). *Revista do Serviço Público*, v. 70, pp. 693-734. On-line.
- SAMPAIO, R. C. ; FREITAS, C. S. de; KLEINA, N. C. M.; MARIOTO, D. J. F.; NICHOLS, B. W.; SILVA, T. P. F. B.; ALISON, M. B.; BOZZA, G. A.; HAUSEN, V. (2022). O campo da democracia digital brasileira: uma análise cientométrica de artigos publicados entre 1999 e 2020. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 37. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/Rhx7P8zwYwtZpChry8p75Tf/?lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2023.
- SUBIRATS, J. (2016). “¿Podemos seguir haciendo lo que hacíamos? Elementos de debate sobre democracia y Administración Pública para la nueva época”. In: SCHNEIDER, C. (org.). *Democracia digital: cambios en la gestion, el gobierno y la política en América Latina y España*. Avellaneda, Undav Ediciones.

- TAMBOURIS, E.; LIOTAS, N.; TARABANIS, K. (2007). A framework for assessing eparticipation projects and tools. In: 40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'07). Waikoloa, HI, USA. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/4076551> Acesso: 16 nov 2021. *Proceedings...*
- URBINATI, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 67, pp. 191-228.
- VASCONCELOS, T. (2022). *Controladoria e transparência pública: o caso da Assembleia Legislativa do Ceará*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13358105#. Acesso em: 16 out 2023.
- YOUNG, I. M. (2006). Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 67, pp. 139-190.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Carolina Obem Ferraz, email: traduzcarol@gmail.com

Received: July 4, 2024
Approved: January 2, 2025

Repensando as categorias de participação eletrônica: análise dos *websites* das Assembleias Legislativas*

Rethinking electronic participation categories:
an analysis of Legislative Assemblies' websites

Licemar Vieira MELO [I]
Monika DOWBOR [II]
Roberta Canelos RESENDE [III]

Resumo

Este artigo apresenta uma proposta de categorização da participação eletrônica (e-participação) a partir da análise dos *websites* das 26 Assembleias Legislativas brasileiras. Na perspectiva de uma “democracia representativa vista de baixo”, com diferentes formas de relação entre o cidadão e o Estado, e grau de incidência variado sobre o processo legislativo, este estudo identifica seis níveis de e-participação, quatro deles correspondem a uma redesignação de categorias já propostas na literatura (Macintosh, 2004; Gomes, 2005; Tambouris, Liotas e Tarabanis, 2007) – informativo, consultivo, colaborativo e decisório – e outros dois níveis correspondem a duas novas categorias propostas neste estudo – manifestações dos cidadãos e propositivo.

Palavras-chave: democracia digital; participação política; níveis de e-participação; assembleias legislativas.

Abstract

This article presents a proposal for categorizing electronic participation (e-participation) based on an analysis of the websites of the 26 Brazilian Legislative Assemblies. From the perspective of a “representative democracy seen from below”, with different forms of relationship between the citizen and the State, and varying degrees of impact on the legislative process, this study identifies six levels of e-participation. Four levels correspond to a renaming of categories already proposed in the literature (Macintosh, 2004; Gomes, 2005; Tambouris, Liotas and Tarabanis, 2007) – informative, advisory, collaborative, and decision-making –, and two levels correspond to two new categories proposed in this study – citizens’ manifestations and propositional.

Keywords: digital democracy; political participation; e-participation levels; legislative assemblies.



Introdução

A década de 1990 testemunhou o início de uma grande revolução tecnológica que mudou a maneira como as pessoas produzem, comercializam, realizam transações financeiras e que afeta, inclusive, as relações interpessoais a partir do surgimento comercial da internet em escala mundial. A tecnologia de informação e comunicação (TIC) e a digitalização também foram absorvidas pelo Estado e pelos seus Poderes, bem como pelo campo acadêmico, que passou a acrescentar à democracia as adjetivações “digital” ou “eletrônica” para descrever esse processo de transformações. Embora a literatura, em sua maioria, não faça apologia pura e simples ao uso da tecnologia como antídoto para as crises e os problemas das democracias liberais, uma das facetas ressaltadas por esses estudos é o potencial da ampliação da participação política dos cidadãos para além do voto. Esse potencial consiste em facilitar o acesso a diversas etapas da produção de políticas públicas e dos processos decisórios (ainda que não igualmente distribuídos entre os cidadãos e com diferentes graus de incidência). Essa dimensão da e-participação pode ser analisada tanto pela perspectiva dos cidadãos e da sociedade civil quanto pela do Estado, analisando como esse potencial é aproveitado ou utilizado pelos estados e seus diversos poderes. Neste artigo, voltamos nosso olhar de análise para as formas de uso das TICs empregadas pelo Estado e, mais especificamente, pelo Poder Legislativo, com o foco na participação eletrônica.¹ Ao colocar no centro os canais mediados pelas TICs disponibilizados para os cidadãos pelas 26 Assembleias Legislativas brasileiras em seus

portais, visamos entender o que esses canais nos dizem sobre seu possível aproveitamento para a ampliação da participação.

A pergunta tem como pano de fundo o diagnóstico da crise de democracia liberal representativa e a prerrogativa de ampliar a participação política dos cidadãos para além do voto como um dos caminhos para fortalecer os sistemas democráticos existentes. A crise da democracia liberal e representativa se tornou um assunto tão popularizado que os livros que dela tratam viraram *bestsellers* e foram traduzidos para diversas línguas (Levitsky e Ziblatt, 2018; Mounk, 2019). Essa literatura da Ciência Política analisa a crise da democracia em dois flancos. O primeiro ancora-se, ainda que não exclusivamente, no conceito de cultura política e, por meio de pesquisas nacionais (*surveys*), captura a percepção de indivíduos sobre a democracia enquanto ideal e sobre sua operacionalização por meio de instituições democráticas e representantes eleitos. O diagnóstico aponta, em geral, para uma recessão democrática que se expressa na queda de confiança no regime democrático, em suas instituições e nos representantes eleitos, enquanto tendência presente em diversos países do mundo, tanto no Sul quanto no Norte Global (Mounk, 2019). Embora essas análises proponham explicações que combinam aspectos institucionais e culturais para tal crise, pouco nos informam sobre as alternativas democráticas, na visão de cidadãos críticos, ao atual estado das democracias liberais.

Outro flanco dos estudos aponta para os processos de desconsolidação democrática que consistem na paulatina erosão das três condições básicas da democracia por governos de extrema-direita eleitos democraticamente:

a capacidade da oposição de ganhar eleições e assumir o poder; a perda da independência das instituições existentes para controlar o Poder Executivo; e a proibição ou restrição de protestos (oposição, Estado de Direito e livre expressão) (Przeworski, 2019). O processo de desconsolidação democrática foi detectado em países como Venezuela, Polônia, Hungria e Turquia, bem como nos EUA (Levitsk e Ziblatt, 2018). Como a erosão ocorre dentro das regras das instituições democráticas, a voz da sociedade civil organizada e uma oposição organizada por partidos políticos, assim como fontes fidedignas de informação constituem importantes instrumentos para impedir que esse processo resulte no fim da democracia.

As alternativas à democracia liberal representativa, no plano teórico, são abundantes. O aprofundamento democrático, enquanto horizonte, já trouxe propostas como a democracia deliberativa (Gutmann, Thompson, 2007), a democracia participativa (Pateman, 1992), a reformulação da representação política (Phillips, 2001; Young, 2006), a introdução de Instituições Participativas (Almeida, Carlos e Silva, 2016) e os efeitos redistributivos da democracia em termos de *accountability* social (Fox, 2015). Diversas dessas propostas foram implementadas. O Brasil, por exemplo, foi pioneiro na constituição de instituições participativas, ampliando-as para vários setores de políticas públicas nos três níveis federativos. O orçamento participativo, que permite que comunidades locais decidam sobre parte do orçamento público, foi elevado ao estatuto de boa prática pela Organização das Nações Unidas (ONU) e implementado em muitos países. Assim, uma das formas de democratizar a representação, numa menção à expressão utilizada por Urbinati (2006), é garantir espaços para

a participação dos cidadãos na arena política através dos quais as demandas sociais possam ser expressas. Isso pode reduzir o descompasso entre a democracia e a representação, além de proporcionar governos mais responsivos a essas demandas. Em contextos democráticos representativos, essa participação pode ser promovida e potencializada também por meio da internet, o que nos leva à abordagem da democracia digital e, em seguida, à análise de dispositivos tecnológicos que fomentam alguma forma de participação eletrônica (e-participação).

A discussão teórica sobre democracia digital e e-participação explora como as TICs, em especial a internet, podem promover novas formas de participação política e fortalecer práticas democráticas. A literatura internacional incorpora termos como e-democracia, teledemocracia, ciberdemocracia e democracia digital, evidenciando diferentes abordagens sobre o uso de ferramentas tecnológicas para ampliar o engajamento cívico. Modelos como os de Hagen (1997) e Macintosh (2004) classificam níveis de e-participação desde o acesso à informação até o empoderamento cidadão com impacto direto na formulação de políticas. No Brasil, autores como Gomes (2011 e 2018) e Sampaio (2013) destacam o potencial das TICs para incrementar a participação cidadã em contextos representativos, abordando aspectos como deliberação, transparência e inclusão.

Em síntese, essa literatura preocupou-se em estabelecer uma hierarquização entre as diversas formas de e-participação que vão desde o acesso à informação até a participação na decisão, incluindo níveis como consulta, colaboração e envolvimento eletrônico. Esse conjunto de categorias foi compilado por nós em uma escala e aplicado aos canais encontrados nos portais das 26 Assembleias Legislativas

brasileiras.² Contudo, a aplicação das categorias existentes mostrou-se insuficiente para abarcar todas as instâncias empíricas encontradas, o que nos levou a propor duas categorias adicionais – “Manifestações dos cidadãos” e “Propositiva” – e a defender sua inclusão como elementos específicos em uma escala hierarquizada de participação eletrônica.

O estudo empírico foi realizado com base em uma pesquisa de caráter qualiquantitativo que analisou os canais de acesso e interação disponibilizados nos *websites* das 26 Assembleias Legislativas brasileiras aos cidadãos. O objetivo foi identificar quais eram os canais de participação, denominados na investigação como dispositivos tecnológicos de participação (DTPs), ofertados pelos *websites* das casas legislativas estaduais e analisar o que eles efetivamente permitiam em termos de participação cidadã. A pesquisa incluiu duas coletas de dados, realizadas entre agosto de 2021 e março de 2023. Na primeira etapa, utilizamos a netnografia (Kozinets, 2014) como técnica de coleta de dados, identificando os canais divulgados nos *websites* legislativos e categorizando-os com base em quatro níveis de e-participação presentes na literatura, que foram utilizados como categorias analíticas. Na segunda etapa, a partir de um estudo exploratório, buscamos verificar se e como esses canais funcionavam e o que permitiam, efetivamente, ao cidadão em termos de participação. Seguimos, neste artigo, a conceituação de participação compartilhada pelos autores com os quais dialogamos (Gomes, 2005; Macintosh, 2004; Tambouris, Liotas e Tarabanis, 2007) e que envolve desde os meios para ser informado, informar sua visão aos políticos, apresentar queixas e críticas até coformular as decisões políticas.

Foi justamente na primeira coleta de dados, na qual identificamos oito canais empíricos de participação ofertados nos *websites* legislativos acessados – Solicitação de Informações, Deputados, Comissões, Propostas Legislativas, Audiências Públicas, Consultas Públicas, Ouvidoria e Envio de Sugestão Legislativas –, que percebemos que nem todos esses dispositivos tecnológicos de participação podiam ser associados às categorias analíticas de participação eletrônica que utilizamos a partir de quatro níveis de e-participação presentes na literatura. A partir disso, passamos a propor a inclusão de dois novos níveis de e-participação que, no estudo que originou este artigo, configuraram-se em novas categorias analíticas.

Com tal panorama, iniciamos este artigo realizando uma breve discussão sobre a utilização das TICs em práticas democráticas, revisitando abordagens relacionadas à democracia digital, com ênfase na perspectiva que discute a abertura de espaços para a participação política. Na sequência, cotejamos a participação eletrônica na arena política a partir de discussões sobre o tema encontradas na literatura – como no estudo que deu origem a este artigo e analisou os canais de participação disponíveis nos *websites* das 26 Assembleias Legislativas, fizemos uma breve referência aos estudos recentes que também analisaram esses portais legislativos. Por fim, apresentamos e justificamos a proposta de uma nova categorização da e-participação, cujos diferenciados níveis poderão servir como categorias analíticas para futuras pesquisas acadêmicas focadas no estudo dos diferentes canais de participação disponibilizados pelo Estado por meio de mecanismos digitais.

Democracia digital e participação política

O uso das tecnologias de informação, entre elas a internet, em práticas democráticas, faz parte dos debates acadêmicos internacional e nacional. No âmbito internacional, no qual a abordagem se originou, os autores não são unânimes em utilizar uma única expressão para se referir a essa discussão, mas, ao contrário, há uma variedade delas, como democracia eletrônica (*e-democracia*), teledemocracia, ciberdemocracia e democracia digital. Quanto ao debate nacional, percebemos que, entre os pesquisadores brasileiros, há um aparente consenso em torno de uma denominação para se referir ao fenômeno, o de democracia digital. Com distintas expressões, verificamos que, desde o início, quando a discussão sobre o uso das TICs na arena política passou a integrar o debate acadêmico, houve referência à questão da participação política.

Começando pela literatura internacional, Hagen (1997), um dos primeiros a abordar a utilização da internet na arena política, usou a expressão democracia eletrônica para se referir a esse fenômeno e defendeu que os conceitos correspondentes a ela devem ser compreendidos como teorias contemporâneas de participação política. A partir da análise de atributos históricos, institucionais e culturais específicos do sistema político norte-americano, esse autor sugeriu que fosse introduzida uma tipologia de três conceitos diferentes de democracia eletrônica – teledemocracia, ciberdemocracia e democratização eletrônica – que levasse em consideração a tecnologia utilizada,

a forma de democracia pressuposta (direta ou representativa) e a dimensão da participação política, considerada a mais vital para a democracia e para a agenda política a ser seguida.

Dois outros autores que utilizaram a expressão democracia eletrônica (*e-democracy*) foram menos otimistas em termos de ampliação da participação. Clift (2004) ponderou que, apesar das possibilidades de ampliação da participação cidadã através da internet e prováveis implicações em benefício das práticas democráticas, as TICs também poderiam ser utilizadas para proteger e perpetuar interesses dos atores já inseridos. Subirats (2016) não fez referência direta à abertura de espaços para participação social. Para este autor a democracia eletrônica se refere à “[...] intenção de melhorar, usando a internet, a política, quer dizer, a forma concreta do sistema ou regime político e as relações entre instituições e cidadania” (ibid., p. 59; tradução nossa).

Utilizando o conceito de democracia digital, Hacker e Dijk (2000) abordaram o uso da TIC e da comunicação mediada por computador (CMC) “[...] com o objetivo de melhorar a democracia política ou a participação dos cidadãos na comunicação democrática” (ibid., p. 1; tradução nossa).

Pérez Luño (2014), numa referência à teledemocracia, associou a projeção das Novas Tecnologias “[...] aos processos de participação política nas sociedades democráticas” (ibid., p. 13; tradução nossa). Em alusão ao objeto da teledemocracia, defendeu que ele se relacionava aos processos de participação política e à “ciber-cidadania”, não se referindo apenas ao direito de sufrágio, mas a tudo que abrange a condição de cidadão nas sociedades democráticas.

No debate acadêmico brasileiro, encontramos as primeiras abordagens teóricas em torno da democracia digital na primeira década do século XXI, marcadas pela referência à participação da sociedade na esfera política através da internet. Gomes (2005), considerado a maior referência na discussão do tema no Brasil, também discutiu a ampliação da participação cidadã como um dos benefícios da utilização da internet na arena política, em contextos democráticos contemporâneos. Para ele, a democracia digital corresponde “[...] à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos” (ibid., p. 217).

Nesse caminho, Sampaio (2013) definiu a democracia digital como “[...] o uso das tecnologias para energizar a vida política e democrática da nação, buscando modernização constitucional, tomada de decisões descentralizadas, aumento da transparência e dos direitos dos cidadãos” (ibid., p. 59). Angelo, Pagan e Gudwin (2014) a relacionaram ao uso das “[...] novas Tecnologias da Informação e Comunicação pelos setores democráticos em prol de uma participação cidadã mais ativa e direta nas decisões públicas” (ibid., p. 3) – posicionamento que evidencia a participação social mediada pelas TICs implicando um potencial de incidência na decisão política.

O panorama em que a utilização da internet é introduzida nas práticas democráticas é enfatizado por Farranha (2016), que indica esferas da incidência da participação política como controle e debate público. Essa autora destaca que os anos de 1990 foram

caracterizados pela reforma do Estado, o que implicou na introdução de um conjunto de novos procedimentos, dentre eles:

[...] a possibilidade do uso da internet como forma de garantir maior acesso ao cidadão, divulgação da informação, desburocratização dos serviços e, em alguma medida, a intenção de construir mecanismos de consulta e participação os quais deveriam proporcionar maior interação, controle, atuação e debate público constituindo um formato de democracia que vem sendo chamado de democracia digital. (ibid., p. 22)

Percebemos que as várias abordagens da literatura destacam as possibilidades de abertura de espaços para participação social na arena política através das ferramentas oferecidas pelos dispositivos tecnológicos, com diferentes graus de incidência. Interessadas em cotejar a democracia digital sob a ótica da abertura de canais de participação política dos cidadãos por meio de mecanismos digitais, na próxima seção direcionamos as discussões para o tema da participação eletrônica, com uma breve revisão de literatura sobre o tema.

A e-participação

A participação eletrônica ou e-participação (o “e-” origina-se da expressão *eletronic*, em inglês) é abordada por autores como os cotejados na seção anterior que discutem o uso das TICs em práticas democráticas. Cabe questionar: a que tipo de participação esses autores se referem? Conforme o tipo de participação há diferença em termos de possibilidade de incidência nos processos de decisão política?

Na busca por respostas para essas questões, tomamos como ponto de partida a apresentação e a análise das categorias de participação eletrônica encontradas nas literaturas internacional e brasileira, a partir de três publicações: (a) o artigo *Characterizing E-Participation in Policy-Making*, da pesquisadora britânica Macintosh (2004); (b) o artigo *A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools*, dos pesquisadores gregos Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007); e (c) o artigo *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*, de Gomes (2005), que insere essa temática no debate brasileiro.

No artigo de Macintosh (2004) são apresentados três níveis de e-participação, organizados do menor ao maior grau de incidência na decisão política – habilitação eletrônica (*e-enabling*), engajamento eletrônico (*e-enganging*) e empoderamento eletrônico (*e-empowering*) –, baseados em um estudo para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) do qual a autora participou em 2001. O nível de habilitação eletrônica está relacionado ao acesso à informação; o engajamento eletrônico se refere à consulta à opinião pública pelo Estado a partir de pautas predeterminadas por ele; e o empoderamento eletrônico se relaciona à participação ativa dos cidadãos como produtores da política, portanto, com poder de influência na formulação de políticas.

Na publicação de Gomes (2005), há uma categorização em cinco níveis que o autor denominou graus de democracia digital. Do 1º ao 5º graus são descritas as possibilidades de participação via TICs. De modo sucinto, com base no autor, o 1º grau de democracia digital (DD)

se refere à oferta de serviços públicos on-line para aumentar a eficiência da gestão; o 2º grau de DD, à esfera política aberta para consulta à opinião pública; o 3º grau de DD, à prestação de informação e de contas (transparência pública); o 4º grau de DD, à deliberação *on-line* (o Estado está mais aberto à participação social e o público pode intervir deliberativamente na produção da decisão política); e o 5º grau de DD, à implantação de modelos de democracia direta e decisão política do público.

O artigo de Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) traz informações baseadas no desenvolvimento de uma estrutura para avaliar projetos e ferramentas de e-participação em uma iniciativa financiada pela Comissão Europeia, que aplicou a estrutura proposta em 19 projetos de e-democracia no continente europeu. Na publicação, os pesquisadores reconhecem os três níveis de e-participação constantes no relatório da OCDE – e divulgados por Macintosh (2004) – e acrescentam outros dois níveis na categorização que propõem. Para Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007), a e-participação se apresenta em cinco níveis: informe eletrônico (*e-inform*), consulta eletrônica (*e-consult*), envolvimento eletrônico (*e-involve*), colaboração eletrônica (*e-collaborate*) e empoderamento eletrônico (*e-empowered*).

O nível informe eletrônico, corresponde ao acesso à informação; o nível consulta eletrônica é para *feedback* do público ao Estado; o envolvimento eletrônico compreende o trabalho *on-line* com o público, ao longo de um processo, para garantir que as preocupações do público sejam compreendidas e levadas em consideração; o nível colaboração eletrônica envolve uma parceria do governo com os

cidadãos em todo o processo de produção política; o empoderamento eletrônico compreende a participação eletrônica em processos nos quais a decisão final está nas mãos do público.

Ao nos apropriarmos dessa literatura, percebemos que era possível agrupar as categorias apresentadas sob diferentes nomenclaturas, pelos autores consultados, a partir do que elas abrangiam ou possibilitavam em termos de participação eletrônica. No Quadro 1, divulgamos, a partir das discussões das três publicações consultadas – Macintosh (2004), Gomes (2005) e Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) –, uma categorização de e-participação que, a partir da abrangência, apresenta quatro níveis distintos que optamos por organizar numa ordem que contempla categorias que vão do menor para o maior nível de incidência

no processo de decisão política, seguindo a lógica usada pelos autores. Ao lado da abrangência, apresentamos a nomenclatura utilizada por eles.

O nível de e-participação, de acesso à informação, é denominado em Macintosh (2004) como habilitação eletrônica (*e-enabling*); em Gomes (2005), como 3º grau de democracia digital; e em Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007), como informe eletrônico (*e-inform*). Para a pesquisadora britânica, Macintosh (2004), nesse nível de participação eletrônica, é preciso disponibilizar informações de forma acessível e compreensível – no sentido da facilidade de acesso e do conteúdo da informação, respectivamente. Gomes (2005) o relaciona à prestação de informação e de contas, no sentido de buscar a promoção da transparência pública

Quadro 1 – Abrangência e equivalência na literatura das categorias de e-participação

Abrangência	Equivalência na literatura
Acesso à informação dos cidadãos	• Macintosh (2004): habilitação eletrônica (<i>e-enabling</i>). • Gomes (2005): 3º grau de democracia digital. • Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007): informe eletrônico (<i>e-inform</i>).
Consulta aos cidadãos	• Macintosh (2004): engajamento eletrônico (<i>e-engaging</i>). • Gomes (2005): 2º grau de democracia digital. • Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007): consulta eletrônica (<i>e-consult</i>).
Colaboração dos cidadãos	• Gomes (2005): 4º grau de democracia digital. • Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007): colaboração eletrônica (<i>e-collaborate</i>).
Poder de decisão política dos cidadãos	• Macintosh (2004): empoderamento eletrônico (<i>e-empowering</i>). • Gomes (2005): 5º grau de democracia digital. • Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007): empoderamento eletrônico (<i>e-empowered</i>).

Fonte: elaboração dos autores, em julho de 2021.

para o cidadão. Para Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007), pesquisadores gregos, o nível de acesso à informação é descrito como um canal de participação que fornece “[...] aos cidadãos informações importantes sobre políticas e cidadania online” (ibid., p. 7; tradução nossa).

Essas três nomenclaturas trazidas por Macintosh (2004), Gomes (2005) e Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007), correspondentes ao nível de e-participação de acesso à informação, dizem respeito a uma ação do Estado em direção aos cidadãos no sentido de prestar contas de suas ações, promovendo a transparência pública ao garantir o acesso às informações públicas.

O nível de consulta à opinião pública é referido nas três publicações consultadas. Macintosh (2004) denomina esse nível engajamento eletrônico (*e-engaging*); Gomes (2005), de 2º grau de democracia digital; e Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007), de consulta eletrônica (*e-consult*). Em Macintosh (2004), o engajamento eletrônico tem o intuito de “[...] consultar de cima para baixo, os cidadãos pelo governo ou parlamento” (ibid., p. 3; tradução nossa). Ao definir o 2º grau de democracia digital, Gomes (2005) destaca que ele corresponde à consulta aos cidadãos, por parte do Estado, para verificar a opinião pública sobre temas já estabelecidos ou que poderão vir a ser, pela agenda pública, demonstrando algum nível de porosidade da esfera política à opinião pública. A consulta eletrônica de Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) ratifica a ideia de coleta de *feedback* e alternativas junto ao público. O nível de consulta à opinião pública é limitado, no sentido de ser um canal cuja participação social é reativa a uma iniciativa do Estado, que detém a agenda política.

O nível de colaboração é referido como *e-Collaborate* (colaboração eletrônica) em Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007). Esses autores enfatizam que a colaboração eletrônica requer uma parceria entre cidadãos e governo, na qual os cidadãos participam ativamente do desenvolvimento de alternativas e da identificação de soluções preferidas. Gomes (2005), ao definir o 4º grau de democracia digital, não menciona especificamente a colaboração, mas se refere aos espaços de deliberação *on-line* nos quais “[...] o Estado se torna mais poroso à participação popular, permitindo que o público não apenas se mantenha informado sobre a condução dos negócios públicos, mais ainda, permite que possa intervir deliberativamente na produção da decisão política” (ibid., p. 219). Ou seja, esse nível depende de uma colaboração entre os dois: o Estado, que precisa se abrir à participação social ativa, e os cidadãos e/ou sociedade civil, que são convidados a participar não mais de maneira reativa, como no nível de consulta, mas ativa, com poder de intervenção na decisão política.

Por fim, o nível de poder de decisão política que Macintosh (2004) e Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) denominam de empoderamento eletrônico e Gomes (2005) nomeia de 5º grau de democracia digital. Macintosh (2004) reforça que, nesse nível, os cidadãos emergem como produtores, e não apenas consumidores da política, o que significa que, através da permissão para que os cidadãos participem na formulação de políticas, há uma facilitação para que ideias ascendentes influenciem na agenda política. Para Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007, p. 7), esse nível envolve a “[...] colocação da decisão política nas mãos do público, implementando assim o que o público decide”.

Para Gomes (2005), nesse nível, o cidadão não apenas controla como produz a decisão política, destacando que, como resultado da implementação de uma democracia digital de 5º grau, há o estabelecimento de “[...] um Estado governado por plebiscitos *on-line* em que à esfera política restariam exclusivamente as funções de administração pública” (ibid., p. 219).

Enfatizamos que duas categorias, uma delas apresentada em Gomes (2005) – 1º grau de democracia digital – e outra em Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) – envolvimento eletrônico – não estão contempladas no Quadro 1, uma (o 1º grau de democracia digital) por considerarmos que não promove a e-participação, e a outra (o envolvimento eletrônico) por avaliarmos que é um aspecto implícito e, portanto, já contemplado em outras categorias.³

A análise das categorias (níveis) de e-participação encontradas na literatura nos permitiu estabelecer um quadro (Quadro 1) que mostra haver equivalência entre as três publicações consultadas, mesmo com nomenclaturas diferentes, além de outros pontos em comum: a apresentação das categorias de e-participação se faz de forma hierarquizada em nível crescente, supostamente a partir daqueles em que a participação social não tem poder de incidência direta na decisão política até aqueles em que essa participação efetivamente pode influenciar ou significar o poder de decisão política dos cidadãos de forma individual ou coletiva; – e o uso, na explicação da maioria das categorias, de expressões como Estado (expressão ampla), governo, administração pública, gestão pública, sugerindo que essas categorizações se voltam para iniciativas de participação eletrônica promovidas pelo Poder Executivo.

Entendendo que a e-participação é uma das áreas de discussão que faz parte de um campo de estudos amplo, o da democracia digital, e que, conforme Sampaio et al. (2022) e Mendonça (2023), a maioria dos estudos desse campo, no Brasil, privilegia a análise de iniciativas do uso das TICs pelo Poder Executivo, a pesquisa que deu origem a este artigo voltou-se para o uso de mecanismos digitais no Poder Legislativo, especificamente para as 26 Assembleias Legislativas, através de seus *websites*. Antes, porém, procuramos verificar quais eram as abordagens já realizadas em outros estudos que também elegeram, como objeto de análise, os portais das Assembleias Legislativas brasileiras.

Os estudos recentes dos portais legislativos

Na busca por pesquisas acadêmicas sobre os *websites* legislativos estaduais nos dois maiores bancos de dados de teses e dissertações do Brasil, os portais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), utilizando como expressões de busca “portais das Assembleias Legislativas” e “*websites* das Assembleias Legislativas”, deparamo-nos com pouco mais de meia dúzia de trabalhos, todos eles recentes. Percebemos que a maioria deles se concentra no estudo dos canais de acesso à informação e transparência pública de um (ou alguns) portal(is) específico(s) de Assembleia(s) Legislativa(s), como os estudos de Medeiros (2023), Ferreira (2023), Vasconcelos (2022) e

Cruz (2022). Medeiros (2023) estudou a gestão da informação legislativa e propôs o desenvolvimento de política de acesso aos projetos de lei da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN); Ferreira (2023) analisou o portal da Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) na perspectiva da transparência pública e do controle social; Vasconcelos (2022) observou a controladoria e a transparência pública da Assembleia Legislativa do Ceará (Alece); e Cruz (2022) analisou a utilização da lei de acesso à informação no período de 2020 a 2022, nas Assembleias Legislativas dos estados da região Norte do Brasil.

Destacamos que um estudo que lançou um olhar sobre todos os portais das Assembleias Legislativas também observou questões relacionadas estritamente ao acesso à informação e à transparência pública. Este foi o caso da investigação de Costa (2021) que identificou o provimento de informações nas seções de transparência, e os dados abertos dos *websites* das Assembleias Legislativas, além dos portais do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de cinco Câmaras Municipais – Curitiba (PR), Goiânia (GO), Manaus (AM), Salvador (BA) e São Paulo (SP). Todavia, ao verificar a influência do cidadão na proposição de leis, por intermédio do portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a pesquisa de Ladinho Júnior (2019) abriu outra perspectiva de pesquisa sobre os *websites* legislativos.

Além da busca por pesquisas acadêmicas desenvolvidas em cursos de mestrado e de doutorado nos Programas de Pós-graduação de instituições de ensino superior brasileiras – os sete trabalhos encontrados e descritos foram produzidos em cursos de mestrado –, precisamos referenciar o artigo de Braga, Mitozo e Tadra (2016) que divulga o resultado de um estudo

que analisou os *websites* das 26 Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital para verificar dados, nestes portais, sobre o cumprimento, no ambiente *on-line*, das funções do parlamento em termos de legislação, legitimação, representação, supervisão, educação e participação referentes aos anos de 2014 e 2016. Este trabalho levou em consideração a influência de fatores socioeconômicos e políticos para o desempenho das funções dos parlamentos no ambiente *on-line* e aprofundou as análises, principalmente, nas funções educativas das casas legislativas.

O estudo divulgado neste artigo se diferencia das demais abordagens que também analisaram os portais legislativos, por contrapor os canais de participação ofertados nos *websites* das 26 Assembleias Legislativas brasileiras com as categorias analíticas da e-participação presentes na literatura consultada. Ao verificar que esta não era suficiente para dar conta de todos os canais encontrados na instância empírica, sugerimos uma nova categorização de e-participação que abrange os quatro níveis já existentes na literatura (Quadro 1) e inclui outros dois novos níveis de participação eletrônica. Essa proposta de nova categorização de e-participação apresentamos na sequência.

Proposta de uma nova categorização de e-participação

A pesquisa acadêmica que deu origem a uma nova proposta de categorização da e-participação tinha como objeto de estudo os canais de participação disponibilizados nos *websites* das 26 Assembleias Legislativas. Foram encontrados oito diferentes canais de participação que, na pesquisa, denominamos de Dispositivos

Tecnológicos de Participação (DTPs). Como não encontramos na literatura categorizações específicas de e-participação voltadas ao Poder Legislativo, optamos por coletar os dados utilizando, como categorias analíticas, os quatro níveis de e-participação encontrados na literatura e descritos no Quadro 1. Eles abrangem: o acesso à informação; a consulta; a colaboração; e o poder de decisão política dos cidadãos. Entretanto, ao tentarmos relacionar os canais de participação identificados nos 26 *websites* legislativos com os quatro níveis de e-participação descritos no Quadro 1, percebemos que dos oito canais encontrados na empiria, dois não eram correspondentes a nenhum destes

níveis. No Quadro 2, especificamos os oito diferentes canais identificados nos portais legislativos e a função de cada um na perspectiva da promoção da e-participação.

Destacamos que associamos os canais solicitação de informações, deputados, comissões e propostas legislativas ao nível de e-participação que abrange o acesso à informação dos cidadãos; os canais de audiências públicas e consultas públicas foram associados ao nível de e-participação, que corresponde ao de consulta aos cidadãos. Todavia, ao acessarmos os *websites* legislativos, não encontramos nenhum canal que pudesse ser associado aos níveis de colaboração e de poder decisório dos cidadãos.

Quadro 2 – Canais de participação encontrados na empiria X função dos canais na promoção da e-participação

Nome do canal de participação encontrado nos <i>websites</i> das Assembleias Legislativas	Função do canal na promoção da e-participação
Audiências públicas	Permitir a participação <i>on-line</i> do cidadão nas audiências públicas promovidas pelas Assembleias Legislativas, possibilitando às casas legislativas o acesso à opinião pública.
Consultas públicas	Permitir a participação do cidadão em consultas públicas <i>on-line</i> promovidas pelas Assembleias Legislativas, possibilitando às casas legislativas o acesso à opinião pública.
Comissões	Permitir ao cidadão o acesso <i>on-line</i> às informações sobre as comissões parlamentares, como as suas funções, os deputados integrantes e as atividades desenvolvidas.
Deputados	Permitir ao cidadão o acesso <i>on-line</i> às informações sobre as atividades parlamentares dos deputados estaduais.
Ouvidoria	Permitir o envio <i>on-line</i> de diversas manifestações da cidadania ao Poder Legislativo.
Envio de sugestão legislativa	Permitir ao cidadão o envio <i>on-line</i> de sugestões de propostas legislativas.
Propostas legislativas	Permitir ao cidadão o acompanhamento da tramitação das propostas legislativas.
Solicitação de informações	Permitir ao usuário enviar pedido de acesso à informação.

Fonte: dados da pesquisa (agosto/2022).

Com a identificação, nos portais das Assembleias Legislativas, dos canais de ouvidoria – destinados ao registro de diversos tipos de manifestações dos cidadãos, como críticas, reclamações, denúncias, elogios – e de envio de sugestão legislativa, que possibilita que os cidadãos enviem, através de *websites*, especificamente sugestões de propostas legislativas, sugerimos a inclusão dos níveis de e-participação que denominamos manifestações dos cidadãos e propositivos. Naquele, por iniciativa própria, e não para responder a uma demanda do Estado, os cidadãos podem se posicionar de diferentes formas perante o Poder Legislativo; e, neste, pois avaliamos que é isso que os cidadãos fazem (eles propõem), em relação ao trabalho-fim do legislativo, ao enviarem propostas de lei pelo canal de sugestão legislativa.

A partir dos canais de participação encontrados na empiria, sugerimos uma categorização de e-participação que contemple: (1) os quatro níveis de e-participação já presentes na literatura (descritos no Quadro 1) – que compartilham essências, mas se apresentam com nomenclatura diferenciada; (2) os dois novos níveis de e-participação que propomos. Destacamos, ainda, que, ao pensarmos em uma nomenclatura para os seis níveis de e-participação, observamos a perspectiva desta investigação – a “democracia representativa vista de baixo”, que busca perceber o que os canais disponibilizados nos portais legislativos possibilitam aos cidadãos.

A categorização que propomos é composta, portanto, por seis níveis de e-participação,⁴ dispostos de forma hierarquizada, a partir de níveis que avaliamos como os de menor poder de incidência até os de maior poder de incidência sobre a decisão política, conforme demonstrado no Quadro 3.

O *nível 1* dessa categorização renomeamos de *Informativo*. Ele abrange os canais de acesso à informação disponibilizados pelo Estado aos cidadãos já contemplados em Macintosh (2004), como habilitação eletrônica; em Gomes (2005), como o 3º grau de democracia digital; e em Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007), como informe eletrônico. Ele corresponde, no nosso caso empírico, aos canais de solicitação de informações; deputados; comissões; e propostas legislativas.⁵

O *nível 2* nomeamos *Manifestações dos cidadãos*. Esse nível corresponde às iniciativas dos cidadãos de, a partir de pautas próprias e de forma ativa, enviar conteúdos diversos ao Estado, o que amplia a sua voz. Encontramos, nos portais legislativos, a possibilidade do envio de 22 tipos diferentes de manifestações através do canal ouvidoria, tais como: agrado, avaliação de ações ou omissões do parlamento, crítica, demanda sem clareza, denúncia, dúvida, elogio, e-SIC, informação (pedido de acesso à informação ou pedido de informação-documento), pedido, queda de ligação, questionamento, questões relacionadas à atuação dos deputados no exercício do mandato, reclamação, reenvio de protocolo, representações, simplifique, solicitação, solicitação de providência, solicitação sem resposta, sugestão e outros.⁶

O *nível 3* renomeamos de *Consultivo*. Ele se refere à consulta do Estado à sociedade, já apresentado em Macintosh (2004) como engajamento eletrônico; em Gomes (2005) como 2º grau de democracia digital; em Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007), como consulta eletrônica.⁷

O *nível 4* nomeamos *Propositivo*.⁸ Ele abrange as possibilidades dos cidadãos proporem algo ao Estado e, no caso das Assembleias Legislativas, refere-se ao canal exclusivo,

Quadro 3 – Proposta de categorização da e-participação em seis níveis

Nível	Denominação	Presença na literatura	Exemplos na instância empírica
1	Informativo	• Macintosh (2004) habilitação eletrônica (<i>e-enabling</i>) • Gomes (2005) 3º grau de democracia digital • Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) informe eletrônico (<i>e-inform</i>).	Canais: Solicitação de informações Deputados Comissões Propostas Legislativas
2	Manifestações dos cidadãos	Proposta de nova categoria	Canal ouvidoria
3	Consultivo	• Macintosh (2004) engajamento eletrônico (<i>e-enganging</i>) • Gomes (2005) 2º grau de democracia digital • Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) consulta eletrônica (<i>e-consult</i>)	Canais: Audiências públicas Consultas públicas
4	Propositivo	Proposta de nova categoria	Canal Envio de proposta legislativa
5	Colaborativo	• Gomes (2005) 4º grau de democracia digital • Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) colaboração eletrônica (<i>e-collaborate</i>)	Canal Reuniões (fóruns) <i>on-line</i> interativas e deliberativas
6	Decisório	• Macintosh (2004) empoderamento eletrônico (<i>e-empowering</i>) • Gomes (2005) como 5º grau de democracia digital • Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) empoderamento eletrônico (<i>e-empower</i>).	Canal Plebiscitos <i>on-line</i>

Fonte: elaboração dos autores, em janeiro de 2023.

nos *websites*, para envio de sugestões legislativas.⁹ Esse nível de e-participação que sugerimos demonstra um empoderamento dos cidadãos que passam a encontrar, em alguns portais legislativos, espaço para proporem novos projetos de leis sobre temas que lhes interessam.

O *nível 5* renomeamos de *Colaborativo*, pois traz, em sua essência, a ideia de colaboração entre Estado e cidadãos, já abordado em Gomes (2005) como 4º grau de democracia digital e em Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) como colaboração eletrônica que implica em deliberação conjunta entre Estado e atores sociais.¹⁰

Por fim, o *nível 6* renomeamos de *Decisório* e corresponde à participação eletrônica na qual os cidadãos têm o poder de decisão política, como já discutido em Macintosh (2004), em Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) como empoderamento eletrônico e em Gomes (2005) como 5º grau de democracia digital.¹¹

Citando todos os níveis da categorização que propomos, em termos de possibilidade de incidência na decisão política, e justificando a disposição hierárquica dos níveis – do informativo ao decisório – avaliamos que:

a) informativo – tem o menor poder de incidência, pois corresponde apenas ao acesso à informação pública, por parte do cidadão;

b) manifestações dos cidadãos – abrange iniciativas da cidadania por demandas próprias de se manifestar perante o Estado (no caso do trabalho que originou esta publicação, perante o Poder Legislativo, nas Unidades da Federação), como o envio de críticas, denúncias, reclamações tem mais possibilidade de influência do cidadão sobre a decisão política, do que o informativo;

c) consultivo – pode influenciar mais do que o informativo e o de manifestações dos cidadãos por se referir a uma iniciativa que parte do Estado em direção à cidadania (o Estado submete alguma questão para a avaliação dos cidadãos a fim de ter acesso à opinião pública);

d) propositivo – tem maior poder de influência do que os três anteriores, pois se refere ao envio de sugestões legislativas dos cidadãos, abrangendo a atividade principal do Poder Legislativo, o de propor e aprovar novas legislações no âmbito de sua abrangência;

e) colaborativo – pode influenciar mais do que os quatro anteriores, pois coteja uma interação socioestatal que inclui o processo de deliberação conjunta;

f) decisório – tem maior poder de influência do que os cinco anteriores, pois nele é a cidadania a responsável pelo processo de tomada de decisão política.

Apesar de não termos identificado, na instância empírica analisada, canais de e-participação correspondentes aos níveis colaborativo e decisório, pensamos que essas categorias continuam válidas para outros estudos que tenham como objeto a análise de canais de participação eletrônica na arena política.

Considerações finais

Ao encerrar este artigo, evidenciamos que a discussão sobre a disponibilidade, por parte do Estado, de canais de participação política através de meios eletrônicos se dá em um contexto de inovações democráticas contemporâneas, em um panorama no qual se discute a crise da democracia representativa ou das instituições representativas. Esse debate está inserido em um campo de estudos, no Brasil, denominado Democracia Digital, que diz respeito ao uso das TICs, especialmente a internet, em práticas democráticas.

O debate teórico em torno dos níveis de e-participação reflete a complexidade e a diversidade de abordagens sobre o uso das TICs em práticas democráticas, especialmente no que se refere à participação política. Como vimos, as literaturas internacional e nacional reconhecem diferentes dimensões e categorias de e-participação, organizadas em hierarquias que variam de níveis básicos, como o acesso à informação, a graus mais avançados, como o empoderamento do cidadão na tomada de decisões políticas. Macintosh (2004) foi pioneira ao estabelecer três níveis de e-participação – habilitação eletrônica, engajamento eletrônico e empoderamento eletrônico – que variam do simples acesso à informação à participação ativa na formulação de políticas. Outros estudos, como o de Gomes (2005), ampliaram essa categorização para cinco níveis, abrangendo desde a oferta de serviços públicos *on-line* até a implementação de democracia direta. A pesquisa de Tambouris, Liotas e Tarabanis (2007) trouxe uma visão similar ao destacar a crescente participação cidadã no processo de decisão política. Essas diferentes abordagens teóricas revelam

um panorama dinâmico no qual o grau de influência do cidadão nas decisões políticas varia conforme as ferramentas tecnológicas disponibilizadas e os espaços de participação abertos pelo Estado, refletindo as múltiplas formas de participação digital no contexto democrático.

Ao lado do que a literatura já contemplava em termos de níveis de participação eletrônica, a identificação dos canais de participação disponibilizados nos 26 portais legislativos no Brasil, aqui analisados, levou-nos a perceber que aqueles níveis, discutidos na literatura e utilizados como categorias analíticas, não davam conta do que encontramos na empiria. Nesse sentido, sugerimos dois novos níveis e, enfim, uma nova categorização da e-participação. O primeiro, denominado manifestações dos cidadãos, abre o leque de possibilidades de posicionamento dos cidadãos que vão da crítica à denúncia. O segundo, chamado de propositivo, permite o envio dos projetos de lei de autoria de cidadão e/ ou da sociedade civil.

O primeiro, denominado de manifestações dos cidadãos, abre o leque de possibilidades de posicionamento dos cidadãos que vão da crítica à denúncia. O segundo, chamado de propositivo, permite o envio dos projetos de lei de autoria do cidadão e/ou da sociedade civil.

Essa nova categorização que propomos contempla seis níveis, sendo que quatro deles já foram abordados pela literatura (Gomes, 2005; Macintosh, 2004; Tambouris, Liotas e Tarabanis, 2007) e outros dois níveis foram sugeridos por nós. Essa nova categorização sugere uma nomenclatura própria para esses seis níveis com base na perspectiva de “democracia representativa vista debaixo”, tendo em vista o

que cada nível representa para o cidadão. Foi nesse sentido que propusemos a seguinte categorização da e-participação:

- nível 1: Informativo – abrange todos os canais que permitem ao cidadão o acesso à informação pública;
- nível 2: Manifestações dos cidadãos (categoria que propomos a inclusão) – contempla o(s) canal(is) que permite(m) ao cidadão, a partir de pautas próprias, manifestarem-se perante o Estado;
- nível 3: Consultivo – abrange os canais que permitem ao Estado ter acesso à opinião pública;
- nível 4: Propositivo (categoria que propomos a inclusão) – refere-se ao(s) canal(is) que possibilita(m) ao cidadão propor sugestões legislativas;
- nível 5: Colaborativo – abrange os canais que possibilitam as interações socioestatais nas quais o cidadão participa de forma deliberativa;
- nível 6: Decisório – contempla os canais através dos quais o cidadão exerce o poder de decisão política.

Finalizando esta proposta, destacamos que as categorias de e-participação apresentadas neste artigo foram, a princípio, pensadas para a análise da participação eletrônica no Poder Legislativo. No entanto, consideramos que elas também podem ser utilizadas na análise da e-participação em iniciativas do Poder Executivo, já que os seus *websites*, em diferentes níveis, até por força de lei,¹² contam com o canal ouvidoria. Além disso, existem *websites* como o do Governo Federal que oferecem plataformas, como a Fala.BR,¹³ permitindo que os cidadãos enviem sugestões de melhorias na prestação de serviços públicos

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1140-0929>

Pesquisadora autônoma. Passo Fundo, RS/Brasil.
licemarvm@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-1845-046X>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Enfermagem e Saúde Coletiva. Porto Alegre, RS/Brasil.
mdowbor@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0001-6369-6672>

Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. Salvador, BA/Brasil
roberta_carnelos@yahoo.com.br

Notas

- (*) A proposta aqui apresentada é originalmente discutida na tese *De panfletos eletrônicos a canais efetivos: uma análise dos dispositivos tecnológicos de participação dos websites das Assembleias Legislativas* (Melo, 2023).
- (1) Optamos, na pesquisa aqui divulgada, por considerar os canais eletrônicos de participação disponibilizados pelo Estado, e não aqueles que poderiam ser usados pela sociedade civil como abaixo-assinados eletrônicos, por exemplo, justificando o foco na exequibilidade da pesquisa, que abrangeu 26 Assembleias Legislativas.
- (2) Órgão do Poder Legislativo de cada Unidade da Federação, no Brasil, com a função de elaborar, discutir e aprovar as normas jurídicas, bem como fiscalizar e controlar as ações do Poder Executivo, na área de sua competência.
- (3) No caso de Gomes (2005), consideramos que o 1º grau de democracia digital – relacionado ao acesso dos cidadãos aos serviços públicos *on-line*, abrangendo as iniciativas que buscam a eficiência da gestão e a diminuição de custos da administração pública a partir da substituição da burocracia estatal, pelo que o autor denominou de “burocracia digital” (ibid., p. 219) – analisa o uso de ferramentas digitais pelo viés da gestão pública, e não pelo da participação eletrônica. Nos autores gregos, a categoria de envolvimento eletrônico abrange “[...] o trabalho online com o público ao longo de um processo para garantir que as preocupações do público sejam compreendidas e levadas em consideração” (Tambouris, Liotas e Tarabanis, 2007, p. 7; tradução nossa). O nosso entendimento, entretanto, é que o envolvimento eletrônico está implícito em outras categorias analíticas de e-participação como, por exemplo, as que abrangem a consulta aos cidadãos (permitem que o Estado acesse à opinião pública) e a colaboração dos cidadãos (implica na discussão e na deliberação conjunta do Estado com os cidadãos).

- (4) Quatro deles correspondem a uma red denominação de categorias já propostas na literatura consultada (Gomes, 2005; Macintosh, 2004; Tambouris, Liotas e Tarabanis, 2007) – informativo, consultivo, colaborativo e decisório. Os outros dois níveis correspondem às novas categorias que propomos – manifestações dos cidadãos e propositiva.
- (5) Entre os 26 portais legislativos analisados encontramos um total de 107 canais de participação, destes 74, correspondente a cerca de 70% do total, eram de dispositivos que pertenciam ao nível 1 de e-participação.
- (6) O Poder Legislativo ainda não está submetido a uma lei de Ouvidoria, como é o caso do Poder Executivo. Existe, todavia, o Projeto de Lei n. 10.844/2018, que trata do tema, tramitando na Câmara dos Deputados.
- (7) No universo de 26 Assembleias, encontramos apenas oito canais consultivos: três de audiências públicas e cinco de consultas públicas. Esses oito canais consultivos correspondem a 7% do total de canais de e-participação encontrados na pesquisa empírica.
- (8) O nível Propositivo difere-se do nível Manifestações dos cidadãos, pois enquanto aquele recebe sugestões exclusivas de propostas legislativas, este recebe sugestões gerais como, por exemplo, de realização de audiência pública para debater algum tema de interesse público; de submissão de algum projeto de lei à consulta pública.
- (9) Do total de 107 dispositivos tecnológicos de participação identificados na pesquisa empírica, apenas três eram propositivos, o que representa cerca de 2% do total de dispositivos identificados na empiria.
- (10) Na instância empírica do universo pesquisado não encontramos nenhum canal do nível de e-participação Colaborativo.
- (11) Não encontramos nenhum canal, na instância empírica, como, por exemplo, um plebiscito eletrônico, que correspondesse a esse nível de e-participação.
- (12) Lei Federal n. 13.460/2017 que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (Brasil, 2017).
- (13) Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>.

Referências

- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. (2016). Efetividade da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, v. 22, pp. 250-285.
- BRASIL (2011). Lei Federal n. 12.527/2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 ago 2021.
- _____. (2017). Lei Federal n. 13.460/2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 20 abr 2022.
- CLIFT, S. (2004). "E-democracy, e-governance and public network". In: VON ROBERT, A. G.; LUTTERBECK, B. *Open-Source-Jahrbuch*. Berlin, Lehmanns Media. Disponível em: http://www.opensourcejahrbuch.de/download/jb2004/chapter_04/IV-5-Clift.pdf. Acesso em: 12 jun 2023.
- COSTA, G. (2021). *Transparência e dados abertos no ecossistema legislativo brasileiro: do desempenho dos Legislativos às apropriações pelos infomediários*. Dissertação de mestrado. Salvador, Universidade Federal da Bahia. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11496009#. Acesso em: 17 out 2023.
- CRUZ, A. M. S. (2022). *Assembleias Legislativas do Norte: um estudo sobre a utilização da lei de acesso à informação nos anos de 2020 a 2022*. Dissertação de mestrado. Boa Vista, Universidade Federal de Roraima. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11766348#. Acesso em: 16 out 2023.
- FARRANHA, A. C. (2016). "Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise entre o caminho da democracia representativa e a democracia digital". In: PINHO, J. A. G. *Artefatos digitais para a mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador, Edufba (on-line).
- FERREIRA, R. G. (2023). *Transparência pública e controle social: uma análise do portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp)*. Dissertação de mestrado profissional. Franca, Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13746015#. Acesso em: 16 out 2023.
- FOX, J. A. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, v. 72, n. 3, pp. 346-361.
- GOMES, W. (2005). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*. Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, São Leopoldo, RS, v. 2, n. 3, pp. 214-222.
- _____. (2011). "Participação política online: questões e hipóteses de trabalho". In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (org.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre, Sulina, pp. 19-45.
- _____. (2018). "A democracia no mundo digital: história, problemas e temas". SILVEIRA, S. (org.). *Coletânea Democracia Digital*. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/stateless-inctdd-website/2019/03/e2a3d5ec-a-democracia-no-mundo-digital-wilson-gomes.pdf>. Acesso em: 12 abr 2019.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. (2007). O que significa democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 1, n. 1, pp. 17-78.

- HACKER, K. L.; DIJK, J. van (2000). "What is digital democracy?". In: HACKER, K.; DIJK, J. van. *Digital democracy, issues of theory and practice*. Londres, Sage Publications. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266014949_What_is_Digital_Democracy. Acesso em: 23 jun 2023.
- HAGEN, M. (1997). *A tipologia of eletronic democracy*. Alemanha, Justus Liebig University Giessen.
- KOZINETTS, R. V. (2014). *Netnografia: realizando pesquisa etnográfica online*. Porto Alegre, Penso Editora.
- LADINHO JÚNIOR, G. S. (2019). *Participação cidadã e Poder Legislativo estadual: estudo da influência da cidadã na proposição de leis por intermédio do portal da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/436>. Acesso em: 16 out 2023.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MACINTOSH, A. (2004). Characterizing E-Participation in Policy-Making. In: 40th Hawaii International Conference on System Sciences, Big Island. *Proceedings...* v. 27, n. 6. Disponível em: <https://www.computer.org/csdl/pds/api/csdl/proceedings/download-article/12OmNwoPttU/pdf>. Acesso em: 24 jun 2023.
- MEDEIROS, S. A. J. de (2023). *Gestão da informação legislativa: proposta de desenvolvimento de política de acesso aos projetos de lei da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte*. Dissertação de mestrado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/53090>. Acesso em: 16 out 2023.
- MELO, L. V. (2023). *De panfletos eletrônicos a canais efetivos: uma análise dos dispositivos tecnológicos de participação nos websites das Assembleias Legislativas*. São Leopoldo, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Disponível em: <https://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/12947>. Acesso em: 13 maio 2024.
- MENDONÇA, R. F. (2023). "Uma agenda de reflexões sobre parlamento e democracia digital". In: BERNARDES, C. B.; MITOZO, I.; BRAGA, S.; SILVA, S. P. *Parlamento digital: conceitos e práticas*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- MOUNK, Y. (2019). *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo, Companhia das Letras.
- O'DONNELL, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 44, pp. 27-54.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (2014). Teledemocracia, cibercidadania y derechos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 4, n. 2, pp. 8-46.
- PHILLIPS, A. (2001). De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis v. 9, n. 1, pp. 268-290.
- PRZEWORSKI, A. (2019). "Invisible sabotagem". In: ZAKOWSKI, J. (org.). *Concilium Civitas – Almanac*. Varsóvia, Fundacja Collegium Civitas.
- SAMPAIO, R. (2013). Democracia digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 4, n. 1-2, pp. 55-79. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/33449/21574>. Acesso em: 20 set 2023.
- SAMPAIO, R. C.; BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M. C.; ALISSON, M. B.; SILVA, T. P. F. B. (2019). Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). *Revista do Serviço Público*, v. 70, pp. 693-734. On-line.

- SAMPAIO, R. C. ; FREITAS, C. S. de; KLEINA, N. C. M.; MARIOTO, D. J. F.; NICHOLS, B. W.; SILVA, T. P. F. B.; ALISON, M. B.; BOZZA, G. A.; HAUSEN, V. (2022). O campo da democracia digital brasileira: uma análise cientométrica de artigos publicados entre 1999 e 2020. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 37. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/Rhx7P8zwYwtZpChry8p75Tf/?lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2023.
- SUBIRATS, J. (2016). “¿Podemos seguir haciendo lo que hacíamos? Elementos de debate sobre democracia y Administración Pública para la nueva época”. In: SCHNEIDER, C. (org.). *Democracia digital: câmbios em la gestion, el gobierno y la política en América Latina y España*. Avellaneda, Undav Ediciones.
- TAMBOURIS, E.; LIOTAS, N.; TARABANIS, K. (2007). A framework for assessing eparticipation projects and tools. In: 40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'07). Waikoloa, HI, USA. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/4076551> Acesso: 16 nov 2021. *Proceedings...*
- URBINATI, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 67, pp. 191-228.
- VASCONCELOS, T. (2022). *Controladoria e transparência pública: o caso da Assembleia Legislativa do Ceará*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13358105#. Acesso em: 16 out 2023.
- YOUNG, I. M. (2006). Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 67, pp. 139-190.

Texto recebido em 4/jul/2024

Texto aprovado em 2/jan/2025

Digital citizenship and democracy: an evaluation model for public digital inclusion initiatives

Cidadania digital e democracia: modelo
de avaliação de iniciativas públicas de inclusão digital

Samir Rodrigues HADDAD [1]

Abstract

This article investigates themes, factors, and dimensions that could potentially integrate evaluation models for citizenship exercise into digital inclusion programs and spaces. It is a quantitative study conducted in Telecenters located in the city of Belo Horizonte, state of Minas Gerais, Brazil. Correlational statistical models were used for the analyses. The results led to the development of a universal conceptual model. This model encompasses various dimensions of digital inclusion and contributes to the assessment of the impacts of Information and Communication Technologies (ICT) on the democratization of digital citizenship, focusing on the Telecenters Program in Brazil.

Keywords: democracy; digital citizenship; digital inclusion; Telecenters; evaluation.

Resumo

Este artigo investiga as temáticas, os fatores e as dimensões que poderiam potencialmente integrar modelos de avaliação do exercício da cidadania em programas e espaços de inclusão digital. Trata-se de um estudo quantitativo conduzido em Telecentros em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Brasil. Para as análises foram utilizados modelos de estatísticas correlacionais. Os resultados permitiram desenvolver uma proposta de um modelo conceitual universal. Abrange as diversas dimensões da inclusão digital, contribuindo para a avaliação dos impactos das Tecnologias de Informação e Comunicação na democratização da cidadania digital, com foco no Programa de Telecentros no Brasil.

Palavras-chave: democracia; cidadania digital; inclusão digital; Telecentros; avaliação.



Introduction

Throughout modern history, the ideal of constructing democratic and egalitarian societies has undergone many changes. These changes have taken place to the extent that the rules that sustain human rights, dissemination of knowledge and access to technology have been prioritized as conditions for a collective and dignified life, as far as civil, social and political rights are concerned (Diniz, 2014).

According to Marshall's modern paradigm (1967), citizenship is the capacity attributed to a subject in terms of having certain political, social and civil rights in the scope of a juridical bond with the State, where the subject delegates his or her participation in politics to elected representatives (Costa and Ianni, 2018). But in the post-modern world, in face of the neoliberal progression and the constitution of an information society, the State has lost its prominence. Models of direct and indirect democracy complement and coexist with each other; new technologies are dominant; and information and ease in communication acquire unprecedented importance and power.

In democratic contexts, any citizen with the access and capacity to use Information and Communication Technologies (ICTs) is capable, in theory, to autonomously trigger off collective actions and influence social movements with a simple click. This renews the utopic vision that everyone can truly be "equal". As such, the so-called network society is a reflex, consequence and representation of a new social reality, and in order to participate in it as a citizen, obedience to the State is no longer required. Instead, citizenship is based on the

individual capacity to act in the construction of social rules, taking into account acquired experience and knowledge, as well as access and opportunity of expression (Snyder, 2016; Bustamante, 2010; Castells, 2003).

This perspective allows various authors to affirm that, through the usage of the ICTs, all individuals are potentially able to exert the same civil, social and political rights, independently of gender, race, social condition, education level, and political or religious option – a situation that configures the concept of an active, digital or hyper-citizenship (*ibid.*).

In this manner, the notion of digital citizenship departs from a systemic conception of the network society, based on information, knowledge and citizen participation. It is acknowledged, however, that the inequalities between social classes, and even between countries, reflect differences in levels of knowledge, opportunity, accessibility and use of the ICTs, limiting the functions and roles that each person may perform in the network society (Poker, 2009; Silva, 2013, Unesco 2005; Mendes, 2001).

Therefore, the utopian dream of an egalitarian society promised by the network society remains increasingly distant in view of the difficulties in reducing poverty, promoting better conditions of living, as well as increasing opportunities for work and upward mobility. Paradoxically, the opportunities promoted by the ICTs have resulted in the increase of economic, digital and social exclusion, further implicating new ethical and moral questions related to the rapid transformation of cultural values in societies. This consolidates a social model: the network society dominated by great information monopolies, hegemonic groups in

economic power and with greater power for the elaboration of norms and behaviors for life in society (Mendes, 2001).

Even as we acknowledge the benefits arising from amplified conditions for information access, speed and popularization, thus facilitating the exercise of various activities previously restricted to only a few social groups (Gomes, 2007), the promise of empowering citizens to follow, contest and intervene in the decisions derived from the centers of power, by means of the public or community sphere, remains a challenge. In the same manner, social movements by themselves are not capable of reducing neither poverty nor social inequality. Nor are they capable of promoting autonomy and social transformation.

It is from this perspective, therefore, that the network society paradigm presupposes the recovery of the State's prominent role, as Brazil's Federal Government National Broadband Plan and the 2010 Action Plan exemplify.¹ Specifically, the Program 1008 – 'Digital Inclusion' is responsible for the adoption of a coherent unit of redistributive public policies, directed at minimizing social inequalities and promoting economic development, safeguarding an ethical and humanist dimension and guaranteeing the exercise of citizenship to all.

In the realm of the ICTs, the requirements for state action to achieve these goals are: the development of new abilities and competences; the promotion of social and digital inclusion; the regimentation of social networks; the dissemination of public interest information; the assurance of safety and privacy in the use of the internet; the simplification and improvement of public services; the promotion of economic growth, competitiveness and

productivity; as well as the stimulation of collaboration and social participation networks (Magalhães, 2007).

Considering, on the one hand, the fast penetration of technology in today's society, as illustrated by the centrality of the ICTs on people's lives and, on the other hand, the disproportionate rate in the attempt to reduce poverty and social inequality, it is possible to verify that since the beginning of this century, the State has intervened with public policies for social inclusion, especially in developing countries, following the orientation of international guidelines. The main goals of these policies include: a) enabling broadband access to all citizens; b) developing new ICT capacities at no cost, especially for more vulnerable populations; c) offering quality and efficiency in public services by means of electronic government applications; d) offering people the right to improve the exercise of their citizenship through electronic democracy; e) creating new forms of generating economic value through the use electronic business and interactive content (ONU br, 2016; MCTI, 2015; Lança, 2004; UMIC, 2002).

To render these goals effective, the public policy for digital inclusion must be recognized as a fundamental human right. Access to information and knowledge increases the exercise of citizenship, enabling the integration and modification of the lives of individuals, social groups and nations (Cardoso et al., 2012).

Specifically in Brazil, which has a population of 203.080.756 (IBGE, 2022) people and living conditions extremely disparate in social, cultural e geographical terms, there are various initiatives for the inclusion of the country in the information, knowledge and

social network. However, little has been done in the sense of monitoring and evaluating the effectiveness of the current Brazilian public policy for social inclusion.

Among the actions that have been implemented, the present study is dedicated to the discussion of the Telecenters.br Program, created in 2009 by the Federal Government's Decree #6991, and its implications at the state and municipal levels, as in the case of the city of Belo Horizonte, Minas Gerais.

Telecenters offer computer and internet access, as well as the development of ICT abilities at no cost; they are usually located in low-income areas. Through the Telecenter.br Program, these spaces can have different types of management (public, private or community), but their infrastructure is always the same, and their final goal is to reduce the digital divide in order to increase the exercise of citizenship. The federal governments of the last two decades in Brazil have differed in their approaches to social policies and the degree of relevance placed upon them. But Telecenters.br is one of the few programs that has survived up to the present, without any alterations in its goals, in spite of the rise in numbers and in quality of cellular phones,² increasingly used by the general population.

However, in spite of the significant repercussions of this policy in various segments of Brazilian society, the results published to this moment amount to numerical indicators, that little express its final goal of boosting the exercise of citizenship. There is lack of scientific evidence clarifying elements in the concepts of digital inclusion and citizenship, as well as studies that analyze the relations of cause

and effect between these practices, for these policies to be acknowledged as tools for social development and the exercise of citizenship for the vulnerable groups (classes C, D and E)³ in Brazilian society.

The present study integrates the doctoral research undertaken during the years 2016-2019 at the Graduate Program in the Science and Technology of Information of the Instituto Universitário de Lisboa (IUL-ISCTE), in an attempt to fill this gap, using a sample of 515 users of digital inclusion social programs at the Telecenters of Belo Horizonte. *"In 2022, the majority of the Brazilian population (60,15) lived with up to one minimum salary per capita monthly, while 21,8% had an income varying between one and three minimum salaries monthly, and 8,1% received an income superior to three minimum salaries each month."*⁴

Network society

In the twenty-first century, global society became known as "network society" or "information society"; the internet is considered the source of society's paradigmatic changes in its organization forms and social practices. However, the consensus among various authors is that the ICTs, as tools for social, economic and political transformation will only materialize when they become accessible to everyone. Only then will the ICTs effectively become a means for the eradication of poverty, the reduction of inequalities and the improvement in the quality of life, particularly for the more vulnerable populations (Bagchi et al., 2015; Correia, 2007).

The use of the internet brought on various possibilities for social change, especially in the last decades. According to Castells (2011), the most remarkable of these is the transformation in the process of communication, an integral part of a distinctive characteristic of humans, which is that of being logical. Hence, the internet became popular and its use allows people to access what they wish, whenever they wish it and, most importantly, the internet enables different forms of assimilating information according to the individual cognitive ability, educational level, age, culture or interest, among other aspects (Castells, 2011; Correia, 2007; Topaloglu, Caldibi and Oge, 2016).

As an additional characteristic to the growing use of the internet, one observes a rupture in the traditional structures of commerce, with the formation of an increasingly integrated and globalized commerce, which dislocates the existing business paradigms by reducing the old commercial barriers (Dias, 2007; Montargil, 2007). In spite of these advantages, it is important to consider that the internet also brought along negative implications which demand attention and regulation. These include the dissemination of fake news, scams and other forms of illicit activities, many of which still lack effective regulation (Diniz, Cardoso and Puglia, 2002).

In this manner, although the internet enhances the possibility of significant social changes, it also presents challenges, which need to be overcome so that benefits become accessible to all.

In this context, the State's role becomes crucial for the promotion of social policies that guarantee universal access to the internet and

the reduction of digital inequalities. In order to join the socioeconomic model imposed by the network society, countries need to establish goals, in their respective digital domains, for economic, social and political development. An example of this effort are the six pillars determined by Portugal and Brazil (UMIC, 2002; Takahashi, 2000): a) the provision of broadband for all citizens; b) the offer and development of new capacities, especially for low-income population groups; c) the offer of quality and efficiency in public services by means of electronic government applications; d) the guarantee to all people of the right to exercise citizenship by means of electronic democracy; e) the improvement in health conditions within everyone's reach; and f) the generation of new means of creating economic value through e-commerce and interactive contents (Lança, 2004; UMIC, 2002).

However, the execution of all these guidelines is complex, diffuse and often utopic, especially in countries in the periphery of capitalist centers.

Still, considering the internet is a "central key" for the development of countries in the network society, and also the social inequity among different groups in a single nation, the State must assume an important role in guaranteeing generalized access to the internet and expansion in the use of the ICTs. By means of social policies, the State needs to increase digital literacy, thus decreasing the "digital divide" that aggravates these inequalities (Figueiredo, 2007).

Furthermore, it is assumed that an open State must make public interest information available in a transparent and cost-free manner

to everyone. Not only the State, but also businesses and other entities of civil society must participate in the construction of a fair and democratic network society, applying part of their social responsibility to the creation of locations of free access to the ICTs. They must also disseminate technological knowledge by offering spaces for collaborative work and promoting ethical behavior, among other means (Almeida, 2007; Neves, 2007).

The issue of the digital divide, inserted in this discussion, is a challenge that the State must meet as it seeks to promote public policies that make the access to the Information and Communication Technologies (ICTs) democratic.

The info-exclusion or digital divide is related to people who have no easy access (or any access whatsoever) to electronic communication means, not even e-mail. It also includes those who are incapable of learning how to deal with the technological changes that would enable them to be in tune with the new means of communication (Pereira, 2007). One might affirm, therefore, with a certain degree of clarity, that the real “face of info-exclusion” resides in the digitalizing of inequality (Dias, 2007).

One may add that the “info-excluded” is the individual who “while having access to the net, finds there only an alien and strange world, where his or her culture neither exists nor is acknowledged” (ibid., p. 77). It is undeniable that the ICTs, when disseminated to all citizens in an adequate manner, can be an instrument in the fight against info-exclusion (Ramos 2007). One of the public policies that postulates the combat against info-exclusion and the increase of digital literacy is the Digital Inclusion Policy.

In order to mitigate the effects of the digital divide and promote a more inclusive society, notions of digital inclusion emerge as strategy tools in confronting social inequalities, enabling a democratic access to the ICTs.

Digital inclusion

The central idea of this modality in public social policy, as in the case of digital inclusion in Brazil, is to provide incentives to the system beneficiaries, enabling them to change the course of their lives. It may occur by improving their qualifications or by removing school age children from the streets and placing them in schools. These actions thus associate the immediate fight against extreme poverty to the rupture in the generational cycle of exclusion and destitution (Piovesan, 2003).

Digital inclusion programs fit into the production of this new social technology directed towards social inclusion. In urban contexts, the programs demonstrate the potential to develop answers and social provisions that are territorial, integrated, intersectoral and democratic. In this manner, they have a manifest capacity of facing social exclusion as part of a process of social reconstruction (Sposati, 2003). According to Sposati (ibid.), access to information is a fundamental right of any democratic society based on pluralism, tolerance, justice and mutual respect.

Among the various manifestations of Digital Inclusion, this research is focused on the implementation of projects designed

to increase the dialogue between low-income communities⁵ and the governmental programs and actions. One of such projects is the Center for the Reconditioning of Computers (CRC), developed in the realm of the Federal Government's Computers for Inclusion Program.

The CRCs are units responsible for receiving discarded computing devices and recovering them. After their recovery, they are sent to Telecenters, libraries, public schools and NGOs. This process increases the possibilities of collective access at the ICTs, conceived by the digital inclusion policy. This program also allows young people to develop work skills in courses where they learn how to recondition computers.

Another project which is the main focus of this research, are the so-called Telecenters, public access spaces located in poor communities, equipped with computers connected to broadband internet, designed for cost-free community use.

When we speak of digital inclusion, we refer to a new culture of rights, not only in the generic sense of the right to the internet, but of the right to access information as a public asset. Through this perspective, these programs are considered a predominant factor for the formation of a new citizenship, increasing not only the possibility of employment, but also generating conditions for community development and problem solving. This occurs with the participation and critical autonomy for change in political practices, thus promoting social inclusion (Grossi, Costa and Santos, 2013).

According to these authors, the digital inclusion programs contribute to social inclusion as they: a) enable people to appropriate technology for their own development in

various aspects; b) stimulate the generation of employment and income; c) improve the quality of life among families; d) promote greater social freedom; and e) provide incentive for the construction and maintenance of an active, educated and enterprising society.

Becker (2009) (apud Massensini, 2011, p. 13) affirms that

[...] digital inclusion would then compensate for this inequality in the citizenship status with an 'opportunity equity' in the acquisition of information, qualification for the job market, search for the knowledge to defend one's rights, communication and expression, etc.

The policies for digital inclusion not only fight info-exclusion, but also reinforce the importance of the exercise of citizenship as the basis for a fairer and more participative society, where the access to information is a fundamental right for the construction of a dignified and egalitarian life.

Citizenship and digital citizenship

In order to define citizenship, one must incorporate the various transformations that have emerged throughout history. Departing from ancient Greece, where the exercise of citizenship was restricted to free individuals, who enjoyed various privileges, to the time where people obeyed the norms established by the State, we arrive at the idea of citizenship in the twenty-first century, where the citizen is a subject with rights, without restriction of gender, race, political or religious conviction. This citizen expresses his or her will freely, with the right of command over body and life

(Diniz, 2014; Cover, 2001). Diniz (2014) expands this idea, arguing that the construction of the concept of citizenship occurred through the mobilization of:

[...] people and organizations, in search for constructing an equal and participative society. Today, more than ever, popular participation is seen as one of the most visible demonstration of the right to citizenship. It is, at the same time, a guarantee for the exercise of citizenship, ensuring and making other rights possible.

Being a citizen implies having the right to life, with freedom and equality before the law; participating in the destiny of society; being able to make decisions; having a constructive opinion; respecting the rights of others; and having the access to education, work, fair wages, health and also a peaceful old age (Diniz, 2014; Pinsky and Pinsky, 2005). From the perspective of participating in decisive processes of collective interest, citizenship may be passive, with the assurance of rights in society to ensure the right to life, or active, fostering the right to life with civil and political participation (Massensini, 2001; Pereira, 2007; Silveira, 2010).

The exercise of citizenship also requires the consciousness of individuals of the reality in which they live, enabling them to participate effectively in the transformation of this reality and in the distribution of benefits, in a continuous process of interaction between collective and individual rights and responsibilities (Massensini, 2001). Although social classes convey a system of inequities, citizenship seeks equality in rights and obligations, sustained by ideas, values and beliefs (Marshall, 1967). These aspects are based in three fundamental rights: civil

(individual freedom), political (participation in power) and social (economic and social welfare) (Massensini, 2001).

Considering the historical trajectory of citizenship and three basic rights which sustain it, it is possible to affirm that welfare and a dignified life in society are hinged on the full exercise of citizenship (Caraça, 2007, p. 154).

The evolution of Information and Communication Technologies (ICTs) has added a new dimension to the concept of citizenship, which now includes the exercise of rights and responsibilities in the digital environment. According to Snyder (2016), Bustamante (2010) and Castells (2003), digital citizenship, known also as active citizenship or hyper citizenship, are technological activities that measure the interaction of rights and responsibilities, individual and collective, driven by the citizens' freedom of expression. Digital citizenship represents full exercise in political, social and economic participation through the use of ICTs (Silveira, 2010). Snyder (2016) defines this concept as a way of life where ethics, morality and the responsible use of technology guarantees individual and collective security. Wright (2008, p. 6), on the other hand, affirms that digital citizenship is the "ability to participate in society on-line," characterizing life in a connected world.

Although the ICTs have changed the daily dynamics of life, they reinforce the responsibility of the State in providing support for progress, justice and modernity. In this manner, they guarantee freedom, value, respect and the citizen's role as producer and transmitter of knowledge (Caraça, 2007; Pereira, 2007; Zorrinho, 2007). But even with the efforts to overcome the hurdles of cost and training, the divisions in cultural, educational

and information access enhance the inequalities in the provision of citizenship, distancing it from equity and power of decision (Pereira, 2007, p. 528). However, the exercise of digital citizenship can enable collective practices that render individual necessities compatible with those of collective social groups (Covre, 2001).

In the wider context of digital citizenship, as previously discussed, the citizen's online practice does not occur in an isolated manner, but involves a series of interconnected elements that are fundamental to guarantee the full exercise of rights and responsibilities in the digital environment. Ribble (2011) defines nine essential elements for the exercise of digital citizenship: a) digital access: full electronic participation in the realm of the social group; b) electronic commerce: electronic purchase and sale of goods and services; c) digital communication: electronic exchange of information; d) digital literacy: process of teaching and learning about technology and its use; e) social etiquette: electronic patterns of conduct and/or social behavior; f) digital regulation: civil responsibility over work and digital practices; g) digital rights and responsibilities: freedom extended to all in the digital world; h) health and digital well-being: physical and psychological well-being in a world of digital technology; and i) digital safety (self-protection): electronic precautions to guarantee safety. The nine elements proposed by Ribble contribute to the quality advancement of digital citizenship (Diniz, 2014, p. 10). These elements contribute to improve the quality of digital citizenship, promoting more inclusive and democratic practices (ibid., p. 10).

Among the essential elements for the exercise of digital citizenship, digital literacy stands out as a crucial point, especially when

we consider the relation between technology access and the capacity to use it in a full and informed manner. In this context, "informational literacy cannot be isolated from digital literacy, as they are convergent" (Cardoso et al., 2012, p.4), especially because "without the cognitive abilities leading to the development of information technology, one does not acquire digital literacy" (Silva, 2012, p. 40). Another important factor for the convergence is that, especially with the use of the internet, information sources proliferate rapidly. It becomes, therefore, increasingly relevant for an individual to have full command of digital literacy, in order to select information and make decisions in his or her professional life.

For Ryyänen (2004), digital literacy constitutes a basic human right throughout a person's entire life, because without it the citizen is incapable of exercising other rights. In this sense, "promoting information literacy means empowering people to reach their potential in information society." According to Unesco (2005), "digital literacy involves a continuum of learning, enabling individuals to achieve their goals, develop their knowledge and potential, and participate fully in the community and wider society" (Cardoso et al., 2012, p. 308).

The development of abilities in digital literacy for the exercise of digital citizenship, by means of informal training offered by the inclusion programs at the Telecenters (it is, in reality, a training that goes beyond formal education received at school), can operate as a link between individuals who are in "digital divide" and their cultural barriers.

These links enable a greater access to the different thematic areas required for the full exercise of citizenship of individuals with limited

education and low social condition, allowing for greater equity of opportunities in the digital environments (Silva, 2012).

and, lastly, the justification for not using an already existing conceptual model will be presented.

Aspects of methodology

In order to propose the Case Study which is the object of this article, i. e., the elaboration of the correlations between the Telecenters, Citizenship, ICTs and the Internet, as well as the conceptual model presented in the next section, various exploratory and inferential studies were carried out throughout the research process (see Figure 1). Due to the lack of space, a summary of this methodological path is presented below.

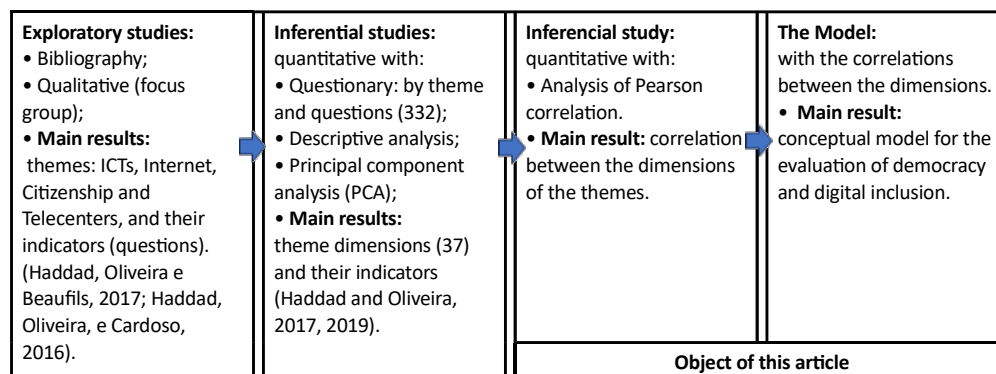
This section is organized in three parts: population and location, data collection and preliminary studies (exploratory and inferential studies up to Principal Component Analysis (PCA). Pearson's methodology of correlations will be presented in detail

Population and location

The population was constituted by the users of 84 of the 302⁶ Telecenters installed (but not necessarily in operation) in Belo Horizonte, MG (See Table 1 and Figure 2). The Telecenters in operation (of the types installed in low-income communities, schools, or those installed in other government organs) in the city had the support of the Municipal Government by means of the Information Technology Company of the City of Belo Horizonte (Prodabel).

As for the participants, they are all users of the Telecenters and belong to a low-income social class (family income ranging between 1 and 3 minimum salaries). Their age range is between 18 and 70 years; they vary in levels of education, marital status or profession, and comprise retired and unemployed people.

Figura 1 – Percurso metodológico do estudo global



Fonte: Haddad, 2019.

Table 1 – Number of telecenters according to typology

Managemen	Telecenter typology	Active Telecenters	
		N.	%
NGOs/Associations	Community	52	17,2
BH City Hall - SMED	IT Labs in municipal public schools	172	57,0
BH City Hall - FMC	Cultural Centers	16	5,3
BH City Hall - Prodabel	CRC	2	0,7
BH City Hall - SMED	IT Labs in vocational schools	3	1,0
BH City Hall - SMPL	BH Cidadania, CRAS, etc.	41	13,6
Others	Various	19	6,3
Total		302	100

Source: Prodabel Inclusion Board, 2017.

It was our option to include the online survey link on the Prodabel website and in the work space of all the computers in functioning Telecenters. Once the stage of data collection was concluded, a sample of 641 participants was obtained from 84 Telecenters. We had 291 female and 350 male participants.

In order for the statistical analyses to be effective, 126 questionnaires considered incomplete were eliminated. In this manner, a sample of 84 Telecenters with different characteristics and 515 participants who completed the online questions was obtained.

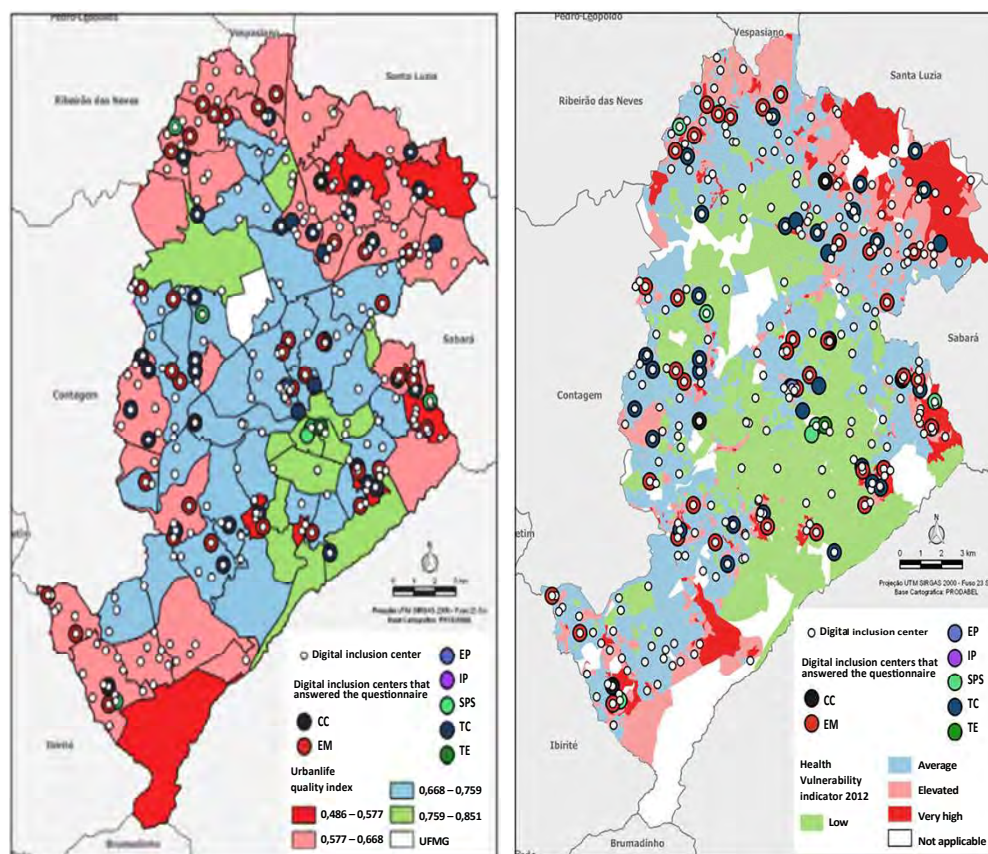
In relation to the number of participating users for each type of Telecenter, attention is brought the fact that the highest number of valid questionnaires (249) came from 34 Telecenters located in low-income communities (of the 52 existing in these areas). Next, 126 valid questionnaires came from Telecenters in the Information Labs of public municipal schools (of the 175 Telecenters available in this category). Thirdly, only 11 valid questionnaires came from the 7 Telecenters inserted in

Municipal Secretariat for Social Policies equipment (of the 41 available).

At the Center for the Reconditioning of Computers (CRC), under the auspices of Prodabel, 47 questionnaires with valid answers were attained from a single location. Furthermore, 55 valid questionnaires were obtained from 5 Telecenters in cultural centers (of the 16 available). From the other types of Telecenters, located in two different places (from the 18 available), 27 valid questionnaires were received.

The 515 participating users are distributed along 168 districts, vilas⁷ or favelas in the city, which is very representative, considering that there are 487 of these official settlements in Belo Horizonte. Nine districts, vilas and favelas stand out, which can indicate that the users prefer to attend the Telecenters located next to their homes. The Telecenters are distributed all over the municipal territory, the majority of them located in areas where the indicators of quality of life and health figure amongst the lowest in the city (Figure 2).

Figure 2 – Participating Telecenters in the study, distributed by municipal territory and indicators of quality of life and health of the areas where they are located



Source: Belo Horizonte Municipal Government, Prodabel, 2017.

Data collection

This was done by means of a questionnaire elaborated with eight open questions for sociodemographic characterization, 332 closed questions, with 332 indicators. Of these, 116 were part of the exploratory phase, and the remaining derived from other studies and from the theoretical-conceptual investigation. These questions were evaluated in a scale similar to Likert, of 1 to 5 (through the Qualtrics system), and 25 open questions without the Likert scale (Haddad, 2019).

The process of primary data collection was simple and random. The Telecenter users who were at the centers at the time of the study answered the questionnaires on a voluntary basis. The questionnaire that included measurement indicators of the perception of ICT impact and of usage of digital inclusion programs (Telecenters) in the exercise of digital citizenship was available online during a period of 44 days in the Telecenter computers.

We received a number of over 700 answered questionnaires, characterizing a random non-parametric sample, as it did not present a normal distribution (*ibid.*). The answers were classified and analyzed, considering their limitation due to the fact that the distance between the answers cannot be measured. However, this limitation is acceptable for social phenomena. In this manner, a series of qualitative factors were transformed into quantitative or variable ones, enabling the obtention of measurable answers over the four themes (ICT, Internet, Telecenter and Citizenship), in a gradual manner and with different intensities.

The data was migrated from Qualtrics to Excel and then exported to SPSS. After being collected, the data was grouped and treated statistically using different methods, with the aim of attending to the various objectives of the study as a whole.

Preliminary statistical analyses

Initially, a descriptive statistical analysis was performed. Through this analysis, based on the sample means and the intensity grading of the Likert scale, we obtained a perception of the importance of the proposed indicators for each surveyed question. These analyses were presented on frequency tables, including sample mean and sample standard deviation. With these statistics and indicators, it was possible to extract the first conclusions for the general comprehension of the sample/universe and for preliminary explorations of the data in relation to the objectives of the research (Haddad, 2019; Haddad, Oliveira and Beaufils, 2017). Even considering the elevated number of indicators per question, we opted to maintain them, thus guaranteeing the integrity of the data, the celerity of the research and the detailed analysis of aspects from earlier studies (Haddad, 2019; Haddad, Oliveira and Alturas, 2022, 2023).

Next, the dimensions of each theme (ICT, Internet, Telecenter and Citizenship) were defined by means of Principal Component Analysis (PCA). This method enabled the reduction of the set of correlated indicators (variables) into another set with a smaller number of non-correlated variables, designated as principal components or dimensions. This

procedure reduced the complexity of the data interpretation and enabled the analysis of these dimensions in order to use them as inputs, explanatory variable metrics or explained in other statistical techniques or models.

To ensure the quality of the analyses, criteria such as sample eigenvalues, explained variance (above 50%) and Cronbach's alpha (Pestana and Gageiro, 2014; Larueano and Botelho, 2017). We also applied the Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (KMO) and the Bartlett test to verify the quality of the correlations among the variables. With acceptable results according to the literature,⁸ we proceeded with the statistical analyses, including the coefficient of correlation linear of Pearson, R, to assess the degree of association (positive or negative) and the intensity of the variables (dimensions), as well as their contribution for the individual variances.

Of the 332 items analyzed, 47 dimensions were identified and distributed according to this form: passive dimensions: 3 dimensions (Social Rights, Civil Rights and Political Rights); active citizenship: 3 dimensions (Social Interaction, Digital Access and Digital Literacy); ICTs: 11 dimensions, of which 6 were for "contributions of the ICTs" (Social Exclusion, Training and Communication, Dependency, Updating and Integration, Social Participation and Politics, Social Consciousness), 3 for "feelings towards the ICTs" (Autonomy, Restlessness, Know-how); 2 for internet: (Opportunities, Threats); Telecenters: 20 dimensions – of these 4 were for "the Telecenter enables" (Training/Learning, Accessibility/Integration, Reconversion/Intervention, Optimization); 5 were for "reasons to visiting" (Socialization, Lack of Knowledge, Restrictions, Digital Accessibility, Digital Inaccessibility); 5 for "activities" (Active Participation, Searching and

Sharing Information, Leisure, Development, Communication); 2 for "manager" (Community Promotion and Community Service); and 4 for "improvements" (Development, Quality Maintenance, Extension of Operation, Expansion of Services).

Statistical analyses of the correlations between dimensions

For the analyses between the dimensions, the coefficient of Pearson's correlation was applied (Cohen, 1988). We refer here to the dimensions of the ICTs and those of the internet with those of the Telecenter; the dimensions of the ICTs and those of the internet with those of (active) digital citizenship and passive citizenship; and those of the Telecenter with (active) digital citizenship and passive citizenship.

It should be highlighted that this research lies in the realm of Social Studies and many authors (Cohen, 1988; Field, 2009; Maroco, 2011) defend that Pearson's p values in the range of 0.3 to 0.5, positive or negative, represent a good/excellent linear correlation, indicating some relation between the variables. This was the reference adopted to determine the existence of a correlation between the variables, comparing p values with the level of significance.

The statistical significance level (α) of 0.5 was adopted. Thus, when the p value ≤ 0.05 , we considered the correlation as statistically significant. On the other hand, when the p value > 0.05 , we considered that the correlation was not statistically significant (Oliveira 2008; Pereira and Patrício, 2016).

Finally, we highlight that in more conservative analyses, this interpretation of the p value can vary according the field of knowledge and the objectives of the study.

Conceptual model

The option for not working with a model in the initial stage of the research process, nor in the exploratory stage that followed it was due to the fact that we initially had no evidence nor scientifically relevant data regarding the dimensions of digital inclusion and citizenship, much less about the relations of cause and effect of these two themes.

Had we opted to test a model at the beginning of the research, the probability of it being incomplete, inadequate for the population group under study and lacking in theoretical and empirical foundation would be great. This would result in an easily questionable model, which would limit and possibly hinder the correct definition of the methodological approach for a detailed and well-founded research study.

Case study of the correlations between the dimensions

We present, below, the statistical results that determine the degree of association between the internal dimensions of the four themes: Telecenter, ICTs, Internet and Citizenship (passive and active).

Correlations between the dimensions: Telecenter, ICTs, and the Internet

The results in Table 2 complement the results of the literature presented, indicating the perception of the Telecenter (as well as the reasons for attending it, the activities developed

therein, the role of the manager and the necessary improvements) as a place where one may have access to the ICTs, and are strongly correlated to them. It is at the Telecenters that low-income populations have a cost-free access to the ICTs; it is there that these populations can use the ICTs for training, communicating, becoming updated and integrating socially. It is where they can participate politically in meetings of participatory budget, for example. This contributes for a greater awareness of the everyday problems of community life. The more one considers how much the ICTs help in training and communication, in updating and social integration, in social and political participation, and in social consciousness, the stronger is the perception that the Telecenters are fundamental for digital accessibility, for searching and sharing information, leisure, community promotion and service. Furthermore, in today's society, the Telecenters help to decrease the digital divide and digital exclusion (a dimension that is in opposition to the use of the Telecenters).

It becomes evident that lack of knowledge and the restrictions to the use of the ICTs are correlated in the opposite sense to the use of the ICTs. Curiously, active participation in the activities accomplished in the Telecenters does not correlate to training, communication and consciousness in the use of ICTs, perhaps because the latter are understood as being prior prerequisites to this participation. We also verified that social exclusion is oppositely correlated with the use of the Telecenters, i.e., the less one uses the Telecenters, the greater the social and digital exclusion may be regarding the use of the ICTs. On the other hand, dependency on ICTs does not correlate to the use of the Telecenter.

What stands out is that the more autonomy one has, as well as know-how in relation to the ICTs and perception of the use of the internet as an opportunity, the more the Telecenters are utilized as spaces for equity in social opportunities. However, the use of the

internet is also viewed as a threat, which leads us to infer that this correlation may be associated to people who do not have access to the internet, which becomes a strong factor of social and digital exclusion. The internet as a threat may also be correlated to its use for illicit purposes.

Table 2 – Correlations between the dimensions associated to the Telecenters and the associated dimensions to the ICTs and those of the internet

Dimensions associated to the Telecenter		Contributions of the ICTs						Feelings towards the ICTs			Internet	
		Social Exclusion ²	Training and Communication ¹	Dependency ²	Up-dating/ social integration ¹	Social participation and politics ¹	Consciousness ¹	Autonomy ¹	Restlessness ²	Know-how ¹	Opportunity ¹	Threat ²
Telecenter	Training/ Learning	-0,230***	0,457***	-0,076	0,352***	0,347***	0,343***	0,345***	-0,147**	0,438***	0,415***	-0,163***
	Accessibility/ Integration	-0,181***	0,346***	-0,052	0,322***	0,329***	0,304***	0,274***	-0,151**	0,337***	0,404***	-0,075
	Reconversion/ Intervention	-0,191***	0,405***	0,002	0,399***	0,308***	0,316***	0,328***	-0,085	0,398***	0,470***	-0,106*
	Optimization	-0,015	0,079	-0,052	0,235***	0,196***	0,101*	0,227***	0,069	0,134**	0,178***	0,041
Reasons for attending or not	Socialization	-0,083	0,307***	-0,045	0,248***	0,220***	0,250**	0,280***	-0,080	0,245***	0,320***	-0,115*
	Lack of knowledge	0,093	0,065	0,111*	0,046	0,172***	0,108*	0,019	0,139**	0,010	0,076	0,144**
	Restrictions	0,077	-0,181***	0,131**	0,061	-0,076	-0,032	-0,048	0,193***	-0,132**	-0,116*	0,184***
	Digital accessibility	-0,143**	0,256***	-0,079	0,197***	0,142**	0,228***	0,264***	-0,128**	0,285***	0,326***	-0,102*
	Digital inaccessibility	0,039	0,025	-0,090*	0,018	0,049	0,034	0,034	0,081	0,028	0,038	0,017
Activities	Active participation	-0,024	0,028	-0,025	0,205***	0,127**	0,025	0,235***	0,101*	0,127**	0,149**	0,068
	Searching and sharing information	-0,167***	0,281***	-0,054	0,271***	0,208***	0,200***	0,325***	-0,045	0,385***	0,287***	-0,094*
	Leisure	-0,140**	0,059	-0,137**	0,173***	0,050	0,054	0,221***	0,025	0,148**	0,114*	0,006
	Development	-0,106*	0,223***	-0,078	0,202***	0,142**	0,124**	0,202***	-0,036	0,230***	0,170***	-0,119**
	Communication	-0,022	0,059	0,028	0,212***	0,133**	0,088	0,256***	-0,005	0,214***	0,196***	0,004
Manager	Community promotion	-0,129**	0,330***	0,018	0,392***	0,334***	0,219***	0,339***	-0,012	0,298***	0,368***	-0,062
	Community service	-0,082	0,158**	0,004	0,319***	0,290***	0,174***	0,289***	0,023	0,193***	0,264***	-0,014
Improvements	Development	-0,131**	0,303***	-0,044	0,298***	0,205***	0,262***	0,240***	-0,037	0,264***	0,276***	-0,099*
	Quality maintenance	-0,088	0,311***	-0,067	0,292***	0,245***	0,257***	0,213**	-0,004	0,243***	0,372***	-0,081
	Extension	0,006	0,243***	0,023	0,236***	0,304***	0,200***	0,218***	0,102*	0,217***	0,317***	0,021
	Service expansion	-0,058	0,197***	-0,031	0,270***	0,173***	0,177***	0,188***	-0,012	0,181***	0,233***	-0,021

Pearson correlations – A statistical significance: $p < 0.050^*$; $p < 0.010^{**}$; $p < 0.001^{***}$

Significance: borderline statistic; orange color: negative; gray color: positive.

Source: Haddad, 2019.

Correlations between the dimensions: ICTs and the Internet

The results presented in Table 3 reinforce previous results, showing that the internet is assessed, above all, by the opportunities it provides. The more one considers that the ICTs aid in training; communication; updating; social integration; social participation and politics; and social consciousness, the stronger is the perception that the use of the internet really is an opportunity. Curiously, social participation and politics is also ambivalent, as it can be associated to the internet as a threat, for its potential use in participative events.

One observes, however, that the more the internet is represented as a threat: a) the stronger is the representation of the ICTs as a factor of people's dependence, especially in relation to the internet itself; b) and more significant, is the representation of the ICTs as possible factors of social exclusion – in other words, it is the contrary, in the sense that for the ICTs to be perceived as preventive to exclusion and as real factors of integration, the internet needs to be accessible to everyone, and seen as an opportunity.

This highlights not only the importance of the ICTs, but also of using them effectively, as well as the importance of free and open access to the internet, for the opportunities of information access it provides.

Table 3 – Correlations between the dimensions associated to the ICTs and those of the internet

Dimensions associated to the ICTs		Internet	
		Oportunities ¹	Threats ²
Contributions	Social exclusion	0,014	0,652***
	Training and communication	0,562***	-0,143**
	Dependency	0,068	0,413***
	Updating and social integration	0,546***	-0,090
	Social and political participation	0,524***	0,202***
	Social consciousness	0,491***	-0,076
Feelings	Autonomy	0,377***	-0,099*
	Restlessness	-0,012	0,453***
	Know-how	0,420***	-0,069

Pearson correlations – A statistical significance: $p < 0.050^*$; $p < 0.010^{**}$; $p < 0.001^{***}$

Significance: borderline statistic; orange color: negative; gray color: positive.

Note: MCA generated factors refer to: 1– positive contributions and 2– negative contributions.

Source: Haddad, 2019.

Correlations between the dimensions: ICTs, the Internet and Citizenship (digital and passive)

As Table 4 shows, there are two strong correlations between the dimensions of citizenship (social rights, civil rights and political rights) and the following dimensions: training and communication; updating and social integration; social and political participation; and social consciousness. All of them are associated to the contributions of the ICTs. This means that the more one perceives the ICTs as important for helping people in their technical training, facility in communication, participation at the community at the social and political levels, as well as in having consciousness of

the problems and realities involving them, the greater is people's capacity for exercising of citizenship in all its ramifications, at the social, civil and political levels.

From this we can infer the role of the ICTs in the combat of social exclusion. In corroboration with these results, it becomes clear that the more people feel socially excluded, the fewer are the social, civil and political rights they consider they have. We also verify that there is no significant statistical relation between the dimensions of citizenship and those associated to dependency, which may be associated to the ICTs. That is, we consider that this dependency does not influence in the exercise of citizenship.

Table 4 – Correlation between the dimensions associated to the ICTs and the Internet *versus* those of the citizenships

TIC		Citizenship					
		(Active) Digital citizenship			(Passive) Citizenship		
		Social interaction	Digital access	Digital literacy	Social rights	Civil rights	Political rights
ICT Contributions	Social exclusion	-0,173***	-0,093*	-0,120*	-0,130**	-0,162**	-0,146**
	Training and communication	0,485***	0,385***	0,443***	0,324***	0,385***	0,434***
	Dependency	-0,057	-0,001	-0,066	-0,005	-0,042	-0,052
	Updating and social integration	0,470***	0,338***	0,380***	0,366***	0,390***	0,408***
	Social and political participation	0,414***	0,300***	0,325***	0,222***	0,287***	0,398***
	Social consciousness	0,420***	0,339***	0,349***	0,290***	0,343***	0,377***
ICT Feelings	Autonomy	0,359***	0,315***	0,320***	0,263***	0,291***	0,325***
	Restlessness	-0,144**	-0,147**	-0,154***	-0,152**	-0,145**	-0,105*
	Know-how	0,407***	0,384***	0,336***	0,264***	0,303***	0,331***
Internet	Opportunity	0,601***	0,499***	0,543***	0,425***	0,471***	0,576***
	Threat	-0,100*	-0,024	-0,074	-0,117**	-0,109*	-0,045

Pearson correlations – A statistical significance: $p < 0.050^*$; $p < 0.010^{**}$; $p < 0.001^{***}$

Significance: orange color: negative; gray color: positive

Source: Haddad, 2019.

The results obtained for the correlations associated to the contributions of the ICTs and those of digital citizenship follow our previous comment about citizenship. All in all, the more the ICTs are considered important for: technical training; facility in communication; social, political and community participation; social consciousness of the problems and realities that surround us; and prevention of social exclusion, the stronger is the perception of social integration, digital inclusion and digital literacy. In other words, it means that the capacity of the participants to exert digital citizenship will be greater.

Correlation between the dimensions: (active) digital citizenship and (passive) citizenship

According to Table 5, we observe strong correlations between the dimensions of digital or active citizenship (social interaction, access to

digital technologies and digital literacy) and the dimensions of (passive) citizenship – social, civil and political rights. This means that the more digital citizenship is perceived as important for the resolution of various issues, both personal and online community-related, the greater is the use of the internet for social and political participation, increasing proficiency in usage of the ICTs and using them responsibly for social welfare, to fight against social exclusion, to become informed and to develop online government services, etc.

Therefore, the greater this perception of digital citizenship is, then people's capacity for exerting (passive) citizenship in all its ramification also increases. At the social level this means: having food, housing, work, leisure. At the civil level it means: being free, having freedom of ideas; being able to hear and speak. And at the political level it means: being able to manifest oneself freely, participate in social and political movements, being able to speak and fight for one's rights, etc.

Table 5 – Correlations between the dimensions associated to (active) digital citizenship and those of (passive) citizenship

(Active) digital citizenship	(Passive) citizenship		
	Social Rights	Civil Rights	Political Rights
Social interaction	0,526***	0,592***	0,684***
Access to digital technologies	0,464***	0,499***	0,533***
Digital literacy	0,395***	0,433***	0,522***

Pearson correlations –A statistical significance: $p < 0.050^*$; $p < 0.010^{**}$; $p < 0.001^{***}$

Significance: orange color: negative; gray color: positive.

Source: Haddad, 2019.

Correlation between the dimensions: Telecenter, (Active) digital citizenship and (Passive) citizenship

The results presented in Table 6 reinforce, in a clear and statistically justified manner, the evidence previously described in this study concerning the central argument of the research: Telecenters contribute for the exercise of citizenship. It is through them that the largest

part of their attending population has access to the ICTs, deemed essential for the exercise of digital citizenship.

The more one considers that the Telecenters offer opportunities for the aspects of: training and learning; accessibility and integration; reconversion and intervention; optimization; socialization; digital accessibility; active participation; information searching and sharing; leisure; communication; using

Table 6 – Correlations between the dimensions of the Telecenter and those of (active and passive) Citizenship

Dimensions of the Telecenter		Citizenship					
		(Active) Digital citizenship			Passive citizenship		
		Social interaction	Digital access	Digital literacy	Social rights	Civil rights	Political rights
Telecenter	Training and learning	0,543***	0,406***	0,387***	0,482***	0,522***	0,519***
	Accessibility and integration	0,540***	0,367***	0,366***	0,404***	0,462***	0,435***
	Reconversion and intervention	0,529***	0,386***	0,441***	0,420***	0,458***	0,493***
	Optimization	0,236***	0,066	0,168***	0,153**	0,198***	0,210***
Reasons for attending the Telecenter or not	Socialization	0,295***	0,159***	0,281***	0,196***	0,229***	0,279***
	Lack of knowledge	0,086	0,058	0,029	0,066	0,063	0,108*
	Restrictions	-0,140**	-0,153**	-0,148**	-0,050	-0,093*	-0,073
	Digital accessibility	0,257***	0,219***	0,215***	0,213***	0,290***	0,315***
	Digital inaccessibility	0,006	-0,071	0,030	-0,042	-0,040	0,014
Activities	Active participation	0,166***	0,035	0,150**	0,029	0,074	0,187***
	Information searching and sharing	0,369***	0,231***	0,279***	0,235***	0,312***	0,379***
	Leisure	0,160***	0,026	0,143**	0,026	0,104*	0,161***
	Development	0,230***	0,092*	0,173***	0,170***	0,230***	0,268***
	Communication	0,196***	0,155***	0,171***	0,122**	0,152**	0,215***
Manager's role	Community promotion	0,430***	0,265***	0,378***	0,309***	0,299***	0,407***
	Community service	0,270***	0,181***	0,306***	0,175***	0,181***	0,294***
Improvements	Development	0,371***	0,230***	0,281***	0,265***	0,322***	0,388***
	Maintenance and quality	0,467***	0,372***	0,333***	0,303***	0,378***	0,470***
	Extention	0,346***	0,281***	0,296***	0,225***	0,262***	0,377***
	Service expansion	0,320***	0,252***	0,255***	0,246***	0,312***	0,348***

Pearson correlations – A statistical significance: $p < 0.050^*$; $p < 0.010^{**}$; $p < 0.001^{***}$

Significance: borderline statistic; orange color: negative; gray color: positive.

Source: Haddad, 2019.

the ICTs for community promotion and quality community service; expansion and extension of services; then stronger is the perception that the ICTs are in fact essential for the exercise of (active and passive) citizenship. Curiously, leisure is not associated to social rights and digital access, possibly due to the lack of essential resources for the survival of this low-income population, thus placing leisure at a lower level of priorities.

The active participation in Telecenters, as a fundamental dimension for the exercise of active citizenship, is associated to social interaction, digital literacy and political rights. These factors indicate that the population using them believes that, by means of social integration, political participation and fighting against social exclusion, it is possible to conquer the other civil and social rights.

These rights are reinforced as far as the dimension of “lack of knowledge” and “social inaccessibility” are presented as statistically non-significant. However, the dimension “restrictions for usage” appears as statistically significant, but in an opposite sense. In other words, the greater is the perception of restrictions in using the Telecenters – whether it is lack of knowledge, lack of access opportunity, rules of usage or the poor quality of the services and equipment offered – the smaller is the perception of the exercise of citizenship.

These findings highlight the importance of the Telecenters as an integral part of public policies of digital inclusion. They are relevant for social and economic development and for the political participation of citizens who have no condition of accessing the ICTs and the internet, which are fundamental resources for living and participating in the network society.

Proposal for a model for the evaluation of public initiatives of digital inclusion

With the methodology presented in the Aspects of Methodology section, we have been able to sustain our reasoning empirically (Haddad, 2019), which enables us to propose a possible model that integrates the different associated dimensions: a) Telecenter, ICTS – and internet –, citizenship and digital citizenship – respectively, passive and active citizenships.

In this manner, we deduced possible cause and effect relations between the entities/dimensions considered, that represent digital inclusion as a contribution for the exercise of citizenship, especially through the Telecenter programs. We will now propose a model and gradually discuss the stages involved in its construction. At the end, an integrated proposal will be presented.

The first stage consisted in correlating and proving the importance of the use of the ICTs and internet at the Telecenters (see Table 2); in this way, the first part of the proposal for the model is suggested (see Figure 3). After that, we correlated and confirmed the importance of the internet – and of the digital worlds – for the correct use of the ICTs (see Table 3); and, accordingly, the second part of the model is suggested (see Figure 4).

In the third part of the proposal for a model, the importance of the ICTs and internet was correlated to the exercise of (active and passive) citizenship (see Table 4; see Figure 5). It was equally important, based on the arguments of some authors (Snyder, 2016; Wright, 2008; Covre, 2001; Diniz, 2014; Silveira, 2010; Pereira, 2007) and on the results we obtained, to

Figure 3 – Part of the proposed model of the influence of the Telecenters in the use of the ICTs and the internet

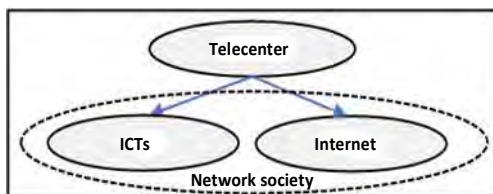


Figure 4 – Part of the proposed model of the influence of the internet in the use of the ICTs

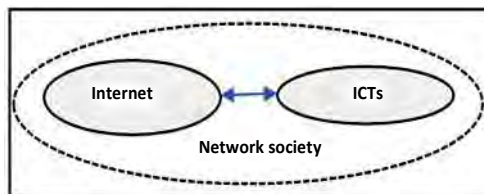


Figure 5 – Part of the proposed model of the influence of the ICTs and the internet for citizenship

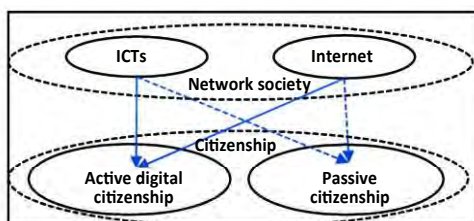


Figure 6 – Part of the proposed model of the influence of (active) digital citizenship and (passive) citizenship

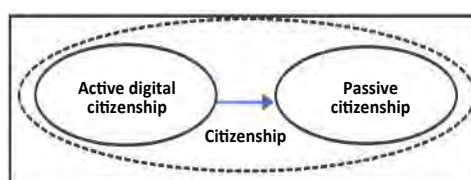


Figure 7 – Part of the proposed model of the influence of Telecenters in the exercise of citizenship

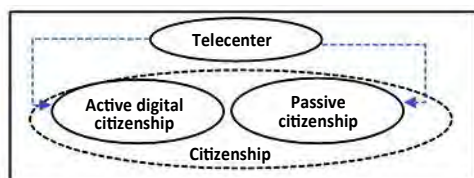
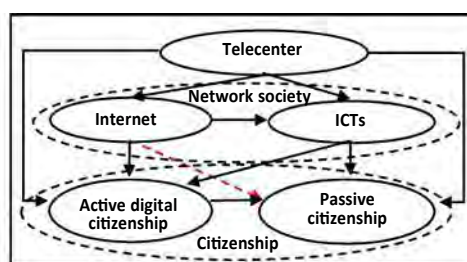


Figure 8 – Proposed model to be tested in future studies



Source: Haddad, 2019.

highlight the fundamental importance of the ICTs, of their correct use as essential tools and sources of knowledge for a fuller exercise of citizenship (see Table 5), as we propose in the fourth part of the model (See Figure 6).

We thus return to the central goal of the investigation, which is to prove that the Telecenters, as a cost-free program for offering ICTs and internet (see Table 6), contribute directly and indirectly to the exercise of citizenship, as we suggest in the last part of the

proposal for a model (see Figure 7). In Figure 8, we present the complete and integrated model, which we intend to test and validate in future studies.

Final considerations

According to the methodology path developed here, the theoretical-conceptual revision carried out and the results we obtained from

the various studies that substantiate the present investigation, we propose a conceptual model for digital citizenship. This model englobes and integrates various indicators correlated to digital citizenship, implicitly contributing to the understanding of the great importance of digital inclusion programs, especially for people living in conditions of social vulnerability. This model may be improved, tested and validated in other studies. We hope, nonetheless, to have contributed for a wider and more precise definition of the concept of digital citizenship, demonstrating the importance of Telecenters, especially in offering opportunities for information, training and the abilities they promote, in the preparation and assertion of full citizenship in democratic societies, increasingly more technological and functioning in network.

Emphasizing, in this manner, the goals that were proposed, we found statistically relevant associations, or significant correlations, indicating that: a) the more the participants consider that their usage of the ICTs will bring them benefits and positive contributions, the better they feel in relation to the ICTs and the greater is the importance they give to having access to the internet. However, the more they feel that the internet is a threat, the stronger is their perception of the ICTs as causes of people's dependence; also, more significant, is their perception of the ICTs as possible factors of social exclusion. In other words, those who do not dominate the ICTs nor feel at ease in the digital realm cannot take action. The internet is highly relevant in terms of the opportunities it offers: b) the more the participants perceive digital citizenship as important for solving community and personal questions online, the greater is the capacity that people have to exert

(passive) citizenship in all its ramifications, at the social, civil and political levels; c) on the one hand, the more the participants perceive the ICTs as important for helping people (in their technical training, in their ability to communicate, etc.), the greater is the capacity that people have in exerting citizenship (in the social, civil and political contexts). On the other hand, the higher the perception of the restrictions in the use of the Telecenters (lack of knowledge, lack of opportunity to access them, etc.), then smaller is the capacity felt for the exercise of (active and passive) citizenship; the more the participants consider that the Telecenters offer opportunities for training and learning, accessibility and integration, etc., the stronger is their perception that, in effect, the Telecenters contribute and are essential for the exercise of (active and passive) citizenship.

As final conclusions, therefore, we deem that a) digital citizenship, or active citizenship, in the digital realm, cannot be dissociated from passive citizenship; b) citizenship cannot be dissociated from the use of the ICTs, nor from usage of the Telecenters; and c) the ICTs cannot be dissociated from access and use of the internet, nor from the usage of the Telecenters, as the present research study has demonstrated.

At the present moment, when democracies are threatened by disinformation strategies, the responsibility of the State for policies of social inclusion become even more relevant. It is necessary, however, to evaluate the impacts of the policies of digital inclusion in the development and exercise of citizenship, particularly among more vulnerable social groups, in order for them to participate more effectively in the online society, solidifying the basis for a new democracy.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-6621-2159>

Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação em Ciências da Informação, Tecnologias e Arquitetura. Lisboa, Portugal.

srhds@iscite-iul.pt ou samirraddad@gmail.com

Notes

(1) MPGO (2010); MCT 2010.

(2) In Brazil, 77,8% of the population owns a cell phone (Mais de 87%..., 2024).

(3) The criterion for economic classification in Brazil is an instrument used to differentiate the population, placing it in different classes, from 'A' to 'E', where 'A' represents the highest class and 'E' the lowest. This classification is done according to the Minimum Wage (MW): A(+20MW), B(10to 20MW), C(4 to 10SM), D(2 to 4MW), and E(up to 2MW) (Alves, 2016).

(4) <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/12/06/ibge-60-pontos-percentuais-dos-brasileiros-vivem-com-at-1-salrio-mnimo-por-ms.ghhtml>.

(5) These low-income communities were previously known as favelas, a term now avoided (Translator's note).

(6) Data available on June 10, 2017. Belo Horizonte Municipal Government site. Available at: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh>.

(7) Vilas are low-income districts with more urban infra-structure than favelas (Translator's note).

(8) KMO= 1 -0.9 very good factor analysis; KMO= 0.8 -0.9 good factor analysis; KMO= 0.7-0.8 average factor analysis; KMO= 0.6 -0.7 fair factor analysis; KMO= 0.5-0.6 poor factor analysis; and KMO < 0.5 unacceptable factor analysis. Adapted from Pestana and Gageiro (2014, p. 521).

References

ALMEIDA, J. M. G. (2007). "Controlar o futuro". In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo, 2007.

ALVES, T. R. (2016). *Faixas Salariais x Classe Social – Qual a sua classe social?*. Disponível em: <https://josemarciolemos.wordpress.com/2016/07/22/faixas-salariais-x-classe-social-qual-a-sua-classe-social-2/>. Acesso em: 27 jan 2025.

BAGCHI, K. K.; UDO, G. J.; KIRS, P. J.; CHODEN, K. (2015). Internet use and human values: Analyses of developing and developed countries. *Computers in Human Behavior*, v. 50, pp. 76-90. DOI: 10.1016/j.chb.2015.03.055.

BUSTAMANTE, J. (2010). *Poder comunicativo, ecossistemas digitais e cidadania digital: cidadania e redes digitais*. São Paulo, Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em: www.cidadaniaeredesdigitais.com.br/_files/livro.pdf. Acesso em: 29 jan 2025.

- CARAÇA, J. (2007). “Viver em rede”. In: COELHO J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- CARDOSO, A. M. P.; SILVA, S. A. A.; SILVEIRA, P. H. R. B.; SILVA, R. C. C.; PIO, D. C. (2012). FACIL: Modelo para avaliação da literacia digital e informacional. *Revista Brasileira de Informática na Educação*, n. 20. DOI: 10.5753/RBIE.2014.22.03.46.
- CASTELLS, M. (2003). *A era da informação: economia, sociedade e cultura: poder da identidade*. Lisboa/Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian.
- _____. (2011). *A era da informação: economia, sociedade e cultura. Sociedade em rede*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian S.A., pp. I -713, v. I.
- COHEN, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioural sciences*. Nova York, Routledge.
- CORREIA, C. (2007). “Glosas sobre dois sonetos de Luís de Camões. Interpretado à luz dos valores da sociedade da informação?” In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- COSTA, M. I. S.; IANNI, A. M. Z. (2018). “O conceito de cidadania”. In: COSTA, M. I. S.; IANNI, A. M. Z. *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica*. São Bernardo do Campo, Editora UFABC (on-line). DOI: <https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003>.
- COVRE, M. L. M. (2001). *O que é cidadania*. São Paulo, Brasiliense. Coleção Primeiros Passos. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3896971/modresource/content/1/L.aula2_grupo5_O_que_e_cidadania.pdf.
- DIAS, B. (2007). “A nova sociedade e as ferramentas do sistema”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- DINIZ, J. F. (2014). Cidadania: A evolução de um conceito. *Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública*, v. 2, n. 1, pp. 6-11. Recuperado de <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/article/view/3129>
- DINIZ, F. F.; CARDOSO, J. R.; PUGLIA, E. H. P. (2022). O crime de estelionato e suas implicações na era contemporânea: o constante crescimento dos golpes via internet. *Libertas Direito*, v. 3, n. 1. Disponível em: <https://www.periodicos.famig.edu.br/index.php/direito/article/view/215>. Acesso em: 29 jan 2025.
- FIELD, A. (2009). *Discovering statistics using SPSS*. Londres, Sage Publications.
- FIGUEIREDO, A. D. (2007). “A dimensão crítica da sociedade da informação em Portugal”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- GOMES, J. E. A. (2007). “Fragmentos digitais”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- GROSSI, M. G. R.; COSTA, J. W.; SANTOS, A. J. (2013). *A exclusão digital: o reflexo da desigualdade social no Brasil*. [online]. Disponível em: <http://www.dx.doi.org/10.14572/>. Acesso em: 18 jul 2015.
- HADDAD, S. R. (2019). *Percepção da cidadania digital: a importância dos programas de inclusão digital para classes sociais desfavorecidas, em Belo Horizonte*. Tese de doutorado. Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa.

- HADDAD, S. R.; OLIVEIRA, A. (2017). "Percepção da cidadania digital entre pessoas pobres, adultas e idosas, utilizadoras de Telecentros, em Belo Horizonte". In: ROCHA, Á.; ALTURAS, B.; COSTA, C.; REIS, L. P.; COTA, M. P. (ed.). *12th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI'2017)*. Lisboa, IEEE.
- _____. (2019). Telecenters in Brazil: the need for survival despite of the evolution of cell phones. In: GÓMEZ CHOVA, L.; LÓPEZ MARTÍNEZ, A.; CANDEL TORRES, I. (ed.). *Proceedings of INTED2019 Conference*. Valencia, IATED Academy
- HADDAD, S. R.; OLIVEIRA, A.; ALTURAS, B. (2022). O significado e a importância da cidadania (e-digital) para as populações pobres: Um estudo de caso em Belo Horizonte, Brasil. In: 22ª CONFERÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (CAPSI 2022). Santiago – Cabo Verde, Associação Portuguesa de Sistemas de Informação.
- _____. (2023). From info-exclusion risk to civic participation: The perception of digital citizenship among poor people. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 8, n. 1, pp. 104-122.
- HADDAD, S. R.; OLIVEIRA, A.; BEAUFILS, A. F. (2017). "The role paper of telecentres as community spaces of non-formal education: The case of BH digital program in Belo Horizonte, Brazil". In: GÓMEZ-CHOVA, L.; LÓPEZ MARTÍNEZ, A.; TORRES, C. (ed.). *ICERI2017 Proceedings*. Seville/Spain, IATED.
- HADDAD, S. R.; OLIVEIRA, A.; CARDOSO, G. (2016). "Framework para avaliação da cidadania digital entre uma população menos favorecida, no Brasil". In: ROCHA, A.; REIS, L. P.; COTA, M. P.; GONCALVES, R.; SUAREZ, O. S. (ed.). *11th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*. Gran Canaria/Spain, IEEE.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). *Panorama do Censo 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 6 maio 2024.
- LANÇA, I. S. (2004). "Conhecimento, economia e sociedade: da utopia à nova fronteira". In: LANÇA, I. S.; SULEMAN, F.; FERREIRO, M. de F. (org.). *Portugal e a sociedade do conhecimento: dinâmicas mundiais, competitividade e emprego*. Lisboa, Celta.
- LAUREANO, R. M. S.; BOTELHO, M. C. (2017). *IBM SPSS Statistic – O meu manual de consulta rápida*. Lisboa, Edições Sílabo.
- MAGALHÃES, L. T. (2007). "O desafio de hoje para a sociedade da informação – estimular a procura de serviços baseados em TIC". In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- MAIS de 87% da população do Brasil já possui um telefone celular (2024). *Revista Cobertura*. Disponível em: <https://www.revistacobertura.com.br/noticias/estudos-de-mercado/mais-de-87-da-populacao-do-brasil-japossui-um-telefone-celular/> e <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2024/individuos/C16B/>. Acesso em: 27 jan 2025.
- MAROCO, J. (2011). *Análise Estatística – Com utilização do SPSS*. Pero Pinheiro, ReportNumber.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MASSENSINI, R. (2011). Inclusão digital: sob a ótica da cidadania. *Zero*, v. 12, n. 2. Disponível em: <http://www.brapci.ufpr.br/index.php?dd60=1&dd61=inequality&acao=busca> Datagrama. Acesso em: 27 dez 2014.
- MENDES, A. S. (2001). Sociedade da Informação ou sociedade do conhecimento? *Revista Portuguesa de Gestão*, v. 16, n. 4, pp. 16-25. Lisboa.
- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia (2009). *Relatório de Gestão do Exercício de 2009*. Brasília, MCT. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/relatoriocgu2009.pdf>. Acesso em: 23 nov 2015.

- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia; Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (2010). *Relatório de Gestão do Exercício de 2009*. Brasília, MCT. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/relatorioc2009.pdf>.> Acesso em: 23 nov 2015.
- MCTI – Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (2015). Disponível em: www.mcti.gov.br. Acesso em: 19 out 2015.
- MONTARGIL, F. (2007). “A sociedade da informação e a política em Portugal: a democracia do acesso e o Estado aberto”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – O percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010). *Observatório nacional de inclusão digital* (ONID). Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/outros-programas>. Acesso em: 23 nov 2015.
- NEVES, A. C. (2007). “Como definir a sociedade da informação?” In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – O percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- OLIVEIRA, A. (2008). *Ilusões na idade das emoções: representações sociais da morte, do suicídio e da música na adolescência*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- ONUBR – Organizações das Nações Unidas no Brasil (2016). *Roteiro para a localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável: implementação e acompanhamento no nível subnacional*. Tradução: plataforma www.onlinevolunteering.com. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>. Acesso em: 1º fev 2018.
- PEREIRA, A.; PATRÍCIO, T. (2016). *Guia prático de utilização do SPSS: análise de dados para Ciências Sociais e Psicologia*. Lisboa, Edições Sílabo.
- PEREIRA, J. M. (2007). “Direito e cidadania”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. (2014). *Análise de dados para Ciências Sociais – A complementariedade do SPSS*. Lisboa, Edições Sílabo.
- PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org.) (2005). *História da cidadania*. São Paulo, Contexto.
- PIOVESAN, F. (2003). “Pobreza como violação de direitos humanos”. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília, Unesco. Disponível em: unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf. Acesso em: 30 maio 2019.
- POKER, J. G. A. B. (2009). Considerações sobre as teorias de integração social e as formas da cidadania. *Revista em Tempo*, v. 1, n. 1. Disponível em: <http://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/49>. Acesso em: 26 nov 2018.
- PRODABEL (2017). Disponível em: www.pbh.gov.br/prodabel/inclusaodigital. Acesso em: 20 jun 2024.
- RAMOS, J. C. (2007). “Inclusão, cidadania e novas tecnologias”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- RIBBLE, M. (2011). *Digital citizenship in schools*. Washington, ISTE. Disponível em: <https://www.iste.org/docs/excerpts/DIGCI2-excerpt.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.
- RYYNÄNEN, M. (2004). *Democratization of information: information literacy. international workshop on “democratization of information: focus on libraries”*. Disponível em: <http://www.nigd.org/libraries/mumbai/reports>. Acesso em: 5 out 2018.

- SILVA, F. C. T. (2013). *Arte e cultura na conquista da cidadania e integração social*. Dissertação de mestrado. Coimbra, Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/24768>. Acesso em: 23 jan 2019.
- SILVA, R. C. C (2012). *Literacias digitais: um framework para avaliação de programas voltados para redução das desigualdades digitais, por meio do ensino das TIC*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- SILVEIRA, S. A. (2010). *Cidadania e redes digitais* (online). Disponível em: http://www.cidadaniaeredesdigitais.com.br/_files/livro.pdf. Acesso em: 2 ago 2015.
- SNYDER, S. (2016). *Teachers' perceptions of digital citizenship development in middle school students using social media and global collaborative projects*. Dissertação de mestrado. Walden University. Disponível em: <http://scholarworks.waldenu.edu/dissertations>. Acesso em: 30 maio 2019.
- SPOSATI, A. S. (2003). *Gestão intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social no Brasil*. (on-line). Disponível em: <http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>, 2003. Acesso em: 15 dez 2015.
- TAKAHASHI, T. (org.) (2000). *Sociedade da informação no Brasil: livro verde*. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia.
- TOPALOGLU, M.; CALDIBI, E.; OGE, G. (2016). The scale for the individual and social impact of students' social network use: the validity and reliability studies. *Computers in Human Behavior*, v. 61, pp. 350-356. DOI: 10.1016/j.chb.2016.03.036 0747-5632.
- UNESCO (2005). *Aspects of Literacy Assessment*. Paris, Unesco. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001401/140125eo.pdf>. Acesso em: 24 nov 2018.
- UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (2002). *Plano de ação para o governo eletrônico – Qualidade e eficiência do Governo eletrônico*. Disponível em: <http://purl.pt/267/1>. Acesso em: 23 jan 2018.
- WRIGHT, S. (2008). Digital citizenship: the internet, society, and participation, by Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert, and Ramona S. McNeal. *Journal of Information Technology and Politics*, v. 5, n. 2, pp. 262-265.
- ZORRINHO, C. (2007). “Sociedade da informação, coesão e competitividade”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Maria Clara Versiani Galery, email: mclara.galery@gmail.com

Received: August 21, 2024
Approved: January 7, 2025

Cidadania digital e democracia: modelo de avaliação de iniciativas públicas de inclusão digital

Digital citizenship and democracy: an evaluation
model for public digital inclusion initiatives

Samir Rodrigues HADDAD [I]

Resumo

Este artigo investiga as temáticas, os fatores e as dimensões que poderiam potencialmente integrar modelos de avaliação do exercício da cidadania em programas e espaços de inclusão digital. Trata-se de um estudo quantitativo conduzido em Telecentros em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Brasil. Para as análises foram utilizados modelos de estatísticas correlacionais. Os resultados permitiram desenvolver uma proposta de um modelo conceitual universal. Abrange as diversas dimensões da inclusão digital, contribuindo para a avaliação dos impactos das Tecnologias de Informação e Comunicação na democratização da cidadania digital, com foco no Programa de Telecentros no Brasil.

Palavras-chave: democracia; cidadania digital; inclusão digital; Telecentros; avaliação.

Abstract

This article investigates themes, factors, and dimensions that could potentially integrate evaluation models for citizenship exercise into digital inclusion programs and spaces. It is a quantitative study conducted in Telecenters located in the city of Belo Horizonte, state of Minas Gerais, Brazil. Correlational statistical models were used for the analyses. The results led to the development of a universal conceptual model. This model encompasses various dimensions of digital inclusion and contributes to the assessment of the impacts of Information and Communication Technologies (ICT) on the democratization of digital citizenship, focusing on the Telecenters Program in Brazil.

Keywords: democracy; digital citizenship; digital inclusion; Telecenters; evaluation.



Introdução

Ao longo da história moderna, o ideal de construção de sociedades democráticas e igualitárias passou por diversas alterações. Essas mudanças ocorreram à medida que as regras que sustentam os direitos humanos, a disseminação do conhecimento e o acesso à tecnologia foram priorizadas como condições para uma vida coletiva e digna, com respeito aos direitos civis, sociais e políticos (Diniz, 2014).

Segundo o paradigma moderno de Marshall (1967), cidadania é a capacidade atribuída a um sujeito de ter determinados direitos políticos, sociais e civis no âmbito e a partir de vínculos jurídicos com o Estado, delegando sua participação na política a representantes escolhidos no pleito eleitoral (Costa e Ianni, 2018). Na pós-modernidade, diante do avanço do neoliberalismo e da constituição da sociedade da informação, o Estado perde protagonismo. Modelos de democracia direta e indireta se complementam e convivem, novas tecnologias imperam, a informação e a facilidade de comunicação ganham importância e poder antes desconhecidos.

Em contextos democráticos, qualquer cidadão que tenha acesso e capacidade para usar as chamadas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pode, em tese e de forma autônoma, desencadear ações coletivas e influenciar movimentos sociais com um simples “click”. Isso renova a utopia de que todos podemos ser realmente “iguais”. Desta forma, a chamada sociedade em rede é reflexo, consequência e representação de uma nova realidade social, na qual ser cidadão pressupõe participar, não mais em obediência ao Estado, mas com base na capacidade individual de

atuar na construção de regras sociais, considerando a experiência e o conhecimento adquiridos, além do acesso e da oportunidade de expressão (Bustamante, 2010; Castells, 2003; Snyder, 2016).

É nessa perspectiva que muitos autores afirmam que, por meio das TICs, todos os indivíduos podem, potencialmente, exercer os mesmos direitos civis, sociais e políticos, independentemente de sexo, raça, condição social, nível de escolaridade e opção política ou religiosa – situação que configura o conceito de cidadania ativa, digital ou hipercidadania (ibid.).

Assim, a noção de cidadania digital parte de uma concepção sistêmica da sociedade em rede, baseada na informação, no conhecimento e na participação cidadã. Entretanto, é reconhecido que as desigualdades entre classes sociais, e mesmo entre países, refletem diferenças em níveis de conhecimento, oportunidade, acessibilidade e uso das TICs, limitando as funções e papéis que cada um pode desempenhar na sociedade em rede (Mendes, 2001; Poker, 2009; Silva, 2013; Unesco, 2005).

Logo, o sonho utópico de uma sociedade igualitária, prometido pela sociedade em rede, permanece cada vez mais distante diante das dificuldades de reduzir a pobreza, promover melhores condições de vida, aumentar as oportunidades de trabalho e de ascensão social para todos. De forma paradoxal, as oportunidades promovidas pelas TICs têm resultado no aumento da exclusão econômica, digital e social, implicando ainda novas questões éticas e morais relacionadas à rápida transformação de valores culturais das sociedades. Isso consolida um modelo social, a sociedade em rede, dominado por grandes monopólios informacionais, grupos hegemônicos do ponto de vista

econômico e com maior poder para a elaboração de normas e condutas para se viver em sociedade (Mendes, 2001).

Ainda que reconheçamos os benefícios advindos da ampliação das condições de acesso, rapidez e popularização das comunicações, facilitando o exercício de várias atividades que antes eram privilégio de apenas alguns grupos sociais (Gomes, 2007), a promessa de empoderamento dos cidadãos para acompanhar, contestar e intervir, por meio das esferas pública ou comunitária, em decisões oriundas dos centros de poder, continua um desafio. Da mesma forma, movimentos sociais não são capazes, sozinhos, de reduzir a pobreza e a desigualdade social, nem de promover autonomia e transformação social.

É, portanto, nessa ótica que o paradigma da sociedade em rede pressupõe a retomada do protagonismo do Estado, a exemplo¹ do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) e do Plano de Ação 2010 do Governo Federal do Brasil. Especificamente, o Programa 1008 – “Inclusão Digital” é responsável pela adoção de um conjunto coeso de políticas públicas redistributivas, orientadas a minimizar as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento econômico, salvaguardando a dimensão ética e humanista e garantindo o exercício da cidadania a todos.

No âmbito das TICs, são pressupostos da ação estatal para alcançar tais objetivos: desenvolver novas habilidades e competências; promover a inclusão social e digital; regulamentar as redes sociais; disseminar a informação de interesse público; assegurar a segurança e a privacidade no uso da Internet; simplificar e melhorar os serviços públicos; fomentar o

crescimento econômico, a concorrência e a produtividade; e estimular redes de colaboração e participação social (Magalhães, 2007).

Baseados no rápido avanço tecnológico da sociedade atual, na centralidade das TICs na vida das pessoas e no descompasso para reduzir a pobreza e a desigualdade social, verifica-se que, desde o início deste século, por orientação de diretrizes internacionais, os Estados, principalmente de países em desenvolvimento, estão intervindo com políticas públicas de inclusão digital. Os principais objetivos dessas políticas incluem: a) disponibilizar acesso de banda larga para todos os cidadãos; b) formar gratuitamente novas capacidades em TIC, especialmente para as populações mais vulneráveis; c) oferecer qualidade e eficiência nos serviços públicos por meio de aplicações de governo eletrônico; d) proporcionar aos cidadãos o direito de exercer melhor a cidadania por meio da democracia eletrônica; e) criar novas formas de gerar valor econômico por meio de negócios eletrônicos e conteúdos interativos (Lança, 2004; MCTI, 2015; ONUbr, 2016; UMIC 2002).

Para efetivar esses objetivos, a política pública de inclusão digital deve ser reconhecida como um direito fundamental do ser humano. O acesso à informação e ao conhecimento amplia o exercício da cidadania, permitindo a integração e a modificação da condição de vida dos indivíduos, dos grupos sociais e das nações (Cardoso et al., 2012).

Especificamente no Brasil, com população de 203.080.756 habitantes (IBGE, 2022) e condições de vida extremamente desiguais em termos sociais, culturais e geográficos, muitas iniciativas buscam incluir o País na sociedade da informação, do conhecimento e em rede.

No entanto, pouco tem sido feito no sentido de monitorar e avaliar a efetividade da política pública de inclusão digital brasileira em vigor.

Dentre as ações implementadas, este estudo dedica-se à discussão do Programa Telecentros.br, criado em 2009 pelo Decreto n. 6.991 do Governo Federal, com desdobramentos nos níveis estadual e municipal, como no caso do Município de Belo Horizonte, Minas Gerais.

Os Telecentros são espaços que oferecem acesso ao computador, à Internet e à formação de habilidades em TIC de forma gratuita, geralmente inseridos em áreas onde residem populações de baixa renda. Pelo Programa Telecentros.br, os Telecentros podem ter diferentes tipos de gestão (pública, comunitária ou até privada), mas sua infraestrutura é sempre a mesma, e seu objetivo final é diminuir o fosso digital para aumentar o exercício da cidadania. Com diferentes enfoques e graus de relevância atribuídos às políticas sociais pelos governos federais que se sucederam nas duas últimas décadas no Brasil, e mesmo diante do crescimento em número e qualidade dos telefones celulares² – com o aumento do uso de smartphones pela população em geral –, o Programa Telecentros.br é um dos poucos que sobreviveram até o presente sem alterações em seus objetivos.

Entretanto, apesar das significativas repercussões dessa política em diversos segmentos da sociedade brasileira, os resultados até então publicados se resumem a indicadores numéricos, que pouco expressam seu objetivo final de potencializar o exercício da cidadania. Faltam evidências científicas que esclareçam os elementos dos conceitos de inclusão digital e cidadania, além de estudos que analisem as

relações de causa e efeito entre essas práticas para que essas políticas sejam reconhecidas como ferramentas de desenvolvimento social e exercício da cidadania para populações vulneráveis (classes C, D e E)³ na sociedade brasileira.

Este estudo, parte integrante de uma pesquisa de doutorado desenvolvida entre 2016 e 2019, no Programa de Pós-graduação em Ciência e Tecnologia da Informação do Instituto Universitário de Lisboa (IUL-ISCTE), buscou preencher essa lacuna a partir da amostra de 515 usuários de programas sociais de inclusão digital em Telecentros de Belo Horizonte. “A maioria da população brasileira (60,1%) vivia com até um salário-mínimo per capita por mês em 2022, enquanto 31,8% tinham renda entre um e três salários-mínimos per capita mensalmente e 8,1% receberam mais de três salários-mínimos *per capita* todo mês”.⁴

Sociedade em rede

A partir do século XXI, a sociedade global passou a ser denominada “sociedade em rede” ou “sociedade do conhecimento”, sendo a Internet considerada a base de mudanças paradigmáticas em suas formas de organização e prática social. Entretanto, é consenso entre diversos autores que a aposta nas TICs como ferramenta para transformações sociais, econômicas e políticas, com vistas, por exemplo, à erradicação da pobreza, à redução das desigualdades e à reengenharia de processos produtivos associados à redistribuição de benefícios e à melhoria da qualidade de vida, particularmente para os mais vulneráveis, só se materializaria se, efetivamente, todos pudessem usá-la (Bagchi et al., 2015; Correia, 2007).

A utilização da Internet trouxe muitas possibilidades de mudanças sociais, especialmente nas últimas décadas. Segundo Castells (2011), a mais notável foi a transformação do processo de comunicação, parte integrante de uma característica distintiva do ser humano, que é a de ser lógico. Assim, a Internet popularizou-se, e, por meio dela, pode-se ter acesso ao que se quer, quando se quer e, o mais importante, com diferentes formas de assimilar a informação em função do ritmo cognitivo individual, de acordo com o nível educacional, a faixa etária, a cultura ou o interesse, entre outros aspectos (Castells, 2011; Correia, 2007; Topaloglu, Caldibi e Oge, 2016).

Como característica adicional do crescente uso da Internet, as estruturas tradicionais de mercado têm sido progressivamente rompidas, com a criação de mercados cada vez mais integrados e globalizados, deslocando os modelos de negócios existentes ao diminuir as velhas barreiras comerciais (Dias, 2007; Montargil, 2007). Apesar dessas vantagens, é importante considerar que a popularização da Internet também trouxe implicações negativas que exigem atenção e regulamentação. Uma das principais ameaças refere-se à propagação de notícias falsas, golpes e outras formas de atividades ilícitas, muitas delas ainda carentes de regulamentação (Diniz, Cardoso e Puglia, 2022).

Dessa forma, a Internet, ao mesmo tempo que potencializa mudanças sociais significativas, apresenta desafios a serem superados para que os benefícios sejam acessíveis a todos.

Nesse contexto, o papel do Estado torna-se crucial na promoção de políticas públicas que garantam o acesso universal à Internet e a mitigação das desigualdades digitais. Para aderir ao modelo socioeconômico imposto

pela sociedade em rede, países precisam estabelecer metas, em seus respectivos domínios digitais, para o desenvolvimento econômico, social e político. Como exemplo, Portugal e Brasil apoiaram seus domínios em seis pilares (Takahashi, 2000; UMIC, 2002): a) disponibilização de banda larga para todos os cidadãos; b) oferta e formação em novas capacidades, especialmente para as populações de baixa renda; c) oferta de qualidade e eficiência dos serviços públicos por meio de aplicativos de governo eletrônico; d) garantia aos cidadãos do direito ao exercício da cidadania por meio da democracia eletrônica; e) melhoria das condições de saúde ao alcance de todos; f) geração de novas formas de criar valor econômico por meio de negócios eletrônicos e conteúdos interativos (Lança, 2004; UMIC, 2002).

Contudo, pode-se inferir que a execução de todas essas metas, em cada um dos domínios estabelecidos é complexa, difusa, conflituosa e muitas vezes utópica, especialmente em países periféricos ao capitalismo central.

Ainda assim, sendo a Internet considerada a “chave central” para o desenvolvimento dos países na sociedade em rede e diante da desigualdade social entre grupos sociais de um mesmo País, o Estado deve, por meio de políticas públicas, assumir um papel importante para garantir o acesso generalizado à Internet e o desenvolvimento da utilização das TICs. Isso inclui aumentar a literacia digital, contribuindo para a diminuição do “fosso digital” que agrava tais desigualdades (Figueiredo, 2007).

Além disso, pressupõe-se um Estado aberto, que deve disponibilizar informações de interesse público de forma transparente e gratuita para todos os cidadãos. Não apenas

o Estado, mas também as empresas e outras entidades da sociedade civil devem participar da construção de uma sociedade em rede que seja justa e democrática, aplicando parte de sua responsabilidade social na criação de ambientes de acesso gratuito às TICs, no fomento e na partilha de conhecimento tecnológico, na oferta de espaços para trabalho colaborativo, na promoção de comportamentos éticos, entre outros (Almeida, 2007; Neves, 2007).

Inserida nessa discussão, a questão do fosso digital emerge como um desafio que o Estado precisa enfrentar ao buscar promover políticas públicas que democratizem o acesso às TICs.

A infoexclusão, ou *digital divide*, está relacionada às pessoas que não têm fácil acesso (ou mesmo nenhum acesso) aos meios eletrônicos de comunicação, desde endereço eletrônico até aquelas que não conseguem aprender a lidar com as mudanças tecnológicas que lhes permitem sintonizar com os novos meios de comunicação (Pereira, 2007). Assim, pode-se dizer, com mais ou menos clareza, que a verdadeira “face da infoexclusão” está na digitalização das desigualdades (Dias, 2007).

Acrescenta-se que “o ‘infoexcluído’ é aquele indivíduo ‘que mesmo tendo acesso à rede, nela encontra apenas um mundo que lhe é estranho e alheio, em que a sua cultura e a sua vivência não existem e nem são reconhecidas’” (ibid., p. 77). É inegável que as TICs, quando disseminadas a todos os cidadãos de maneira adequada, podem ser instrumento de combate à infoexclusão (Ramos, 2007). Uma das políticas públicas que têm como pressuposto o combate à infoexclusão e o aumento da literacia digital é a chamada Política de Inclusão Digital.

Para mitigar os efeitos do fosso digital e promover uma sociedade mais inclusiva, as noções de inclusão digital emergem como ferramentas estratégicas no enfrentamento das desigualdades sociais, permitindo que o acesso às TICs seja democratizado.

Inclusão digital

A ideia central dessa modalidade de política pública social, no caso da inclusão digital no Brasil, é fornecer incentivos ao beneficiário do sistema de forma a mudar sua trajetória de vida, seja melhorando suas qualificações, seja retirando crianças em fase escolar das ruas e encaminhando-as aos bancos escolares. Isso associa o combate imediato à miséria e à quebra do ciclo geracional de exclusão e pobreza (Piovesan, 2003).

Os programas de inclusão digital se enquadram na produção dessa nova tecnologia social voltada para a inclusão social, demonstrando potencial para desenvolver, a partir das cidades, respostas e provisões sociais que sejam territorializadas, integradas, intersetoriais e democráticas. Dessa forma, têm capacidade manifesta de enfrentar a exclusão social como parte de um processo de reconstrução social (Sposati, 2003). Ainda segundo Sposati (ibid.), o acesso à informação é um direito fundamental de qualquer sociedade democrática baseada no pluralismo, na tolerância, na justiça e no respeito mútuo.

Dentre as diversas manifestações das políticas de inclusão digital, esta pesquisa foca na implementação de projetos desenhados para permitir maior diálogo das comunidades com

as ações e os programas governamentais. Um desses projetos, desenvolvido no âmbito do Programa Computadores para Inclusão, do Governo Federal, é o Centro de Recondicionamento de Computadores (CRC).

Os CRC são unidades responsáveis pelo recebimento de máquinas e equipamentos de informática descartados que, depois de recuperados, são distribuídos para Telecentros, bibliotecas, escolas públicas e organizações não governamentais (ONGs). Esse processo amplia as possibilidades de acesso coletivo às TICs, idealizadas pela política de inclusão digital. Esse programa também atua na formação de mão de obra de jovens e adultos através do curso de recondicionamento de computadores.

Outro projeto, foco principal desta pesquisa, é o dos chamados Telecentros – espaços de acesso público localizados em comunidades carentes, equipados com computadores conectados à Internet de banda larga, para uso comunitário, de forma gratuita.

Ao falarmos de inclusão digital, estamos nos referindo a uma nova cultura de direito, não apenas o direito genérico à Internet, mas ao acesso à informação como um bem público. Sob essa perspectiva, tais programas têm sido considerados um fator predominante para o estabelecimento de uma nova cidadania, que possibilite não apenas o aumento da empregabilidade, mas também a criação de condições para o desenvolvimento das comunidades e a resolução de seus problemas. Isso ocorre com participação e autonomia crítica para mudanças nas práticas políticas, promovendo a inclusão social (Grossi, Costa e Santos, 2013).

Segundo esses autores, os programas de inclusão digital contribuem para a inclusão social na medida em que: a) permitem às

pessoas se apropriarem da tecnologia para o próprio desenvolvimento nos mais diferentes aspectos; b) estimulem a geração de emprego e renda; c) promovam a melhoria da qualidade de vida das famílias; d) proporcionem maior liberdade social; e) incentivem a construção e a manutenção de uma sociedade ativa, culta e empreendedora.

Becker (2009 apud Massensini, 2011, p. 13) afirma que:

[...] a inclusão digital viria, então, compensar essa desigualdade de status de cidadania com uma 'igualdade de oportunidades' à informação, à qualificação para um melhor posicionamento no mercado de trabalho, à busca de conhecimentos para a ação em defesa dos próprios direitos, à comunicação e expressão etc.

As políticas de inclusão digital não apenas combatem a infoexclusão, mas também reforçam a importância do exercício da cidadania como base para uma sociedade mais justa e participativa, na qual o acesso à informação é um direito fundamental para a construção de uma vida digna e igualitária.

Cidadania e cidadania digital

Definir cidadania significa incorporar as várias transformações produzidas ao longo da história da humanidade. Desde a Grécia Antiga, em que seu exercício se aos indivíduos livres que gozavam de privilégios, passando pelos que obedeciam às normas estabelecidas pelo Estado, até chegarmos à cidadania no século XXI, o cidadão passou a ser sujeito de direitos, sem distinção de sexo, raça, convicção política ou religiosa. Esse cidadão expressa-se livremente, com

direito ao domínio sobre seu corpo e sua vida (Covre, 2001; Diniz, 2014). Diniz (2014, p. 10) complementa que a construção do conceito de cidadania se deu pela mobilização de:

[...] pessoas e organizações, na busca pela construção de uma sociedade igualitária e participativa. Hoje, mais do que nunca, a participação popular se apresenta como uma das mais visíveis demonstrações do exercício da cidadania, sendo, ao mesmo tempo, uma garantia para esse exercício, possibilitando e assegurando outros direitos.

Ser cidadão implica ter direito à vida, com liberdade e igualdade perante a lei; participar no destino da sociedade; saber decidir; opinar de forma construtiva; respeitar os direitos de outrem; ter acesso à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e a uma velhice tranquila (Diniz, 2014; Pinsky e Pinsky, 2005). Na perspectiva da participação em processos decisórios de interesse coletivo, a cidadania pode ser passiva, assegurando direitos em sociedade para garantir o direito à vida, ou ativa, fomentando o direito à vida com participação civil e política (Massensini, 2011; Pereira, 2007; Silveira, 2010).

O exercício da cidadania exige, ainda, a conscientização dos indivíduos sobre a realidade em que vivem, permitindo-lhes participar de forma efetiva na transformação dessa realidade e na partilha de benefícios, em um processo contínuo de interação de direitos e deveres individuais e coletivos (Massensini, 2011). Embora as classes sociais traduzam um sistema de desigualdades, a cidadania busca uma igualdade de direitos e obrigações, sustentada por ideias, valores e crenças (Marshall, 1967). Esses aspectos baseiam-se em três direitos

fundamentais: civis (liberdade individual), políticos (participação no poder) e sociais (bem-estar social e econômico) (Massensini, 2011).

Considerando o trajeto histórico da cidadania e seus três direitos básicos, podemos afirmar que o bem-estar e a vida digna em sociedade dependem do pleno exercício da cidadania (Caraça, 2007, p. 154).

A evolução das TICs adicionou uma nova dimensão ao conceito de cidadania, que passou a incluir o exercício de direitos e deveres no ambiente digital. Segundo Snyder (2016), Bustamante (2010) e Castells (2003), cidadania digital, também chamada de cidadania ativa ou hipercidadania, são atividades tecnológicas que medem a interação de direitos e deveres, individuais e coletivos, motivadas pela livre expressão dos cidadãos. A cidadania digital representa o exercício profundo de participação política, social e econômica por meio das TICs (Silveira, 2010). Snyder (2016) define esse conceito como um modo de vida em que a ética, a moral e o uso responsável da tecnologia garantem segurança individual e coletiva. Já Wright (2008, p. 6) afirma que a cidadania digital é "a capacidade de participar na sociedade online",⁵ caracterizando o habitar no mundo em rede.

Embora as TICs tenham modificado as dinâmicas diárias, reforçaram a responsabilidade do Estado em prover suporte para a busca por progresso, justiça e modernidade. Dessa forma, garantem liberdade, valorização, respeito e o papel do cidadão como produtor e transmissor de conhecimento (Caraça, 2007; Pereira, 2007; Zorrinho, 2007). Mesmo com esforços para neutralizar barreiras como custo e capacitação, a segmentação cultural, educacional e informacional amplia as desigualdades na distribuição

da cidadania, afastando-a da igualdade de direitos e de poder decisório (Pereira, 2007, p. 528). O exercício da cidadania digital, entretanto, poderá viabilizar práticas coletivas que compatibilizem necessidades individuais com as de organismos sociais coletivos (Covre, 2001).

No contexto mais amplo da cidadania digital, como discutido, a atuação do cidadão na sociedade *on-line* não se dá isoladamente, mas envolve uma série de elementos interconectados que são fundamentais para garantir um exercício pleno de direitos e deveres no ambiente digital. Ribble (2011) define nove elementos essenciais para o exercício da cidadania digital: a) acesso digital: participação eletrônica plena no âmbito do grupo social; b) comércio digital: compra e venda eletrônica de bens e serviços; c) comunicação digital: troca eletrônica de informação; d) literacia digital: processo de ensinar e aprender sobre a tecnologia e sobre o uso da tecnologia; e) etiqueta digital: padrões eletrônicos de conduta e/ou comportamento social; f) regulação digital: responsabilidade civil sobre obras e ações digitais; g) direitos e responsabilidade digital: liberdades estendidas a todos no mundo digital; h) saúde e bem-estar digital: bem-estar físico e psicológico num mundo de tecnologia digital; i) segurança digital (autoproteção): precauções eletrônicas para garantir a segurança. Os nove elementos propostos por Ribble contribuem para o avanço da qualidade da cidadania digital (Diniz, 2014, p. 10) e contribuem para aprimorar a qualidade da cidadania digital, promovendo práticas mais inclusivas e democráticas (ibid., p. 10).

Dentre os elementos essenciais para o exercício da cidadania digital, a literacia digital se destaca como um ponto crucial, especialmente ao considerar a relação entre o acesso à tecnologia e a capacidade de utilizá-la de

forma plena e informada. Nesse contexto, a “literacia informacional não pode ser isolada da literacia digital, uma vez que são convergentes” (Cardoso et al., 2012, p. 4), especialmente porque “sem as habilidades cognitivas que levam ao desenvolvimento de literacia da informação não se adquire literacia digital” (Silva, 2012, p. 40). Outro fator importante para essa convergência é que, principalmente por meio da Internet, as fontes de informação se proliferam rapidamente. Assim, torna-se cada vez mais relevante que o indivíduo tenha pleno domínio da literacia digital a fim de escolher informações e tomar decisões em sua vida pessoal e profissional.

Para Ryyänänen (2004), a literacia digital constitui um direito humano básico para toda a vida, pois, sem ela, o cidadão não concretiza seus outros direitos. Nesse sentido, “[...] promover a literacia da informação significa capacitar as pessoas a alcançar seu potencial na sociedade da informação”.⁶ De acordo com a Unesco (2005), “[...] alfabetização digital envolve um contínuo de aprendizagem, permitindo que os indivíduos atinjam seus objetivos, desenvolvam seus conhecimentos e potencial e participem plenamente da comunidade e da sociedade em geral”⁷ (Cardoso et al., 2012, p. 308; tradução nossa).

O desenvolvimento das habilidades da literacia digital para o exercício da cidadania digital, por meio da capacitação não formal oferecida pelos programas de inclusão dos Telecentros (além da formal, oferecida pelo ensino escolar) pode servir como ligação entre os indivíduos que estão nos “fossos digitais” e as suas barreiras culturais.

Essas conexões permitem maior acesso às diferentes áreas temáticas exigidas para o pleno exercício da cidadania dos indivíduos com

pouca educação e baixa condição social, proporcionando, assim, maior equidade nas oportunidades em ambientes digitais (Silva, 2012).

será detalhada e, por último, será apresentada a justificativa para a não utilização de um modelo conceitual já existente na literatura.

Aspectos metodológicos

Para a proposição do estudo de caso, objeto deste artigo, ou seja, a elaboração das correlações entre as dimensões dos Telecentros, da Cidadania, das TICs e da Internet, bem como do modelo conceitual apresentado na seção seguinte, foram realizados diversos estudos exploratórios e inferenciais ao longo da pesquisa (Figura 1). Devido à limitação de espaço, apresenta-se aqui um resumo desse percurso.

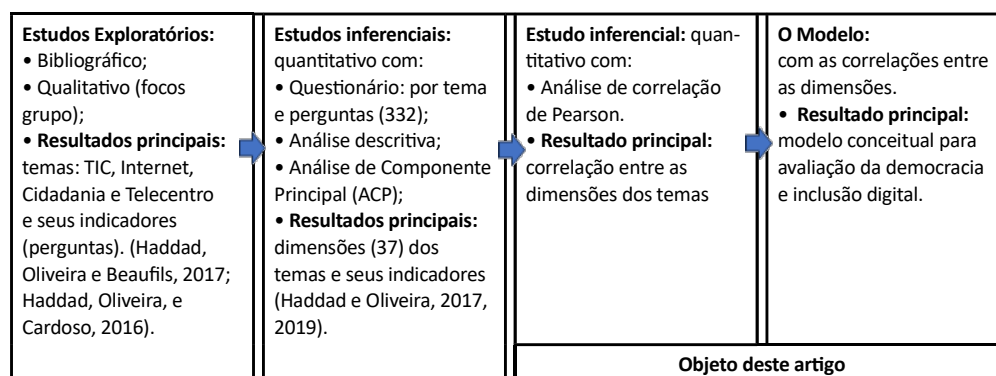
Esta seção está organizada em três partes: população e locais, coleta de dados e análises preliminares (estudos exploratórios e inferenciais até a Análise de Componente Principal (ACP). A metodologia da correlação de Pearson

População e locais

A população foi constituída por usuários de 84 dos 302⁸ Telecentros instalados (mas não necessariamente ativos) em Belo Horizonte/MG (Tabela 1 e Figura 2). Os Telecentros ativos (do tipo comunitário, escolar ou instalados em outros órgãos governamentais) no município tinham o apoio da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) por meio da Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel).

Quanto aos participantes, são todos usuários de Telecentros de classe social baixa (renda familiar entre um e três salários-mínimos), com idade entre 18 e 70 anos e qualquer grau de escolaridade, estado civil ou profissão, incluindo aposentados e desempregados.

Figura 1 – Percurso metodológico do estudo global



Fonte: Haddad, 2019.

Tabela 1 – Número de Telecentros por tipologia

Gestão	Tipologia Telecentro	Telecentros Ativos	
		N.	%
ONGs/Associações	Comunitário	52	17,2
PBH - SMED	Laboratórios TI escolas municipais	172	57,0
PBH - FMC	Centros Culturais	16	5,3
PBH- Prodabel	CRC	2	0,7
PBH - SMED	Laboratórios TI escolas profissionalizantes	3	1,0
PBH - SMPL	BH Cidadania, Cras, etc.	41	13,6
Outros	Diversos	19	6,3
Total		302	100

Fonte: Diretoria de Inclusão da Prodabel, em 2017.

Optou-se por divulgar o link do questionário *on-line* no *site* da Prodabel e no ambiente de trabalho de todos os computadores dos Telecentros ativos. Encerrada a fase da coleta de dados, obteve-se amostra de 641 participantes em 84 Telecentros, sendo 291 mulheres e 350 homens.

Para que as análises estatísticas pudessem ser efetivas, eliminaram-se 126 questionários considerados incompletos. Assim, obteve-se amostra de 84 Telecentros, com tipologias diferentes, e 515 participantes que concluíram as respostas do questionário *on-line*.

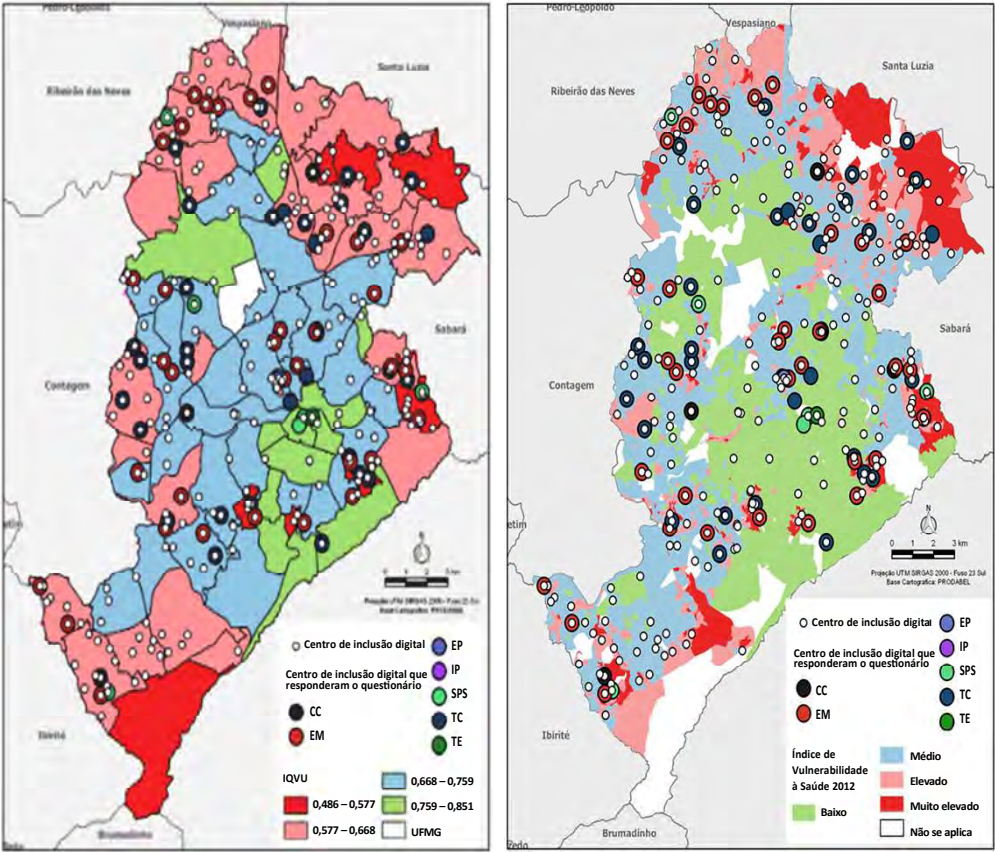
Em relação ao número de usuários participantes por tipo de Telecentro, destacam-se, em primeiro lugar, 34 Telecentros comunitários (dos 52 existentes), com o maior número de questionários válidos (249). Em seguida, 35 Telecentros localizados em laboratórios de informática das escolas municipais (dos 175 existentes) obtiveram 126 questionários válidos. Apesar de sete Telecentros inseridos em equipamentos da Secretaria de Políticas

Sociais (dos 41 existentes) terem figurado em terceiro lugar, representaram apenas 11 questionários válidos.

No CRC, sob a responsabilidade da Prodabel, foram obtidos, em um único local, 47 questionários com respostas válidas. Além disso, cinco Telecentros (dos 16 existentes) inseridos em centros culturais registraram 55 questionários válidos. Outros tipos de Telecentros em dois locais diversos (dos 18 existentes) obtiveram, juntos, 27 questionários válidos.

Os 515 usuários participantes estão distribuídos por 168 bairros, vilas ou favelas da cidade, o que é bastante representativo, considerando que Belo Horizonte possui 487 desses assentamentos oficiais. Nove bairros, vilas ou favelas aparecem em destaque, o que pode indicar que os usuários frequentam mais os Telecentros localizados próximos de suas residências. Os Telecentros estão distribuídos por todo o território municipal; grande parte deles inserida em áreas onde os índices de qualidade de vida e saúde são os mais baixos da cidade (Figura 2).

Figura 2 – Telecentros participantes da pesquisa distribuídos pelo território municipal e índice de qualidade de vida e de saúde das áreas em que estão localizados



Fonte: PBH, Prodabel, (2017).

Coleta de dados

Essa etapa da pesquisa foi realizada por meio de um questionário elaborado com oito questões abertas para caracterização sociodemográfica e 332 questões fechadas, com 332 indicadores, sendo 116 derivados da fase exploratória e os demais de outros estudos e do levantamento teórico-conceitual. Essas questões foram avaliadas em uma escala de tipo Likert, de 1 a 5 (através do sistema Qualtrics), e 25 questões abertas sem escala Likert (Haddad, 2019).

O processo de coleta de dados primários foi simples e aleatório. Os usuários que frequentaram os Telecentros no período da pesquisa respondiam ao questionário de forma voluntária. O questionário – que incluía indicadores de mensuração da percepção dos impactos das TICs e da utilização dos programas de inclusão digital (Telecentros) no exercício da cidadania digital –, ficou disponível *on-line* por um período de 44 dias nos computadores dos Telecentros.

Foi alcançada uma quantidade superior a 700 questionários respondidos, o que caracterizou amostra não paramétrica aleatória por não apresentar uma distribuição normal (*ibid.*). As respostas foram classificadas e analisadas, considerando sua limitação quanto ao fato de que a distância entre elas não é mensurável. No entanto, essa limitação é aceitável para fenômenos sociais. Assim, uma série de fatores qualitativos foram transformados em fatores quantitativos ou variáveis, permitindo a obtenção de respostas mensuráveis sobre a percepção dos usuários em relação aos quatro temas (TIC, Internet, Telecentro e Cidadania), de forma gradual e com diferentes intensidades.

Os dados foram migrados do Qualtrics para o Excel e, posteriormente, exportados para o SPSS. Após recolhidos, foram agrupados e tratados estatisticamente por diferentes métodos, visando atender aos diversos objetivos da pesquisa global.

Análises estatísticas preliminares

Inicialmente, foi realizada uma análise estatística descritiva. Por meio dela, obteve-se, com base nas médias e na graduação de intensidade da escala Likert, a percepção da importância, ou não, dos indicadores propostos em cada questão do questionário. Essas análises foram apresentadas em tabelas de frequências estatísticas, incluindo média e desvio padrão. Com essa estatística indutiva e os indicadores mais frequentes, foi possível extrair as primeiras conclusões para a compreensão geral da amostra/universo e para explorações preliminares dos dados em relação aos objetivos da pesquisa (Haddad, 2019; Haddad, Oliveira e Beaufils, 2017). Mesmo considerando o número elevado de indicadores por questão, optou-se por mantê-los, garantindo a integridade dos dados, a celeridade da pesquisa e a análise detalhada de aspectos emergidos em estudos anteriores (Haddad, 2019; Haddad, Oliveira e Alturas, 2022, 2023).

Em seguida, as dimensões de cada tema (TIC, Internet, Telecentro e Cidadania) foram definidas por meio da análise de ACPs. Esse método permitiu a redução do conjunto de indicadores (variáveis) correlacionável em outro conjunto, com menor número de variáveis não correlacionadas, designadas como componentes principais ou dimensões. Esse

procedimento reduziu a complexidade da interpretação dos dados e possibilitou a análise dessas dimensões para utilizá-las como *inputs*, variáveis métricas explicativas ou explicadas em outras técnicas estatísticas ou modelos.

Para assegurar a qualidade das análises, foram utilizados critérios como valor próprio, variância explicada (acima de 50%) e Alfa de Cronbach (Pestana e Gageiro, 2014; Laureano e Botelho, 2017). Também foram aplicados os procedimentos Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (KMO) e o teste de Bartlett para verificar a qualidade das correlações entre as variáveis. Com resultados aceitáveis, segundo a literatura,⁹ prosseguiu-se com as análises estatísticas, incluindo o cálculo do coeficiente de correlação linear R de Pearson, para aferir o grau de associação (positivo ou negativo) e a intensidade das variáveis (dimensões), além de suas contribuições pelas variâncias individuais.

Dos 332 itens analisados, 37 dimensões foram identificadas, distribuídas da seguinte forma: cidadania passiva: três dimensões (Direito Social, Direito Civil e Direito Político); cidadania ativa: três dimensões (Interação Social, Acesso Digital e Literacia Digital); TIC: 11 dimensões, sendo seis para “contribuições das TICs” (Exclusão Social, Capacitação e Comunicação, Dependência, Atualização e Integração, Participação Social e Política, Conscientização), três para “sentimentos em face das TICs” (Autonomia, Inquietação, Saber Fazer) e dois para Internet: (Oportunidades, Ameaças); Telecentro: 20 dimensões, sendo quatro para “o Telecentro permite” (Capacitação/Aprendizado, Acessibilidade/Integração, Reconversão/Intervenção, Otimização), cinco para “razões para se frequentar ou não” (Socialização, Desconhecimento, Restrições, Acessibilidade Digital, Inacessibilidade Digital), cinco para “atividades”

(Participação ativa, Consulta e partilha de informação, Lazer, Formação, Comunicação), duas para “gestor” (Promoção de comunidade e Serviço à comunidade) e quatro para “melhorias” (Formação, Manutenção e qualidade, Extensão de funcionamento, Ampliação de serviços).

Análises estatísticas das correlações entre as dimensões

As análises entre as dimensões TIC e Internet com as do Telecentro; TIC e Internet com as da cidadania digital (ativa) e passiva; cidadania digital (ativa) com as da cidadania passiva; Telecentro com as da cidadania digital e cidadania passiva foram realizadas utilizando o coeficiente de correlação de Pearson (Cohen, 1988).

Cabe ressaltar que esta pesquisa se enquadra no campo dos Estudos Sociais e que muitos autores (Cohen, 1988; Field, 2009; Maroco, 2011) defendem que valores de p de Pearson na faixa de 0,3 a 0,5 – positivos ou negativos – representam uma boa/ótima correlação linear, indicando alguma relação entre as variáveis. Essa foi a referência adotada para determinar a existência de correlação entre as variáveis, comparando o valor de p com o nível de significância.

Adotou-se o nível de significância estatística (α) de 0,05. Assim, quando o valor de $p \leq 0,05$, consideramos a correlação como estatisticamente significativa. Por outro lado, quando o valor de $p > 0,05$, consideramos que a correlação não é estatisticamente significativa (Oliveira, 2008; Pereira e Patrício, 2016).

Por fim, vale destacar que, em análises mais conservadoras, essa interpretação do valor de p pode variar conforme a área de conhecimento e os objetivos do estudo.

Modelo conceitual

A opção de não trabalharmos com um modelo na fase inicial nem na fase exploratória da pesquisa se deu porque, de início, não tínhamos evidências ou dados cientificamente relevantes sobre as dimensões da inclusão digital e da cidadania e muito menos sobre as relações de causa e efeito entre essas temáticas.

Se tivéssemos optado por testar um modelo no início da pesquisa, haveria grande probabilidade de ser incompleto, inadequado à população em estudo além de carecer de fundamentação teórica e empírica. Isso resultaria em um modelo facilmente questionado conceitualmente, o que limitaria e possivelmente impediria a correta definição da abordagem metodológica a ser adotada na pesquisa aprofundada e bem fundamentada que se impunha.

Estudo de caso das correlações entre dimensões

Apresentam-se, a seguir, os resultados estatísticos que determinam o grau de associação entre as dimensões internas às quatro temáticas: Telecentro, TIC, Internet e Cidadania (passiva e ativa).

Correlações entre as dimensões Telecentro, TIC e Internet

Os resultados apresentados na Tabela 2 complementam os resultados da literatura apresentada, indicando que a percepção do Telecentro (além das razões para frequentá-lo,

das atividades nele desenvolvidas, do papel do gestor e das melhorias necessárias) é a de um espaço para acesso às TICs e que a elas estão fortemente correlacionados. É nos Telecentros, por meio do acesso gratuito às TICs, que parte da população de baixa renda tem a oportunidade de usá-las, capacitando-se e se comunicando, atualizando-se, integrando-se socialmente e participando politicamente, por exemplo, de reuniões do orçamento participativo. Isso contribui para maior conscientização dos problemas do dia a dia e da vida em comunidade. Quanto mais se considera que as TICs auxiliam na capacitação e na comunicação, na atualização e na integração social, na participação social e política e na conscientização, mais forte é a percepção de que o Telecentro é fundamental para acessibilidade digital, consulta e partilha de informação, lazer, promoção e serviços à comunidade, e mais, contribui para a redução do fosso digital e da exclusão digital (dimensão oposta à do uso do Telecentro) na sociedade atual.

Evidencia-se que o desconhecimento e as restrições de uso do Telecentro se correlacionam no sentido oposto ao uso das TICs. Curiosamente, a participação ativa nas atividades realizadas no Telecentro não se correlaciona com a capacitação, a comunicação e a conscientização do uso das TICs, talvez por entenderem que são requisitos anteriores para exercê-la. Verifica-se, também, que a exclusão social está correlacionada de forma oposta com o uso dos Telecentros, ou seja, quanto menos se usam os Telecentros, maior poderá ser a exclusão social e digital e a inquietação quanto ao uso das TICs. Já a dependência das TICs não se correlaciona com o uso do Telecentro.

Destaca-se ainda que, quanto mais se tem autonomia, o saber fazer em relação às TICs e o uso da Internet como uma oportunidade, mais fortemente os Telecentros são utilizados como um espaço de igualdade de oportunidades sociais. Entretanto, o uso da Internet

também é considerado como ameaça, inferindo-se que essa correlação poderá estar associada às pessoas que não têm acesso à Internet, tornando-se um forte fator de exclusão social e digital, ou ao uso indevido por aqueles que a utilizam para fins ilícitos.

Tabela 2 – Correlações entre as dimensões associadas ao Telecentro e as associadas dimensões às TICs e as da Internet

Dimensões associadas ao Telecentro		Contribuições das TICs					Sentimentos quanto às TICs			Internet		
		Exclusão Social ²	Capacitação e Comunicação ¹	Dependência ²	Atualização/ integração social ¹	Participação social e política ¹	Conscientização ¹	Autonomia ¹	Inquietação ²	Saber fazer ¹	Oportunidade ¹	Ameaça ²
Telecentro	Capacitação/ Aprendizagem	-0,230***	0,457***	-0,076	0,352***	0,347***	0,343***	0,345***	-0,147**	0,438***	0,415***	-0,163***
	Acessibilidade/ Integração	-0,181***	0,346***	-0,052	0,322***	0,329***	0,304***	0,274***	-0,151**	0,337***	0,404***	-0,075
	Reconversão/ Intervenção	-0,191***	0,405***	0,002	0,399***	0,308***	0,316***	0,328***	-0,085	0,398***	0,470***	-0,106*
	Otimização	-0,015	0,079	-0,052	0,235***	0,196***	0,101*	0,227***	0,069	0,134**	0,178***	0,041
Razões para frequentar ou não	Socialização	-0,083	0,307***	-0,045	0,248***	0,220***	0,250***	0,280***	-0,080	0,245***	0,320***	-0,115*
	Desconhecimento	0,093	0,065	0,111*	0,046	0,172***	0,108*	0,019	0,139**	0,010	0,076	0,144**
	Restrições	0,077	-0,181***	0,131**	0,061	-0,076	-0,032	-0,048	0,193***	-0,132**	-0,116*	0,184***
	Acessibilidade digital	-0,143**	0,256***	-0,079	0,197***	0,142**	0,228***	0,264***	-0,128**	0,285***	0,326***	-0,102*
	Inacessibilidade digital	0,039	0,025	-0,090*	0,018	0,049	0,034	0,034	0,081	0,028	0,038	0,017
Atividades	Participação ativa	-0,024	0,028	-0,025	0,205***	0,127**	0,025	0,235***	0,101*	0,127**	0,149**	0,068
	Consulta e partilha de informação	-0,167***	0,281***	-0,054	0,271***	0,208***	0,200***	0,325***	-0,045	0,385***	0,287***	-0,094*
	Lazer	-0,140**	0,059	-0,137**	0,173***	0,050	0,054	0,221***	0,025	0,148**	0,114*	0,006
	Formação	-0,106*	0,223***	-0,078	0,202***	0,142**	0,124**	0,202***	-0,036	0,230***	0,170***	-0,119**
	Comunicação	-0,022	0,059	0,028	0,212***	0,133**	0,088	0,256***	-0,005	0,214***	0,196***	0,004
Gestor	Promoção da comunidade	-0,129**	0,330***	0,018	0,392***	0,334***	0,219***	0,339***	-0,012	0,298***	0,368***	-0,062
	Serviço à comunidade	-0,082	0,158**	0,004	0,319***	0,290***	0,174***	0,289***	0,023	0,193***	0,264***	-0,014
Melhorias	Formação	-0,131**	0,303***	-0,044	0,298***	0,205***	0,262***	0,240***	-0,037	0,264***	0,276***	-0,099*
	Manutenção e qualidade	-0,088	0,311***	-0,067	0,292***	0,245***	0,257***	0,213***	-0,004	0,243***	0,372***	-0,081
	Extensão	0,006	0,243***	0,023	0,236***	0,304***	0,200***	0,218***	0,102*	0,217***	0,317***	0,021
	Ampliação serviços	-0,058	0,197***	-0,031	0,270***	0,173***	0,177***	0,188***	-0,012	0,181***	0,233***	-0,021

Correlações de Pearson – A significância estatística: $p < 0,050^*$; $p < 0,010^{**}$; $p < 0,001^{***}$

Significância: vermelho: estatística limítrofe; cor laranja: negativa; cor cinza: positiva.

Fonte: Haddad, em 2019.

Correlações entre as dimensões TIC e Internet

Os resultados apresentados na Tabela 3 reforçam resultados anteriores, mostrando que a Internet é considerada, sobretudo, pelas oportunidades que proporciona. Quanto mais se considera que as TICs auxiliam na capacitação, na comunicação, na atualização, na integração social, na participação social e política e na conscientização, mais forte é a percepção de que, efetivamente, a Internet é uma oportunidade. Curiosamente, a participação social e política é ambivalente, podendo também ser associada à Internet como ameaça, eventualmente pelo seu possível uso inadequado em eventos participativos.

Porém, quanto mais a Internet é representada como ameaça: a) mais forte é a representação das TICs como fator de dependência das pessoas, especialmente em relação à própria Internet; e b) mais significativa é a representação das TICs como possível fator de exclusão social. Sendo assim, para que as TICs sejam percebidas como preventivas em relação à exclusão e como reais fatores de integração, a Internet deve ser acessível a todos e vista como uma oportunidade.

Isso salienta a importância não apenas das TICs, mas também do seu uso e domínio, além do acesso livre e aberto à Internet devido às oportunidades de acesso à informação que proporcionam.

Tabela 3 – Correlações entre as dimensões associadas às TICs e as da Internet

Dimensões associadas às TICs		Internet	
		Oportunidades ¹	Ameaças ²
Contribuições	Exclusão social	0,014	0,652***
	Capacitação e comunicação	0,562***	-0,143**
	Dependência	0,068	0,413***
	Atualização e integração social	0,546***	-0,090
	Participação social e política	0,524***	0,202***
	Conscientização	0,491***	-0,076
Sentimentos	Autonomia	0,377***	-0,099*
	Inquietação	-0,012	0,453***
	Saber fazer	0,420***	-0,069

Correlações de Pearson – A significância estatística: $p < 0,050^*$; $p < 0,010^{**}$; $p < 0,001^{***}$

Significância: vermelho: estatística limítrofe; cor laranja: negativa; cor cinza: positiva.

Nota: fatores gerados pela ACP que remetem a: 1- contribuições positivas e 2- contribuições negativas.

Fonte: Haddad, em 2019.

Correlações entre as dimensões TIC, Internet e Cidadania (digital e passiva)

Conforme a Tabela 4, observa-se que existem fortes correlações entre as dimensões de cidadania (direito social, direito civil e direito político) e as dimensões capacitação e comunicação, atualização e integração social, participação social e política, e conscientização – todas associadas às contribuições das TICs. Isso significa que, quanto mais se percebem as TICs como importantes para auxiliar as pessoas na sua formação técnica, na facilidade de comunicar, na participação em nível comunitário, social e político e na conscientização dos problemas e realidades que as envolvem, maior é a capacidade que as pessoas têm para exercer a cidadania em todas as suas vertentes, em nível social, civil e político.

Daqui se infere, também, o papel das TICs em combater a exclusão social. A corroborar esses resultados, assinala-se que, quanto mais as pessoas se sentem excluídas socialmente, menos direitos sociais, civis e políticos consideram ter. Verifica-se, ainda, que não há qualquer relação estatística significativa entre as dimensões de cidadania e aquelas associadas à dependência, que podem ser associadas às TICs, ou seja, considera-se que esta dependência não influi em nada no exercício da cidadania.

Os resultados obtidos para as correlações entre as dimensões associadas às contribuições das TICs e as dimensões associadas à cidadania digital vão no sentido do que antes foi comentado para a cidadania. Em suma, quanto mais as TICs são consideradas importantes na formação técnica, na facilidade de comunicar, na participação em nível comunitário, social

Tabela 4 – Correlações entre as dimensões associadas às TICs e as da Internet *versus* as da Cidadania

TIC		Cidadania					
		Cidadania digital (ativa)			Cidadania (passiva)		
		Interação social	Acesso ao digital	Literacia digital	Direito Social	Direito Civil	Direito Político
TIC Contribuições	Exclusão social	-0,173***	-0,093*	-0,120*	-0,130**	-0,162**	-0,146**
	Capacitação e comunicação	0,485***	0,385***	0,443***	0,324***	0,385***	0,434***
	Dependência	-0,057	-0,001	-0,066	-0,005	-0,042	-0,052
	Atualização e integração social	0,470***	0,338***	0,380***	0,366***	0,390***	0,408***
	Participação social e política	0,414***	0,300***	0,325***	0,222***	0,287***	0,398***
	Conscientização	0,420***	0,339***	0,349***	0,290***	0,343***	0,377***
TIC Sentimentos	Autonomia	0,359***	0,315***	0,320***	0,263***	0,291***	0,325***
	Inquietação	-0,144**	-0,147**	-0,154***	-0,152**	-0,145**	-0,105*
	Saber fazer	0,407***	0,384***	0,336***	0,264***	0,303***	0,331***
Internet	Oportunidade	0,601***	0,499***	0,543***	0,425***	0,471***	0,576***
	Ameaça	-0,100*	-0,024	-0,074	-0,117**	-0,109*	-0,045

Correlações de Pearson – A significância estatística: $p < 0,050^*$; $p < 0,010^{**}$; $p < 0,001^{***}$

Significância: cor laranja: negativa; cor cinza: positiva.

Fonte: Haddad, em 2019.

e político, na conscientização dos problemas e realidades que nos envolvem, na prevenção da exclusão social, mais forte é a percepção de integração social, inclusão digital e literacia digital – ou seja, maior é a capacidade dos participantes de exercerem cidadania digital.

Correlações entre as dimensões Cidadania digital (ativa) e Cidadania (passiva)

Conforme a Tabela 5, observa-se que existem fortes correlações entre as dimensões de cidadania digital ou ativa (interação social, acesso ao digital e literacia digital) e as dimensões da cidadania (passiva) – direito social, civil e político. Isso significa que, quanto mais a cidadania digital é percebida como importante para a

resolução de várias questões, tanto pessoais quanto relacionadas à comunidade *on-line*, maior é o uso da internet para participação social e política, aumentando a proficiência no uso das TICs e possibilitando usá-las de forma responsável para fins de bem-estar social, para lutar contra a exclusão social, para se informar e desenvolver serviços governamentais *on-line*, etc. Assim, quanto maior essa percepção da cidadania digital, maior é a capacidade que as pessoas têm para exercerem a cidadania (passiva) em todas as suas vertentes, nos âmbitos: social – ter o que comer, moradia, trabalho, lazer; civil – ser livre, ter liberdade de pensamento, saber ouvir e falar; e político – manifestar-se de forma livre, participar de movimentos sociais e políticos, poder se pronunciar e lutar pelos seus direitos, etc.

Tabela 5 – Correlações entre as dimensões associadas da cidadania digital (ativa) e as da cidadania (passiva)

Cidadania digital (ativa)	Cidadania (passiva)		
	Direito Social	Direito Civil	Direito Político
Interação social	0,526***	0,592***	0,684***
Acesso ao digital	0,464***	0,499***	0,533***
Literacia digital	0,395***	0,433***	0,522***

Correlações de Pearson – A significância estatística: $p < 0,050^*$; $p < 0,010^{**}$; $p < 0,001^{***}$

Significância: cor laranja: negativa; cor cinza: positiva.

Fonte: Haddad, em 2019.

Correlações entre as dimensões Telecentro, Cidadania digital (ativa) e Cidadania (passiva)

Os resultados apresentados na Tabela 6 reforçam, de forma clara e estatisticamente justificada, as evidências anteriores, descritas neste estudo, quanto ao objetivo central das pesquisas: os Telecentros contribuem para o exercício da cidadania e é por meio deles que a maior parte da população que os frequenta tem acesso às TICs, consideradas essenciais para o exercício da cidadania digital.

Quanto mais se considera que os Telecentros oferecem oportunidades para capacitação e aprendizagem, acessibilidade e integração, reconversão e intervenção, otimização, socialização, acessibilidade digital, participação ativa, consulta e partilha de informação, lazer, comunicação, promoção e serviços da comunidade com qualidade das TICs, ampliação e extensão dos serviços, mais forte é a percepção de que, efetivamente, os Telecentros são essenciais para o exercício da cidadania (ativa e passiva). Curiosamente, o lazer não está associado ao direito social e ao acesso

Tabela 6 – Correlações entre as dimensões do Telecentro e as da cidadania (ativa e passiva)

Dimensões do Telecentro		Cidadania					
		Cidadania digital (ativa)			Cidadania passiva		
		Interação social	Acesso digital	Literacia digital	Direito Social	Direito Civil	Direito Político
Telecentro	Capacitação e aprendizagem	0,543***	0,406***	0,387***	0,482***	0,522***	0,519***
	Acessibilidade e integração	0,540***	0,367***	0,366***	0,404***	0,462***	0,435***
	Reconversão e intervenção	0,529***	0,386***	0,441***	0,420***	0,458***	0,493***
	Otimização	0,236***	0,066	0,168***	0,153**	0,198***	0,210***
Razões para frequentar ou não o Telecentro	Socialização	0,295***	0,159***	0,281***	0,196***	0,229***	0,279***
	Desconhecimento	0,086	0,058	0,029	0,066	0,063	0,108*
	Restrições	-0,140**	-0,153**	-0,148**	-0,050	-0,093*	-0,073
	Acessibilidade digital	0,257***	0,219***	0,215***	0,213***	0,290***	0,315***
	Inacessibilidade digital	0,006	-0,071	0,030	-0,042	-0,040	0,014
Atividades	Participação ativa	0,166***	0,035	0,150**	0,029	0,074	0,187***
	Consulta e partilha de informação	0,369***	0,231***	0,279***	0,235***	0,312***	0,379***
	Lazer	0,160***	0,026	0,143**	0,026	0,104*	0,161***
	Formação	0,230***	0,092*	0,173***	0,170***	0,230***	0,268***
	Comunicação	0,196***	0,155***	0,171***	0,122**	0,152**	0,215***
Papel do gestor	Promoção da comunidade	0,430***	0,265***	0,378***	0,309***	0,299***	0,407***
	Serviço à comunidade	0,270***	0,181***	0,306***	0,175***	0,181***	0,294***
Melhorias	Formação	0,371***	0,230***	0,281***	0,265***	0,322***	0,388***
	Manutenção e qualidade	0,467***	0,372***	0,333***	0,303***	0,378***	0,470***
	Extensão	0,346***	0,281***	0,296***	0,225***	0,262***	0,377***
	Ampliação de serviços	0,320***	0,252***	0,255***	0,246***	0,312***	0,348***

Correlações de Pearson – A significância estatística: $p < 0,050^*$; $p < 0,010^{**}$; $p < 0,001^{***}$

Significância: vermelho: estatística limítrofe; cor laranja: negativa; cor cinza: positiva.

Fonte: Haddad, em 2019.

digital, possivelmente devido à carência de recursos essenciais para a sobrevivência dessa população de baixa renda, sendo relegado a um segundo plano de prioridades.

A participação ativa nos Telecentros, como uma dimensão fundamental para o exercício da cidadania ativa, está associada à interação social, à literacia digital e ao direito político. Esses fatores indicam que a população usuária acredita que, por meio da integração social, da participação na política e do combate à exclusão social é possível conquistar os demais direitos civis e sociais.

Por um lado, tais resultados são reforçados quando as dimensões “desconhecimento” e “inacessibilidade digital” se apresentam estatisticamente não significativas. Por outro, a dimensão “restrições de uso” aparece como estatisticamente significativa, mas em sentido oposto. Ou seja, quanto maior a percepção das restrições de uso nos Telecentros – seja pelo desconhecimento, pela falta de oportunidade de acesso, por regras de uso ou pela má qualidade dos serviços e equipamentos ofertados –, menor é a percepção sobre o exercício da cidadania.

Proposta de um modelo de avaliação de iniciativas públicas de inclusão digital

Mediante o percurso metodológico apresentado na seção aspectos metodológicos, temos a fundamentação, sustentada (Haddad, 2019) empiricamente, que nos permite propor um possível modelo que integra as diferentes dimensões associadas: a) Telecentro, TIC – e Internet –, cidadania e cidadania digital.

Deduziu-se, assim, possíveis relações de causa e efeito entre as entidades/dimensões consideradas, que representam a inclusão digital como contribuição para o exercício da cidadania, em especial, os programas dos Telecentros. O modelo desenvolvido será gradualmente construído e discutido, e, no final, será apresentada uma proposta integrada.

A primeira etapa consistiu em correlacionar e comprovar a importância das TICs e da uso da internet nos Telecentros (Tabela 2); dessa forma, sugere-se a primeira parte da proposta do modelo (Figura 3). Em seguida, correlacionamos e confirmamos a importância da Internet para o correto uso das TICs (Tabela 3); e assim sugere-se a segunda parte do modelo (Figura 4).

A terceira parte da proposta do modelo se correlacionou com a importância das TICs e da internet no exercício de cidadania – ativa e passiva (Tabelas 4 e Figura 5). Foi igualmente importante, com base nos argumentos de alguns autores (Covre, 2001; Diniz, 2014; Pereira, 2007; Silveira, 2010; Snyder, 2016; Wright, 2008) e nos resultados por nós obtidos, destacar a importância fundamental das TICs e do seu correto uso como ferramentas e conhecimentos indispensáveis para que haja um exercício mais pleno de cidadania (Tabela 5), propondo-se a quarta parte do modelo (Figura 6).

Retorna-se ao objetivo central da investigação, que é comprovar que os Telecentros, como programa de oferta gratuita de TIC e Internet (Tabela 6), contribuem direta e indiretamente para o exercício da cidadania. Assim, sugere-se a última parte da proposta do modelo (Figura 7). Na Figura 8, apresenta-se o modelo completo e integrador que se pretende testar e validar em trabalhos futuros.

Figura 3 – Parte do modelo a ser proposto da influência do Telecentro nos usos das TICs e da Internet



Figura 4 – Parte do modelo a ser proposto da influência da Internet no uso das TICs

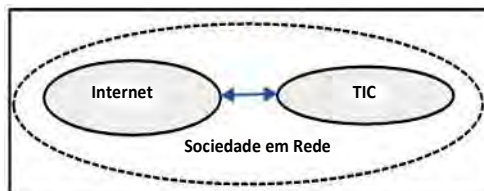


Figura 5 – Parte do modelo a ser proposto da influência das TICs e da Internet na Cidadania

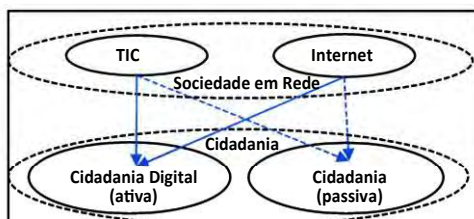


Figura 6 – Parte do modelo a ser proposto da influência da cidadania digital (ativa) e da cidadania (passiva)

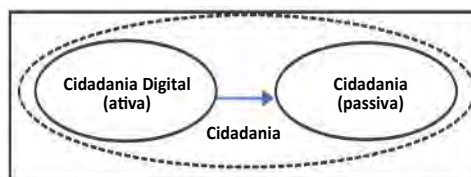


Figura 7 – Parte do modelo a ser proposto da influência do Telecentro no exercício da Cidadania

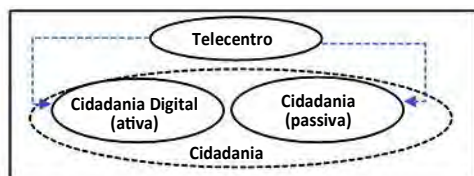
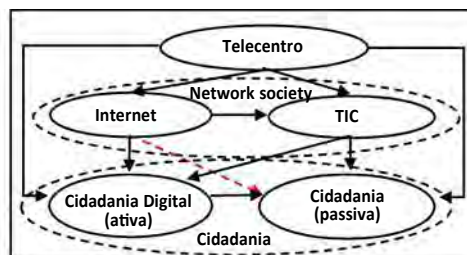


Figura 8 – Modelo proposto para ser testado em trabalhos



Fonte: Haddad, 2019.

Considerações finais

Em função do percurso metodológico desenvolvido, da revisão teórico-conceitual realizada e dos resultados obtidos ao longo dos diversos estudos, que a fundamentam, propôs-se um modelo conceitual para a cidadania digital, englobando e integrando os diversos indicadores a ela correlacionados, implicitamente

contribuindo para a compreensão da grande importância dos programas de inclusão digital, em particular entre pessoas que vivem em condições de vulnerabilidade social. Embora este modelo possa, naturalmente, ser aperfeiçoado, testado e validado em outras pesquisas, esperamos ter contribuído para uma definição mais ampla e precisa do conceito de cidadania digital, demonstrando a importância

dos Telecentros, especialmente nas oportunidades de informação, formação e facilidades que promovem, na preparação e na afirmação de cada pessoa como cidadã plena em sociedades democráticas cada vez mais tecnológicas e em rede.

Assim, enfatizando os objetivos propostos, foram encontradas associações estatisticamente relevantes, ou correlações significativas, que nos indicam que: a) quanto mais os participantes consideram que o uso das TICs lhes traz benefícios e contribuições positivas, melhor se sentem em relação às TICs e mais importância dão a poder acessar a Internet. Porém, quanto mais se percebe a Internet como ameaça, mais forte é a percepção das TICs como fator de dependência das pessoas e bem mais significativa é a percepção das TICs como possível fator de exclusão social – ou seja, quem não domina as TICs não sabe ou não se sente à vontade no plano digital, e menos pode intervir. A Internet é altamente relevante pelas oportunidades que proporciona; b) quanto mais os participantes percebem a cidadania digital como importante para resolver questões pessoais e comunitárias *on-line*, maior é a capacidade que as pessoas têm para exercerem a cidadania (passiva) em todas as suas vertentes, nos contextos social, civil e político; c) por um lado, quanto mais os participantes percebem as TICs como importantes para auxiliar as pessoas (na sua formação técnica, na facilidade de comunicar, etc.), maior é a capacidade que as pessoas têm para

exercer a cidadania (nos contextos social, civil e político). Por outro lado, maior é a percepção das restrições de uso nos Telecentros (desconhecimento, falta de oportunidade de acesso, etc.), e menor é a capacidade sentida para o exercício de cidadania (passiva e ativa); e) quanto mais os participantes consideram que os Telecentros oferecem oportunidades para a capacitação e a aprendizagem, a acessibilidade e a integração, etc., mais forte é a percepção de que, efetivamente, contribuem e são essenciais para o exercício da cidadania (ativa e passiva).

Logo, como conclusões finais têm-se que: a) a cidadania digital, ou cidadania ativa, na esfera digital, não pode ser dissociada da cidadania passiva; b) a cidadania não pode ser dissociada do uso das TICs, nem da utilização dos Telecentros; e c) as TICs não podem ser dissociadas do acesso à Internet e do seu uso, nem da utilização dos Telecentros, como demonstrado nesta pesquisa.

No momento atual, em que as democracias se encontram ameaçadas por estratégias de desinformação, tornam-se ainda mais relevantes que políticas de inclusão digital sejam responsabilidade do Estado. É necessário, entretanto, avaliar os impactos das políticas de inclusão digital no desenvolvimento e no exercício da cidadania, particularmente entre grupos sociais mais vulneráveis, para que possam efetivamente participar da sociedade em rede, fundamentando as bases de uma nova democracia.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-6621-2159>

Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação em Ciências da Informação, Tecnologias e Arquitetura. Lisboa, Portugal.
srhds@iscte-iul.pt ou samirrhaddad@gmail.com

Notas

- (1) MPOG (2010); MCT (2010);
- (2) 77,8% da população possui celular sendo destes 55,4% smartphones (Mais de 87%..., 2024).
- (3) O critério de classificação econômica no Brasil é um instrumento usado para diferenciar a população e classificá-la em classes de “A” a “E”, sendo “A” a classe mais alta e “E” a mais baixa. Na verdade, a classificação é feita por salários-mínimos (SM): A (+20 SM), B (10 a 20 SM), C (4 a 10 SM), D (2 a 4SM) e E (até 2SM) (Alves, 2016).
- (4) <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/12/06/ibge-60-pontos-percentuais-dos-brasileiros-vivem-com-at-1-salrio-mnimo-por-ms.ghtml>.
- (5) “[...] *the ability to participate in society on-line* [...]”
- (6) “*Promoting information literacy means empowering people to reach their potential in information society.*”
- (7) “*Literacy digital involves a continuum of learning in enabling individuals to achieve his or her goals, develop his or her knowledge and potential, and participate fully in community and wider society.*”
- (8) Dado disponível em 10/6/2017 no Portal da PBH – Prefeitura de Belo Horizonte (disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>).
- (9) KMO= 1 -0,9 análise fatorial muito boa; KMO= 0,8 -0,9 análise fatorial boa; KMO= 0,7 -0,8 análise fatorial média; KMO= 0,6 -0,7 análise fatorial razoável; KMO= 0,5 -0,6 análise fatorial má; e KMO < 0,5 análise fatorial inaceitável (adaptado de Pestana; Gageiro, 2014, p. 521).

Referências

- ALMEIDA, J. M. G. (2007). “Controlar o futuro”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo, 2007.
- ALVES, T. R. (2016). *Faixas Salariais x Classe Social – Qual a sua classe social?*. Disponível em: <https://josemarciolemos.wordpress.com/2016/07/22/faixas-salariais-x-classe-social-qual-a-sua-classe-social-2/>. Acesso em: 27 jan 2025.
- BAGCHI, K. K.; UDO, G. J.; KIRS, P. J.; CHODEN, K. (2015). Internet use and human values: Analyses of developing and developed countries. *Computers in Human Behavior*, v. 50, pp. 76-90. DOI: 10.1016/j.chb.2015.03.055.
- BUSTAMANTE, J. (2010). *Poder comunicativo, ecossistemas digitais e cidadania digital: cidadania e redes digitais*. São Paulo, Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em: www.cidadaniaeredesdigitais.com.br/_files/livro.pdf. Acesso em: 29 jan 2025.

- CARAÇA, J. (2007). “Viver em rede”. In: COELHO J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- CARDOSO, A. M. P.; SILVA, S. A. A.; SILVEIRA, P. H. R. B.; SILVA, R. C. C.; PIO, D. C. (2012). FACIL: Modelo para avaliação da literacia digital e informacional. *Revista Brasileira de Informática na Educação*, n. 20. DOI: 10.5753/RBIE.2014.22.03.46.
- CASTELLS, M. (2003). *A era da informação: economia, sociedade e cultura: poder da identidade*. Lisboa/Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian.
- _____. (2011). *A era da informação: economia, sociedade e cultura. Sociedade em rede*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian S.A., pp. I -713, v. I.
- COHEN, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioural sciences*. Nova York, Routledge.
- CORREIA, C. (2007). “Glosas sobre dois sonetos de Luís de Camões. Interpretado à luz dos valores da sociedade da informação?” In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- COSTA, M. I. S.; IANNI, A. M. Z. (2018). “O conceito de cidadania”. In: COSTA, M. I. S.; IANNI, A. M. Z. *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica*. São Bernardo do Campo, Editora UFABC (on-line). DOI: <https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003>.
- COVRE, M. L. M. (2001). *O que é cidadania*. São Paulo, Brasiliense. Coleção Primeiros Passos. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3896971/modresource/content/1/L.aula2_grupo5_O_que_e_cidadania.pdf.
- DIAS, B. (2007). “A nova sociedade e as ferramentas do sistema”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- DINIZ, J. F. (2014). Cidadania: A evolução de um conceito. *Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública*, v. 2, n. 1, pp. 6-11. Recuperado de <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/article/view/3129>
- DINIZ, F. F.; CARDOSO, J. R.; PUGLIA, E. H. P. (2022). O crime de estelionato e suas implicações na era contemporânea: o constante crescimento dos golpes via internet. *Libertas Direito*, v. 3, n. 1. Disponível em: <https://www.periodicos.famig.edu.br/index.php/direito/article/view/215>. Acesso em: 29 jan 2025.
- FIELD, A. (2009). *Discovering statistics using SPSS*. Londres, Sage Publications.
- FIGUEIREDO, A. D. (2007). “A dimensão crítica da sociedade da informação em Portugal”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- GOMES, J. E. A. (2007). “Fragmentos digitais”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- GROSSI, M. G. R.; COSTA, J. W.; SANTOS, A. J. (2013). *A exclusão digital: o reflexo da desigualdade social no Brasil*. [online]. Disponível em: <http://www.dx.doi.org/10.14572/>. Acesso em: 18 jul 2015.
- HADDAD, S. R. (2019). *Percepção da cidadania digital: a importância dos programas de inclusão digital para classes sociais desfavorecidas, em Belo Horizonte*. Tese de doutorado. Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa.

- HADDAD, S. R.; OLIVEIRA, A. (2017). "Percepção da cidadania digital entre pessoas pobres, adultas e idosas, utilizadoras de Telecentros, em Belo Horizonte". In: ROCHA, Á.; ALTURAS, B.; COSTA, C.; REIS, L. P.; COTA, M. P. (ed.). *12th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI'2017)*. Lisboa, IEEE.
- _____. (2019). Telecenters in Brazil: the need for survival despite of the evolution of cell phones. In: GÓMEZ CHOVA, L.; LÓPEZ MARTÍNEZ, A.; CANDEL TORRES, I. (ed.). *Proceedings of INTED2019 Conference*. Valencia, IATED Academy
- HADDAD, S. R.; OLIVEIRA, A.; ALTURAS, B. (2022). O significado e a importância da cidadania (e-digital) para as populações pobres: Um estudo de caso em Belo Horizonte, Brasil. In: 22ª CONFERÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (CAPSI 2022). Santiago – Cabo Verde, Associação Portuguesa de Sistemas de Informação.
- _____. (2023). From info-exclusion risk to civic participation: The perception of digital citizenship among poor people. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 8, n. 1, pp. 104-122.
- HADDAD, S. R.; OLIVEIRA, A.; BEAUFILS, A. F. (2017). "The role paper of telecentres as community spaces of non-formal education: The case of BH digital program in Belo Horizonte, Brazil". In: GÓMEZ-CHOVA, L.; LÓPEZ MARTÍNEZ, A.; TORRES, C. (ed.). *ICERI2017 Proceedings*. Seville/Spain, IATED.
- HADDAD, S. R.; OLIVEIRA, A.; CARDOSO, G. (2016). "Framework para avaliação da cidadania digital entre uma população menos favorecida, no Brasil". In: ROCHA, A.; REIS, L. P.; COTA, M. P.; GONCALVES, R.; SUAREZ, O. S. (ed.). *11th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*. Gran Canaria/Spain, IEEE.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). *Panorama do Censo 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 6 maio 2024.
- LANÇA, I. S. (2004). "Conhecimento, economia e sociedade: da utopia à nova fronteira". In: LANÇA, I. S.; SULEMAN, F.; FERREIRO, M. de F. (org.). *Portugal e a sociedade do conhecimento: dinâmicas mundiais, competitividade e emprego*. Lisboa, Celta.
- LAUREANO, R. M. S.; BOTELHO, M. C. (2017). *IBM SPSS Statistic – O meu manual de consulta rápida*. Lisboa, Edições Sílabo.
- MAGALHÃES, L. T. (2007). "O desafio de hoje para a sociedade da informação – estimular a procura de serviços baseados em TIC". In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- MAIS de 87% da população do Brasil já possui um telefone celular (2024). *Revista Cobertura*. Disponível em: <https://www.revistacobertura.com.br/noticias/estudos-de-mercado/mais-de-87-da-populacao-do-brasil-japossui-um-telefone-celular/> e <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2024/individuos/C16B/>. Acesso em: 27 jan 2025.
- MAROCO, J. (2011). *Análise Estatística – Com utilização do SPSS*. Pero Pinheiro, ReportNumber.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MASSENSINI, R. (2011). Inclusão digital: sob a ótica da cidadania. *Zero*, v. 12, n. 2. Disponível em: <http://www.brapci.ufpr.br/index.php?dd60=1&dd61=inequality&acao=busca> Datagrama. Acesso em: 27 dez 2014.
- MENDES, A. S. (2001). Sociedade da Informação ou sociedade do conhecimento? *Revista Portuguesa de Gestão*, v. 16, n. 4, pp. 16-25. Lisboa.
- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia (2009). *Relatório de Gestão do Exercício de 2009*. Brasília, MCT. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/relatoriotcu2009.pdf>. Acesso em: 23 nov 2015.

- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia; Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (2010). *Relatório de Gestão do Exercício de 2009*. Brasília, MCT. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/relatorioc2009.pdf>.> Acesso em: 23 nov 2015.
- MCTI – Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (2015). Disponível em: www.mcti.gov.br. Acesso em: 19 out 2015.
- MONTARGIL, F. (2007). “A sociedade da informação e a política em Portugal: a democracia do acesso e o Estado aberto”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – O percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010). *Observatório nacional de inclusão digital* (ONID). Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/outros-programas>. Acesso em: 23 nov 2015.
- NEVES, A. C. (2007). “Como definir a sociedade da informação?” In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – O percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- OLIVEIRA, A. (2008). *Ilusões na idade das emoções: representações sociais da morte, do suicídio e da música na adolescência*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- ONUBR – Organizações das Nações Unidas no Brasil (2016). *Roteiro para a localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável: implementação e acompanhamento no nível subnacional*. Tradução: plataforma www.onlinevolunteering.com. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>. Acesso em: 1º fev 2018.
- PEREIRA, A.; PATRÍCIO, T. (2016). *Guia prático de utilização do SPSS: análise de dados para Ciências Sociais e Psicologia*. Lisboa, Edições Sílabo.
- PEREIRA, J. M. (2007). “Direito e cidadania”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. (2014). *Análise de dados para Ciências Sociais – A complementariedade do SPSS*. Lisboa, Edições Sílabo.
- PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org.) (2005). *História da cidadania*. São Paulo, Contexto.
- PIOVESAN, F. (2003). “Pobreza como violação de direitos humanos”. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília, Unesco. Disponível em: unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf. Acesso em: 30 maio 2019.
- POKER, J. G. A. B. (2009). Considerações sobre as teorias de integração social e as formas da cidadania. *Revista em Tempo*, v. 1, n. 1. Disponível em: <http://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/49>. Acesso em: 26 nov 2018.
- PRODABEL (2017). Disponível em: www.pbh.gov.br/prodabel/inclusaodigital. Acesso em: 20 jun 2024.
- RAMOS, J. C. (2007). “Inclusão, cidadania e novas tecnologias”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.
- RIBBLE, M. (2011). *Digital citizenship in schools*. Washington, ISTE. Disponível em: <https://www.iste.org/docs/excerpts/DIGCI2-excerpt.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.
- RYYNÄNEN, M. (2004). *Democratization of information: information literacy. international workshop on “democratization of information: focus on libraries”*. Disponível em: <http://www.nigd.org/libraries/mumbai/reports>. Acesso em: 5 out 2018.

- SILVA, F. C. T. (2013). *Arte e cultura na conquista da cidadania e integração social*. Dissertação de mestrado. Coimbra, Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/24768>. Acesso em: 23 jan 2019.
- SILVA, R. C. C (2012). *Literacias digitais: um framework para avaliação de programas voltados para redução das desigualdades digitais, por meio do ensino das TIC*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- SILVEIRA, S. A. (2010). *Cidadania e redes digitais* (online). Disponível em: http://www.cidadaniaeredesdigitais.com.br/_files/livro.pdf. Acesso em: 2 ago 2015.
- SNYDER, S. (2016). *Teachers' perceptions of digital citizenship development in middle school students using social media and global collaborative projects*. Dissertação de mestrado. Walden University. Disponível em: <http://scholarworks.waldenu.edu/dissertations>. Acesso em: 30 maio 2019.
- SPOSATI, A. S. (2003). *Gestão intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social no Brasil*. (on-line). Disponível em: http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974_por.pdf, 2003. Acesso em: 15 dez 2015.
- TAKAHASHI, T. (org.) (2000). *Sociedade da informação no Brasil: livro verde*. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia.
- TOPALOGLU, M.; CALDIBI, E.; OGE, G. (2016). The scale for the individual and social impact of students' social network use: the validity and reliability studies. *Computers in Human Behavior*, v. 61, pp. 350-356. DOI: 10.1016/j.chb.2016.03.036 0747-5632.
- UNESCO (2005). *Aspects of Literacy Assessment*. Paris, Unesco. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001401/140125eo.pdf>. Acesso em: 24 nov 2018.
- UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (2002). *Plano de ação para o governo eletrônico – Qualidade e eficiência do Governo eletrônico*. Disponível em: <http://purl.pt/267/1>. Acesso em: 23 jan 2018.
- WRIGHT, S. (2008). Digital citizenship: the internet, society, and participation, by Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert, and Ramona S. McNeal. *Journal of Information Technology and Politics*, v. 5, n. 2, pp. 262-265.
- ZORRINHO, C. (2007). “Sociedade da informação, coesão e competitividade”. In: COELHO, J. D. (org.). *A sociedade da Informação – o percurso português: dez anos de sociedade da informação análise e perspectivas*. Lisboa, Edições Sílabo.

Texto recebido em 21/ago/2024

Texto aprovado em 7/jan/2025

Towards democratic futures: public spaces in MIL Cities

Rumo a futuros democráticos: o espaço público em Cidades AMI

Ângela Carvalhaes FERRARI [I]
Márcio Vieira de SOUZA [II]

Abstract

This study investigates Media Architecture (MA) as an emerging discipline within Media and Information Literacy Cities (MIL Cities), which aim to integrate Information and Communication Technologies (ICTs) into urban environments to promote digital inclusion, access to information, and citizen participation. While smart cities have already explored the use of ICTs for the benefit of citizens, Media Architecture remains underexplored in the Brazilian urban context. This study is justified by the need for a public space open to democratic debate, which is essential to engage a plural and informed society. The study will employ narrative review to explore how Media Architecture can strengthen the bond between city and citizens, enhancing civic participation and enriching urban life.

Keywords: public space; knowledge media; MIL cities; democracy.

Resumo

A pesquisa investiga a Media Architecture (MA) como uma disciplina emergente nas Cidades com Alfabetização Midiática e Informacional (Cidades AMI), que busca integrar Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) ao ambiente urbano na inclusão digital, no acesso à informação e na participação cidadã. Embora as Cidades Inteligentes já tenham explorado o uso das TICs em benefício dos cidadãos, a MA permanece pouco explorada no contexto urbano brasileiro. Este estudo se justifica devido à necessidade de um espaço público aberto ao debate democrático, essencial para engajar uma sociedade plural e informada. A pesquisa utilizará revisão narrativa para explorar como a MA pode fortalecer o vínculo entre cidade e cidadãos, ampliando a participação cívica e enriquecendo a vida urbana.

Palavras-chave: espaço público; mídia do conhecimento, Cidades AMI; democracia.



Introduction

The 1988 Constitution (Brasil, 1988) marked the beginning of the decentralization in Brazil, guaranteeing the autonomy of states and municipalities and promoting popular participation in public debates and decision-making. In effect, citizens' rights are debated through mechanisms for monitoring and controlling public management. In this context, the citizen is seen as an individual who is aware of their rights and duties, who actively participates in society's issues and promotes positive transformations where they live (Santos, 1996).

Seeking innovative solutions to strengthen the relationship between public management and citizens, the concept of the smart city emerged at the beginning of this millennium, combining new technologies with humanist ideals such as sustainability, social inclusion and citizen participation (Unesco, 2019a). Definitions of Smart City vary widely, from strict technological models to human-centered approaches (Costa and Oliveira, 2017; Reia and Cruz, 2023). In the context of this work, the Smart City is considered as an integration of ICTs into the urban setting aimed at sustainability and efficiency, but the need for more inclusive and humane approaches is recognized.

As a counterpoint to smart cities, Costa and Oliveira (2017) propose the Smart and Sustainable Human City, which places human needs at the core of urban development. The project in Lagoa da Conceição, Florianópolis (Boiani et al., 2020), exemplifies this approach by promoting citizen participation

in urban mobility planning and public space regeneration. This case underscores the role of ICTs as enablers in the Smart and Sustainable Human City framework.

Even so, the humanization of technology in the urban space faces the real context, marked by power asymmetries and a "market democracy" (Santos 1996), where results are above the values and the citizen. Such issues are in line with the proposal for Media and Information Literacy Cities (MIL Cities) (Unesco, 2019b), an evolution of Smart Cities, as they advance in the implementation of technologies and add the importance of digital literacy (Ortiz, Suzuki e Castro, 2022).

Considering that by 2050 two-thirds of the world's population will be living in cities (Unesco, 2019a), the need for solutions for collective living becomes even more urgent. The infodemic, the proliferation of false information and growing disinformation still pose challenges (Ortiz, Suzuki and Castro, 2022). The development of digital skills and literacy (traditional and digital) are therefore important in building aware citizens who can navigate the digital world critically (Mendes, Spanhol and Souza, 2018; Spanhol, Cuadrado and Pereira, 2020).

It is assumed that a contemporary citizen is not only a consumer but also a content producer (Unesco, 2019b). For effective democratic participation, it is necessary to develop the ability to use technologies in a reflective and autonomous way, understanding their possibilities and impacts (Spanhol, Cuadrado and Pereira, 2020). By valuing local knowledge, intercultural dialogue and the need for joint actions between management, civil society and government (Ortiz, Suzuki

and Castro, 2022; Unesco, 2019b), MIL Cities become a promising model for tackling urban challenges such as power asymmetry and digital divide.

Media Architecture (MA), in turn, constitutes a fundamental component of MIL Cities, proposing the integration of architectural and technological elements to create interactive and engaging urban experiences that foster civic participation and social inclusion. This study, through a narrative literature review, seeks to integrate this debate by investigating the strategic use of Media Architecture for the development of more inclusive and participatory MIL Cities. Therefore, the central objective of this research is to analyze the more human inclusion of ICTs in public spaces and in a way that encourages dialogue and the development of MIL Cities.

Connected cities: network society

The pervasive presence of ICTs in society has influenced the democratic infrastructure of cities, shaping the complex and multifaceted interplay between urban environments, technology, social networks, and governance. According to Castells (1999), the “network society” has established the internet as the structural foundation of contemporary society, enabling global interconnection, the generation of informational value, and resistance to authoritarian control.

Corroborating Castells (1999), networks can be analyzed from two perspectives: the social, which involves the organization and

articulation between people and groups in cooperation, information sharing and social mobilization; and the computerized, in which digital networks facilitate the communication that is mediated by technologies (SOUZA 2016). Therefore, it is understood that social networks are ubiquitous:

It is no longer the physical public sphere that serves exclusively as a platform for performances and meetings, but now social networks have been added, which are now functioning as complementary platforms on which individuals can exercise their citizenship. (Santaella, 2013, p. 27)

In this way, the social and computerized networks are interdependent and complement each other in various aspects, from human articulation and interaction to providing the necessary infrastructure to expand and strengthen relationships (Souza 2016; 2023). Therefore, social and economic interactions mediated by ICTs result in a more fluid exchange of information (Ferrari & Souza, 2023).

The internet enables global information exchange, fostering communication, cooperation, and innovation. Arendt (2017) compares this online environment to public space as a site of interaction. However, social activities remain tied to physical spaces, countering the notion of full migration to digital realms (Lemos, 2006; Santaella, 2013).

ICTs create a digital layer in the contemporary city, reconfiguring boundaries between online and offline environments (Lemos, 2006). This is based on Castells' theory (2011), in which data and information flow in the digital world, while identities and cultures are formed in the real world. In other words,

the universes overlap, forming a hybrid where borders dissolve (Ferrari & Souza, 2023) and cities acquire a responsive characteristic, allowing bottom-up innovations (Williams, 2016) and data collection for citizen expression (Lazrak, Zahir e Mousannif, 2018).

Nevertheless, networks are not merely virtual communication structures (Santaella, 2013), they also serve as powerful analogies for understanding the complexity of the city. Ortiz, Suzuki e Castro (2022, p. 16) based on theory of complexity of Edgar Morin (1992), state that cities are "like a kind of large network, whose fine threads intertwine and relate its components."

This interweaving reflects the fractal self-similarity (Souza, 2016), present both in the ramification of social networks and in urban spatial organization, suggesting an organizing principle that transcends both the digital and the physical realms. Communities, streets and neighborhoods, at their different scales, replicate the flow of information on networks, connecting people, places and services in a dynamic and constantly changing way

This fractal perspective paves the way for the analysis of the responsive city, which, like the citizen, is part of the information exchange network (Souza, 2023). Thus, new forms of democratic participation and exercise of citizenship expand the traditional public space to include interactions facilitated by digital technologies (Ferrari and Souza, 2023). It is therefore sure to say that the environment that gives voice to the collective, in other words the contemporary public space, is hybrid.

Democracy and knowledge media

In the context of responsive cities and active civic engagement, Sennett (1997) conceptualizes public space as a dynamic arena of multicultural interactions, where human activity is fundamental to urban life (Arendt, 2017). If for Jacobs (2014) diversity goes beyond the simple coexistence of different cultural aspects and public space encompasses the actions of various social actors, the concept can be characterized by the creation of relationships (Souza, 2023).

Thus, citizenship, as defined by Santos (1996), necessitates an understanding of social and cultural differences, rooted in self-awareness and awareness of others. Arendt (2017) and Jacobs (2014) affirm that democracy embraces these differences, called dissensus by Rancière (1996). The dissensus challenge hierarchies and reconfigures what is sensitive and visible in the public sphere, allowing marginalized voices to participate equally in the political debate. Cultural diversity therefore promotes collective thinking and creative solutions in the fight for equality in a democratic society (Siqueira & Marzulo, 2021).

In a strengthened society, it is important to group people around common interests, called fractal self-similarity (Souza, 2016). In the hybrid public space, the integration of ICTs facilitates the formation of fractal self-similarity, highlighting the role of the technologies in the codification and transfer of knowledge, as well as the interaction between the agents involved

(Souza, 2015, 2016). This means that ICTs allow for the horizontal exchange of information and, by enabling rapprochement with governments and institutions, they become a tool for activism. Internet access also facilitates the articulation and self-organization of social media at a global level, as well as becoming a space for dialogue.

Thus, this network is understood as the "Knowledge Media," as described by Müller & Souza (2020, p. 84) as "a system or network based on Information and Communication Technologies (ICT) that generates, distributes and feeds knowledge through the integration of human and artificial agents". Thus, human creativity, learning and construction of knowledge come from the integration of these agents, as Okada, Wolff e Mikroyannidis (2015) argue when they encourage young citizens to investigate urban problems using blogs, social media and wikis, stimulating an understanding of social and cultural differences and the development of a critical conscience.

In this context, the Knowledge Media is relevant to citizen participation by providing access to information that educates and empowers. They are spaces for dialogue that promote awareness and civic engagement, allowing people to share experiences, build collective knowledge and mobilize for common causes.

Architecture in MIL Cities

Urban Innovation in the MIL Cities

Media Architecture arises as a response to the intricate interplay between social and technological dynamics in MIL Cities. Reflecting on this interconnection, Ortiz, Suzuki e Castro (2022) highlight how technologies transform urban spaces, in addition to catalyzing a new model of democracy that requires not only access to information, but also the critical capacity to interpret and participate actively in urban life.

As a large-scale medium that adds functionality, social purpose, and cultural relevance to urban spaces, MA does not align with some of the concepts discussed in the literature. Such as Responsive Architecture and Hybrid Architecture, associated with BIM technology (Ferrari and Souza, 2023; Carneiro, 2014), or Cyberarchitecture, with an approach centered on improving human well-being (Alavi et al., 2019).

MA also differs from popular concepts such as Architecture of Media, used in marketing to designate structures aimed at communicating brands, or Mediatic Architecture, which designates purely aesthetic spaces for advertising purposes. For this reason,

the choice of terminology is justified by the convergence of the term MA with Knowledge Media studies.

Unesco (2019a) highlights the potential of technologies to drive sustainable solutions in Smart Cities, promoting a more integrated interaction between citizens and institutions. However, as noted by Caldwell et al. (2016), ICTs still lack the richness of face-to-face social interactions in the real environment, an aspect that MA can address by reimagining urban spaces as platforms for encounter and collaboration.

In addition to reinforcing digital inclusion, MA can be a powerful catalyst for institutions to transform digital literacy into a reflective and critical practice. As Mendes, Spanhol e Souza (2018) e Spanhol, Cuadrado e Pereira (2020) argue, this approach goes beyond simple technological mastery, preparing citizens for informed participation in the digital age, as advocated by Souza (2023) when addressing the influence of technology on human perception.

MA stands out for its ability to integrate digital technologies into architecture, transforming buildings into platforms for dialog and public expression, reinforcing its role in MIL Cities. Based on the literature review of studies from the Media Architecture Institute (MAI), the following discussion explores the characteristics of MA and its relationship with the objectives of MIL Cities.

Architecture of interactivity and experiences

Interactivity emerges as an essential pillar of MIL Cities, fostering deep connections between citizens and governments to create fairer and more sustainable communities (Ortiz, Suzuki

e Castro, 2022; Unesco, 2019b). In the view of Knowledge Media (Müller and Souza, 2020), this dynamic not only facilitates the exchange of knowledge between humans, mediated by technology, but also strengthens the capacity of communities to debate improvements to their urban environment.

Like the proposal by Okada et al. (2015), which uses online platforms to create and share information about the city, including data, documents and photos. This information is discussed through comments and ratings. This is an example that illustrates the power of ICTs in building collective knowledge, in the same way that "transparency programs and actions, accountability practices and social responsibility, making use of tools and technologies that enable collaboration between governments and citizens." (Borges, Sanchez and Sampaio, 2024, pp. 13-14)

For Santos (1996), interactivity strengthens citizenship by empowering individuals to defend their rights, which in MA involves the confluence of ICTs, the individual and architecture. In this way, it transforms urban spaces into dynamic platforms for communication and collaboration, essential for the development of democratic and participatory communities (Ferrari and Souza, 2023).

Based on the Liquid Light and Chromapollination experiments, Hespanhol and Tomitsch (2012) argue that the interactions in MA are performative and place the individual at the center of public events. The installations use presence sensors, lights and interactive screens to display society's demands. This architecture invites citizens to observe the environment, then participate and connect with other participants, and finally transform public streets into contemplative and functional

spaces. Like the Chromapollination installation which, by synchronizing the lighting with the flow of pedestrians towards the metro station, revealed new dynamics of urban mobility.

In short, playful practices like this are essential for raising awareness and including citizens in urban dialogues. In MIL Cities, interactivity strengthens communities, bringing together technology, architecture and human interaction to enrich experience, promote citizen participation and foster the collective construction of knowledge.

The global dimension of media architecture

in the Liquid Light experiment (Hespanhol and Tomitsch, 2012), when people positioned themselves in the interaction area, their silhouettes appeared on an LED screen, revealing the proposal for a convivial space for an area intended for passing through. This leads to Arendt's (2017) understanding that public space is the place where you can be seen and heard, so Media Architecture's gables are communicators that manifest themselves through light.

Halskov (2021) notes that while traditional architecture stands out when it receives light, MA generally emits light and images. When activated, "the exterior of the building illuminates sending light away from the structure, transforming the building into a broadcast medium with television-like properties." (Scully and Mayze, 2018, p. 2). Unlike modern architecture which dilutes the image of the city, suppressing the

significance of monuments and landmarks (Virilio, 1993), MA functions as a lighthouse, transforming the urban environment into a communicative landmark (Fredericks, Hespanhol e Tomitsch, 2016).

Schielke (2023) argues that some solutions are simple, cheap, quick and practical, such as colored lighting on facades, projections and illuminated drones. One example is the illuminations in 2022 in support of Ukraine, where colors and images of the Ukrainian flag quickly multiplied around the world, including Brazil. In fact, the image of solidarity spread more quickly in the press than large traditional demonstrations against the war.

By connecting the architecture to the web, information expands into hyperspace, adding multiple communication channels and a diversity of synchronous discourses to the building (Ferrari and Souza, 2023). Just like the projections of the Viva JK Collective (Figure 1), which gave visibility to the building and renewed its residents' sense of belonging. The images were shared on virtual social networks, allowing for an online debate about the citizens' demands for the building's historic listing (VIVA JK, [n.d.]).

Digital media create forms of social organization and collective mobilization, allowing groups with common interests to connect and exchange information more quickly and efficiently, regardless of geographical boundaries (Souza, 2015). This urban experience, produced and consumed in a unique combination of online and offline activities, is referred to by Colangelo (2014) as "relational space".

Figure 1 – Viva JK Project facade in pandemic (2021), art listing (2021), historic listing (2022)



Source: authors, in 2024, based on <https://www.instagram.com/vivajk/>.

In this sense, MA transcends physical and cultural boundaries, transforming buildings into interactive platforms that communicate global messages of solidarity, awareness and engagement. Therefore, the integration of digital technologies into architecture has the power to influence behavior and inspire collective action on a global scale

Urban art and technology

Virilio (1993) discusses the impact of technologies on the perception and organization of urban spaces, criticizing the dehumanization and emptying of cities. Sá (2014) complements this view by indicating that deterritorialization of Castells (1999) can be characterized by anonymity and loneliness. For Breinbjerg (2012), isolation is promoted by immersive and mixed technologies such as

cell phones, virtual and augmented reality and headsets. In contrast, Colangelo (2014) presents a study in which the technologies associated with the Empire State building enriched the urban experience. Lights, sounds and screens created a complex and dynamic relational space, where information, space and people intertwined in new ways.

MA promotes a more engaged and reflective form of democratic participation, often linked to urban art. As Toft (2014, p. 80) emphasizes, is "[...] intuitive and easily decipherable by the general public". Therefore, public engagement in the form of urban art is increasingly relevant in MA, which proposes more participatory and meaningful interactions (Halskov, 2021).

When urban art is integrated into social movements, it promotes exchanges between different cultures and "[...] in this process there is a fruitful encounter between art and political

activism" (Campbell, 2015, p. 260). Assuming that "[...] every citizen is a creator of information with a message" (Unesco, 2019a, p. 12), the architecture of cities becomes an aesthetic manifestation of dissent (Rancière, 1996).

For example, during the COVID-19 pandemic, Brazilian social activists, prevented from taking to the streets due to isolation rules, used facades for political protests. Projections of slogans, information about the numbers of the pandemic, requests to maintain isolation and encouragement to use vaccines occupied the public face of buildings, impacting the neighborhood (Beiguelman, 2020; Brasil, 2020).

Memarovic et al. (2012) claim that visual digital media provoke passive engagement, however, for Lévy (1999, p. 79) "[...] an information receiver, unless dead, is never passive". In other words, passers-by in an urban environment augmented by technologies, even if unconsciously, receive stimulating information that will be interpreted by the "emancipated spectator" (Rancière, 2012).

This emancipated spectator is the individual sensitized (ibid.) by the socially relevant narratives displayed in the public space, which, for Wouters, Claes and Moere (2018) is an important quality of MA. Researchers such as Berrett (2018), Caldwell and Foth (2014), Fredericks Hespanhol and Tomitsch (2016), Schielke (2023) advocate the use of MA as a tool for social activism and mobilizing communities around urgent social causes.

One example is the installation "Stories of Exile" (Wouters, Claes and Moere, 2018), which projects the trajectory of these people onto the façade of a refugee shelter in Antwerp (Belgium). The installation created an unexpected space for interaction and allowed the refugees to express themselves and share their stories in a visible and engaging way. The result was a positive impact on the local community, raising awareness of the humanitarian crisis and stimulating dialogue between refugees and residents, as illustrated in Figure 2.

Figure 2 – Installation "Stories of Exile" [s.d.]



Source: Wouters (2018, p. 119-130).

In short, Media Architecture transcends simple urban aesthetics by integrating art and technology to promote social engagement and mobilization, transforming façades into interactive platforms. This architecture is a powerful vehicle for socially relevant narratives, as it offers new means of expression and communication, encouraging citizen participation and community dialog.

Ubiquitous participation in Media Architecture

In social inclusion debates, citizen participation is irrefutable (Cardoso and Valle, 2012; Santos Júnior, 2012) and extends to smart cities (Costa and Oliveira, 2017; Okada Wolff e Mikroyannidis, 2015) and MIL Cities (Ortiz, Suzuki e Castro, 2022), where it plays a crucial role. In MA, participation encompasses both technical aspects of engagement and interactivity with technology, as well as social aspects such as involvement and awareness. However, social, behavioral and psychological factors such as system usability, technological anxiety or fear of making mistakes (da Cunha and da Silva, 2023), can lead some people to feel embarrassed or demotivated to interact actively (Wouters et al., 2016), hindering the effectiveness of democratic debate

To further explore these complex relationships, Halskov's work (2021) illustrates, from the works of the Media Architecture Biennale (MAB), numerous possibilities, patterns and trends in participation. Such as the growing integration of sensor technologies into the environment, where interfaces allow for more natural and intuitive interactions, eliminating the need for buttons.

This concept, termed "ubiquitous participation" (Hespanhol and Tomitsch, 2012), leverages digital elements embedded in the environment to foster collective interactions and connect individuals to their surroundings. In this way, mediated by technology, even those who do not feel comfortable can interact and share the space without the need for any specific activity. Therefore, ubiquitous participation does not necessarily depend on users' specialized knowledge.

A practical example of this theory can be seen in immersive installations such as "Oca" at the Museum of Tomorrow in Rio de Janeiro (Ferrari, 2022) and "Chromapollination" in Sydney, Australia (Hespanhol & Tomitsch, 2012). These installations (Figure 3) use speakers, lights and sensors to create dynamic interactions that respond to people's presence and movements, intuitively connecting them to the environment.

These examples demonstrate how Media Architecture is a powerful tool for social activism and placemaking. By using public space to exchange collective messages, it extends the reach and amplifies the voices of the community (Caldwell and Foth, 2014). The work of Hoggenmueller et al. (2018), for example, engaged the community of two streets in a friendly competition to save energy, using graphic and playful displays to present the energy consumption of each street and stimulate the participation of residents in the quest for sustainability.

Therefore, MA's ubiquitous participation facilitates interaction, engagement and strengthens social activism. It is understood that interactive installations connect people, redefine places and highlight the importance of citizen participation in technological urban environments.

Figure 3 – Oca (Appelbaum, 2016) e Chromapollination (Hespanhol e Tomitsch, 2012)



Source: authors (2024) based on Ferrari (2022) and Hespanhol & Tomitsch (2012).

Digital citizenship in public spaces

One of the effects of globalization is the hegemonization of space, leading to the loss of identities and cultural roots (Castells, 1999), resulting in "[...] a kind of disconnection from the physical and social space where one lives" (Sá, 2014, p. 221), marked by a lack of interest in the city's public domains. For Santos (2020), the occupation of space is important for the construction of meaningful places, which for Jacobs (2014) consists of the interaction of the various elements that make up the city and society.

The relationships between human and non-human agents that stimulate innovations (Müller and Souza, 2020) is fundamental in MA, which emerges as a city-building tool and celebrates diversity and identity (Fredericks,

Hespanhol and Tomitsch, 2016) and urban spaces are transformed into scenarios for narratives and interactions.

Like "Beco Expandido" (Santos, Boniconte and Mattos, 2021) in São Paulo, for example, which connects the public to graffiti art through augmented reality (AR), or in Sydney and Melbourne, Australia, where the game "Urban Codemakers" (Innocent, 2018) also uses AR to allow citizens to uncover historical elements and highlights of their respective city.

For Kostopoulou et al. (2018), experiences integrated with public space highlight the great potential of technologies in communicating cultural values. Even so, it is essential to consider aspects such as social interaction, the accessibility of technology and community engagement in content creation, so that the narratives are truly meaningful and inclusive. Like the Digital Birthing Tree project (Anderson,

Figure 4 – Installation “Sentiment Dashboard”



Source: Behrens et al. (2014).

Wouters e Jefferies, 2021), which included the native Australian people in all phases of the Science Gallery façade project in Melbourne (Australia), which displays narratives of indigenous culture on small multimedia screens.

Similarly, in São Paulo, the Sentiment Dashboard installation (Behrens et al., 2014) allowed citizens to share their impressions on topics such as urban mobility, the environment, security, public space, and housing through universal figures (Figure 4). For this reason, social impact is a recurring theme in MA work, which encompasses the multiculturalism of the city and the challenges of public communication (Caldwell et al., 2016).

In summary, the universal language of ICTs in Media Architecture facilitates inclusive participation among all citizens, promoting intercultural exchange and humanization. It also allows the population to be included in

the co-creation of spaces, strengthening the sense of belonging and identity and facilitating dialogue in the multicultural city.

The challenges of Media Architecture

Initially, Allen (2012) points out that ICTs, as well as being tools for social activism, can also serve as instruments of segregation, corroborating Castells (1999), who argues that globalization is a complex process that generates cultural tensions and conflicts. Santos (1996) adds to his concerns about the worsening of prejudice, suggesting a growing segmentation and polarization of society.

Despite their apparent neutrality, ICTs are embedded within social realities and perpetuate existing power dynamics, including

market dominance (Roedel, 2021) and the potential for economic exploitation of public spaces (Campbell, 2015). Dade-Robertson et al. (2012) argue that social groups that are more engaged with digital media gain a greater voice in ICT-mediated discussions, while the most vulnerable often do not have access to participatory platforms.

Therefore, the concentration of power in the hands of a few, corruption, socio-economic inequality, social exclusion, lack of transparency in public institutions, political manipulation, polarization and fragmentation of society compromise the legitimacy and effectiveness of the democratic system (Santos Júnior, 2012). Campbell (2015) observes that public spaces are often dominated by instances of power that define their uses.

Dade-Robertson et al. (2012) express concern about this power asymmetry when analyzing the Viewpoint artifact, identifying that even participatory MA interventions can generate hegemonic and unreliable results. This is reflected in biased behavior, as discussed by Borges, Sanchez and Sampaio (2024). Biased algorithmic filtering and loss of autonomy compromise democracy, negatively impacting the formation of public opinion and citizen participation, reproducing inequalities and undermining transparency in public management (Roedel, 2021).

The film *Blade Runner* (SCOTT, 1982) highlights the consequences of ICTs in the presentation of one-sided information, advertising saturation, visual pollution and media waste (Caldwell et al., 2014; McArthur, 2018). MA researchers highlight political and corporate propaganda as significant challenges,

advocating for regulations that guarantee freedom of expression and cultural diversity (Lee, 2016; McArthur, 2018; Melzer, 2021; Scully and Mayze, 2018).

In addition to a sense of distrust and paranoia, control is a risk of the growing integration of ICTs in the urban space (Allen, 2012). According to Manovich (2005), the environment becomes dense in data, resulting in increasingly invisible visual surveillance and the combination of technologies such as environmental sensors, radars and cellular communication creates a space of ubiquitous monitoring (Breinbjerg, 2012; Manovich, 2005).

The massive collection of data by tech giants such as Google and Facebook, as well as cases such as WikiLeaks, are examples presented by Roedel (2021) of extensive control exercised by governments and companies. Allen (2012) and Breinbjerg (2012) argue that this type of surveillance can restrict physical movements and shape social behavior. The Google Maps Hacks experiment by Weckert (2020) exemplifies this form of control, in which the artist simulated virtual traffic jams using 99 smartphones, ultimately influencing real traffic.

These concerns echo Santos' (1996) reflections on social control and the right to come and go – like Ferrari (2023), who discusses the normalization of surveillance technologies, and the risk of injustice and racism based on facial recognition data. The discussion of the panopticon illustrates the illusion of control over the monitored space (Breinbjerg, 2012).

In short, ICTs not only serve as catalysts for social activism but also function as potential instruments of segregation and control. This duality reflects a scenario of market domination

and power asymmetry, involving issues of public space democratization, citizen participation, and the protection of freedom of expression.

Citizen in control

The growing integration of ICTs in contemporary cities raises questions about surveillance, control and social inequality (Allen, 2012; Manovich, 2005; Santos, 1996), that can both enable citizen participation and reinforce social exclusion. This calls into question the democratization of public space and the protection of freedom of expression.

Technologies offer significant advantages over traditional face-to-face methods, such as remote access to debates and decisions in real time, and the possibility of collecting and analyzing data. This data from digital platforms reflects community needs and extends the reach of different layers of society. For example, the Chromapollination and Oca installations can create inclusive sensory experiences, connecting individuals to the environment and promoting collective engagement (Ferrari, 2022; Hespanhol and Tomitsch, 2012).

On the other hand, these advantages could be associated with significant challenges such as digital exclusion, lack of infrastructure, high device costs and low digital literacy. This exposes a barrier for many social groups such as the elderly, people on low incomes or those with

lower digital literacy. Furthermore, control and surveillance dynamics promote inequalities, with risks of data manipulation and concentration of power on corporate or institutional platforms (Roedel, 2021; Allen, 2012).

Caldwell and Foth (2014) understand control as empowerment of the citizens, who can proactively and participatively transform their environment. In this sense, the fusion of architecture with ICTs enables two-way communication, which challenges the boundaries between public and private (Arendt, 2017; Souza, 2023), redefining the relationship between man and the city and the way citizens participate in public space (Caldwell and Foth, 2014; Wouters, 2016).

The ability to project messages and images in highly visible places, as in the illuminations in solidarity with Ukraine (Schielke, 2023), gives MA the potential to broaden the debate on social and political issues. The integration of digital elements with the built environment also allows for the creation of immersive and interactive experiences, such as the Oca (Ferrari, 2022) and Chromapollination (Hespanhol & Tomitsch, 2012) installations. These playful installations evoke emotions and stimulate reflection, allowing citizens to actively participate in the co-creation of city design (Colangelo, 2014).

Although the risks of excessive commercialization, control of public space and hegemonization of data are serious

(Melzer, 2021; Scully & Mayze, 2018), when associated with urban art, ICTs have the power to amplify the voices of society and promote cultural exchange between different communities (Campbell, 2015). The projection of visible messages in prominent places, as demonstrated by the intervention of the Viva JK Collective and the Stories of Exile installation (Wouters Claes and Moere, 2018), enables social activists to use moving images to express collective concerns and demands (Beiguelman, 2020; Wouters et al., 2016). When citizens who create content know how to integrate technologies and understand the power of information (Caldwell and Foth, 2014), they transform the public space into a medium for sharing information.

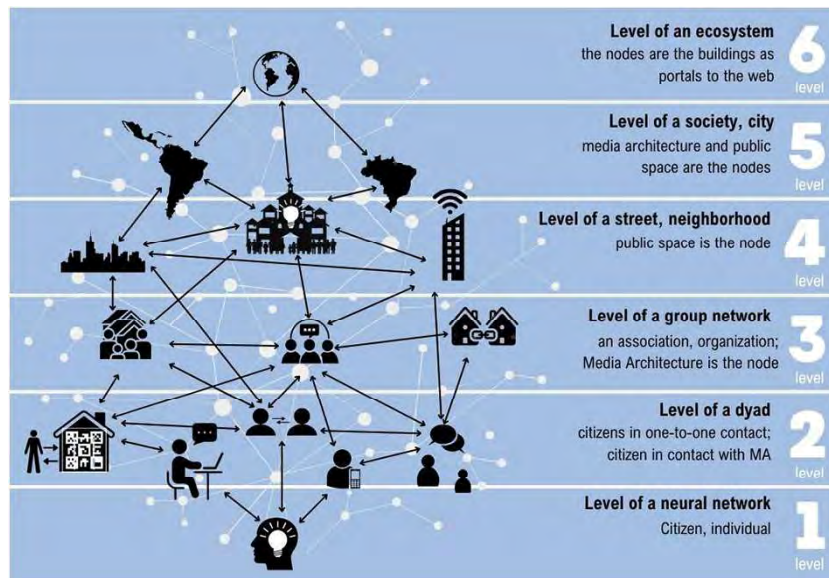
Even if the dehumanization and isolation promoted by certain technologies (Virilio, 1993; Sá, 2014) are a risk for cities, the quality of connection prevails, as in the work of Hoggenmueller et al. (2018). With the technological layer, these public spaces have gained aesthetic expression in public involvement and engagement, to enrich local life and strengthen the connection with place (Memarovic, Langheinrich e Fatah, 2014; Scully e Mayze, 2018; Wouters, Claes e Moere, 2018).

To mitigate the limitations of the fusion between technologies and architecture, it is necessary to adopt strategies that promote universal digital inclusion and foster a more equitable management of public space. Initiatives such as the Sentiment Dashboard and the Digital Birthing Tree highlight the importance of including marginalized communities in the planning and execution of projects (Anderson, Wouters and Jefferies, 2021; Behrens et al., 2014).

These approaches reinforce the idea that ICTs and Media Architecture act as effective tools for citizen empowerment, if they are designed and implemented with an inclusive perspective. The fusion of architecture with digital media must go beyond superficial technological solutions, embracing practices that value dissent and plurality, essential elements for the democratic dynamics of public space (Rancière, 1996; Jacobs, 2014).

Based on this research, it is assumed that Media Architecture reflects the hybrid, complex and interconnected nature of contemporary cities, inserting itself into a node in the city's fractal network (Figure 5), facilitating communication, collaboration and revitalizing the concept of public space.

Figure 5 – Public space as a node



Source: prepared by the authors, in 2024.

Conclusion

The qualities of Media Architecture reveal that it is an essential discipline for MIL Cities, by promoting access to information and enabling citizens to become content creators. However, the democratization of public space through ICTs and MA faces significant challenges related to digital exclusion and social inequality. To ensure a fairer and more equitable society, it is essential to promote universal inclusion, which values diversity and meets the needs of different social groups.

Although ICTs offer powerful tools for civic engagement, their impact depends on projects that integrate cultural and social diversity. It is recommended that future work explore the benefits and limitations of urban technologies, seeking solutions that promote true equity in citizen participation.

In conclusion, MA enhances the ecosystem of MIL Cities by offering a platform for citizen expression and participation, thereby strengthening the connections between information, governance, and citizens.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-6165-8215>

Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Florianópolis, SC/Brasil. angelacferrari@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-0165-4036>

Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Florianópolis, SC/Brasil. marciovieiradesouza@gmail.com

Declaration

Declaration of AI and AI-assisted technologies in the writing process: during the preparation of this work, the authors used AI tools Elicit, Connected Papers and Whimsical in the planning process and Chat GPT to refine the text and improve readability. After using these tools, the texts were proofread, edited and the content complies with the scientific method. The authors take full responsibility for the content of the publication.

References

- ALAVI, H. S. et al. (2019). Introduction to Human-Building Interaction (HBI): Interfacing HCI with Architecture and Urban Design. *ACM Transactions on Computer-Human Interaction*, v. 26, n. 2, pp. 1-10.
- ALLEN, P. (2012). Framing the media architectural body. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 9-12.
- ANDERSON, S.; WOUTERS, N.; JEFFERIES, R. (2021). Decolonising the urban screen: an argument and approach for first peoples-led content programs in massive media. In: 5th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 5, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 66-78.
- APPELBAUM, R. (2016). *Museu do Amanhã*. Rio de Janeiro, Ralph Appelbaum Associates. Disponível em: <https://raai.com/project/museum-of-tomorrow/>. Acesso em: 5 fev 2025.
- ARENDT, H. (2017). *A condição humana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- BEHRENS, M. et al. (2014). Smart Citizen sentiment dashboard: a case study Into Media Architectural Interfaces. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON PERVASIVE DISPLAYS, 3, Copenhagen, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 19-24.
- BEIGUELMAN, G. (2020). *Coronavida: pandemia, cidade e cultura urbana*. São Paulo, Escola da Cidade.
- BERRETT, J. (2018). Media architecture: content with purpose for the public. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 28-34.

- BLADE RUNNER (1982). Direção de Ridley Scott. Burbank, Califórnia, Warner Bros. Entertainment Inc.
- BOIANI, E.; D'ÁQUINO, V. T.; RAMOS, M. C. L.; COSTA, E. M.; LENTHZ, L. (2020). Lagoa uma visão CHIS Cidades mais Humanas, Inteligentes e Sustentáveis: novação urbana e cocriação. In: X CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONHECIMENTO E INOVAÇÃO (ciKi), 10, Cidade do Panamá, Panamá. *Anais*. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/view/1008>. Acesso em: 14 jun 2024.
- BORGES, T.; SANCHEZ, C. S.; SAMPAIO, R. C. (2024). Inteligência Artificial e governança democrática: uma análise cientométrica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 5, Belo Horizonte. *Anais*. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/360>. Acesso em: 6 maio 2024.
- BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 fev 2025.
- BRASIL, A. (2020). *Imagens de vítimas da Covid-19 são projetadas no Cristo Redentor em celebração de homenagem*. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pais/imagens-de-vitimas-da-covid-19-sao-projetadas-no-cristo-redentor-em-celebracao-de-homenagem-1.2961719>. Acesso em: 13 jul 2024.
- BREINBJERG, M. (2012). Urban sound interfaces: Poetic approaches to media architecture. In: MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. Proceedings of the 4th Media Architecture Biennale: Participation. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 43-46.
- CALDWELL, G. A.; GUARALDA, M.; DONOVAN, J.; RITTENBRUCH, M. (2016). The InstaBooth: making common ground for media architectural design. In: 3 rd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 3, 2016, Sydney, Austrália. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-8.
- CALDWELL, G. A.; FOTH, M. (2014). DIY media architecture: Open and participatory approaches to community engagement. In: 2nd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 2, 2014, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-10.
- CAMPBELL, B. (2015). *Arte para uma cidade sensível*. São Paulo, Invisíveis Produções.
- CARDOSO, A. L.; VALLE, C. L. (2012). Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 4, pp. 33-63.
- CARNEIRO, G. P. (2014). *Arquitetura interativa: contextos, fundamentos e design*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Federal de São Paulo.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- _____. (2011). Museus na era da informação: conectores culturais de tempo e espaço. *MUSAS – Revista Brasileira de Museus e Museologia*. Rio de Janeiro, v. VIII, n. 5, pp. 8-21.
- COLANGELO, D. (2014). The empire state building and the roles of low-resolution media façades in a data society. In: 2nd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 2, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 11-20.
- COSTA, E. M.; OLIVEIRA, Á. D. (2017). “Humane Smart Cities”. In: FRODEMAN, R. (org.). *The Oxford Handbook of Interdisciplinarity*. Nova York, Oxford University Press.
- DA CUNHA, R. D.; DA SILVA, R. L. (2023). Self-Service aversion: correlations between experience design and rejection of bank ATMs by some users. *Estudos em Design*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, pp. 63-68.
- DADE-ROBERTSON, M. et al. (2012). The political sensorium. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 47-50.

- FERRARI, A. C. (2022). *Uso da Media Architecture na expografia da sociedade em rede: experienciando museus Interativos*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- FERRARI, A. C.; SOUZA, M. V. (2023). Media Architecture uma Mídia do Conhecimento. In: XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONHECIMENTO E INOVAÇÃO (CIKI), 13, Florianópolis. *Anais*. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/download/1401/808/5916>. Acesso em: 10 abr 2024.
- FERRARI, M. V. (2023). Test, swarm, normalize: how surveillance technologies have infiltrated Paris 2024 Olympic Games. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 25, n. 56, pp. 75-96.
- FREDERICKS, J.; HESPAHOL, L.; TOMITSCH, M. (2016). Not just pretty lights: using digital technologies to inform city making. In: 3rd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 3. *Anais*. Sydney, Austrália. Nova York, ACM, pp. 1-9.
- HALSKOV, K. (2021). A Media Architecture Design Space: The MAB 2012–2018 Nominees. In: 5th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 5, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 12-22.
- HESPAHOL, L.; TOMITSCH, M. (2012). Designing for collective participation with media installations in public spaces. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 33-42.
- HOGGENMUELLER, M. et al. (2018) A Media Architecture Approach to Designing Shared Displays for Residential Internet-of-Things Devices. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 106-117.
- INNOCENT, T. (2018). Play about Place: Placemaking in location-based game design. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 137-143.
- JACOBS, J. (2014). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- KOSTOPOULOU, E. et al. (2018). Mediated Spatial Narratives: Experiencing Archival Material and Shared Memories in Urban Space. In: 4th b MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 118-127.
- LAZRAC, N.; ZAHIR, J.; MOUSANNIF, H. (2018). Responsive cities and data gathering: Challenges and opportunities. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-8.
- LEE, S. J. (2016). Citywide management of media facades: Case study of Seoul City. In: 3rd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 3, Sydney, Austrália. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-4.
- LEMOES, A. (2006). Ciberespaço e tecnologias móveis: processos de territorialização e desterritorialização na cibercultura. IN: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 15, Bauru. *Anais*. Campinas, Galoá, pp. 1-17.
- LÉVY, P. (1999). *Cibercultura*. São Paulo, Editora 34.
- MANOVICH, L. (2005). *The poetics of augmented space*. Disponível em: <http://manovich.net/index.php/projects/the-poetics-of-augmented-space>. Acesso em: 11 jul 2024.
- MARTHUR, I. (2018). Mapping Chongqing's Urban Media Ecology. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-10.
- MELZER, Z. (2021). Media Architecture as Privatization: Rethinking the Role of Space in the Media Architecture of Yonge-Dundas Square. In: 5th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 5, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 141-147.
- MEMAROVIC, N. et al. (2012). Using public displays to stimulate passive engagement, active engagement, and discovery in public spaces. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 55-64.

- MEMAROVIC, N.; LANGHEINRICH, M.; FATAH, A. (2014). Community is the message: Viewing networked public displays through McLuhan's lens of figure and ground. In: 2nd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 2, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 30-33.
- MENDES, A.; SPANHOL, F. J.; SOUZA, M. V. D. (2018). "Letramento digital e letramento acadêmico: um diálogo necessário". In: TEIXEIRA, C. S.; SOUZA, M. V. D. (org.). *Educação fora da caixa: tendências internacionais e perspectivas sobre a inovação na educação*. São Paulo, Editora Blucher.
- MORIN, E. (1992). Do Conceito de sistema ao paradigma da complexidade. *Revista de Sistemas Sociais e Evolutivos*, v. 15, n. 4, pp. 371-385.
- MÜLLER, F. M.; SOUZA, M. V. (2020). The role of Knowledge Media in Network Education. *International Journal for Innovation Education and Research*. Dhaka, v. 8, n. 7, pp. 76-93.
- OKADA, A.; WOLFF, A.; MIKROYANNIDIS, A. (2015). Fostering young smart citizens through personal learning environments for urban inquiries. In: 10TH EUROPEAN CONFERENCE ON TECHNOLOGY ENHANCED LEARNING: DESIGN FOR TEACHING AND LEARNING IN A NETWORKED WORLD, 10, Toledo, Espanha. Smart Learning Ecosystems in Smart Regions and Cities. Disponível em: http://www.mifav.uniroma2.it/inevent/events/scl2015/docs/SLEECTEL2015_paper_2.pdf. Acesso em: 19 jun 2024.
- ORTIZ, F. C.; SUZUKI, J. C.; CASTRO, R. C. M. L. (org.) (2022). *Cidades AMI: indicadores, métricas e casos*. São Paulo, FFLCH/USP, Prolam/USP.
- RANCIÈRE, J. (1996). *O dissenso*. Disponível em: <https://artepensamento.ims.com.br/item/o-dissenso/>. Acesso em: 13 jul 2024.
- _____. (2012). *O espectador emancipado*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- REIA, J.; CRUZ, L. (2023). Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 25, n. 57, pp. 467-490.
- ROEDEL, D. (2021). A participação social mediada pelas tecnologias de informação e comunicação – TIC. *Ciência e Luta de Classes Digital*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, pp. 15-24.
- SÁ, T. (2014). Lugares e não lugares em Marc Augé. *Tempo Social*. São Paulo, v. 26, n. 2, pp. 209-229.
- SANTAELLA, L. (2013). "A cidade e o corpo como Interfaces". In: SANTAELLA, L. *Comunicação ubíqua: repercussões na cultura na educação*. São Paulo, Paulus Editora.
- SANTOS, G.; BONICONTE, A.; MATTOS, A. (2021). *Beco expandido*. Disponível em: <https://www.midiadub.com/works/beco-expandido>. Acesso em: 14 jul 2024.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. (2012). Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 8, pp. 87-103.
- SANTOS, M. (1996). *As cidades mutiladas*. Disponível em: https://www.miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/12/As-cidadanias-mutiladas_MiltonSantos1996-1997SITE.pdf. Acesso em: 19 jun 2024.
- _____. (2020). *A natureza do espaço: técnica e tempo*. São Paulo, Edusp.
- SCHIELKE, T. (2023). Cities Light Up in Solidarity With Ukraine: From Internationally Synchronized Illuminations to Projection Activism, Drone Shows and Global Art Projects. In: 6th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 6, Toronto, Canadá. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 14-27.
- SCULLY, M.; MAYZE, S. (2018). Media Façades: When Buildings Perform. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp.19-27.
- SENNETT, R. (1997). *Carne e pedra*. Rio de Janeiro, Record.

- SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. (2021). Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 399-422.
- SOUZA, M. V. (2015). "Mídias digitais, globalização, redes e cidadania no Brasil". In: SOUZA, M. V.; GIGLIO, K. (org.). *Mídias digitais, redes sociais e educação em rede: experiências na pesquisa e extensão universitária*. São Paulo, Blucher Acadêmico.
- _____. (2016). *Redes informatizadas de comunicação: a teia da rede internacional DPH*. São Paulo, Blucher Acadêmico.
- _____. (2023). *As vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil*. Porto Alegre, Editora Fi.
- SPANHOL, F. J.; CUADRADO, A. M. M.; PEREIRA, N. L. (2020). Prácticas para la enseñanza y el aprendizaje de habilidades digitales en la educación superior: Una revisión sistemática en la literatura. *Revista Exitus*. Santarém, n. 10, p.e020055.
- TOFT, T. S. (2014). Situations of presence: Reclaiming public space in the urban digital gallery. In: 2nd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 2, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 79-84.
- UNESCO (2019a). *Global Framework for Media and Information Literacy Cities (MIL Cities)*. Disponível em: https://webarchive.unesco.org/20220102171737/https://en.unesco.org/sites/default/files/global_framework_for_mil_cities.pdf. Acesso em: 23 jun 2024.
- _____. (2019b). *Smart cities: Shaping the society of 2030*. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367762>. Acesso em: 23 jun 2024.
- VIRILIO, P. (1993). *O espaço crítico*. Rio de Janeiro, Editora 34.
- WECKERT, S. (2020). *Google Maps Hacks* [Arte urbana]. Disponível em: <https://www.simonweckert.com/googlemaphacks.html>. Acesso em: 7 jun 2024.
- WILLIAMS, S. (2016). "The responsive city: the city of the future re-imagined from the bottom up". In: HAAS, T.; OLSSON, K. (org.). *Emergent urbanism: urban planning & design in times of structural and systemic change*. Londres, Routledge.
- WOUTERS, N. et al. (2016). Uncovering the honeypot effect: how audiences engage with public interactive systems. In: 3rd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 3, Sydney, Austrália. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 5-16.
- WOUTERS, N.; CLAES, S.; MOERE, A. V. (2018). Hyperlocal Media Architecture: Displaying Societal Narratives in Contested Spaces In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 76-83.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Leticia Araújo Silva, email: araujosilvaleticia1975@gmail.com

Received: August 29, 2024

Approved: January 3, 2025

Rumo a futuros democráticos: o espaço público em Cidades AMI

Towards democratic futures: public spaces in MIL Cities

Ângela Carvalhaes FERRARI [I]
Márcio Vieira de SOUZA [II]

Resumo

A pesquisa investiga a Media Architecture (MA) como uma disciplina emergente nas Cidades com Alfabetização Midiática e Informacional (Cidades AMI), que busca integrar Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) ao ambiente urbano na inclusão digital, no acesso à informação e na participação cidadã. Embora as Cidades Inteligentes já tenham explorado o uso das TICs em benefício dos cidadãos, a MA permanece pouco explorada no contexto urbano brasileiro. Este estudo se justifica devido à necessidade de um espaço público aberto ao debate democrático, essencial para engajar uma sociedade plural e informada. A pesquisa utilizará revisão narrativa para explorar como a MA pode fortalecer o vínculo entre cidade e cidadãos, ampliando a participação cívica e enriquecendo a vida urbana.

Palavras-chave: espaço público; mídia do conhecimento, Cidades AMI; democracia.

Abstract

This study investigates Media Architecture (MA) as an emerging discipline within Media and Information Literacy Cities (MIL Cities), which aim to integrate Information and Communication Technologies (ICTs) into urban environments to promote digital inclusion, access to information, and citizen participation. While smart cities have already explored the use of ICTs for the benefit of citizens, Media Architecture remains underexplored in the Brazilian urban context. This study is justified by the need for a public space open to democratic debate, which is essential to engage a plural and informed society. The study will employ narrative review to explore how Media Architecture can strengthen the bond between city and citizens, enhancing civic participation and enriching urban life.

Keywords: public space; knowledge media; MIL cities; democracy.



Introdução

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988) marcou o início da descentralização no Brasil, garantindo a autonomia de estados e municípios e promovendo a participação popular em debates públicos e na tomada de decisões. Com efeito, os direitos dos cidadãos são debatidos a partir de mecanismos de fiscalização e controle da gestão pública. Nesse contexto, o cidadão é visto como indivíduo consciente de seus direitos e deveres, que participa ativamente das questões da sociedade e promove transformações positivas onde vive (Santos, 1996).

Buscando soluções inovadoras para esboçar a relação entre gestão pública e cidadãos, surge, no início deste milênio, o conceito de Cidade Inteligente (*smart city*), que combina as novas tecnologias com ideais humanistas, como sustentabilidade, inclusão social e participação cidadã (Unesco, 2019a). As definições de Cidade Inteligente, no entanto, são múltiplas e frequentemente contraditórias, variando de modelos estritamente tecnológicos a abordagens mais centradas no bem-estar humano (Costa e Oliveira, 2017; Reia e Cruz, 2023). No contexto deste trabalho, considera-se a Cidade Inteligente como uma integração de TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) ao ambiente urbano visando à sustentabilidade e à eficiência, mas se reconhece a necessidade de abordagens mais inclusivas e humanas.

Em contraponto às cidades inteligentes, Costa e Oliveira (2017) propõem a Cidade Humana Inteligente e Sustentável (CHIS), que prioriza o ser humano. Projetos como o da Lagoa da Conceição, em Florianópolis (Boiani et al., 2020), exemplificam essa abordagem, garantindo a participação cidadã na transformação

da mobilidade urbana e na regeneração dos espaços públicos. Este exemplo de conexão entre governo e cidadão aponta que as TICs são empregadas como facilitadores na cidade CHIS.

Ainda assim, a humanização da tecnologia no espaço urbano enfrenta o contexto real, marcado por assimetrias de poder e por uma “democracia de mercado” (Santos, 1996), onde resultados estão acima de valores e do cidadão. Tais questões alinham-se à proposta de Cidades com Alfabetização Midiática e Informacional – Cidades AMI (Unesco, 2019b) –, uma evolução das Cidades Inteligentes, pois avançam na implementação de tecnologias e acrescentam a importância do letramento digital (Ortiz, Suzuki e Castro, 2022).

Considerando que, em 2050, dois terços da população mundial viverão em cidades (Unesco, 2019a), a necessidade de soluções para uma vida coletiva se torna mais urgente. A infodemia, a proliferação de informações falsas e a crescente desinformação ainda representam desafios (Ortiz, Suzuki e Castro, 2022). O desenvolvimento de competências digitais e o letramento (tradicional e digital) são, portanto, importantes na construção de cidadãos conscientes e capazes de navegar pelo mundo digital de forma crítica (Mendes, Spanhol e Souza, 2018; Spanhol, Cuadrado e Pereira, 2020).

Assume-se que o cidadão contemporâneo, além de consumidor, é também um produtor de conteúdo (Unesco, 2019b). Para que a participação democrática seja efetiva, é preciso desenvolver a capacidade de utilização das tecnologias de maneira reflexiva e autônoma, compreendendo suas possibilidades e seus impactos (Spanhol, Cuadrado e Pereira, 2020). As Cidades AMI, ao valorizarem os saberes locais, o diálogo intercultural e a necessidade de ações conjuntas entre gestão, sociedade civil

e governamental (Ortiz, Suzuki e Castro, 2022; Unesco, 2019b), tornam-se um modelo promissor no combate aos desafios urbanos, como a assimetria de poder e a clivagem digital.

A *Media Architecture* (MA), por sua vez, é um elemento essencial dentro das Cidades AMI, propondo a combinação de elementos arquitetônicos e tecnológicos para criar experiências urbanas interativas e lúdicas, que incentivem o engajamento cívico e a inclusão social. Este estudo, por meio de uma revisão narrativa da literatura, busca integrar esse debate ao investigar a utilização estratégica da MA para o desenvolvimento de Cidades AMI mais inclusivas e participativas. Portanto, o objetivo central desta investigação é analisar a inclusão mais humana das TICs nos espaços públicos, incentivando o diálogo e o desenvolvimento de Cidades AMI.

Cidades conectadas: sociedade em rede

A ubiquidade das TICs na sociedade impactou na infraestrutura democrática das cidades, tornando a relação entre cidade, tecnologias, redes sociais e democracia complexa e multifacetada. Segundo Castells (1999), a “[...] sociedade em rede” transformou a internet na base estrutural da sociedade contemporânea, facilitando a interconexão global, a criação de valor informacional e a resistência ao controle autoritário.

Corroborando Castells (1999), as redes podem ser analisadas sob duas óticas: a social, que envolve a organização e a articulação entre pessoas e grupos na cooperação, no compartilhamento de informação e na mobilização social; e a informatizada, em que as redes digitais

facilitam a comunicação que é mediada pelas tecnologias (Souza, 2016). Portanto, entende-se que as redes sociais são ubíquas:

Não é mais a esfera pública física que serve exclusivamente de plataforma para performances e encontros, mas agora a elas se adicionam as redes sociais que passam a funcionar como plataformas complementares, nas quais os indivíduos podem exercer sua cidadania. (Santaella, 2013, p. 27)

Dessa forma, as redes social e informatizada são interdependentes e se complementam em vários aspectos, desde as articulações e interações humanas até o fornecimento da infraestrutura necessária para ampliação e fortalecimento das relações (Souza 2016, 2023). Portanto, as interações sociais e econômicas mediadas por TICs resultam em um intercâmbio mais fluido de informações (Ferrari e Souza, 2023).

É fato que a Internet permite a troca de informações e independe da localização geográfica, facilitando a comunicação, a cooperação e a inovação. Esse ambiente *on-line* pode ser comparado ao espaço público de Arendt (2017), que é descrito como um local de interação entre pessoas. Embora as atividades sociais sejam mediadas por tecnologias digitais, é errôneo pensar na migração completa para o universo *on-line* (Lemos, 2006; Santaella, 2013).

As TICs criam uma camada digital na cidade contemporânea, reconfigurando fronteiras entre ambientes *on-line* e *off-line* (Lemos, 2006). Portanto, parte-se da teoria de Castells (2011), em que dados e informações fluem no digital, enquanto identidades e culturas se formam no mundo real. Em outras palavras, os universos se sobrepõem, formando um híbrido onde as fronteiras se dissolvem (Ferrari e Souza, 2023) e as cidades adquirem uma

característica responsiva, permitindo inovações de baixo para cima (Williams, 2016) e coleta de dados para a expressão cidadã (Lazrak, Zahir e Mousannif, 2018).

Contudo, as redes não são apenas estruturas virtuais de comunicação (Santaella, 2013), são também analogias poderosas para compreender a complexidade da cidade. Ortiz, Suzuki e Castro (2022, p. 16), sustentados na teoria da complexidade de Edgar Morin, (1992) afirmam que as cidades são “como uma espécie de grande rede, cujos fios finos se entrelaçam e relacionam seus componentes”.

Esse entrelaçamento reflete a autossimilaridade fractal (Souza, 2016), presente tanto na ramificação das redes sociais quanto na organização espacial urbana, sugerindo um princípio organizador que transcende o digital e o físico. Comunidades, ruas e bairros, em suas diferentes escalas, replicam o fluxo de informações nas redes, conectando pessoas, lugares e serviços de maneira dinâmica e em constante transformação.

Essa perspectiva fractal abre caminho para a análise da cidade responsiva que, assim como o cidadão, integra a rede de troca de informações (Souza, 2023). Assim, novas formas de participação democrática e de exercício da cidadania expandem o espaço público tradicional para incluir interações facilitadas por tecnologias digitais (Ferrari e Souza, 2023). Portanto, é seguro afirmar que o ambiente que dá voz ao coletivo, ou seja, o espaço público contemporâneo é híbrido.

Democracia e mídia do conhecimento

Uma vez que vivemos em cidades responsivas e o cidadão toma parte dos debates, Sennett (1997) descreve o espaço público como um cenário de atividades diversas e multicultural, onde as dinâmicas humanas são essenciais para a vida urbana (Arendt, 2017). Se para Jacobs (2014) a diversidade vai além da simples coexistência de diferentes aspectos culturais e o espaço público engloba a atuação de diversos atores sociais, o conceito pode ser caracterizado pela criação de relações (Souza, 2023).

Por isso, ser cidadão, conforme Santos (1996), requer a compreensão das diferenças sociais e culturais a partir da consciência de si e dos outros. Arendt (2017) e Jacobs (2014) afirmam que a democracia abraça essas diferenças, chamadas de dissensos por Rancière (1996). Os dissensos desafiam hierarquias e reconfiguram o que é sensível e visível na esfera pública, permitindo que vozes marginalizadas participem igualmente no debate político. Logo, a diversidade cultural promove pensamento coletivo e soluções criativas na luta por igualdade na sociedade democrática (Siqueira e Marzulo, 2021).

Em uma sociedade fortalecida, é importante o agrupamento de pessoas em torno de interesses comuns, chamado de autossimilaridade fractal (Souza, 2016). No espaço público híbrido, a integração das TICs facilita a

formação da autossimilaridade fractal, destacando o papel das tecnologias na codificação e transferência de conhecimento, bem como a interação entre os agentes envolvidos (Souza, 2015, 2016). Isso significa que as TICs permitem a troca horizontal de informações e, ao permitirem a aproximação com governos e instituições, tornam-se um instrumento de ativismo. O acesso à Internet também facilita a articulação e a auto-organização de redes sociais em nível global, além de se transformar em um espaço de diálogo.

Logo, compreende-se essa rede como a “Mídia do Conhecimento”, que é descrita por Müller e Souza (2020, p. 84) como “um sistema ou rede baseado em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) que gera, distribui e alimenta conhecimento através da integração de agentes humanos e artificiais”. Assim, a criatividade humana, a aprendizagem e a construção de conhecimento se dão pela integração entre esses agentes, como defendem Okada, Wolff e Mikroyannidis (2015) ao incentivarem jovens cidadãos a investigarem problemas urbanos usando *blogs*, redes sociais e *wikis*, estimulando a compreensão das diferenças sociais e culturais e o desenvolvimento de uma consciência crítica.

Nesse contexto, a Mídia do Conhecimento é relevante para a participação cidadã ao proporcionar acesso a informações que educam e capacitam. São espaços de diálogo que promovem conscientização e engajamento cívico, permitindo que as pessoas compartilhem experiências, construam conhecimento coletivo e se mobilizem em prol de causas comuns.

A arquitetura nas Cidades AMI

Inovação urbana nas Cidades AMI

A MA emerge como uma resposta à complexa interação entre fatores sociais e tecnológicos nas Cidades AMI. Ao refletirem sobre essa interconexão, Ortiz, Suzuki e Castro (2022) sublinham como as tecnologias transformam espaços urbanos, além de catalisarem um novo modelo de democracia que requer não apenas acesso à informação, como também a capacidade crítica para interpretar e participar ativamente na vida urbana.

Por se tratar de uma mídia de larga escala, que agrega funcionalidade, propósito social e relevância cultural ao espaço urbano, a MA não reflete alguns conceitos discutidos na literatura – a exemplo da Arquitetura Responsiva e da Arquitetura Híbrida, associadas à tecnologia BIM (Carneiro, 2014; Ferrari e Souza, 2023), ou a Ciberarquitetura, com abordagem centrada na melhoria do bem-estar humano (Alavi et al., 2019).

A MA difere, também, de conceitos populares como Arquitetura de Mídia, utilizada no marketing para designar estruturas voltadas à comunicação de marcas ou Arquitetura Midiática, que designa espaços puramente estéticos para fins publicitários. Por isso, a escolha terminológica justifica-se pela convergência do termo MA aos estudos de Mídia do Conhecimento.

A Unesco (2019a) destaca o potencial das tecnologias para impulsionar soluções sustentáveis em Cidades Inteligentes, promovendo uma interação mais integrada entre cidadãos

e instituições. Contudo, como observado por Caldwell et al. (2016), as TICs ainda carecem da riqueza das interações sociais presenciais do ambiente real, um aspecto que a MA pode abordar ao reimaginar espaços urbanos como plataformas de encontro e colaboração.

Além de reforçar a inclusão digital, a MA pode ser um catalisador poderoso para que instituições transformem o letramento digital em uma prática reflexiva e crítica. Conforme Mendes, Spanhol e Souza (2018) e Spanhol, Cuadrado e Pereira (2020) argumentam, essa abordagem vai além do simples domínio tecnológico, preparando os cidadãos para uma participação informada na era digital, como defendido por Souza (2023) ao abordar a influência da tecnologia na percepção humana.

A MA destaca-se por sua capacidade de integrar tecnologias digitais à arquitetura, transformando edifícios em plataformas de diálogo e expressão pública, reforçando seu papel nas Cidades AMI. Com base na revisão bibliográfica dos estudos do *Media Architecture Institute* (MAI), apresenta-se a seguir uma discussão sobre as características da MA e sua relação com os propósitos das cidades AMI.

Arquitetura de interatividade e experiências

A interatividade emerge como um pilar essencial das Cidades AMI, promovendo conexões profundas entre cidadãos e governos em prol de comunidades mais justas e sustentáveis (Ortiz, Suzuki e Castro, 2022; Unesco, 2019b). Na visão da Mídia do Conhecimento (Müller e Souza, 2020), essa dinâmica não apenas facilita

a troca de conhecimento entre humanos, mediada pela tecnologia, mas também fortalece a capacidade das comunidades em debater melhorias para seu ambiente urbano.

Como a proposta de Okada et al. (2015) que emprega plataformas *on-line* para criação e compartilhamento de informação da cidade que inclui dados, documentos e fotos, essas informações entram em discussão a partir de comentários e classificações. Este é um exemplo que ilustra o poder das TICs na construção de conhecimento coletivo, da mesma forma que “programas e ações de transparência, práticas de *accountability* e responsabilização social, apropriando-se de ferramentas e tecnologias que oportunizassem a colaboração entre governos e cidadãos” (Borges, Sanches e Sampaio, 2024, pp. 13-14).

Para Santos (1996), a interatividade fortalece a cidadania ao capacitar indivíduos na defesa de seus direitos, que na *Media Architecture* envolve a confluência entre as TICs, o indivíduo e a arquitetura. Dessa maneira transforma espaços urbanos em plataformas dinâmicas de comunicação e colaboração, essenciais para o desenvolvimento de comunidades democráticas e participativas (Ferrari e Souza, 2023).

A partir dos experimentos *Liquid Light* e *Chromapollination*, Hespanhol e Tomitsch (2012) defendem que as interações em MA são performáticas e colocam o indivíduo no centro de eventos públicos. As instalações utilizam sensores de presença, luzes e telas interativas para exibir demandas da sociedade. Essa arquitetura convide os cidadãos a observarem o ambiente e, em seguida, a participarem e a se conectarem com outros participantes para, por fim, transformarem vias públicas em espaços contemplativos e

funcionais. Como a instalação *Chromapollination* que, ao sincronizar a iluminação com o fluxo de pedestres em direção à estação de metrô, revelou novas dinâmicas de mobilidade urbana.

Em suma, práticas lúdicas como essas são essenciais para sensibilizar e incluir cidadãos nos diálogos urbanos. Nas Cidades AML, a interatividade fortalece comunidades, unindo tecnologia, arquitetura e interação humana para enriquecer a experiência, promover participação cidadã e fomentar a construção coletiva de conhecimento.

A dimensão global da Media Architecture

No experimento *Liquid Light* (Hespanhol e Tomitsch, 2012), quando as pessoas se posicionavam na área de interação, as silhuetas apareciam em um telão de LED, revelando a proposta de espaço de convívio para uma área destinada à passagem, o que leva ao entendimento de Arendt (2017) de que o espaço público é o local onde se pode ser visto e ouvido. Logo, as empenas da MA são comunicadoras que se manifestam por meio de luz.

Halskov (2021) observa que, enquanto a arquitetura tradicional se destaca ao receber luz, a MA, geralmente, emite luz e imagens. Quando ativada, “[...] o exterior do edifício ilumina-se enviando luz para longe da estrutura, transformando o edifício em um meio de transmissão com propriedades semelhantes à televisão” (Scully e Mayze, 2018, p. 2). Diferentemente da arquitetura moderna que dilui a imagem da cidade, suprimindo o significado

de monumentos e referências (Virilio, 1993), a MA funciona como um farol, transformando o ambiente urbano em um marco comunicativo (Fredericks, Hespanhol e Tomitsch, 2016).

Schielke (2023) argumenta que algumas soluções são simples, baratas, rápidas e práticas, como iluminação colorida de fachadas, projeções e drones luminosos. Um exemplo são as iluminações, em 2022, em apoio à Ucrânia, onde cores e imagens da bandeira ucraniana se multiplicaram rapidamente pelo mundo, incluindo o Brasil. Com efeito, a imagem de solidariedade se espalhou com mais rapidez na imprensa do que as grandes manifestações tradicionais contra a guerra.

Conectando a arquitetura à rede *web*, as informações se expandem para o hiperespaço, agregando à edificação múltiplos canais de comunicação e a diversidade de discursos síncronos (Ferrari e Souza, 2023), assim como as projeções do Coletivo Viva JK (Figura 1), que deram visibilidade à edificação, renovando o sentimento de pertencimento de seus moradores. As imagens foram divulgadas em redes sociais virtuais, permitindo um debate *on-line* sobre as demandas dos cidadãos pelo tombamento histórico do prédio (VIVA JK, [s.d.]).

As mídias digitais criam formas de organização social e de mobilização coletiva, permitindo que grupos com interesses comuns se articulem e troquem informações de maneira mais rápida e eficiente, independentemente de fronteiras geográficas (Souza, 2015). Esta experiência urbana produzida e consumida em uma combinação única de atividades *on-line* e *off-line* é denominada por Colangelo (2014) “espaço relacional”.

Figura 1 – Projeto Viva JK: fachadas na Pandemia (2021), circuito de arte(2021), tombamento (2022)



Fonte: montagem dos autores, em 2024, a partir de <https://www.instagram.com/vivajk/>.

Nesse sentido, é evidente que a MA transcende fronteiras físicas e culturais, transformando edifícios em plataformas interativas que comunicam mensagens globais de solidariedade, conscientização e engajamento. Portanto, a integração de tecnologias digitais à arquitetura tem o poder de influenciar comportamentos e inspirar ações coletivas em escala global.

Arte urbana e tecnologia

Virilio (1993) discute o impacto das tecnologias na percepção e na organização dos espaços urbanos, criticando a desumanização e o esvaziamento das cidades. Sá (2014) complementa essa visão ao indicar que a desterritorialização de Castells (1999) pode ser caracterizada pelo anonimato e pela solidão. Para Breinbjerg (2012), o isolamento é promovido por tecnologias imersivas e mistas, como celulares, realidade virtual e aumentada e fones

de ouvido. Em contraste, Colangelo (2014) apresenta um estudo em que as tecnologias associadas ao edifício do *Empire State* enriqueceram a experiência urbana. Luzes, sons e telas criavam um espaço relacional complexo e dinâmico, onde a informação, o espaço e as pessoas se entrelaçavam de novas formas.

A MA fomenta uma participação democrática mais engajada e reflexiva, sendo comparada à arte urbana. Como enfatizado por Toft (2014, p. 80): “[...] obras de arte são intuitivas e fáceis de decodificar por um público geral”. Portanto, o engajamento público na forma de arte urbana é cada vez mais relevante na MA, que propõe interações mais participativas e significativas (Halskov, 2021).

Quando a arte urbana se integra aos movimentos sociais, promove o intercâmbio entre as diferentes culturas e “[...] há nesse processo um encontro profícuo entre a arte e a militância política” (Campbell, 2015, p. 260). Assumindo que “[...] todo cidadão é um criador

de informação com uma mensagem” (Unesco, 2019a, p. 12), a arquitetura das cidades torna-se manifestação estética de dissensos (Rancière, 1996).

Exemplificando, durante a pandemia de Covid-19, ativistas sociais brasileiros, impedidos de sair às ruas devido às regras de isolamento, utilizaram fachadas para protestos políticos. Projeções de palavras de ordem, informações sobre os números da pandemia, pedidos para manutenção do isolamento e incentivo ao uso de vacinas ocuparam a face pública dos prédios, impactando na vizinhança (Beiguelman, 2020; Brasil, 2020).

Memarovic et al. (2012) afirmam que as mídias digitais visuais provocam um engajamento passivo, no entanto, para Lévy (1999, p. 79) “[...] um receptor de informação, a menos que esteja morto, nunca é passivo”. Ou seja, o transeunte, em um ambiente urbano aumentado pelas tecnologias, mesmo que de forma inconsciente, recebe informações estimulantes que serão interpretadas pelo “espectador emancipado” (Rancière, 2012).

Esse espectador emancipado é o indivíduo sensibilizado (ibid.) pelas narrativas socialmente relevantes e exibidas no espaço público que, para Wouters, Claes e Moere (2018), é uma qualidade importante da MA. Pesquisadores como Berrett (2018), Caldwell e Foth (2014), Fredericks Hespanhol e Tomitsch (2016), e Schielke (2023) defendem o uso da MA como ferramenta para ativismo social e mobilização de comunidades em torno de causas sociais urgentes.

Um exemplo é a instalação *Stories of Exile* (Wouters, Claes e Moere, 2018), que projeta na fachada de um abrigo de refugiados, em Antuérpia (Bélgica), a trajetória dessas pessoas. A instalação criou um espaço de interação inesperado e possibilitou que os refugiados se expressassem e compartilhassem suas histórias de forma visível e engajadora, resultando em um impacto positivo na comunidade local, promovendo a conscientização sobre a crise humanitária e estimulando o diálogo entre refugiados e residentes, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Instalação *Stories of Exile* [s.d.]



Fonte: Wouters et al. (2018).

Enfim, a MA transcende a simples estética urbana ao integrar arte e tecnologia na promoção do engajamento e da mobilização social, transformando fachadas em plataformas interativas. Essa arquitetura é um veículo poderoso para narrativas socialmente relevantes, pois oferece novos meios de expressão e comunicação, incentivando a participação cidadã e o diálogo comunitário.

Participação ubíqua na *Media Architecture*

Nos debates de inclusão social, a participação cidadã é irrefutável (Cardoso e Valle, 2012; Santos Júnior, 2012) e se estende às cidades inteligentes (Costa e Oliveira, 2017; Okada Wolff e Mikroyanidis, 2015) e às Cidades AMI (Ortiz, Suzuki e Castro, 2022), onde desempenha um papel crucial. Na MA, participação abrange tanto aspectos técnicos de engajamento e interatividade com a tecnologia quanto sociais, como envolvimento e sensibilização. No entanto, fatores sociais, comportamentais e psicológicos, como usabilidade do sistema, ansiedade tecnológica ou medo de cometer erros (da Cunha e da Silva, 2023) podem levar algumas pessoas a se sentirem constrangidas ou desmotivadas a interagirem de forma ativa (Wouters et al., 2016), prejudicando a efetividade do debate democrático.

Para explorar melhor essas relações complexas, o trabalho de Halskov (2021) ilustra, a partir das obras da *Media Architecture Biennale* (MAB), inúmeras possibilidades, padrões e tendências de participação, como a crescente integração das tecnologias de sensores no ambiente, em que as interfaces permitem interações mais naturais e intuitivas, eliminando a necessidade de botões.

Este é o conceito da “participação ubíqua” (Hespanhol e Tomitsch, 2012), que utiliza elementos digitais integrados ao ambiente para promover interações coletivas e conectar as pessoas ao lugar. Dessa forma, mediados pela tecnologia, mesmo aqueles que não se sentem à vontade podem interagir e compartilhar o espaço sem a necessidade de alguma atividade específica. Por isso, a participação ubíqua não depende, necessariamente, do conhecimento especializado dos usuários.

Um exemplo prático dessa teoria pode ser observado nas instalações imersivas, como a Oca do Museu do Amanhã no Rio de Janeiro (Ferrari, 2022) e a *Chromapollination* em Sydney, Austrália (Hespanhol e Tomitsch, 2012). Essas instalações (Figura 3) utilizam caixas de som, luzes e sensores para criar interações dinâmicas que respondem à presença e aos movimentos das pessoas, conectando-as de maneira intuitiva ao ambiente.

Esses exemplos demonstram como a MA é uma ferramenta poderosa para o ativismo social e o *placemaking*. Ao utilizar o espaço público na troca de mensagens coletivas, ele amplia o alcance e amplifica as vozes da comunidade (Caldwell e Foth, 2014). O trabalho de Hoggenmueller et al. (2018), por exemplo, engajou a comunidade de duas ruas em uma competição amigável para economizar energia, usando displays gráficos e lúdicos para apresentar o consumo de energia de cada rua e estimular a participação dos moradores na busca por sustentabilidade.

Portanto, a participação ubíqua da MA facilita a interação, o engajamento e fortalece o ativismo social. Entende-se que as instalações interativas conectam pessoas, redefinem lugares e destacam a importância da participação cidadã em ambientes urbanos tecnológicos.

Figura 3 – Oca (Appelbaum, 2016) e Chromapollination (Hespanhol e Tomitsch, 2012)



Fonte: montagem dos autores a partir de Ferrari (2022) e Hespanhol e Tomitsch (2012).

Cidadania digital nos espaços públicos

Um dos efeitos da globalização é a hegemonização do espaço, o que leva à perda de identidades e de raízes culturais (Castells, 1999), resultando em "[...] uma espécie de desligamento do espaço físico e social onde se habita" (Sá, 2014, p. 221), marcado por um desinteresse nos domínios públicos da cidade. Para Santos (2020), a ocupação do espaço é importante para a construção de lugares com significado; e, para Jacobs (2014), isso consiste na interação dos diversos elementos que compõem a cidade e a sociedade.

As relações entre os agentes humanos e não humanos que estimulam as inovações (Müller e Souza, 2020) é fundamental na MA, que emerge como uma ferramenta de construção da cidade, celebrando a diversidade e a

identidade (Fredericks, Hespanhol e Tomitsch, 2016) e transformando os espaços urbanos em cenários de narrativas e interações.

Como exemplos, temos: em São Paulo, o *Beco Expandido* (Santos, Boniconte e Mattos, 2021), que conecta o público à arte dos grafites por meio de RA; e, em Sydney e Melbourne, na Austrália, o jogo *Urban Codemakers* (Innocent, 2018), que também usa o recurso de RA para que os cidadãos desvendem elementos históricos e de destaque das suas respectivas cidades.

Para Kostopoulou et al. (2018), as experiências integradas com o espaço público destacam o grande potencial das tecnologias na comunicação de valores culturais. Ainda assim, é fundamental considerar aspectos como a interação social, a acessibilidade da tecnologia e o engajamento da comunidade na criação do conteúdo para que as narrativas sejam realmente significativas e inclusivas.

Figura 4– Instalação Sentiment Dashboard (2013)



Fonte: Behrens et al. (2014).

Como o projeto *Digital Birthing Tree* (Anderson, Wouters e Jefferies, 2021) da fachada da *Science Gallery*, em Melbourne (Austrália), que incluiu o povo nativo australiano em todas as suas fases e exibe narrativas da cultura indígena em pequenas telas multimídia.

Da mesma forma, em São Paulo, a instalação *Sentiment Dashboard* (Behrens et al., 2014) permitiu aos cidadãos compartilharem suas impressões sobre temas como mobilidade urbana, meio ambiente, segurança, espaço público e habitação, por meio de figuras universais (Figura 4). Assim, o impacto social é tema recorrente dos trabalhos de MA, que compreende a multiculturalidade da cidade e os desafios da comunicação pública (Caldwell et al., 2016).

Enfim, a linguagem universal das TICs na MA permite a participação inclusiva de todos os cidadãos, promovendo interculturalidade e humanização. Além disso, permite a inclusão da comunidade na cocriação dos

espaços, fortalecendo o sentido de pertencimento e de identidade e facilitando o diálogo na cidade multicultural.

Os desafios da *Media Architecture*

Inicialmente, Allen (2012) destaca que as TICs, além de ferramentas de ativismo social, podem também servir como instrumentos de segregação, corroborando Castells (1999), que argumenta que a globalização é um processo complexo, gerador de tensões culturais e conflitos. Santos (1996) adiciona preocupações sobre o agravamento do preconceito, sugerindo uma crescente segmentação e polarização da sociedade.

Apesar de sua aparente neutralidade, as TICs são produtos da realidade social e reproduzem as relações de poder existentes, incluindo a dominação do mercado (Roedel, 2021) e

a potencial exploração econômica de espaços públicos (Campbell, 2015). Dade-Robertson et al. (2012) argumentam que grupos sociais mais envolvidos com mídias digitais ganham mais voz em discussões mediadas por TICs, enquanto os mais vulneráveis, frequentemente, não têm acesso a plataformas participativas.

Portanto, a concentração de poder nas mãos de poucos, a corrupção, a desigualdade socioeconômica, a exclusão social, a falta de transparência das instituições públicas, a manipulação política, a polarização e a fragmentação da sociedade comprometem a legitimidade e a eficácia do sistema democrático (Santos Júnior, 2012). Campbell (2015) observa que muitas vezes os espaços públicos são dominados por instâncias de poder que definem seus usos.

Dade-Robertson et al. (2012) se preocupam com essa assimetria de poder ao analisarem o artefato *Viewpoint*, identificando que mesmo intervenções participativas de MA podem gerar resultados hegemônicos e não confiáveis. Isso reflete em comportamentos tendenciosos, conforme discutido por Borges, Sanchez e Sampaio (2024). Filtragem algorítmica enviesada e perda de autonomia comprometem a democracia, impactando negativamente na formação da opinião pública e na participação cidadã, reproduzindo desigualdades e minando a transparência na gestão pública (Roedel, 2021).

O filme *Blade Runner* (1982) evidencia as consequências das TICs na apresentação de informações unilaterais, na saturação de publicidade, na poluição visual e no lixo midiático (Caldwell et al., 2014; McArthur, 2018). Pesquisadores de MA destacam a propaganda política e corporativa como desafios significativos, defendendo regulamentações que garantam a

liberdade de expressão e a diversidade cultural (Lee, 2016; McArthur, 2018; Melzer, 2021; Scully e Mayze, 2018).

Além da sensação de desconfiança e paranoia, o controle é um risco da crescente integração das TICs no espaço urbano (Allen, 2012). Segundo Manovich (2005), o ambiente se torna denso em dados, resultando em uma vigilância visual cada vez mais invisível, e a combinação de tecnologias como sensores ambientais, radares e comunicação celular cria um espaço de monitoração ubíqua (Breinbjerg, 2012; Manovich, 2005).

A coleta massiva de dados por gigantes tecnológicas como Google e Facebook, bem como casos como o WikiLeaks, são exemplos apresentados por Roedel (2021) de controle extensivo exercido por governos e empresas. Allen (2012) e Breinbjerg (2012) argumentam que esse tipo de vigilância pode restringir movimentos físicos e moldar comportamentos sociais. O experimento *Google Maps Hacks*, de Weckert (2020) exemplifica esse controle, quando o artista simulou engarrafamentos virtuais com 99 smartphones, influenciando o tráfego real.

Essas preocupações ecoam as reflexões de Santos (1996) sobre o controle social e o direito de ir e vir – assim como as de Ferrari (2023), que debate sobre a normalização das tecnologias de vigilância e o risco de injustiças e do racismo a partir de dados de reconhecimento facial. A discussão do panóptico ilustra a ilusão de controle sobre o espaço monitorado (Breinbjerg, 2012).

Em suma, as TICs emergem não apenas como catalisadoras de ativismo social, mas também como potenciais instrumentos de segregação e controle. Essa dualidade reflete um

cenário de dominação de mercado e assimetria de poderes que envolve questões de democratização do espaço público, participação cidadã e proteção da liberdade de expressão.

O cidadão no controle

A crescente integração das TICs nas cidades contemporâneas levanta questões sobre vigilância, controle e desigualdade social (Allen, 2012; Manovich, 2005; Santos, 1996), que pode tanto possibilitar a participação cidadã quanto reforçar a exclusão social, colocando em questão a democratização do espaço público e a proteção da liberdade de expressão.

As tecnologias oferecem vantagens significativas em relação aos métodos presenciais tradicionais, como o acesso remoto a debates, decisões em tempo real e a possibilidade de coleta e análise de dados. Esses dados de plataformas digitais refletem as necessidades comunitárias e ampliam o alcance das diferentes camadas da sociedade, a exemplo das instalações *Chromapollination* e *Oca*, capazes de criar experiências sensoriais inclusivas, conectando indivíduos ao ambiente e promovendo engajamento coletivo (Ferrari, 2022; Hespanhol e Tomitsch, 2012).

Por outro lado, essas vantagens são associadas a desafios significativos, como a exclusão digital, a falta de infraestrutura, os custos elevados de dispositivos e o baixo letramento digital, o que expõe uma barreira para muitos grupos sociais, como populações idosas, pessoas de baixa renda ou com menor alfabetização digital. Além disso, dinâmicas de controle e vigilância promovem desigualdades,

com riscos de manipulação de dados e concentração de poder em plataformas corporativas ou institucionais (Allen, 2012; Roedel, 2021).

Caldwell e Foth (2014) entendem o controle como empoderamento do cidadão, que pode transformar seu ambiente de forma proativa e participativa. Nesse sentido, a fusão da arquitetura com as TICs permite a comunicação bidirecional, que desafia as fronteiras entre público e privado (Arendt, 2017; Souza, 2023), redefinindo a relação do homem com a cidade e a forma como os cidadãos participam do espaço público (Caldwell e Foth, 2014; Wouters et al., 2016).

A capacidade de projetar mensagens e imagens em locais de grande visibilidade, como nas iluminações em solidariedade à Ucrânia (Schielke, 2023), confere à MA o potencial para ampliar o debate sobre temas sociais e políticos. A integração de elementos digitais com o ambiente construído também permite a criação de experiências imersivas e interativas, como as instalações *Oca* (Ferrari, 2022) e *Chromapollination* (Hespanhol e Tomitsch, 2012). Essas instalações lúdicas evocam emoções e estimulam a reflexão, permitindo que o cidadão participe ativamente da cocriação do desenho da cidade (Colangelo, 2014).

Embora os riscos de comercialização excessiva, de controle do espaço público e hegemonização dos dados sejam graves (Melzer, 2021; Scully e Mayze, 2018), quando associada à arte urbana, as TICs têm o poder de amplificar as vozes da sociedade e promover o intercâmbio cultural entre diferentes comunidades (Campbell, 2015). A projeção de mensagens visíveis em locais de destaque, como demonstrado pela intervenção do Coletivo Viva JK e a instalação *Stories of Exile* (Wouters Claes e

Moere, 2018), possibilita que ativistas sociais utilizem imagens em movimento para expressarem preocupações e demandas coletivas (Beiguelman, 2020; Wouters et al., 2016). Quando o cidadão criador de conteúdo sabe integrar as tecnologias e entende o poder da informação (Caldwell e Foth, 2014), transforma o espaço público em um meio para o compartilhamento de informações.

Mesmo que a desumanização e o isolamento promovidos por certas tecnologias (Sá, 2014; Virilio, 1993) sejam um risco para as cidades, a qualidade de conexão prevalece, como o trabalho de Hoggenmueller et al. (2018). Com a camada tecnológica, esses espaços públicos ganharam expressão estética no envolvimento e no engajamento público para enriquecimento da vida local e fortalecimento da conexão com o lugar (Memarovic, Langheinrich e Fatah, 2014; Scully e Mayze, 2018; Wouters, Claes e Moere, 2018).

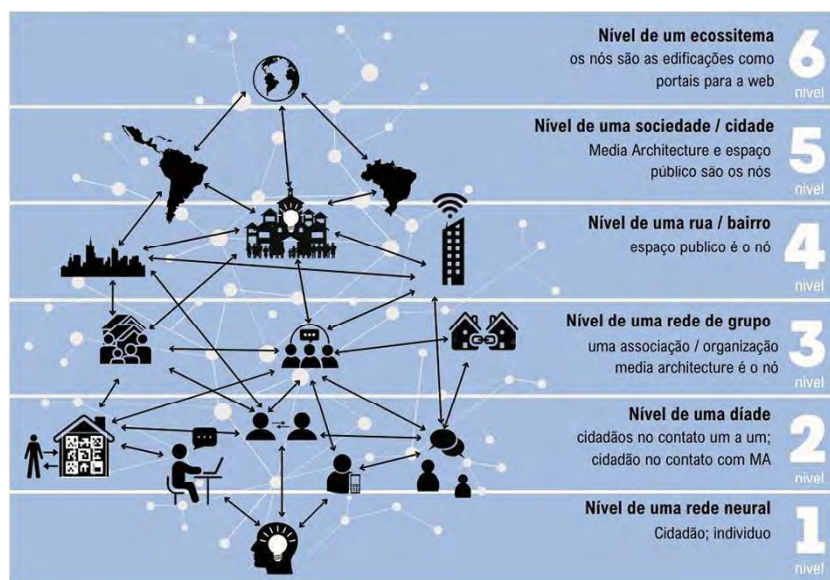
É evidente que para mitigar as limitações da fusão entre tecnologias e arquitetura é necessário adotar estratégias que promovam a inclusão digital universal e fomentem

uma gestão mais equitativa do espaço público. Iniciativas como o *Sentiment Dashboard* e o *Digital Birthing Tree* destacam a importância de incluir comunidades marginalizadas no planejamento e na execução de projetos (Anderson, Wouters e Jefferies, 2021; Behrens et al., 2014).

Essas abordagens reforçam a ideia de que as TICs e a MA atuam como ferramentas efetivas de empoderamento cidadão, desde que sejam projetadas e implementadas com uma perspectiva inclusiva. A fusão da arquitetura com as mídias digitais deve ir além de soluções tecnológicas superficiais, abraçando práticas que valorizem o dissenso e a pluralidade, elementos essenciais para a dinâmica democrática do espaço público (Jacobs, 2014; Rancière, 1996).

A partir desta pesquisa assume-se que a MA reflete a natureza híbrida, complexa e interconectada das cidades contemporâneas, inserindo-se como um nó na rede fractal da cidade (Figura 5), facilitando a comunicação, a colaboração e revitalizando o conceito de espaço público.

Figura 5 – Espaço público como nó



Fonte: elaborado pelos autores, em 2024.

Conclusão

As qualidades da MA revelam que esta é uma disciplina essencial para as Cidades AMI ao promover o acesso à informação e permitir que os cidadãos se tornem criadores de conteúdo. Contudo, a democratização do espaço público através das TICs e da MA enfrenta desafios significativos relacionados à exclusão digital e à desigualdade social. Para garantir uma sociedade mais justa e equitativa, é imprescindível a promoção da inclusão universal, que valorize a diversidade e atenda às necessidades dos diferentes grupos sociais.

Embora as TICs ofereçam ferramentas poderosas para engajamento cívico, seu impacto depende de projetos que integrem as diversidades cultural e social. Recomenda-se que trabalhos futuros explorem os benefícios e as limitações das tecnologias urbanas, buscando soluções que promovam uma verdadeira equidade na participação cidadã.

Em conclusão, a MA complementa o ecossistema das Cidades AMI ao proporcionar um meio para expressão e participação cidadã, intensificando as conexões entre informação, gestão e cidadão. Com efeito, contribui para a construção de uma sociedade mais informada e participativa.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-6165-8215>

Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Florianópolis, SC/Brasil. angelacferrari@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-0165-4036>

Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Florianópolis, SC/Brasil. marciovieiradesouza@gmail.com

Declaração

Declaração de IA e tecnologias assistidas por IA no processo de escrita: durante a preparação deste trabalho, os autores utilizaram ferramentas de IA *Elicit*, *Connected Papers* e *Whimsical* no processo de planejamento e *Chat GPT* para aperfeiçoamento do texto e melhoria da legibilidade. Após o uso dessas ferramentas, os textos foram revisados, editados e o conteúdo está em conformidade com o método científico. Os autores assumem total responsabilidade pelo conteúdo da publicação.

Referências

- ALAVI, H. S. et al. (2019). Introduction to Human-Building Interaction (HBI): Interfacing HCI with Architecture and Urban Design. *ACM Transactions on Computer-Human Interaction*, v. 26, n. 2, pp. 1-10.
- ALLEN, P. (2012). Framing the media architectural body. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 9-12.
- ANDERSON, S.; WOUTERS, N.; JEFFERIES, R. (2021). Decolonising the urban screen: an argument and approach for first peoples-led content programs in massive media. In: 5th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 5, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 66-78.
- APPELBAUM, R. (2016). *Museu do Amanhã*. Rio de Janeiro, Ralph Appelbaum Associates. Disponível em: <https://raai.com/project/museum-of-tomorrow/>. Acesso em: 5 fev 2025.
- ARENDT, H. (2017). *A condição humana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- BEHRENS, M. et al. (2014). Smart Citizen sentiment dashboard: a case study Into Media Architectural Interfaces. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON PERVASIVE DISPLAYS, 3, Copenhagen, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 19-24.
- BEIGUELMAN, G. (2020). *Coronavida: pandemia, cidade e cultura urbana*. São Paulo, Escola da Cidade.
- BERRETT, J. (2018). Media architecture: content with purpose for the public. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 28-34.

- BLADE RUNNER (1982). Direção de Ridley Scott. Burbank, Califórnia, Warner Bros. Entertainment Inc.
- BOIANI, E.; D'ÁQUINO, V. T.; RAMOS, M. C. L.; COSTA, E. M.; LENTHZ, L. (2020). Lagoa uma visão CHIS Cidades mais Humanas, Inteligentes e Sustentáveis: novação urbana e cocriação. In: X CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONHECIMENTO E INOVAÇÃO (ciKi), 10, Cidade do Panamá, Panamá. *Anais*. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/view/1008>. Acesso em: 14 jun 2024.
- BORGES, T.; SANCHEZ, C. S.; SAMPAIO, R. C. (2024). Inteligência Artificial e governança democrática: uma análise cientométrica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 5, Belo Horizonte. *Anais*. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/360>. Acesso em: 6 maio 2024.
- BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 fev 2025.
- BRASIL, A. (2020). *Imagens de vítimas da Covid-19 são projetadas no Cristo Redentor em celebração de homenagem*. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pais/imagens-de-vitimas-da-covid-19-sao-projetadas-no-cristo-redentor-em-celebracao-de-homenagem-1.2961719>. Acesso em: 13 jul 2024.
- BREINBJERG, M. (2012). Urban sound interfaces: Poetic approaches to media architecture. In: MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. Proceedings of the 4th Media Architecture Biennale: Participation. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 43-46.
- CALDWELL, G. A.; GUARALDA, M.; DONOVAN, J.; RITTENBRUCH, M. (2016). The InstaBooth: making common ground for media architectural design. In: 3 rd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 3, 2016, Sydney, Austrália. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-8.
- CALDWELL, G. A.; FOTH, M. (2014). DIY media architecture: Open and participatory approaches to community engagement. In: 2nd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 2, 2014, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-10.
- CAMPBELL, B. (2015). *Arte para uma cidade sensível*. São Paulo, Invisíveis Produções.
- CARDOSO, A. L.; VALLE, C. L. (2012). Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 4, pp. 33-63.
- CARNEIRO, G. P. (2014). *Arquitetura interativa: contextos, fundamentos e design*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Federal de São Paulo.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- _____. (2011). Museus na era da informação: conectores culturais de tempo e espaço. *MUSAS – Revista Brasileira de Museus e Museologia*. Rio de Janeiro, v. VIII, n. 5, pp. 8-21.
- COLANGELO, D. (2014). The empire state building and the roles of low-resolution media façades in a data society. In: 2nd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 2, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 11-20.
- COSTA, E. M.; OLIVEIRA, Á. D. (2017). “Humane Smart Cities”. In: FRODEMAN, R. (org.). *The Oxford Handbook of Interdisciplinarity*. Nova York, Oxford University Press.
- DA CUNHA, R. D.; DA SILVA, R. L. (2023). Self-Service aversion: correlations between experience design and rejection of bank ATMs by some users. *Estudos em Design*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, pp. 63-68.
- DADE-ROBERTSON, M. et al. (2012). The political sensorium. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 47-50.

- FERRARI, A. C. (2022). *Uso da Media Architecture na expografia da sociedade em rede: experienciando museus Interativos*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- FERRARI, A. C.; SOUZA, M. V. (2023). Media Architecture uma Mídia do Conhecimento. In: XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONHECIMENTO E INOVAÇÃO (CIKI), 13, Florianópolis. *Anais*. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/download/1401/808/5916>. Acesso em: 10 abr 2024.
- FERRARI, M. V. (2023). Test, swarm, normalize: how surveillance technologies have infiltrated Paris 2024 Olympic Games. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 25, n. 56, pp. 75-96.
- FREDERICKS, J.; HESPAHOL, L.; TOMITSCH, M. (2016). Not just pretty lights: using digital technologies to inform city making. In: 3rd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 3. *Anais*. Sydney, Austrália. Nova York, ACM, pp. 1-9.
- HALSKOV, K. (2021). A Media Architecture Design Space: The MAB 2012–2018 Nominees. In: 5th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 5, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 12-22.
- HESPAHOL, L.; TOMITSCH, M. (2012). Designing for collective participation with media installations in public spaces. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 33-42.
- HOGGENMUELLER, M. et al. (2018) A Media Architecture Approach to Designing Shared Displays for Residential Internet-of-Things Devices. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 106-117.
- INNOCENT, T. (2018). Play about Place: Placemaking in location-based game design. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 137-143.
- JACOBS, J. (2014). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- KOSTOPOULOU, E. et al. (2018). Mediated Spatial Narratives: Experiencing Archival Material and Shared Memories in Urban Space. In: 4th b MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 118-127.
- LAZRAC, N.; ZAHIR, J.; MOUSANNIF, H. (2018). Responsive cities and data gathering: Challenges and opportunities. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-8.
- LEE, S. J. (2016). Citywide management of media facades: Case study of Seoul City. In: 3rd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 3, Sydney, Austrália. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-4.
- LEMOES, A. (2006). Ciberespaço e tecnologias móveis: processos de territorialização e desterritorialização na cibercultura. IN: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 15, Bauru. *Anais*. Campinas, Galoá, pp. 1-17.
- LÉVY, P. (1999). *Cibercultura*. São Paulo, Editora 34.
- MANOVICH, L. (2005). *The poetics of augmented space*. Disponível em: <http://manovich.net/index.php/projects/the-poetics-of-augmented-space>. Acesso em: 11 jul 2024.
- MARTHUR, I. (2018). Mapping Chongqing's Urban Media Ecology. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 1-10.
- MELZER, Z. (2021). Media Architecture as Privatization: Rethinking the Role of Space in the Media Architecture of Yonge-Dundas Square. In: 5th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 5, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 141-147.
- MEMAROVIC, N. et al. (2012). Using public displays to stimulate passive engagement, active engagement, and discovery in public spaces. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 55-64.

- MEMAROVIC, N.; LANGHEINRICH, M.; FATAH, A. (2014). Community is the message: Viewing networked public displays through McLuhan's lens of figure and ground. In: 2nd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 2, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 30-33.
- MENDES, A.; SPANHOL, F. J.; SOUZA, M. V. D. (2018). "Letramento digital e letramento acadêmico: um diálogo necessário". In: TEIXEIRA, C. S.; SOUZA, M. V. D. (org.). *Educação fora da caixa: tendências internacionais e perspectivas sobre a inovação na educação*. São Paulo, Editora Blucher.
- MORIN, E. (1992). Do Conceito de sistema ao paradigma da complexidade. *Revista de Sistemas Sociais e Evolutivos*, v. 15, n. 4, pp. 371-385.
- MÜLLER, F. M.; SOUZA, M. V. (2020). The role of Knowledge Media in Network Education. *International Journal for Innovation Education and Research*. Dhaka, v. 8, n. 7, pp. 76-93.
- OKADA, A.; WOLFF, A.; MIKROYANNIDIS, A. (2015). Fostering young smart citizens through personal learning environments for urban inquiries. In: 10TH EUROPEAN CONFERENCE ON TECHNOLOGY ENHANCED LEARNING: DESIGN FOR TEACHING AND LEARNING IN A NETWORKED WORLD, 10, Toledo, Espanha. Smart Learning Ecosystems in Smart Regions and Cities. Disponível em: http://www.mifav.uniroma2.it/inevent/events/scl2015/docs/SLEECTEL2015_paper_2.pdf. Acesso em: 19 jun 2024.
- ORTIZ, F. C.; SUZUKI, J. C.; CASTRO, R. C. M. L. (org.) (2022). *Cidades AMI: indicadores, métricas e casos*. São Paulo, FFLCH/USP, Prolam/USP.
- RANCIÈRE, J. (1996). *O dissenso*. Disponível em: <https://artepensamento.ims.com.br/item/o-dissenso/>. Acesso em: 13 jul 2024.
- _____. (2012). *O espectador emancipado*. São Paulo, WMF Martins Fontes.
- REIA, J.; CRUZ, L. (2023). Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 25, n. 57, pp. 467-490.
- ROEDEL, D. (2021). A participação social mediada pelas tecnologias de informação e comunicação – TIC. *Ciência e Luta de Classes Digital*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, pp. 15-24.
- SÁ, T. (2014). Lugares e não lugares em Marc Augé. *Tempo Social*. São Paulo, v. 26, n. 2, pp. 209-229.
- SANTAELLA, L. (2013). "A cidade e o corpo como Interfaces". In: SANTAELLA, L. *Comunicação ubíqua: repercussões na cultura na educação*. São Paulo, Paulus Editora.
- SANTOS, G.; BONICONTE, A.; MATTOS, A. (2021). *Beco expandido*. Disponível em: <https://www.midiadub.com/works/beco-expandido>. Acesso em: 14 jul 2024.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. (2012). Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 8, pp. 87-103.
- SANTOS, M. (1996). *As cidades mutiladas*. Disponível em: https://www.miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/12/As-cidadanias-mutiladas_MiltonSantos1996-1997SITE.pdf. Acesso em: 19 jun 2024.
- _____. (2020). *A natureza do espaço: técnica e tempo*. São Paulo, Edusp.
- SCHIELKE, T. (2023). Cities Light Up in Solidarity With Ukraine: From Internationally Synchronized Illuminations to Projection Activism, Drone Shows and Global Art Projects. In: 6th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 6, Toronto, Canadá. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 14-27.
- SCULLY, M.; MAYZE, S. (2018). Media Façades: When Buildings Perform. In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp.19-27.
- SENNETT, R. (1997). *Carne e pedra*. Rio de Janeiro, Record.

- SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. (2021). Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 399-422.
- SOUZA, M. V. (2015). “Mídias digitais, globalização, redes e cidadania no Brasil”. In: SOUZA, M. V.; GIGLIO, K. (org.). *Mídias digitais, redes sociais e educação em rede: experiências na pesquisa e extensão universitária*. São Paulo, Blucher Acadêmico.
- _____. (2016). *Redes informatizadas de comunicação: a teia da rede internacional DPH*. São Paulo, Blucher Acadêmico.
- _____. (2023). *As vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil*. Porto Alegre, Editora Fi.
- SPANHOL, F. J.; CUADRADO, A. M. M.; PEREIRA, N. L. (2020). Prácticas para la enseñanza y el aprendizaje de habilidades digitales en la educación superior: Una revisión sistemática en la literatura. *Revista Exitus*. Santarém, n. 10, p.e020055.
- TOFT, T. S. (2014). Situations of presence: Reclaiming public space in the urban digital gallery. In: 2nd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 2, Aarhus, Dinamarca. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 79-84.
- UNESCO (2019a). *Global Framework for Media and Information Literacy Cities (MIL Cities)*. Disponível em: https://webarchive.unesco.org/20220102171737/https://en.unesco.org/sites/default/files/global_framework_for_mil_cities.pdf. Acesso em: 23 jun 2024.
- _____. (2019b). *Smart cities: Shaping the society of 2030*. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367762>. Acesso em: 23 jun 2024.
- VIRILIO, P. (1993). *O espaço crítico*. Rio de Janeiro, Editora 34.
- WECKERT, S. (2020). *Google Maps Hacks* [Arte urbana]. Disponível em: <https://www.simonweckert.com/googlemaphacks.html>. Acesso em: 7 jun 2024.
- WILLIAMS, S. (2016). “The responsive city: the city of the future re-imagined from the bottom up”. In: HAAS, T.; OLSSON, K. (org.). *Emergent urbanism: urban planning & design in times of structural and systemic change*. Londres, Routledge.
- WOUTERS, N. et al. (2016). Uncovering the honeypot effect: how audiences engage with public interactive systems. In: 3rd MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 3, Sydney, Austrália. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 5-16.
- WOUTERS, N.; CLAES, S.; MOERE, A. V. (2018). Hyperlocal Media Architecture: Displaying Societal Narratives in Contested Spaces In: 4th MEDIA ARCHITECTURE BIENNALE CONFERENCE, 4, Pequim, China. *Anais*. Nova York, ACM, pp. 76-83.

Texto recebido em 29/ago/2024

Texto aprovado em 3/jan/2025

"Small actions, great results": relationships between voluntarism and citizenship

"Pequenas ações, grandes resultados":
relações entre voluntariado e cidadania

Patrícia Trindade CALDAS [I]
Carlos Eduardo CAVALCANTE [II]

Abstract

This study draws on advances in citizenship theory and the volunteer motivation model to examine the thesis that volunteers are likely to have greater civic action than non-volunteers, stimulated by the motivations that guide their behavior: the closer they are to altruistic motivations, the more concerned they are with collective issues and the practice of citizenship. This study aims to understand the relationships between voluntarism and citizenship in light of motivation. We conducted a quantitative study with three samples of 541, 347, and 366 subjects, and used descriptive and inferential statistics, as well as structural equation modeling. The results confirm the existence of relationships between voluntarism and citizenship practices, justifying policies to encourage this activity.

Keywords: voluntarism; citizenship; motivation; modeling; measurement scale.

Resumo

Este estudo se baseia em avanços da teoria da cidadania e do modelo de motivação voluntária para investigar a tese de que os voluntários são propensos a terem maior atuação cidadã do que os não voluntários, estimulados pelas motivações: quanto mais próximos estão das motivações altruístas, mais preocupados estão com as questões coletivas e com a cidadania. O objetivo deste estudo é compreender as relações entre voluntariado e cidadania à luz da motivação. Para tanto, realizamos um estudo quantitativo com três amostras de 541, 347 e 366 sujeitos, utilizando estatística descritiva e inferencial, além de modelagem de equações estruturais. Os resultados confirmam a existência de relações entre o voluntariado e as práticas de cidadania, justificando políticas de incentivo para essa atividade.

Palavras-chave: voluntariado; cidadania; motivação; modelagem; escala de mensuração.



Introduction

The ever-changing nature of demands and issues within a society presents a challenge to the state and social management, who must explore a range of approaches and strategies to achieve social good in a democratic manner. If we wish to democratise, it would be beneficial to encourage participation. This perspective offers a new way of thinking about the relationships between public agents and citizen users. It is becoming increasingly recognised that the former are not the sole providers of public goods and services, and that the latter are expected to behave more actively in terms of citizenship.

It seems that volunteering could be a promising alternative practice that could foster participation and citizenship. It has the potential to connect individuals with the collective and with communities, developing civic skills, promoting social innovation and opportunities for active participation in solving collective problems (De Bie and Rose, 2016).

Volunteering is typically regarded as a non-compulsory and unpaid endeavour, undertaken by an individual with the intention of providing benefit to another person or group (Smith & Puyvelde, 2016). They contribute to society, working primarily in the Third Sector, which encompasses individuals and communities seeking collective well-being and, in so doing, foster citizenship.

Citizenship is associated with individuals' rights and duties in three branches: civil, which make life in society possible; political, which

foster people's participation in the government; and social, which warrant social justice; such division is addressed by the classic theory of T. Marshall (1967). However, over time, new demands have entailed new rights and duties associated with environmental citizenship, digital era, diversity, tolerance, human integrity, the role of consumer citizens, among other issues that exceed Marshall's classic split.

Expanding citizen participation locally has been considered one of the greatest challenges facing political leaderships nowadays, given the individuals' low level of interest in public and collective issues (Lie, Baines & Wheelock, 2009). Of all forms of stimulus, volunteering has been seen as one of the activities in which notions of citizenship may be reinvigorated (Bezjak & Klemenčič, 2014; Putnam, 2006). Countries like Brazil and the United Kingdom believe firmly in such a connection, based on public policies such as the National Volunteering Program (Portal Brasil, 2017), the National Volunteering Incentive Program (Ministério da Cidadania, 2019) and the National Citizen Service (NCS). The United Nations (2020) also sees volunteering as a powerful way of involving people in a progress front all over the world.

We found no direct, quantitative, locally contextualized empirical evidence that demonstrates the link between volunteering and citizenship practices. We searched the CAPES Periodicals Portal and Scopus for studies that used the terms "volunt*", "citizenship", "scale", and "measure*" and only found conceptual studies that made connections between volunteering and citizenship, without

quantitatively demonstrating this connection. We also found some studies that showed a connection between volunteering and one or a few specific citizenship practices, but these studies did not encompass all spheres of citizenship as defined by T. H. Marshall (civil, political, and social) or its expansions (more diffuse and transversal practices).

Smith and Stebbins (2016) affirm that volunteering and citizenship have been trends of studies for the global theoretical field. Kenny et al. (2015) also suggests the need for more specific research on this relationship, claiming the risks of overestimating the positive effects of the Third Sector on active citizenship, as it is a very diverse sector. In this sense, this study aimed to understand the relationship between volunteer work and citizenship practices, with a focus on the motivations that drive volunteers. It may be suggested that volunteers are more likely to participate and engage in citizenship practices than non-volunteers, especially those who are motivated by altruistic reasons. It could be hypothesized that the closer they are to altruistic motivations, the more concerned they are with collective issues and the practice of citizenship.

Methodologically, we conducted a quantitative study with three samples of subjects: one of 541 volunteers, one of 347 non-volunteers, and one of 366 religious volunteers. We used descriptive and inferential statistics, as well as structural equation modeling, to analyze the data. Although citizenship is a difficult construct to measure due to the complexity inherent to its concept, we validated and used a measurement scale that measures citizenship practices at the individual level of

analysis, covering the civil, political, social and environmental spheres, which can be used as a strategic management tool, shaping policies and practices of incentive and action with a view to citizenship.

This study contributes to the growing body of research on volunteering and the Third Sector in Brazil. It provides insights into the motivations of volunteers and the relationship between volunteering and citizenship practices. This information can be used to develop policies and programs that promote volunteering and civic engagement.

In Brazilian context, prior to this study, significant evidence on the relationship between volunteering and citizenship was found primarily in the research of Amorim (2018), Ferraz, Caldas e Cavalcante (2020), and Leite (2019). While these studies demonstrate a positive association, they acknowledge limitations in their measurement of citizenship. This study aims to address these limitations by utilizing a scale that more comprehensively assesses the citizenship construct.

Citizenship is one of the effects desired by public and social administrations and the study of this relationship justifies incentive policies for voluntary-based associations, supporting the provision of public services and involving citizens in the search for collective solutions and well-being. It is also important to point out that, due to the growth potential and the socio-economic role of volunteering (Ipea, 2018), it is necessary to better understand volunteering to support its operation and management. Dilemmas typical of volunteer work pose challenges daily, such as problems regarding high personnel turnover, recruiting, commitment, among others (Stukas

et al., 2016). The studies on volunteers' motivation may support the management of volunteer work towards citizenship, confirming the types of motivation profile that deliver better citizenship performance.

Theoretical foundation

Citizenship: general concepts and notions

Citizenship, as defined by Carvalho (2016), reflects an individual's relationship with the State (loyalty) and the Nation (identification), prompting reflection on their place within society. It embodies a public and impersonal character, serving as a foundation for collective action towards shared goals (Guarinello, 2016).

Given the dynamic nature of societal life, the concept of citizenship itself evolves across time and space. Its definition is shaped by historical and cultural contexts, diverse social demands, prevailing epistemologies, and the political landscape. While ideals of participatory citizenship hold universal appeal, their interpretation and implementation vary significantly across different societies and historical periods (Costa, 2009).

Marshall (1967), a seminal figure in citizenship studies, examined the interplay between social equality and the inherent

inequalities within a capitalist system. He conceptualized citizenship as a "status" granted to members of a society, encompassing three key dimensions: civil rights (freedom of speech, religion, etc.), political rights (voting, participation), and social rights (access to education, healthcare). This framework emphasizes the importance of equal rights and obligations for all members of a society to fully participate in civic life.

Civil rights, encompassing freedoms of movement, expression, faith, and access to justice, are fundamental to individual liberty. These rights must be both recognized and upheld by society and the State. Political rights empower individuals to participate in governance, either as elected officials or as voters. Social rights, emphasizing social justice, aim to mitigate economic disparities and ensure equitable access to resources and opportunities.

The concept of citizenship has evolved significantly, encompassing a broader spectrum of rights and responsibilities. This includes the rights of specific groups (Dagnino, 2004), the emergence of global citizenship (Arendt, 1989; Artero & Ambrosini, 2022) and environmental citizenship (Hadjichambis & Reis, 2020; Jørgensen & Jørgensen, 2021), the rise of digital citizenship (Atif & Chou, 2018), and the ethical considerations surrounding advancements in science and technology (Bobbio, 1992).

Furthermore, the discourse around citizenship has shifted towards a more active and engaged model. While the traditional focus was on "rights-holders," contemporary debates emphasize the importance of active citizen participation in public life (Hoskins, 2006; Hoskins & Mascherini, 2009; Çakmaklı, 2015). Isin and Saward (2013) further expand this concept with the notion of "activist citizenship," where individuals, regardless of their legal status, can assert their rights and participate in social and political change (see also Darling, 2017).

In the Brazilian context, understanding citizenship requires consideration of Santos (1987) concept of "regulated citizenship." Santos argues that citizenship in Brazil is not based on universal principles of political participation, but rather on occupational stratification determined by legal norms. This system, he contends, perpetuates inequality, injustice, and violence, ultimately raising questions about who truly possesses the right to rights (Dagnino, 2004).

While Marshall's (1967) sequential model of citizenship (civil, political, and social) may not perfectly mirror the Latin

American experience, it provides a valuable framework for analysis (Andrenacci, 2019). In Latin America, political participation often preceded the full realization of civil and social rights. Despite this deviation, the expansion of political rights played a crucial role in driving social and economic progress.

To address the persistent challenges of low civic and social participation in Brazil and Latin America, Andrenacci (2019) emphasizes the need to prioritize citizenship in public policy agendas. Fostering legitimate and inclusive political systems is essential for the continued development of a more equitable and participatory citizenry.

The concept of citizenship, while widely used, often lacks a clear and consistent definition (Morais & Ogden, 2011). To address this gap, we developed a scale to measure citizenship practices (see validation in Caldas e Cavalcante, 2023). Building upon Marshall's framework and focusing on individual and local-level actions, we identified 17 variables across four dimensions: civil, political, social, and environmental (see Chart 1 for definitions). This scale provides a valuable tool for quantitative research on citizenship in Latin America.

Chart 1 – Dimensions of citizenship practices

Dimension	Description
Civil Practices (CP)	Represent individuals' efforts to foster civilized relations and individual freedoms necessary for social life.
Political Practices (PP)	Reflect individuals' participation in exercising political power or governance of society.
Social Practices (SP)	Focus on social justice and the rights and duties that ensure minimum conditions of security and well-being, particularly for the disadvantaged and oppressed.
Environmental Practices (EP)	Reflect individuals' participation in promoting sustainable development and concern for the environment.

Source: adapted from Caldas (2020) and Caldas and Cavalcante (2023).

In the citizenship practices scale, we were concerned with measuring concrete behaviors that exemplify active and participatory citizenship in the everyday lives of individuals. We intentionally shifted the focus from abstract theoretical concepts to observable actions – what individuals actually do rather than just their beliefs or opinions. This approach aligns closely with the concept of 'lived citizenship,' emphasizing how citizenship is experienced and enacted in real-world settings (Kallio, Wood, & Häkli, 2020).

All dimensions outlined in Table 1 are relevant to volunteer work and the Third Sector. Volunteerism is widely recognized for its potential to foster civic engagement by providing opportunities for active community involvement and supporting initiatives that contribute to the collective well-being. The following section further explores this crucial relationship

Volunteering and citizenship: relations and research hypotheses

Although it is known that promoting citizenship depends on several agents, the involvement of each individual in community issues is essential for local development (Putnam, 2006). Thus, volunteering has been defended as an option for the civil society to participate in the development of the world, in an active way (Dagnino, 2004; Sennett, 2009).

According to Çakmaklı (2015), volunteering and participation in civil society organizations promote changes across various dimensions of active citizenship, particularly in how citizenship is learned and practiced in Turkey. For Ames and Serafim (2022), throughout their experience, volunteers learn virtues such as prudence, temperance, courage and hope. These virtues are perceived as bases for knowing how to approach, advise, judge

or contain judgment and help citizens balance current priorities and future expectations. Bezjak and Klemenčič (2014) consider volunteering a new dimension of citizenship, while Putnam (2006, p. 104) affirms that, when bound to associative practice, volunteering instills in individuals habits of cooperation, solidarity and public-spiritedness.

For Smith and Laurie (2011), volunteering can promote global equity by promoting social justice in different parts of the world, thus increasing global citizenship. Artero and Ambrosini (2022) state that through volunteering, immigrants perceive both their belonging and their citizenship in ways that challenge restrictive belonging policies and traditional conceptions of citizenship. This way, volunteering becomes an important support for the active role of citizenship in civil society and, alongside the other agents, this activity has a direct impact on the formation of young people and their values, increasing their interest in the environment and for the society in which they live (Cintulová & Beňo, 2020)

Despite said evidence, some currents of thought are against the positive effects of such relation. According to Bezjak and Klemenčič (2014), two interrelated difficulties arise from the equation. The first one is related to the degree to which these private worries or individual interests can be translated into collective issues. The second is related to the fact that citizenship actions do not depend only on what individuals decide to do or not to do, as is the case of volunteering actions. According to Milligan and Fyfe (2005), the increased

professionalization of volunteers can influence the disconnection with local communities or the devaluation of citizens, generating more passive forms of citizenship and sacrificing the critical and transnational potential of NGOs. Kenny, Taylor and Onyx (2015) also warn of generalizations about the positive impact in the third sector on active citizenship: Is the Third Sector more present and active in issues of democracy, human rights and social justice? Or are Third Sector organizations being co-opted into the neoliberal agenda and acting as state subcontractors?

Even though these may occur, as they are inherent to any human action, it is not possible to generalize them or neglect the benefits that such sector and this type of work have brought forth. According to Ipea (2018; 2023), the third sector plays a significant social and economic role in Brazil, which recorded 879,326 civil society organizations in 2023, an increase of 7.8% compared to 2021. According to IBGE (2022) The volunteering rate in Brazil also follows a growing trend: in 2022, 7.3 million people carried out volunteer work in 2022, an increase of 603 thousand people between 2019 and 2022.

Studies such as Lough's (2019) have found correlations between volunteering (formal and informal) and seven categories of human development: overall human development, income, poverty, human inequality, gender development and gender inequality, employment and labor-force participation, and education. Devereux (2008) also argues that volunteering can raise awareness of,

and a commitment to, combating existing unequal power relations and deep-seated causes of poverty, injustice, and unsustainable development.

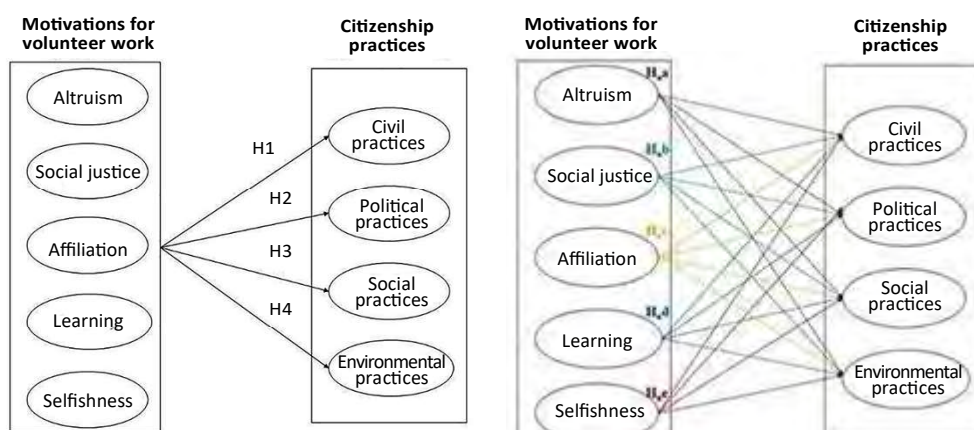
To analyze the relationship between volunteering and citizenship, we chose to measure the construct of volunteering from their motivations, as they lead to any type of human behavior (Musick & Wilson, 2008), including citizen actions. From the point of view of the volunteer, the motivations are different from the formal worker (Cavalcante et al., 2015).

For Cavalcante et al. (2015) e Cavalcante (2016) there are five factors (altruistic, social justice, affiliation, learning, selfish) that identify the motivations of voluntary work, arranged in a hierarchical relationship. “Altruistic” profile characterizes a volunteer with a societal

conscience who shows concern for universal causes. “Social justice” factor portrays the motivations of individuals who yearn to build citizenship and reduce inequalities. The “affiliation” profile refers to people who want to join a group focused on social well-being. “Learning” profile, on the other hand, describes subjects who aspire to self-development, stimulating their intellect. Furthermore, finally, the “selfish” factor concerns the individual who seeks with greater intensity his satisfaction and personal promotion.

Based on these perspectives, it is argued that the closer to altruistic motivations, the more volunteers are concerned with the more collective issues and, consequently, the more likely to perform citizenship practices (see theoretical model in Figure 1).

Figure 1 – Theoretical model and research hypotheses



Source: the author.

According to figure 1, in theory, motivations lead individuals into citizenship practices. This premise, four hypotheses of study arise, relating the motivation factors (altruism, social justice, affiliation, learning and selfishness) to each of the citizenship practices (civil, political, social, and environmental). However, based on the theoretical construction and interdependence of factors, it is expected that the five motivation profiles have a similar effect on the consequences in citizenship, acting in bloc, generating sub-hypotheses for this study.

As for the specific relationship between motivations for voluntary work and civil citizenship, people can be motivated to practice volunteering to know, access and fight for civil rights, these linked to the "I" and individual freedoms, which provide civilized relationships. These rights give people voices, making them intervention agents, recognized, and respected in their community.

This way, Jiang, Hosking, Burns and Anstey (2018) state that volunteering brings life satisfaction and social well-being, changes life goals, reorients social roles and connects unknown people. According to Musick and Wilson (2008), this is so because volunteer work gets people more intensely involved in the organizational life of nonprofit organizations, teaches them civic skills and raises their awareness of their rights. In Brazil, since the 1964 dictatorship that repressed civil rights such as freedom of expression, there has been a revival of popular civil movements and the emergence of NGOs focused on the dissemination of notions of citizenship, motivating volunteers to fight and defend civil and political rights (Silva, 2010). Given such evidence, the first hypothesis to be tested by this study is:

H1: The motivations for volunteer work foster civil practices of citizenship.

H1a: Altruistic motivations foster civil practices of citizenship.

H1b: Social justice motivations foster civil practices of citizenship.

H1c: Affiliation motivations foster civil practices of citizenship.

H1d: Learning motivations foster civil practices of citizenship.

H1e: Selfish motivations foster civil practices of citizenship.

In the field of political practices, volunteers can be motivated by defending and fighting for political rights, participation in public governance, decision-making about the direction of cities, participation in the production and use of space; making choices, deliberating, contesting and transforming

inequalities and injustices (Comelli, 2021). Volunteering is an opportunity to engage in political debate, through councils, committees, public assemblies, participatory budgets, Master Plan, among other forms of public participation (Arnstein, 2002; Carvalho & Santos, 2020). To Lee (2022), voluntary

organizations that pursue social missions are more likely to facilitate political participation. Kang et al. (2020) presents that volunteers can assist public agencies to comprehend the needs of citizens more effectively by serving as liaisons

for public outreach to garner support for public services, increase familiarity of local resources, and tailor services to local needs. Thus, the second hypothesis is:

H2: The motivations for volunteer work foster political practices of citizenship.

H2a: Altruistic motivations foster political practices of citizenship.

H2b: Social justice motivations foster political practices of citizenship.

H2c: Affiliation motivations foster political practices of citizenship.

H2d: Learning motivations foster political practices of citizenship.

H2e: Selfish motivations foster political practices of citizenship.

Regarding the relation of volunteering and citizenship in the social aspect, de according to Lie, Baines and Wheelock (2009), the volunteering is a means of transforming the economic and social well-being of individuals, households and communities. In the fight against Covid-19, the support of volunteers in various social services is of fundamental

importance, such as collecting donations and supplies to control the epidemic, providing specialized services to help people in vulnerable conditions, supporting research and tests for vaccines, among others (Cheng et al., 2020). So, volunteers work to improve their communities, helping the less fortunate. Thus, our third hypothesis is:

H3: The motivations for volunteer work foster social practices of citizenship.

H3a: Altruistic motivations foster social practices of citizenship.

H3b: Social justice motivations foster social practices of citizenship.

H3c: Affiliation motivations foster social practices of citizenship.

H3d: Learning motivations foster social practices of citizenship.

H3e: Selfish motivations foster social practices of citizenship.

Finally, with the increase in concern and discussion about sustainable development, the defense of environmental rights has motivated the practice of volunteering. For Ganzevoort and Van den Born (2020, p. 1), "the care for and protection of nature is inextricably tied to the efforts of volunteers". According to Larson

et al. (2020), conservation-oriented motivations are most important and grow as voluntary participation progresses. Yet et al. (2016), demonstrate that environmental concerns lead to an increased propensity to volunteer. Thus, below is the fourth hypothesis of our research:

H4: The motivations for volunteer work foster environmental practices of citizenship.

H4a: Altruistic motivations foster environmental practices of citizenship.

H4b: Social justice motivations foster environmental practices of citizenship.

H4c: Affiliation motivations foster environmental practices of citizenship.

H4d: Learning motivations foster environmental practices of citizenship.

H4e: Selfish motivations foster environmental practices of citizenship.

Given the theoretical models and research hypotheses above, which will be tested in this study, we now proceed to the presentation of the methodological procedures.

Methodological procedures

This is a quantitative study, using surveys with three samples of subjects: one of 541 volunteers that was compared with another of 347 non-volunteers, to compare respective citizen performances; and another of 366 volunteers working in the religion segment to analyze relationships between motivations and citizenship.

Our concern with limiting the survey to a specific volunteering in the third sample (n=366) follows the guidelines of Wilson (2000) and Music and Wilson (2008), who do not recommend using several institutions of different nature and objectives when studying motivation, since this may influence the volunteers' motivations and hamper the comparative analysis. We chose the field of religion for its representativeness across the CSOs in the Brazil, since we found no study in the country that shows the total number of volunteers per area. According to IBGE (2019b),

in 2016, most of the Fasfils (35.1%) in Brazil were in the religious field, on an average 1.8 person on an employment contract.

Brazil was selected as the research setting primarily due to data accessibility given the researchers' location. The study period, April to September 2019, coincided with the first year of Jair Bolsonaro's presidency, a right-wing leader elected in a highly contested election. This period was characterized by significant political polarization and institutional tensions, with intense debates surrounding citizenship and the role of the State. This heightened political climate provided a valuable context for applying the citizenship practices scale.

Despite this challenging political environment, Brazil was also witnessing a growth in civil society engagement. According to IPEA (2023), the country boasted 847,585 civil society organizations (CSOs) in 2019, reflecting a 1.27% increase compared to 2015.

To ensure a representative sample, we included a diverse range of participants, incorporating standard sociodemographic controls such as age, marital status, education, income, and location (see questionnaires in Caldas, 2020). The sample was mostly female in three samples (55.3%, 56.2%, and 55.5%),

with a predominance of young people between 14 and 24 years old in the non-volunteer group (37.2%) and adults from 35 to 44 years old among volunteers and religious volunteers (27% and 30%, respectively). There was a slight majority of singles among non-volunteers (55.3%) and married among volunteers (49.9% and 57.4%). In the non-volunteer group, there was a slight predominance of postgraduates (34.3%), while volunteers had a college degree (33.3% and 38.8%).

Considering the territorial scope of this research, despite efforts to reach respondents nationwide through social media and outreach to CSOs, the majority of participants (340, 92.6%) resided in Paraíba. However, the survey also included participants from 14 other Brazilian states.

It's important to note that the Northeast region of Brazil, which includes Paraíba, is home to a significant number of CSOs, constituting 25% of the national total (IBGE, 2019a). Furthermore, Paraíba exhibits a higher rate of volunteerism (3.8% in 2018) than the regional average, second only to Bahia (3.9%). In terms of FASFILs (Federative Associations of Social and Philanthropic Institutions), Paraíba ranks fourth within the Northeast region, with a total of 4,004 organizations (IBGE, 2019b).

In the third sample, the majority follow the evangelical religion (77.9%), followed by Catholics (10.9%), spiritualists (10.4%) and others (0.8%). As to the length of volunteer work, most (79.2%) have been involved for over a year. Their main activity is in the field of social work (26.3%), which encompasses charity, food and clothes distribution, house rental assistance and healthcare for people in need.

For data collection, two surveys were carried out – one for the group of volunteers and the other for non-volunteers. The questionnaires were sent out online via Google Forms, in the period of April and September 2019. For the third group of religious volunteers, data collection utilized the "Map of Civil Society Organizations" (IPEA, 2019) to identify and contact relevant religious CSOs. Data collection methods included both email invitations and in-person administration of the questionnaire. The questionnaires included an Informed Consent Form, 13 sociodemographic items, and 17 items for "Citizenship Practices," which were developed and validated by Caldas and Cavalcante (2023). The third sampling (n=366) also included 21 items for "Motivations for Volunteer Work," which were developed and validated by Cavalcante (2016) and Ferraz, Caldas and Cavalcante (2020). Chart 2 shows the variables of the survey.

Chart 2 – Measurement Variables

Factor	Code	Item
MOTIVATION FOR VOLUNTEER WORK SCALE		
Why do I stay in volunteering?		
Altruism	ALT_1	1. I stay because I have managed to help people.
	ALT_2	2. I stay because I have managed to change peoples' lives.
	ALT_3	3. I stay because I have taken hope to underprivileged people.
	ALT_4	4. I stay because I see that the people I help have had the opportunity to live better.
	ALT_5	5. I stay because I believe my work is important.
Social justice	JUST_1	6. I stay because I feel I am helping the communities.
	JUST_2	7. I stay because I am fixing social injustice in the communities.
	JUST_3	8. I stay because I am improving the quality of life in the communities.
	JUST_4	9. I stay because I am helping achieve social rights in the communities.
Affiliation	AFF_1	10. I stay because I have the company of people with the same interests as me.
	AFF_2	11. I stay because I feel that I am part of a group.
	AFF_3	12. I stay because I am making new friends.
Learning	LEAR_1	14. I stay because I am learning to deal with people.
	LEAR_2	15. I stay because I am learning new things.
	LEAR_3	16. I stay because I am having new challenges and experiences.
	LEAR_4	17. I stay because I am learning something.
Selfishness	SELF_1	13. I stay because I am filling in my free time.
	SELF_2	18. I stay because I am getting recognition.
	SELF_3	19. I stay because I am feeling better as a person.
	SELF_4	20. I stay because it is good for my self-esteem.
	SELF_5	21. I stay because I feel important doing this job.
CITIZENSHIP PRACTICES SCALE		
Civil practices	CP2	1. I seek ways of changing unfair laws.
	CP3	2. I use my freedom of speech for collective interests: to participate, claim rights and give my opinion without insulting other people, for example.
	CP4	3. I engage with other people to find solutions for collective problems.
	DP2C	4. I engage in actions to protect against and tackle human discrimination (based on gender, color, age, religious belief, or social class).
	DP9C	5. I take part in discussions about topics that influence human integrity (abortion, disarmament, death penalty etc.).
Political practices	PP1	6. I take part in actions that may influence politicians or representatives, such as demonstrations, rallies, public meetings, councils etc.
	PP2	7. I supervise the actions of public managers or representatives of my community.
	PP4	8. I take active part in the debate of proposals and decision making in political, public or social organizations.
	PP5	9. I use the internet to engage in political actions, such as discussions, social movements, demonstrations, petitions etc.
Social practices	SP1	10. I take part in social actions that cater to the needs of underprivileged and oppressed people.
	SP2	11. I engage in actions to fight for social improvements for the working groups of which I am part.
	SP3	12. I engage in actions that protect the human rights for dignity and equality among people.
	SP5	13. I denounce public social work not provided adequately, as in the cases of health, education or security.
Environmental practices	EP5A	15. I reuse, reclaim and recycle everything I can.
	EP6A	16. I consume consciously, e. g., I buy only the essential, I prefer recyclable products or those that do not use slave labor etc.
	EP7A	17. I engage in actions of collaborative consumption: I trade, loan or buy used products, and avoid buying new things.

Source: Cavalcante et al. (2015; 2016); Caldas and Cavalcante (2023).

The quantitative analysis was conducted in two stages. In the first stage, we compared the groups of volunteers (n=541) and non-volunteers (n=347) using descriptive statistics (arithmetic mean, trimmed, winsorized, quartiles, variance, standard deviation, asymmetry, and kurtosis) and the t test for independent samples. This was done to determine if there were any significant differences between the two groups in terms of their citizenship practices. In order to analyze citizenship practices across different dimensions (civil, political, social, and environmental), the data were organized within SPSS to group variables corresponding to each dimension. This organizational structure enabled the calculation of descriptive statistics specific to each dimension.

In the second stage, we used structural equation modeling (SEM) to analyze the relationships between motivations and citizenship practices in the sample of religious volunteers (n=366). SEM is a statistical technique that allows us to analyze models with relations between dependent and independent variables simultaneously. It also allows us to perform factor analysis and multiple regression.

The sample size of 366 respondents was 9.6 times as large as the number of items (28) in the model, which met the minimum sample size requirement of five times the number of items (Hair et al., 2009). We used electronic spreadsheets and statistical software (IBM SPSS 20 and R Studio) to organize and analyze the data.

Results' analysis

Modeling Citizenship Practices on Motivations for Volunteer Work

The results are presented in two stages: 1) comparison between the groups of volunteers (n=541) versus the non-volunteers (n=347) and, 2) the SEM used to test the research hypotheses and the theoretical model (Figure 1).

Citizen performance: comparing volunteers versus non-volunteers

The first phase of the research found that the averages of volunteers' citizenship practices are higher than those of non-volunteers in all dimensions of citizenship practices (civil, political, social and environmental). This superiority is observed both through means and quartiles. However, there was a predominance of means in both groups, classified as low to moderate intensity (means between 4.0 and 6.9, on an 11-point scale, weighted from 1 to 11). The Table 1 shows these results.

Illustrating the overlap of arithmetic means for citizenship practices in Figure 2, a slight superiority in the averages of volunteers is observed across all dimensions and variables of citizenship practices, particularly in the social and civil domains.

Table 1 – Analysis of citizenship practices, by dimension and by groups

Dimension/ Variable	Arit. Mean	Trimmed Mean (10%)	Wins. Mean (10%)	Quartiles			Variance	SD	Asym.	Kurtosi
				25	50	75				
VOLUNTEERS (N=541)										
Civil	6.617	6.771	6.617	4	7	9	11.605	3.407	-0.375	1.879
Political	4.817	4.551	4.740	1	4	8	11.693	3.419	0.352	1.770
Social	6.267	6.333	6.267	3	7	9	11.869	3.445	-0.224	1.743
Environmental	6.893	7.105	6.984	5	7	9	09.698	3.114	-0.417	2.119
NON-VOLUNTEERS (N=347)										
Civil	5.674	5.593	5.674	2	6	9	12.321	3.510	0.037	1.644
Political	4.402	4.032	3.308	1	3	7	11.899	3.449	0.579	1.929
Social	4.852	4.589	4.771	1	4	8	11.605	3.407	0.345	1.779
Environmental	6.144	6.180	6.144	3	6	9	10.890	3.301	-0.139	1.851

Source: survey data.

To ensure that the differences between the groups are real and significant, we chose to use the T Test for independent groups. According to Table 4, it is observed that the difference in means between the groups is significant ($p < 0.05$) in all dimensions of citizenship practices: Civil ($t(886) = 5.593$; $p < 0.001$); Policy ($t(886) = 2.183$; $p = 0.029$); Social ($t(886) = 7.953$; $p < 0.001$) and Environmental ($t(886) = 4.471$; $p < 0.001$).

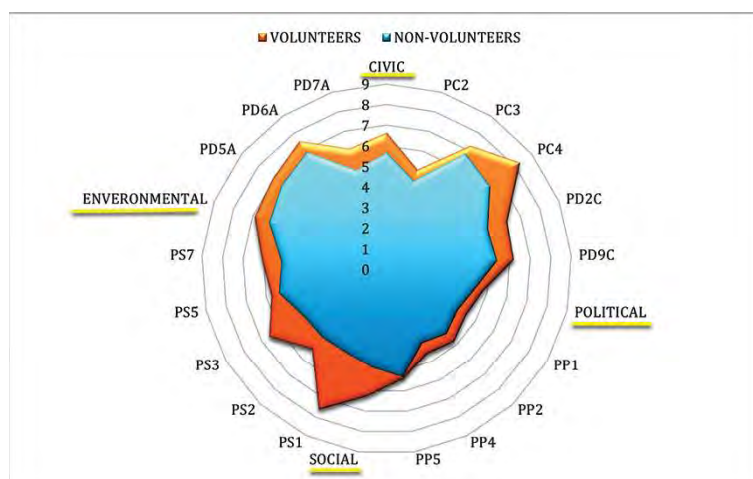
Table 2 shows that the dimension with the greatest difference between the groups is "Social" and the one with the smallest difference is "Politics." This suggests that volunteers are more likely to engage in social activities than political activities. This is likely due to the fact that social activities are often more visible and tangible than political activities. For example, volunteers may be

more likely to help out at a soup kitchen or homeless shelter than to attend a political rally or write a letter to their elected official.

In relation to the political sphere, the smallest difference between the groups and also the one with the lowest averages, there is an indication of low-moderate participation in political issues. This suggests that Brazilians are still relatively apathetic about politics. This is likely due to a number of factors, including the country's history of political instability and corruption.

In fact, in all dimensions, in both groups there is a predominance of low or moderate intensity behavior in citizenship practices. This suggests that, overall, Brazilians are not very civically engaged. This is a concerning trend, as civic engagement is essential for a healthy democracy.

Figure 2 – Overlap of averages for citizenship practices



Source: survey data.

Table 2 – T Test of the Groups

Variable	$\bar{x}$	Levene Test of variance equality		T Test on the equality of means						
		F	Sig.	T	Df	Sig.	Dif. Means	Standard Error	95% Conf. Int	
									↓	↑
Civil										
Volunteers	6,617	2,147	0,143	5,593	886	0,000	0,940	0,168	0,612	1,273
Non-Volunt	5,674									
Political										
Volunteers	4,817	0,096	0,756	2,183	886	0,029	0,415	0,190	0,042	0,788
Non-Volunt	4,402									
Social										
Volunteers	6,267	0,004	0,948	7,953	886	0,000	1,414	0,178	1,065	1,763
Non-Volunt	4,852									
Environmental										
Volunteers	6,893	0,795	0,373	4,471	886	0,000	0,749	0,167	0,420	1,077
Non-Volunt	6,144									

Fonte: dados da pesquisa.

The result of a certain superiority of superior performance of volunteers over non-volunteers in citizenship practices reinforces the confirmation of the intimate and close relationship of volunteering with citizenship. This result aligns with previous research, which has shown that volunteers are more likely to be civically engaged than non-volunteers.

However, the question remains: what makes volunteering foster citizenship? To better understand this affinity, we chose to analyze the relationships between the motivation for volunteer work and citizenship practices.

Modeling the relationships between voluntary motivations and citizenship practices

We start the procedures to assess the model's goodness-of-fit by using the Maximum Likelihood (ML) estimation method. As can be seen in Table 3, column 'Initial Model (M1)', at first sight the fit is acceptable. However, to improve the quality of the model, the software suggested establishing covariances between some variable measurement errors. Then, a second model (M2) was created,

Table 3 – Citizenship practices model fit measurements

	Initial Model M1*	Re-specified Model M2**	Acceptance level
Chi-square (χ^2)	1797.92	1453.41	–
Degrees of freedom (d.f.)	629.00	606.00	Maior que 1
P-Value	0.00	0,00	Maior que 0.05
Absolute fit measures			
Root Mean Square Residual (RMSR)	0.07	0.06	Inferior a 1
Goodness of Fit Index (GFI)	0.78	0.82	Próximo a 1
Normalized Chi-square ($\chi^2/d.f.$)	2.86	2.40	Menor que 3
Incremental fit measures			
Comparative Fit Index (CFI)	0.85	0.89	Próximo a 1
Normalized Fit Index (NFI)	0.79	0.83	Próximo a 1
Tucker-Lewis Index (TLI)	0.84	0.88	Próximo a 1
Incremental Fit Index (IFI)	0.86	0.90	Próximo a 1
Parsimony fit measures			
Parsimony Goodness of Fit Index (PGFI)	0.66	0.67	Maior que 0.60
Parsimony Normed Fit Index (PNFI)	0.71	0.72	Maior que 0.60
Population discrepancy measures			
Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA)	0.07	0.06	Inferior a 0.08

*M1: First order model on the 5 motivation factors and the 4 citizenship factors.

**M2: Second order model on the 5 motivation factors, the 4 citizenship factors and the 23 correlations between same-factor items.

Source: survey data.

Table 4 – Results of the SEM multiple regressions

	Altruism		Social Justice		Affiliation		Learning		Selfishness	
	β^*	p-value	β^*	p-value	β^*	p-value	β^*	p-value	β^*	p-value
Civil	-0.472	0.001	0.693	0.000	0.160	0.359	-0.111	0.357	0.200	0.049
Político	-0.446	0.002	0.602	0.000	-0.002	0.752	0.990	0.279	-0.132	0.027
Social	-0.353	0.009	0.656	0.000	-0.041	0.805	-0.175	0.132	0.341	0.001
Environmental	-0.098	0.443	0.272	0.028	0.197	0.269	-0.152	0.216	0.200	0.520

β^* = Standardized estimates

Source: survey data.

with 23 correlations suggested across items of the same construct to maintain theoretical coherence.

Upon analyzing the reliability of the variables, for all motivation factors and citizenship practice factors, latent variables had a significant p-value ($p < 0.05$), which can be explained by the observed variables. The factors' reliability was also fit for the acceptable parameters ($\alpha > 0.7$; $CC > 0.7$ and $AVE > 0.5$, except for the altruistic factor, $AVE = 0.4$).

As we analyze the regressions (Table 6), we notice that the influence of the motivation factors differs depending on the citizenship practice they are associated with: the civil practices may be explained by the Altruistic and Social Justice factors ($p < 0.05$), $R^2 = 34\%$. Political and social practices are affected by Altruistic, Social Justice and Selfishness factors; $R^2 = 21\%$ and 35.2% , respectively. Moreover, environmental citizenship practices are influenced only by Social Justice ($R^2 = 16.4\%$).

It is worth mentioning that in social sciences and human behavior studies different concepts attempt to explain a phenomenon. In this sense, while there is clear evidence

of interference, it cannot be affirmed that motivation can explain 100% of the citizenship behavior, while there is clear evidence of interference.

Discussions

As to type of motivation, Social Justice has explanatory potential over all the citizenship practice spheres (civil, political, social and environmental). Such connection was expected due to the very conceptual content of the construct. According to Cavalcante, Souza and Mól (2015), this factor has indicators typical of social justice and equality, bringing together motives regarding the feeling of helping individuals and communities in a situation of exception while the volunteer is interested in regaining citizenship on a local perspective. Although Social Justice is theoretically in line mainly with social citizenship practices, given the polysemy and the complexity involved in the concept of citizenship, all the practices are eventually correlated and interdependent.

The altruistic motivations also showed to have potential on the civil, political and social citizenship practices. This factor brings together the motivations that are more directed to others and depicts a societal awareness, of universal character on the part of the volunteer (Cavalcante, Souza & Mól, 2015). For this reason, a volunteer is likely to be more concerned with others than her/himself and, therefore, with the community, thus getting closer to the concept of citizenship.

Altruistic motivations – due to their definition and concern with others (be they a subject or context) – were also expected to relate to environmental practices but there was no statistical evidence to justify this relation. In this sense, it is necessary that further studies investigate (in other ways or through other methodologies) the reason why this relation is not there. Perhaps because it is a new theme, which addresses practices that people are still internalizing, this relation is not yet happening.

Finally, we found that selfish motivations also have some influence on the sample's citizenship performance in the political and social aspects, which was also not an expected outcome. However, perhaps this result reflects the individual benefits that all (not only those who are marginalized) eventually get as they participate in political actions and enjoy social rights, at least in the national or local context.

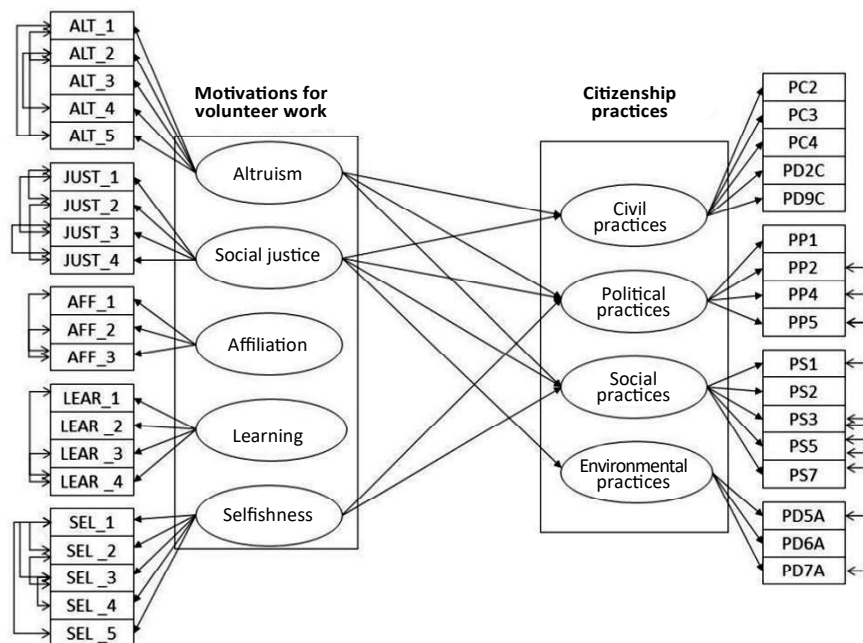
Every action is usually influenced by the individuals' beliefs, interests and values (concept of methodological individualism,¹ but

in the field of citizenship, these aspects have to be in line with those of the community. Brazil seems to still suffer due to the history of individual interests interfering in collective interests, and the survival of negative cultural values in its political processes that might justify this relation: characteristics such as clientelism, personalism, spectator's attitude, paternalism and corporatism are rooted in the population, in management and in Brazilian politics, interfering in its rationality (Carvalho, 2016).

In a study with congressmen with a record of more than four consecutive terms in office, Veloso (2006) concluded that successful clientelist trades are a guarantee of political success. In addition, Pandolfi (1999) concludes that, in the mind of Brazilians, the word "rights" is associated with the set of benefits guaranteed by labor and social security laws which have a specific focus and are understood as favors or privileges and not as an outcome of political action. Perhaps in our sample, political and social citizenship actions are influenced by the intention of achieving personal well-being. Let us not forget, however, that such spheres of citizenship have also been affected by altruistic and social justice motivations.

In addition, even if there are cases of selfishness and the search for personal advantages, realizing that those who are concerned about doing good and contributing to society are also benefited, can be an incentive for those who still do not volunteer (Lopes et al., 2023).

Figure 3 – Re-specified model (M3)



Source: survey data.

Finally, affiliation and learning motivations do not influence any citizenship practice. Figure 3 illustrates the final re-specified model with the influence relations.

Again, we found goodness-of-fit measures ($\chi^2 = 1483.91$; $d.f. = 617$; $p = 0.000$; $RMSR = 0.07$; $\chi^2/d.f. = 2.4$; $CFI = 0.9$; $TLI = 0.9$; $IFI = 0.9$; $PGFI = 0.7$; $PNFI = 0.7$; $RMSEA = 0.07$), and reliability ($\alpha > 0.8$; $CC > 0.7$), which attest to a valid model for explanation. Considering the measures and the final re-specified model, the sub-hypotheses H1a, H1b, H2a, H2b, H2e, H3a, H3b, H3e and H4b were confirmed.

Given the outcomes, the relation between motivations and citizenship practices is confirmed, however, it does not occur in a homogeneous way and is mainly explained by social justice, altruistic and selfish motivations.

Final remarks

We concluded that there are differences in citizen performance between volunteers and non-volunteers, whose former tend to have higher averages than the latter. Relationships were also found between volunteering and citizenship practices, explained mainly by social justice and altruistic motivations, at least in the field addressed in this study. The confirmation of such relation justifies promoting incentive policies for such activity. Still, it is possible to improve citizenship management and performance since we understand volunteers' motivations.

Based on our outcomes, we may think that volunteers with a focus on rewards that go beyond the personal spectrum and social

justice motivations is the profile that will deliver a greater citizenship performance in all spheres of citizenship (civil, political, social and environmental). In this sense, non-profit organizations that aim to support citizenship, in all its areas, must value volunteer workers with motivational profiles more focused on social justice and altruism, in their actions of recruitment and selection of human resources.

This is the profile people think of when the word "volunteer" is mentioned, oftentimes romantically outlined and moved by a more subjective rationality, which is responsible for the intensity, direction and persistence of efforts in favor of collective well-being and, therefore, citizenship. These are the volunteers who get involved in a bigger cause, who are eager to defend civil, political, social and environmental rights without forgetting their duties, which allow them to fight, discuss and get involved in public issues to seek collective well-being.

Furthermore, this study revealed an unexpected finding: volunteers with primarily selfish motivations were not necessarily less engaged in political and social citizenship practices. This challenges the conventional assumption that individuals driven by personal interests would exhibit lower levels of civic engagement. This result might be influenced by the Brazilian context, where historical and cultural factors may associate political and social participation with personal benefits. This raises a critical question: Could political and social citizenship in Brazil be inadvertently fostering a more self-oriented form of civic engagement?

Building upon the work of Penna, Carvalho, and Zanandrez (2022) and Brennan (2007), it's crucial to acknowledge that

increased participation does not automatically translate to improved civic outcomes. In some cases, it may even lead to unintended consequences, such as passivity or a focus on individual gain rather than collective good.

Future research should delve deeper into the relationship between selfish motivations and political and social citizenship in Brazil, exploring whether similar patterns exist in other contexts. This research will be crucial to understand the complexities of civic engagement and its impact on society.

To Piccoli and Godoi (2012), even in a subjective scenario of intentions and motivations in which volunteers will obtain some reward, they donate something of their own and have their arms and hands open, whether in favor of the happiness of others, or the fulfillment of helping improve the local community or achieving their own feeling of well-being.

In general, to think about a volunteer as an individual, unstable agent, with limited dedication, few resources and little stimulus to solve small and big problems seems to have, at first sight, little impact when we think about the structured and complex problems of society. However, when the outcomes of this individual's action are taken as a whole, they amount to significant numbers that influence or help meet the demands of society.

In democratic regimes, citizenship is a shared responsibility between institutions and individuals, with the citizen positioned as the focal point. Individuals are expected to participate equally and voluntarily in the development and creation of their communities. Volunteering empowers individuals to engage

in public spheres for the common good. As noted by Amorim and Cavalcante (2023), participation at various levels fosters democracy through the exercise of active citizenship. This active citizenship, in turn, provides greater opportunities for participation, creating what is referred to as the "boomerang effect."

All this considered, at least two knowledge gaps were filled: (1) empirical study relating volunteering and citizenship, as appointed by Musick and Wilson (2008), Smith and Stebbins (2016) and De Bie and Rose (2016); and (2) study about volunteering locally (Salamon et al., 2023; Smith, Stebbins and Grotz, 2016). Nevertheless, it is worth mentioning that, with the outcomes reached in this study, it is unwise to make irresponsible generalizations.

The choice of the religious segment for modeling, due to its representativeness in the Third Sector, may have influenced certain perceptions of citizenship, particularly those involving conflicts with specific religious dogmas, such as issues related to tolerance and human diversity. Additionally, the concentration of samples in the state of Paraíba may also have impacted the measurement of citizenship practices as well as the motivational profile of volunteerism, which could differ from profiles found in other geographic regions of Brazil.

Furthermore, the inclusion of respondents under 18 years old (but older than 14, in accordance with IBGE respondent profiles), despite their capacity to engage in civic actions, may have influenced the validation of certain citizenship practices, such as voting (PP3) and leadership with public and social purposes (PP5).

Therefore, it is necessary to expand the sample's scope to other regions of the country and to other areas of volunteerism and CSO activities, enabling comparative studies. Despite these limitations, this study highlights the effort to align with the national context and the novelty of these data on volunteerism, positioning itself as a closer Brazilian reference compared to foreign studies.

Therefore, for a greater expansion and complementation of the understanding about the relationship between volunteering and citizenship, further studies are necessary, developed in other realities, in other nations and in other segments of activity of the Third Sector.

It is also suggested that future studies also analyze with greater depth the relationship between altruistic motivation and environmental citizenship. Apparently, people who have environmental concerns may not be motivated by issues around the general conditions of life of human beings, which may be a paradox, given the environmental discourse of saving the planet.

Moreover, there has been evidence that selfish motivations may have some impact on civil citizenship practices. The p-value for this hypothesis was 0.49, as can be seen in Table 4. This is a threshold value, which does not allow, in a *lato sensu* view, taking this association as true. In this sense, it is necessary to conduct a specific study to better understand this result.

Finally, it is important to highlight that the concept of citizenship is collective and there is no good or bad citizen, except that some people are more active than others, either because they are more critical or are more aware of their

rights and duties, or because of their free will to choose to claim them or not. In addition, citizenship depends on people but also on other agents capable of intervening and meeting the existing demands of society in several economic

sectors both in the State and private enterprise. There must be ambience for the full exercise of citizenship: if everyone does what they have to do or at least a bit for the community, life in society will be better.

[I] <http://orcid.org/0000-0002-3495-596X>

Universidade Federal de Campina Grande, Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração. Campina Grande, PB/Brasil.
patricia.trindade@professor.ufcg.edu.br

[II] <https://orcid.org/0000-0003-1861-0459>

Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração. João Pessoa, PB/Brasil.
cavalcanteeduardo@gmail.com

Note

(1) Elster's concept of methodological individualism (1994).

References

- AMES, M. C. F. D. C.; SERAFIM, M. C. (2023). Múltiplos casos de voluntariado pró-vida numa abordagem ética neo-Aristotélica. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 27, n. 1, e210315. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210315.por>.
- AMORIM, A. F. A. (2018). *Semeando no voluntariado para colher cidadania: um estudo sobre motivações para o trabalho voluntário e atitudes cidadãs com voluntários da saúde no Estado da Paraíba*. Dissertação de mestrado. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba.
- ANDRENACCI, L. E. (2019). Um ensaio sobre a história da cidadania na América Latina a partir de uma perspectiva de longo prazo. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 17 (Especial), pp. 703-716. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395174321>.
- ARENDT, H. (1989). *Origens do totalitarismo*. São Paulo, Companhia das Letras.
- ARNSTEIN, S. R. (2002). Uma escada da participação cidadã. *Revista Participe*, v. 2, pp. 4-13.
- ARTERO, M.; AMBROSINI, M. (2022). Cidadania além do roteiro normativo: voluntariado de jovens imigrantes como uma prática de 'cidadania de baixo'. *Estudos de Cidadania*, v. 26, n. 2, pp. 203-220. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2022.2053504>.
- ATIF, Y.; CHOU, C. (2018). Cidadania digital: inovações na educação, prática e pedagogia. *Jornal de Tecnologia Educacional e Sociedade*, v. 21, n. 1, pp. 152-154.
- BERMAN, S. (1997). Sociedade civil e o colapso da República de Weimar. *Política mundial*, v. 49, n. 3, pp. 401-429.
- BEZJAK, S.; KLEMENČIČ, E. (2014). Aprender a cidadania ativa através do voluntariado no ensino básico obrigatório na Eslovénia. *Tradições*, v. 43, n. 3, pp. 51-65. DOI: <https://doi.org/10.3986/Traditio2014430304>.
- BINDER, M.; BLANKENBERG, A. K. (2016). Environmental concerns, volunteering and subjective well-being: Antecedents and outcomes of environmental activism in Germany. *Ecological Economics*, n. 124, pp. 1-16.
- BOBBIO, N. (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- BRENNAN, J. (2017). *Against democracy: new preface*. Princeton, Princeton University Press.
- ÇAKMAKLI, D. (2015). Cidadania ativa na Turquia: aprendendo cidadania em organizações da sociedade civil. *Estudos de Cidadania*, v. 19, n. 3-4, pp. 421-435. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2015.1006174>.
- CALDAS, P. T. (2020). *Relações entre voluntariado e cidadania à luz das motivações*. Tese de doutorado. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba.
- CALDAS, P. T.; CAVALCANTE, C. E. (2023). Praticando a cidadania: criação e validação de uma escala de mensuração. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 21, n. 4, e2022-0132.
- CARVALHO, J. M. (2016). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CARVALHO, I. M. M.; DOS SANTOS, M. E. P. (2020). Participação popular e gestão democrática – Salvador como metáfora. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 1033-1058. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4916>.
- CAVALCANTE, C. E. (2016). *Motivação de voluntários: teoria e prática*. Curitiba, Appris.

- CAVALCANTE, C. E.; SOUZA, W. J. de; MÓL, A. L. R. (2015). Motivação de voluntários: proposição de um modelo teórico. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 16, n. 1, pp. 124-156. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-69712015/administracao.v16n1p124-156>.
- CHENG, Y. D.; YU, J.; SHEN, Y.; HUANG, B. (2020). Coproduzindo respostas ao COVID-19 com organizações comunitárias: lições da província de Zhejiang, China. *Revisão da Administração Pública*, set/out., pp. 866-873. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13244>.
- CINTULOVÁ, L. L.; BEÑO, P. (2020). Atitudes dos jovens com menos de 30 anos em relação à Cidadania Ativa e ao Voluntariado. *Jornal da Polônia*, v. 12, pp. 123-137. DOI: <https://doi.org/10.36228/PJ.12/2020.8>.
- COMELLI, T. C. (2021). Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 677-695. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5110>.
- COSTA, M. C. C. (2009). Direitos humanos, cidadania e liberdade de expressão. *Revista Comunicação & Educação*, v. 2, pp. 53-60.
- DAGNINO, E. (2004). "Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?" In: MATO, D. *Cidadania e políticas da sociedade civil em tempos de globalização*. Caracas, FACES.
- DARLING, J. (2017). Atos, ambiguidades e o trabalho de contestar a cidadania. *Estudos de Cidadania*, v. 21, n. 6, pp. 727-736. DOI: [10.1080/13621025.2017.1341658](https://doi.org/10.1080/13621025.2017.1341658).
- DE BIE, M.; ROOSE, R. (2016). Voluntarismo e cidadania: uma resposta a Lena Dominelli. *Fundamentos da Ciência*, v. 21, n. 2, pp. 399-403. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10699-014-9400-0>.
- DEVEREUX, P. (2008). Voluntariado internacional para o desenvolvimento e a sustentabilidade: paternalismo ultrapassado ou uma resposta radical à globalização? *Desenvolvimento na Prática*, v. 18, n. 3, pp. 357-370. DOI: <https://doi.org/10.1080/09614520802030409>.
- ELSTER, J. (1994). *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- FERRAZ, T. V.; CALDAS, P. T.; CAVALCANTE, C. E. (2020). Voluntariado e cidadania: evidências empíricas do impacto positivo no Brasil. *Revista Base – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, v. 18, pp.159-193. DOI: <https://doi.org/10.4013/base.2021.182.01>.
- GANZEVOORT, W.; VAN DEN BORN, R. J. (2020). Entendendo a ação dos cidadãos pela natureza: o perfil, as motivações e as experiências dos voluntários holandeses da natureza. *Jornal de Conservação da Natureza*, v. 55, 125824. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2020.125824>.
- GUARINELLO, N. L. (2016). "Cidades-estado na Antiguidade Clássica". In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. *História da cidadania*. São Paulo, Contexto.
- HADJICHAMBIS, A. Ch. et al. (ed.) (2020). Conceituando a cidadania ambiental para a educação do século 21. *Discursos Ambientais na Educação Científica 4*. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-20249-1_1.
- HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre, Bookman.
- HOSKINS, B. L. (2006). *Projeto de quadro relativo aos indicadores para a cidadania ativa*. Ispra, Crell.
- HOSKINS, B. L.; MASCHERINI, M. (2009). Medindo a cidadania ativa através do desenvolvimento de um indicador composto. *Pesquisa de Indicadores Sociais*, v. 90, n. 3, pp. 459-488.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019a). *Outras formas de trabalho 2018 - PNAD Contínua*. Brasília, IBGE.
- _____. (2019b). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016*. Brasília, IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101647>.
- _____. (2022). *Outras formas de trabalho 2018 – Pnad Contínua*. Brasília, IBGE.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Brasília, Ipea*. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf.
- _____. (2019; 2024). *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/2796-pb6mapaversaodivulgacao.pdf>. Acesso em: 4 fev 2025.
- _____. (2021). *Mapa das organizações da Sociedade Civil. Policy Brief – Em questão: evidências para políticas públicas*. Brasília, n. 6.
- _____. (2023). *Indicadores. Total de OSC, Brasil, 2010-2023*. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/indicadores>. Acesso em: set 2024.
- ISIN, E. F.; SAWARD, M. (ed). (2013). *Promulgação da cidadania europeia*. Cambridge, Imprensa da Universidade de Cambridge.
- JIANG, D.; HOSKING, D.; BURNS, R.; ANSTEY, K. J. (2019). O voluntariado beneficia a satisfação com a vida ao longo de 4 anos: o papel moderador do tamanho da rede social. *Jornal Australiano de Psicologia*, v. 71, n. 2, pp. 183-192. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajpy.12217>.
- JIANG, D., KALLIO, K. P.; WOOD, B. E.; HÄKLI, J. (2020). Cidadania vivida: conceituando um campo emergente. *Estudos de cidadania*, v. 24, n. 6, pp. 713-729.
- JØRGENSEN, F. A.; JØRGENSEN, D. (2021). Ciência cidadã para a cidadania ambiental. *Biologia da Conservação*, v. 35, n. 4, pp. 1344-1347. DOI: <https://doi.org/10.1111/cobi.13649>.
- KANG, S. C.; NESBIT, R.; BRUDNEY, J. L. (2020). Uso voluntário do governo local: uma explicação sobre a dependência de recursos e os custos de transação. *Revisão da Administração Pública*, pp. 806-817. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13320>.
- KENNY, S.; TAYLOR, M.; ONYX, J.; MAYO, M. (2015). *Desafiando o terceiro setor: perspectivas globais para a cidadania ativa*. Bristol, Imprensa de Política.
- LARSON, L. R.; COOPER, C. B.; FUTCH, S.; SINGH, D.; SHIPLEY, N. J.; DALE, K.; TAKEKAWA, J. Y. (2020). As diversas motivações dos cientistas cidadãos: a ênfase na conservação cresce à medida que a participação voluntária progride? *Conservação Biológica*, n. 242. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108428>.
- LEE, C. (2022). Quais organizações voluntárias funcionam como escolas de democracia? Engajamento cívico em organizações voluntárias e participação política. *Voluntas*, v. 33, pp. 242-255. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00259-w>.
- LEITE, L. M. P. (2019). *Espiritualidade em prol das práticas cidadãs: um estudo sobre voluntários informais no Estado da Paraíba*. Dissertação de Mestrado. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba.
- LIE, M.; BAINES, S.; WHEELLOCK, J. (2009). Cidadania, voluntariado e envelhecimento ativo. *Política e Administração Social*, v. 43, n. 7, pp. 702-718. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2009.00690.x>.
- LOPES-JR, D. S.; ZUKOWSKY-TAVARES, C.; CARDOSO, T. S. G.; MILANI FILHO, M. A. F. (2023). Escala de Comportamento Ético no Trabalho (EBAW): construção e evidência de validade. *Revista Psicologia: Organização e Trabalho*, v. 23, n. 1, pp. 2365-2372. DOI: <https://doi.org/10.5935/rpot/2023.1.23683>.

- LOUGH, B. J. (2019). Voluntariado e medidas de desenvolvimento humano. *CSD Research Brief*, n. 19-28. St. Louis, Universidade de Washington, Centro de Desenvolvimento Social.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MILLIGAN, C.; FYFE, N. R. (2005). Preservando o espaço para voluntários: explorando os vínculos entre organizações voluntárias de bem-estar, voluntariado e cidadania. *Estudos Urbanos*, v. 42, n. 3, pp. 417-433. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500034884>.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA (2019). *Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado – Pátria Voluntária*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/patriavoluntaria>.
- MORAIS, D. B.; OGDEN, A. C. (2011). Desenvolvimento inicial e validação da escala de cidadania global. *Revista de Estudos em Educação Internacional*, v. 15, n. 5, pp. 445-466. DOI: <https://doi.org/10.1177/1028315310375308>.
- MUSICK, M. A.; WILSON, J. (2008). *Voluntários: um perfil social*. Bloomington, Imprensa da Universidade de Indiana.
- NAÇÕES UNIDAS (2020). *UNV – Programa de Voluntários das Nações Unidas. O que são Direitos Humanos?* Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>.
- PANDOLFI, D. C. (1999). "Percepção dos direitos e participação social". In: PANDOLFI, D. C. et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, FGV.
- PENNA, C.; CARVALHO, P. D. D.; ZANANDREZ, P. (2023). Entre procedimento e substância: participação política e sentidos da democracia. *Opinião Pública*, v. 28, pp. 678-715.
- PICCOLI, P.; GODOI, C. K. (2012). Motivação para o trabalho voluntário contínuo: uma pesquisa etnográfica em uma organização espírita. *Organizações & Sociedade*, v. 19, n. 62, pp. 399-415. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302012000300002>.
- PORTAL BRASIL (2017). *Programa Nacional de Voluntariado – Viva Voluntário*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/patriavoluntaria>.
- PUTNAM, R. D. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV.
- SALAMON, L. M.; HADDOCK, M. A.; TOEPLER, S. (2023). Conceituando, medindo e teorizando o Terceiro Setor: incorporando desenvolvimentos estatísticos e metodológicos aguardando uma aceitação acadêmica mais ampla. *Voluntas: Revista internacional de organizações voluntárias e sem fins lucrativos*, v. 34, pp. 115-125. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-022-00468-5>.
- SANTOS, W. G. (1987). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus.
- SENNETT, R. (2009). *A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro, Record.
- SILVA, C. E. G. (2010). Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 6, pp. 1301-1325. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600003>.
- SMITH, M. B.; LAURIE, N. (2011). Voluntariado internacional e desenvolvimento: cidadania global e profissionalização neoliberal hoje. *Transações do Instituto de Geógrafos Britânicos*, v. 36, n. 4, pp. 545-559. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2011.00436.x>.
- SMITH, D. H.; PUYVELDE, S. V. (2016). "Teorias do associativismo e do voluntariado". In: SMITH, D. H.; STEBBINS, R. A.; GROTZ, J. (ed.). *O manual Palgrave de voluntariado, participação cívica e associações sem fins lucrativos*. Londres, Palgrave Macmillan.

- SMITH, D. H.; STEBBINS, R. A. (2016). "Conclusões e perspectivas futuras". In: SMITH, D. H.; STEBBINS, R. A.; GROTZ, J. (ed.). *O manual Palgrave de voluntariado, participação cívica e associações sem fins lucrativos*. Londres, Palgrave Macmillan.
- SMITH, D. H.; STEBBINS, R. A.; GROTZ, J. (2016). *O manual Palgrave de voluntariado, participação cívica e associações sem fins lucrativos*. Londres, Palgrave Macmillan.
- STUKAS, A. A. et al. (2016). Motivações para o voluntariado e suas associações com o bem-estar dos voluntários. *Trimestral do Setor Voluntário e Sem Fins Lucrativos*, v. 45, n. 1, pp. 112-132. DOI: <https://doi.org/10.1177/0899764014561122>.
- UM – United Nations (2020). *UNV – Programa de Voluntários das Nações Unidas. O que são Direitos Humanos?* Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>.
- VELOSO, G. R. (2006). *Clientelismo: uma instituição política brasileira*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- WILSON, J. (2000). Voluntariado. *Revisão Anual de Sociologia*, v. 26, pp. 215-240. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.215>.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Caio Cesar Martino,
e-mail: caiomartino@hotmail.com

Received: September 4, 2024
Approved: December 30, 2024

“Pequenas ações, grandes resultados”: relações entre voluntariado e cidadania

“Small actions, great results”: relationships
between voluntarism and citizenship

Patrícia Trindade CALDAS [I]
Carlos Eduardo CAVALCANTE [II]

Resumo

Este estudo se baseia em avanços da teoria da cidadania e do modelo de motivação voluntária para investigar a tese de que os voluntários são propensos a terem maior atuação cidadã do que os não voluntários, estimulados pelas motivações: quanto mais próximos estão das motivações altruístas, mais preocupados estão com as questões coletivas e com a cidadania. O objetivo deste estudo é compreender as relações entre voluntariado e cidadania à luz da motivação. Para tanto, realizamos um estudo quantitativo com três amostras de 541, 347 e 366 sujeitos, utilizando estatística descritiva e inferencial, além de modelagem de equações estruturais. Os resultados confirmam a existência de relações entre o voluntariado e as práticas de cidadania, justificando políticas de incentivo para essa atividade.

Palavras-chave: voluntariado; cidadania; motivação; modelagem; escala de mensuração.

Abstract

This study draws on advances in citizenship theory and the volunteer motivation model to examine the thesis that volunteers are likely to have greater civic action than non-volunteers, stimulated by the motivations that guide their behavior: the closer they are to altruistic motivations, the more concerned they are with collective issues and the practice of citizenship. This study aims to understand the relationships between voluntarism and citizenship in light of motivation. We conducted a quantitative study with three samples of 541, 347, and 366 subjects, and used descriptive and inferential statistics, as well as structural equation modeling. The results confirm the existence of relationships between voluntarism and citizenship practices, justifying policies to encourage this activity.

Keywords: voluntarism; citizenship; motivation; modeling; measurement scale.



Introdução

A volatilidade e a heterogeneidade de demandas e problemas de uma sociedade desafiam o Estado e a gestão social a explorarem uma série de abordagens e estratégias para alcançar o bem-estar social de maneira democrática. Se quisermos democratizar uma sociedade, seria benéfico incentivar a participação civil em seu entorno. Essa perspectiva oferece uma nova forma de pensar as relações de interação entre agentes públicos e usuários cidadãos na responsabilidade sobre questões públicas e comunitárias: os agentes não são vistos como os únicos provedores de bens e serviços públicos e se espera que os cidadãos se comportem de forma mais ativa em termos de cidadania.

Parece que o voluntariado pode ser uma prática alternativa e promissora que pode promover a participação dos indivíduos nas questões coletivas, e assim fomentando, assim, a cidadania. Essa prática tem o potencial de conectar indivíduos com o coletivo e com as comunidades, desenvolvendo habilidades cívicas, promovendo inovação social e oportunidades de participação ativa na solução de problemas coletivos (De Bie e Rose, 2016).

O voluntariado é entendido como um esforço não obrigatório e não remunerado financeiramente, realizado por um indivíduo com a intenção de beneficiar outra pessoa ou outro grupo (Smith e Puyvelde, 2016), contribuindo com a sociedade e atuando prioritariamente no Terceiro Setor – que engloba indivíduos e organizações privadas que buscam o bem-estar coletivo e, com isso, fomentam a cidadania.

Por sua vez, a cidadania está associada aos direitos e deveres dos indivíduos referentes a três poderes: o civil, que possibilita a

vida em sociedade; o político, que promove a participação das pessoas no governo; e o social, que garantem a justiça social. Tal divisão é abordada pela teoria clássica de Marshall (1967). No entanto, ao longo do tempo, novas demandas implicaram novos direitos e deveres associados à cidadania ambiental, à era digital, à diversidade, à tolerância, à integridade humana, ao papel dos cidadãos consumidores, entre outras questões que excedem a clássica divisão de Marshall.

Ampliar a participação cidadã no local onde vive tem sido considerado um dos maiores desafios enfrentados pelas lideranças políticas atualmente, dado o baixo nível de interesse dos indivíduos em questões públicas e coletivas (Lie, Baines e Wheelock, 2009). De todas as formas de estímulo, o voluntariado tem sido visto como uma das atividades em que as noções de cidadania podem ser revigoradas (Bezjak e Klemenčič, 2014; Putnam, 2006). Países como o Brasil e o Reino Unido acreditam firmemente nessa conexão, promovendo políticas públicas como o Programa Nacional de Voluntariado (Portal Brasil, 2017), o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (Ministério da Cidadania, 2019) e o Serviço Nacional de Cidadania (NCS). As Nações Unidas (2020) também veem o voluntariado como uma forma poderosa de envolver as pessoas em uma frente de progresso mundial.

Não encontramos evidências empíricas diretas, quantitativas e contextualizadas no Brasil ou voltadas para uma contextualização mais local (no espaço onde vivem) que demonstrem a ligação entre voluntariado e práticas de cidadania. Buscamos, no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e na base de pesquisa Scopus, estudos que utilizassem os termos

volunt, citizenship, scale, and measure** e encontramos apenas estudos conceituais que faziam conexões superficiais entre voluntariado e cidadania, sem demonstrarem quantitativamente essa conexão. Também encontramos alguns estudos que mostraram uma conexão entre o voluntariado e uma ou algumas práticas específicas de cidadania, mas eles não abrangeram todas as esferas da cidadania definidas por Marshall (civil, política e social) ou suas expansões (práticas mais difusas e transversais).

Smith, Stebbins e Grotz (2016) afirmam que o voluntariado e a cidadania têm sido tendências de estudos para o campo teórico global. Kenny et al. (2015) também sugerem a necessidade de pesquisas mais específicas sobre essa relação, alegando haver riscos de superestimar os efeitos positivos do Terceiro Setor sobre a cidadania ativa, por se tratar de um setor muito diverso. Nesse sentido, este estudo teve como objetivo compreender a relação entre o trabalho voluntário e as práticas de cidadania, à luz das motivações que impulsionam os voluntários. Parte-se da tese de que os voluntários são mais propensos a participar e se engajar em práticas de cidadania do que os não voluntários, especialmente aqueles motivados por razões altruístas. Pode-se supor que quanto mais próximos eles estão das motivações altruístas, mais preocupados estão com as questões coletivas e com a prática da cidadania.

Metodologicamente, realizamos um estudo quantitativo com três amostras de sujeitos de pesquisa: uma com 541 voluntários; uma com 347 não voluntários; uma com 366 voluntários religiosos. Utilizou-se a estatística descritiva e inferencial, bem como a modelagem de equações estruturais para as análises dos dados. Embora a cidadania seja um construto difícil de mensurar devido à complexidade

inerente ao seu conceito, validamos e utilizamos uma escala de mensuração que mede as práticas de cidadania no nível individual de análise – abrangendo as esferas civil, política, social e ambiental – e que pode ser utilizada como ferramenta de gestão estratégica, moldando políticas e práticas de incentivo e ação com vistas à cidadania.

Este estudo contribui para o crescente corpo de pesquisas sobre voluntariado e Terceiro Setor no Brasil. Ele fornece *insights* sobre as motivações dos voluntários e a relação entre voluntariado e práticas de cidadania. Essas informações podem ser usadas para desenvolver políticas e programas que promovam o voluntariado e o engajamento cívico.

No contexto brasileiro, antes deste estudo, evidências significativas sobre a relação entre voluntariado e cidadania foram encontradas principalmente nas pesquisas de Amorim (2018), Ferraz, Caldas e Cavalcante (2020) e Leite (2019). Embora esses estudos demonstrem uma associação positiva, eles reconhecem limitações em sua medição da cidadania. Este estudo visa abordar essas limitações, utilizando uma escala que avalia de forma mais abrangente o construto cidadania.

A cidadania é um dos efeitos desejados pelas administrações públicas e pelas gestões sociais. O estudo da relação entre voluntariado e cidadania justifica políticas de incentivo ao associativismo de base voluntária que apoiem a prestação de serviços públicos e envolvam os cidadãos na procura de soluções coletivas e de bem-estar. Também é importante destacar que, devido ao potencial de crescimento e ao papel socioeconômico do voluntariado (Ipea, 2018), é necessário compreender melhor o voluntariado para apoiar sua operacionalização e sua gestão. Dilemas típicos do trabalho voluntário

apresentam desafios diários, como problemas relacionados à alta rotatividade de pessoal, ao recrutamento, ao comprometimento, entre outros (Stukas et al., 2016). Os estudos sobre a motivação dos voluntários podem subsidiar a gestão do trabalho voluntário em prol da cidadania, confirmando os tipos de perfil de motivação que proporcionam melhor desempenho na cidadania.

Fundamentação teórica

Cidadania: conceitos e noções gerais

A cidadania, tal como definida por Carvalho (2016), reflete a relação de um indivíduo com o Estado (lealdade para com ele) e com a Nação (identificação para com ela), suscitando a reflexão sobre o seu lugar na sociedade. Essa definição de cidadania incorpora um caráter público, impessoal. Trata-se de um espaço privilegiado para que a ação coletiva construa projetos em direção a objetivos compartilhados para o futuro (Guarinello, 2016).

Dada a natureza dinâmica da vida social, o próprio conceito de cidadania evolui atravessando o tempo e o espaço. Sua definição é moldada por contextos históricos e culturais, diversas demandas sociais, epistemologias predominantes e cenários políticos. Embora os ideais de cidadania participativa tenham apelo universal, sua interpretação e implementação variam significativamente entre diferentes sociedades e períodos históricos (Costa, 2009).

Marshall (1967), uma figura seminal nos estudos de cidadania, examinou a compatibilidade entre a igualdade de participação na sociedade e as desigualdades embutidas na

estrutura de classes em uma ordem capitalista, com base na igualdade jurídica dos direitos individuais. Ele conceituou a cidadania como um *status* concedido àqueles que são membros de uma sociedade, que se envolvem integralmente na comunidade nos termos de igual respeito aos direitos e às obrigações, classificados em três dimensões principais: direitos civis (liberdade de expressão, religião, etc.), direitos políticos (voto, participação) e direitos sociais (acesso à educação, à saúde). Essa estrutura enfatiza a importância da igualdade de direitos e obrigações para todos os membros de uma sociedade participarem plenamente da vida cívica.

Os direitos civis abrangem as liberdades de movimento, expressão, fé e acesso à justiça, sendo fundamentais para a liberdade individual. Esses direitos devem ser reconhecidos e defendidos pela sociedade e pelo Estado. Os direitos políticos capacitam os indivíduos para participar da governança pública, seja como membros ou servidores eleitos, com autoridade política, seja como eleitores. Os direitos sociais focam a justiça social e visam mitigar as disparidades econômicas e garantir o acesso equitativo aos recursos e as oportunidades.

O conceito de cidadania evoluiu significativamente com o passar do tempo, abrangendo um espectro mais amplo de direitos e responsabilidades. Novas discussões incluem questões relacionadas aos direitos de grupos específicos (Dagnino, 2004), ao surgimento da cidadania global (Arendt, 1989; Artero e Ambrosini, 2022) e da cidadania ambiental (Hadjichambis e Reis, 2020; Jørgensen e Jørgensen, 2021), à ascensão da cidadania digital (Atif e Chou, 2018) e às considerações éticas em torno dos avanços na ciência e na tecnologia (Bobbio, 1992).

Além disso, o discurso em torno da cidadania mudou para um modelo mais ativo e engajado. Embora o foco tradicional fosse nos "detentores de direitos", os debates contemporâneos enfatizam a importância da participação ativa dos cidadãos na vida pública (Çakmaklı, 2015; Hoskins, 2009; Hoskins e Mascherini, 2009). Isin e Saward (2013) expandem ainda mais esse conceito com a noção de "cidadania ativista", em que os indivíduos, independentemente de seu *status* legal, podem fazer valer seus direitos e participar de mudanças sociais e políticas (ver também Darling, 2017).

No contexto brasileiro, especificamente, a compreensão da cidadania requer a consideração do conceito de "cidadania regulada" de Santos (1987). O autor argumenta que a cidadania, no Brasil, não se baseia em princípios universais de participação política, mas sim na estratificação ocupacional determinada por normas legais. Nessa perspectiva, o Estado define quem é ou não cidadão pela profissão que exerce. Esse sistema, afirma ele, perpetua a desigualdade, a injustiça e a violência, levantando questões sobre quem realmente possui o direito aos direitos (Dagnino, 2004).

Embora o modelo sequencial de cidadania (civil, política e social) de Marshall (1967) possa não refletir perfeitamente a experiência latino-americana, ele fornece uma estrutura valiosa

para analisá-la (Andrenacci, 2019). Na América Latina, a participação política muitas vezes precedeu a plena realização dos direitos civis e sociais. Apesar desse desvio, a expansão dos direitos políticos desempenhou um papel crucial na condução do progresso social e econômico.

Para enfrentar os desafios persistentes da baixa participação cívica e social no Brasil e na América Latina, Andrenacci (2019) enfatiza a necessidade de priorizar a cidadania nas agendas de políticas públicas. A promoção de sistemas políticos legítimos e inclusivos é essencial para o desenvolvimento contínuo de uma cidadania mais equitativa e participativa.

Diante de todas as ampliações expostas, observa-se que a cidadania pode abranger um quadro de referência complexo e aberto. Contudo, embora o conceito de cidadania seja amplamente utilizado, muitas vezes carece de uma definição clara e consistente (Morais e Ogden, 2011). Para colmatar essa lacuna, desenvolvemos uma escala para medir as práticas de cidadania (ver validação em Caldas e Cavalcante, 2023). Com base na estrutura de Marshall e com foco em ações individuais e locais, identificamos 17 variáveis em quatro dimensões: civil, política, social e ambiental (Quadro 1). Essa escala fornece uma ferramenta valiosa para a pesquisa quantitativa sobre cidadania na América Latina.

Quadro 1 – Dimensões das práticas de cidadania

Dimensão	Descrição
Práticas Cíveis (CP)	Representam os esforços dos indivíduos para promover relações civilizadas e liberdades individuais necessárias para a vida social.
Práticas Políticas (PP)	Demonstram a participação dos indivíduos no exercício do poder político ou na governança da sociedade.
Práticas Sociais (PS)	Focam na justiça social e nos direitos e deveres que garantem condições mínimas de segurança e bem-estar, particularmente para os desfavorecidos e oprimidos.
Práticas Ambientais (PA)	Demonstram a participação dos indivíduos na promoção do desenvolvimento sustentável e a preocupação com o meio ambiente.

Fonte: adaptação de Caldas (2020) e Caldas e Cavalcante (2023).

Na escala de práticas de cidadania, houve a preocupação em mensurar comportamentos concretos que exemplificassem a cidadania ativa e participativa no cotidiano da vida dos indivíduos. Intencionalmente, mudamos o foco de conceitos teóricos abstratos para ações observáveis – o que os indivíduos realmente fazem, em vez de apenas suas crenças ou opiniões. Essa abordagem se alinha estreitamente com o conceito de “cidadania vivida”, enfatizando como a cidadania é experimentada e promulgada em ambientes do mundo real (Kallio, Wood e Häkli, 2020).

Todas as dimensões descritas no Quadro 1 representam focos de atuação para o trabalho voluntário e o Terceiro Setor. O voluntariado é amplamente reconhecido por seu potencial para promover o engajamento cívico, oferecendo oportunidades para o envolvimento ativo da comunidade e apoiando iniciativas que contribuem para o bem-estar coletivo. A seção a seguir explora melhor essa relação.

Voluntariado e cidadania: relações e hipóteses de pesquisa

Embora se saiba que a promoção da cidadania depende de vários agentes, o envolvimento de cada indivíduo nas questões da comunidade é essencial para o desenvolvimento local (Putnam, 2006). Assim, o voluntariado tem sido defendido como uma opção para a sociedade civil participar do desenvolvimento do mundo de forma ativa (Dagnino, 2004; Sennett, 2009).

De acordo com Çakmaklı (2015), o voluntariado e a participação em organizações da sociedade civil (OSCs) promovem mudanças em várias dimensões da cidadania ativa, particularmente na forma como a cidadania é aprendida e praticada na Turquia. Para Ames e Serafim (2023), ao longo de sua experiência, os voluntários aprendem virtudes como prudência, temperança, coragem e esperança. Essas virtudes são percebidas como bases para saber como abordar, aconselhar, julgar ou conter o

juízo e ajudar os cidadãos a equilibrarem as prioridades atuais e as expectativas futuras. Bezjak e Klemenčič (2014) consideram o voluntariado uma nova dimensão de cidadania, enquanto Putnam (2006, p. 104) afirma que, quando vinculado à prática associativa, o voluntariado instila nos indivíduos hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público.

Para Smith e Laurie (2011), o voluntariado pode promover a equidade global, promovendo a justiça social em diferentes partes do mundo, aumentando, assim, a cidadania global. Artero e Ambrosini (2022) afirmam que, por meio do voluntariado, os imigrantes percebem tanto seu pertencimento quanto sua cidadania, de maneira que desafiam as políticas restritivas de pertencimento e as concepções tradicionais de cidadania. Dessa forma, o voluntariado torna-se um importante suporte para o papel ativo da cidadania na sociedade civil e, ao lado dos demais agentes, essa atividade impacta diretamente na formação dos jovens e de seus valores, aumentando seu interesse pelo meio ambiente e pela sociedade em que vivem (Cintulová e Beňo, 2020).

Apesar dessas evidências, algumas correntes de pensamento são contrárias aos efeitos positivos de tal relação. De acordo com Bezjak e Klemenčič (2014), duas dificuldades inter-relacionadas surgem da equação. A primeira está relacionada ao grau em que as preocupações privadas ou interesses individuais podem ser traduzidos em questões coletivas. A segunda está relacionada ao fato de que as ações de cidadania não dependem apenas do que os indivíduos decidem fazer ou não fazer, como é o caso das ações de voluntariado. De acordo com Milligan e Fyfe (2005), o aumento da profissionalização dos voluntários pode

influenciar na desconexão com as comunidades locais ou na desvalorização dos cidadãos, gerando formas mais passivas de cidadania e sacrificando o potencial crítico e transnacional das Organizações Não Governamentais (ONGs). Kenny et al. (2015) também alertam para generalizações sobre o impacto positivo do Terceiro Setor na cidadania ativa: o Terceiro Setor está mais presente e ativo nas questões de democracia, direitos humanos e justiça social? Ou as organizações do Terceiro Setor estão sendo cooptadas para a agenda neoliberal e atuando como subcontratadas do Estado?

Apesar de serem fatos que podem ocorrer, por serem inerentes a qualquer ação humana, não é possível generalizá-los ou negligenciar os benefícios que tal setor e esse tipo de trabalho têm acarretado. De acordo com o Ipea (2018, 2023), o Terceiro Setor desempenha papéis social e econômico significativos no Brasil, que registrou 879.326 organizações da sociedade civil em 2023, um aumento de 7,8% em relação a 2021. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2022), a taxa de voluntariado no Brasil também segue uma tendência crescente: em 2022, 7,3 milhões de pessoas realizaram trabalho voluntário, um aumento de 603 mil pessoas entre 2019 e 2022.

Estudos como o de Lough (2019) encontraram correlações entre o voluntariado (formal e informal) e sete categorias de desenvolvimento humano: 1) desenvolvimento humano geral; 2) renda; 3) pobreza; 4) desigualdade humana; 5) desenvolvimento de gênero e desigualdade de gênero; 6) emprego e participação na força de trabalho; e 7) educação. Devereux (2008) também argumenta que o voluntariado pode aumentar a conscientização

e o compromisso de combater as relações desiguais de poder existentes e as causas profundas da pobreza, da injustiça e do desenvolvimento insustentável.

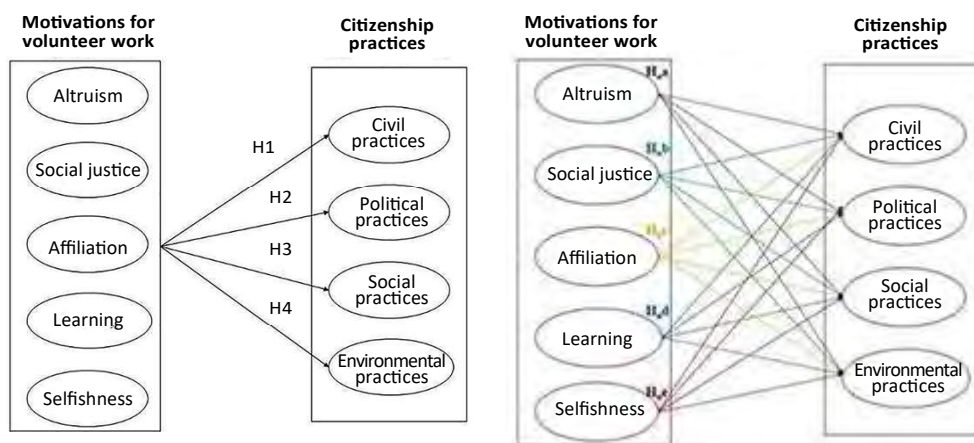
Para analisar a relação entre o voluntariado e a cidadania, optou-se por mensurar o construto do voluntariado a partir de suas motivações, pois elas levam a qualquer tipo de comportamento humano (Musick e Wilson, 2008), incluindo as ações cidadãs. E, do ponto de vista do voluntário, suas motivações são diferentes das motivações do trabalhador formal (Cavalcante, Souza e Mól, 2015).

Para Cavalcante, Souza e Mól (2015) e Cavalcante (2016) existem cinco fatores (altruísta, justiça social, afiliação, aprendizagem, egoísmo) que identificam as motivações do trabalho voluntário, dispondo-as em uma relação hierárquica. O perfil “altruísta” caracteriza um

voluntário com consciência societal, que mostra preocupação com causas mais universais. O fator “justiça social” retrata as motivações dos indivíduos que anseiam por construir a cidadania e reduzir as desigualdades. O perfil de “afiliação” refere-se a pessoas que desejam ingressar em um grupo focado no bem-estar social, fomentando relações sociais e amizades. O perfil “aprendizagem” descreve sujeitos que aspiram ao autodesenvolvimento, estimulando seu intelecto. Finalmente, o fator “egoísta” diz respeito ao indivíduo que busca com maior intensidade sua satisfação e promoção pessoal.

Com base nessas perspectivas, argumenta-se que quanto mais próximo das motivações altruístas, mais os voluntários se preocupam com as questões mais coletivas e, consequentemente, maior é a probabilidade de realizarem práticas de cidadania (Figura 1).

Figura 1 – Modelo teórico e hipóteses de pesquisa



Fonte: autoria própria.

De acordo com a Figura 1, em tese, as motivações levam os indivíduos a práticas de cidadania. Com essa premissa, surgem quatro hipóteses de estudo, relacionando os fatores de motivação (altruísmo, justiça social, filiação, aprendizagem, egoísmo) a cada uma das dimensões das práticas de cidadania (civil, política, social e ambiental). No entanto, com base na construção teórica e na interdependência de fatores, espera-se que os cinco perfis motivacionais repercutam de maneira parecida em relação às consequências em cidadania, atuando em bloco, gerando sub-hipóteses para este estudo.

Quanto à relação específica entre motivações para o trabalho voluntário e as práticas de cidadania civil, as pessoas podem ser motivadas a praticar o voluntariado para conhecer, acessar e lutar pelos direitos civis, estes ligados ao "eu" e às liberdades individuais que proporcionam relações civilizadas. Esses direitos e

deveres dão voz às pessoas, tornando-as agentes de intervenção, reconhecidas e respeitadas em sua comunidade.

Dessa forma, Jiang et al. (2018) afirmam que o voluntariado proporciona bem-estar em relação à vida e à sociedade, muda os objetivos de vida, reorienta os papéis sociais e conecta pessoas desconhecidas. De acordo com Musick e Wilson (2008), isso ocorre porque o trabalho voluntário envolve as pessoas mais intensamente na vida institucional das organizações sem fins lucrativos, ensina-lhes habilidades cívicas e aumenta sua consciência sobre seus direitos. No Brasil, desde a ditadura de 1964, que reprimiu direitos civis como a liberdade de expressão, houve um renascimento dos movimentos civis populares e o surgimento de ONGs voltadas para a disseminação de noções de cidadania, motivando voluntários a lutar e a defender os direitos civis e políticos (Silva, 2010). Diante de tais evidências, a primeira hipótese a ser testada por este estudo é:

H1: As motivações para o trabalho voluntário fomentam práticas civis de cidadania.

H1a: As motivações altruístas promovem práticas civis de cidadania.

H1b: As motivações de justiça social promovem práticas civis de cidadania.

H1c: As motivações de afiliação promovem práticas civis de cidadania.

H1d: As motivações de aprendizagem promovem práticas civis de cidadania.

H1e: As motivações egoístas promovem práticas civis de cidadania.

No campo das práticas políticas, os voluntários podem ser motivados por estes fatores: defesa e luta por direitos políticos; participação na governança pública; tomada de decisão sobre os rumos das cidades; participação na produção e no uso do espaço público; escolhas; e deliberação, contestação e transformação de desigualdades e injustiças (Comelli, 2021). O voluntariado é uma oportunidade de engajamento no

debate político por meio de conselhos, comitês, assembleias públicas, orçamentos participativos, Plano Diretor, entre outras formas de participação pública (Arnstein, 2002; Carvalho e Santos, 2020). Para Lee (2022), as organizações voluntárias que buscam missões sociais são mais propensas a facilitar a participação política. Kang, Nesbit e Brudney (2020) compreendem que os voluntários podem ajudar os órgãos públicos a

compreenderem as necessidades dos cidadãos de forma mais eficaz, apoiando a prestação de serviços públicos, aumentando a familiaridade

cívica com os recursos naturais da região em que vivem e adaptando os serviços coletivos às necessidades locais. Assim, a segunda hipótese é:

H2: As motivações para o trabalho voluntário fomentam práticas políticas de cidadania.

H2a: As motivações altruístas promovem práticas políticas de cidadania.

H2b: As motivações de justiça social promovem práticas políticas de cidadania.

H2c: As motivações de afiliação promovem práticas políticas de cidadania.

H2d: As motivações de aprendizagem promovem práticas políticas de cidadania.

H2e: As motivações egoístas fomentam práticas políticas de cidadania.

No que se refere à relação entre o voluntariado e a cidadania no aspecto social, de acordo com Lie, Baines e Wheelock (2009), o voluntariado é um meio de melhorar o bem-estar econômico e social de indivíduos, famílias e comunidades. No combate à Covid-19, o apoio de voluntários em diversos serviços sociais foi de fundamental importância, em ações

como: arrecadação de doações e insumos para controle da epidemia; prestação de serviços especializados para ajudar pessoas em condições de vulnerabilidade; e apoio a pesquisas e testes para vacinas, entre outros (Cheng et al., 2020). Os voluntários trabalham para melhorar suas comunidades, ajudando os menos afortunados. Assim, nossa terceira hipótese é:

H3: As motivações para o trabalho voluntário fomentam práticas sociais de cidadania.

H3a: As motivações altruístas promovem práticas sociais de cidadania.

H3b: As motivações de justiça social promovem práticas sociais de cidadania.

H3c: As motivações de afiliação promovem práticas sociais de cidadania.

H3d: As motivações de aprendizagem promovem práticas sociais de cidadania.

H3e: As motivações egoístas fomentam práticas sociais de cidadania.

Por fim, o aumento da preocupação com o desenvolvimento sustentável e a discussão sobre a defesa dos direitos ambientais têm motivado a prática do voluntariado. Para Ganzevoort e Van den Born (2020, p. 1), “[...] o cuidado e a proteção da natureza estão inextricavelmente ligados aos esforços dos voluntários”. De acordo com Larson et al. (2020), as motivações

orientadas para a conservação são mais importantes e crescem à medida que a participação voluntária progride. No entanto, Binder e Blankenberg (2016) demonstram que as preocupações ambientais levam a uma maior propensão ao voluntariado. Assim, segue a quarta hipótese de nossa pesquisa:

H4: As motivações para o trabalho voluntário fomentam práticas ambientais de cidadania.

H4a: As motivações altruístas promovem práticas ambientais de cidadania.

H4b: As motivações de justiça social promovem práticas ambientais de cidadania.

H4c: As motivações de afiliação promovem práticas ambientais de cidadania.

H4d: As motivações de aprendizagem promovem práticas ambientais de cidadania.

H4e: As motivações egoístas fomentam práticas ambientais de cidadania.

Tendo em conta os modelos teóricos e as hipóteses de investigação referidos, que serão testados neste estudo, passamos à apresentação dos procedimentos metodológicos.

Procedimentos metodológicos

Trata-se de um estudo quantitativo, utilizando questionários com três amostras de sujeitos: uma com 541 voluntários que foi comparada com outra amostra de 347 não voluntários a fim de comparar os respectivos desempenhos dos cidadãos; e a terceira amostra tinha 366 voluntários que atuam no segmento de religião a fim de analisar as relações entre motivações e cidadania.

Nossa preocupação em limitar a pesquisa a um segmento de atuação de voluntariado específico na terceira amostra (n=366) segue as diretrizes de Wilson (2000) e Musick e Wilson (2008), que não recomendam o uso de várias instituições de natureza e objetivos diferentes no estudo da motivação, pois isso pode influenciar as motivações dos voluntários e dificultar a análise comparativa. Escolhemos o campo da religião por sua representatividade entre as OSCs no Brasil, uma vez que não encontramos nenhum estudo no País que mostre o número total de voluntários por área. De acordo com o IBGE (2019b), em 2016, a maioria das Fundações Privadas e Associações sem Fins

Lucrativos – Fasfils (35,1%) no Brasil era da área religiosa com, em média, 1,8 pessoa com carteira de trabalho.

O Brasil foi selecionado como cenário de pesquisa principalmente devido à acessibilidade dos dados, dada a localização dos pesquisadores. O período do estudo, de abril a setembro de 2019, coincidiu com o primeiro ano da presidência de Jair Bolsonaro, líder de direita eleito em uma eleição altamente disputada. Esse período foi caracterizado por significativa polarização política e tensões institucionais, com intensos debates em torno da cidadania e do papel do Estado. Esse clima político intensificado forneceu um contexto valioso para a aplicação da escala de práticas de cidadania.

Apesar desse ambiente político desafiador, o Brasil também estava testemunhando um crescimento no engajamento da sociedade civil. De acordo com o Ipea (2023), o País ostentava 847.585 OSCs em 2019, refletindo um aumento de 1,27% em relação a 2015.

Para garantir uma amostra representativa, incluímos uma gama diversificada de participantes, incorporando controles sociodemográficos padrão, como idade, estado civil, educação, renda e localização (ver questionários em Caldas, 2020). A amostra foi majoritariamente feminina nas três amostras (55,3%, 56,2% e 55,5%), com predominância de jovens entre 14 e 24 anos no grupo de não voluntários (37,2%)

e adultos de 35 a 44 anos entre os voluntários e os voluntários religiosos (27% e 30%, respectivamente). Houve uma ligeira maioria de solteiros entre os não voluntários (55,3%) e casados entre os voluntários (49,9% e 57,4%). No grupo de não voluntários, houve discreto predomínio de pós-graduandos (34,3%), enquanto os voluntários possuíam ensino superior completo (33,3% e 38,8%).

Considerando a abrangência territorial desta pesquisa, apesar dos esforços para alcançar os entrevistados em todo o País por meio das mídias sociais e do alcance das OSCs, a maioria dos participantes (340, 92,6%) residia na Paraíba. No entanto, a pesquisa também incluiu participantes de outros 14 estados brasileiros.

É importante notar que a região Nordeste do Brasil, que inclui o estado da Paraíba, abriga um número significativo de OSCs, constituindo 25% do total nacional (IBGE, 2019a). Além disso, o estado apresenta uma taxa de voluntariado maior (3,8% em 2018) do que a média regional, perdendo apenas para a Bahia (3,9%). Em relação às Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfils), a Paraíba ocupa o quarto lugar na região Nordeste, com um total de 4.004 organizações (IBGE, 2019b).

Na terceira amostra, a maioria dos indivíduos segue a religião evangélica (77,9%), seguida pelos católicos (10,9%), espíritas (10,4%)

e outros (0,8%). Quanto ao tempo de trabalho voluntário, a maioria (79,2%) está envolvida há mais de um ano. Sua principal atividade é no campo do trabalho social (26,3%), que engloba caridade, distribuição de alimentos e roupas, assistência ao aluguel de casas e assistência médica para pessoas necessitadas.

Para a coleta de dados, foram realizados dois inquéritos – um para o grupo de voluntários e outro para os não voluntários. Os questionários foram enviados de forma *on-line*, via Google Forms, no período de abril a setembro de 2019. Para o terceiro grupo de voluntários, os religiosos, a coleta de dados utilizou o *Mapa das Organizações da Sociedade Civil* (Ipea, 2019) para identificar e contatar OSCs religiosas. Os instrumentos de coleta de dados foram aplicados tanto via e-mail quanto presencialmente. Os questionários incluíram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, 13 itens sociodemográficos e 17 itens para “Práticas de Cidadania”, que foram desenvolvidos e validados por Caldas e Cavalcante (2023). A terceira amostra (n=366) também incluiu 21 itens da escala de “Motivações para o Trabalho Voluntário”, que foram desenvolvidos e validados por Cavalcante (2016) e Ferraz, Caldas e Cavalcante (2020). O Quadro 2 apresenta as variáveis da pesquisa.

Quadro 2 – Variáveis de medição

Fator	Código	Item
ESCALA DE MOTIVAÇÃO PARA O TRABALHO VOLUNTÁRIO		
Por que permaneço no voluntariado?		
Altruísmo	ALT_1	1. Permaneço porque tenho conseguido ajudar as pessoas.
	ALT_2	2. Permaneço porque tenho conseguido mudar a vida das pessoas.
	ALT_3	3. Permaneço porque tenho levado esperança aos menos favorecidos.
	ALT_4	4. Permaneço porque vejo que as pessoas que ajudo têm tido oportunidade de viver melhor.
	ALT_5	5. Permaneço porque considero meu trabalho importante.
Justiça social	JUST_1	6. Permaneço porque sinto que estou ajudando as comunidades.
	JUST_2	7. Permaneço porque estou corrigindo injustiças sociais nas comunidades.
	JUST_3	8. Permaneço porque estou melhorando a qualidade de vida das comunidades.
	JUST_4	9. Permaneço porque estou colaborando na busca dos direitos sociais nas comunidades.
Afiliação	AFF_1	10. Permaneço porque estou com pessoas com os mesmos interesses.
	AFF_2	11. Permaneço porque sinto que estou fazendo parte de um grupo.
	AFF_3	12. Permaneço porque estou fazendo novos amigos.
Aprendizagem	LEAR_1	14. Permaneço porque estou aprendendo a lidar com pessoas.
	LEAR_2	15. Permaneço porque estou aprendendo novos conhecimentos.
	LEAR_3	16. Permaneço porque estou tendo novos desafios e experiências.
	LEAR_4	17. Permaneço porque estou aprendendo algo.
Egoísmo	SELF_1	13. Permaneço porque estou preenchendo meu tempo livre.
	SELF_2	18. Permaneço porque estou sendo reconhecido.
	SELF_3	19. Permaneço porque estou me sentindo melhor como pessoa.
	SELF_4	20. Permaneço porque estou com boa autoestima.
	SELF_5	21. Permaneço porque me sinto importante fazendo esse trabalho.
ESCALA DE PRÁTICAS DE CIDADANIA		
Práticas cívicas	CP2	1. Procuo meios para mudar leis injustas.
	CP3	2. Utilizo minha liberdade de expressão em prol de interesses coletivos: para participar, cobrar e opinar sem ofender terceiros, por exemplo.
	CP4	3. Associo-me com outras pessoas para procurar soluções para problemas coletivos.
	DP2C	4. Engajo-me em ações de proteção e enfrentamento à discriminação humana (de gênero, raça, idade, credo ou classe social).
	DP9C	5. Participo de discussões sobre temas que influenciam a integridade humana (aborto, desarmamento, pena de morte, etc.).
Práticas políticas	PP1	6. Participo de ações que possam influenciar políticos ou representantes, como protestos, manifestos, audiências públicas, conselhos, etc.
	PP2	7. Fiscalizo as ações realizadas por gestores públicos ou representantes da minha comunidade.
	PP4	8. Participo ativamente do debate de propostas e da tomada de decisão em organizações políticas, públicas ou sociais.
	PP5	9. Utilizo a Internet para me envolver em ações políticas, como discussões, movimentos sociais, protestos, petições, etc.
Práticas sociais	SP1	10. Participo de ações sociais que atendam desafortunados e oprimidos.
	SP2	11. Engajo-me em ações que busquem melhorias sociais para os grupos trabalhistas dos quais faço parte.
	SP3	12. Engajo-me em ações que protegem os direitos humanos em prol da dignidade e igualdade entre as pessoas.
	SP5	13. Denuncio quando os serviços sociais públicos não estão sendo bem ofertados, como nos casos de saúde, educação ou segurança.
	SP7	14. Participo de discussões sobre questões sociais públicas, relacionadas à educação, à saúde, à segurança, ao transporte, etc.
Práticas ambientais	EP5A	15. Reutilizo, reaproveito e reciclo tudo o que for possível.
	EP6A	16. Realizo práticas de consumo consciente como: comprar apenas o necessário, preferir produtos recicláveis ou sem utilização de mão de obra escrava, etc.
	EP7A	17. Pratico ações de consumo colaborativo: troco, empresto ou compro produtos usados, evitando adquirir peças novas.

Fonte: Cavalcante, Souza e Mól (2015); Cavalcante (2016); Caldas e Cavalcante (2023).

A análise quantitativa foi realizada em duas etapas. Na primeira etapa, comparamos os grupos de voluntários (n=541) e não voluntários (n=347) por meio de estatística descritiva (média aritmética, aparada, winsorizada, quartis, variância, desvio padrão, assimetria e curtose) e o teste *t* para amostras independentes. Isso foi feito para determinar se havia diferenças significativas entre os dois grupos em termos de suas práticas de cidadania. Para analisar as práticas de cidadania em diferentes dimensões (civil, política, social e ambiental), os dados foram organizados dentro do SPSS para agrupar variáveis correspondentes a cada dimensão. Essa estrutura organizacional possibilitou o cálculo de estatísticas descritivas específicas para cada dimensão.

Na segunda etapa, utilizou-se a modelagem de equações estruturais (MEE) para analisar as relações entre as motivações e as práticas de cidadania na amostra de voluntários religiosos (n=366). O MEE é uma técnica estatística que permite analisar modelos com relações entre variáveis dependentes e independentes simultaneamente. Também nos permite realizar análise fatorial e regressão múltipla.

O tamanho da amostra de 366 entrevistados foi 9,6 vezes maior que o número de itens (28) no modelo, que atendeu ao requisito de tamanho mínimo de amostra de cinco vezes o número de itens (Hair et al., 2009). Foram utilizadas planilhas eletrônicas e softwares estatísticos (IBM SPSS 20 e R Studio) para organização e análise dos dados.

Análise dos resultados

Modelagem das práticas de cidadania com as motivações para o trabalho voluntário

Os resultados são apresentados em duas etapas: 1) comparação entre os grupos de voluntários (n=541) *versus* os não voluntários (n=347); e 2) o MEE utilizado para testar as hipóteses de pesquisa e o modelo teórico (Figura 1).

Desempenho cidadão: comparando voluntários *versus* não voluntários

A primeira fase da pesquisa constatou que as médias das práticas de cidadania dos voluntários são maiores do que as dos não voluntários em todas as dimensões das práticas de cidadania (civil, política, social e ambiental). Essa superioridade é observada tanto por meio das médias quanto por quartis. No entanto, houve predomínio de médias em ambos os grupos, classificadas de intensidade baixa a moderada (médias entre 4,0 e 6,9, em uma escala de 11 pontos, ponderada de 1 a 11). A Tabela 1 mostra esses resultados.

Ilustrando a sobreposição das médias aritméticas para as práticas de cidadania, observa-se uma leve superioridade das médias dos voluntários em todas as dimensões e variáveis das práticas de cidadania, particularmente nos domínios social e civil (Figura 2).

Tabela 1 – Análise das práticas de cidadania por dimensão e por grupos

Dimensão/ Variável	Média Arit.	Média Apar. (10%)	Média Wins. (10%)	Quartis			Variância	Desvio Padrão	Assim.	Curtose
				25	50	75				
VOLUNTÁRIOS (N=541)										
Civil	6,617	6,771	6,617	4	7	9	11,605	3,407	-0,375	1,879
Política	4,817	4,551	4,740	1	4	8	11,693	3,419	0,352	1,770
Social	6,267	6,333	6,267	3	7	9	11,869	3,445	-0,224	1,743
Ambiental	6,893	7,105	6,984	5	7	9	09,698	3,114	-0,417	2,119
NÃO VOLUNTÁRIOS (N=347)										
Civil	5,674	5,593	5,674	2	6	9	12,321	3,510	0,037	1,644
Política	4,402	4,032	3,308	1	3	7	11,899	3,449	0,579	1,929
Social	4,852	4,589	4,771	1	4	8	11,605	3,407	0,345	1,779
Ambiental	6,144	6,180	6,144	3	6	9	10,890	3,301	-0,139	1,851

Fonte: dados da pesquisa.

Para garantir que as diferenças entre os grupos fossem reais e significativas, optou-se por utilizar o Teste T para grupos independentes. De acordo com a Tabela 2, observa-se que a diferença de médias entre os grupos é significativa ($p < 0,05$) em todas as dimensões das práticas de cidadania: Civil ($t(886)=5,593$; $p < 0,001$); Política ($t(886)=2,183$; $p=0,029$); Social ($t(886)=7,953$; $p < 0,001$) e Ambiental ($t(886)=4,471$; $p < 0,001$).

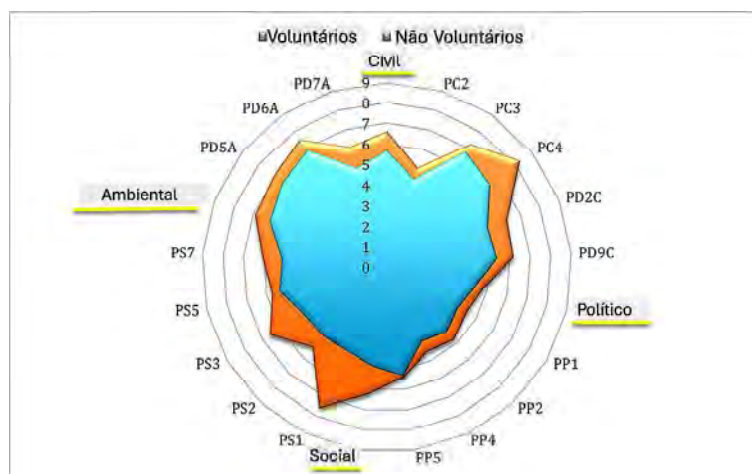
A Tabela 2 mostra que a dimensão com maior diferença entre os grupos é a "Social" e a que apresenta menor diferença é a "Política". Esse resultado sugere que os voluntários são mais propensos a se envolverem em atividades sociais do que em atividades políticas. Isso, provavelmente, deve-se ao fato de que as atividades sociais costumam ser mais visíveis e tangíveis do que as atividades políticas. Por

exemplo, os voluntários podem ser mais propensos a ajudar em um refeitório ou abrigo para sem-tetos do que participar de um comício político ou escrever uma carta ao seu funcionário eleito.

Em relação à esfera política, a menor diferença entre os grupos e também a que apresenta as menores médias, há indícios de participação baixa-moderada nas questões políticas. Isso sugere que os brasileiros ainda são relativamente apáticos em relação à política – o que, provavelmente, deve-se a vários fatores, incluindo o histórico de instabilidade política e os casos de corrupção no País.

De fato, em todas as dimensões, em ambos os grupos há predominância de comportamentos de baixa ou moderada intensidade nas práticas de cidadania. Isso sugere que, em geral, os brasileiros não são muito engajados

Figura 2 – Sobreposição de médias para práticas de cidadania



Fonte: dados da pesquisa.

Tabela 2 – Teste T dos Grupos

Variável	$\bar{x}$	Teste Levene p/ igualdade de variâncias		Teste T para igualdade de médias						
		F	Sig.	T	Df	Sig.	Dif. médias	Erro Pad. dif.	95% Int. Conf.	
									Inf. ↓	Sup. ↑
Civil										
Voluntários	6,617	2,147	0,143	5,593	886	0,000	0,940	0,168	0,612	1,273
Não Volunt	5,674									
Política										
Voluntários	4,817	0,096	0,756	2,183	886	0,029	0,415	0,190	0,042	0,788
Não Volunt	4,402									
Social										
Voluntários	6,267	0,004	0,948	7,953	886	0,000	1,414	0,178	1,065	1,763
Não Volunt.	4,852									
Ambiental										
Voluntários	6,893	0,795	0,373	4,471	886	0,000	0,749	0,167	0,420	1,077
Não Volunt.	6,144									

Fonte: dados da pesquisa.

civicamente. Esta é uma tendência preocupante, pois o engajamento cidadão é essencial para uma democracia saudável.

O resultado de uma certa superioridade de desempenho dos voluntários sobre os não voluntários nas práticas de cidadania reforça a confirmação da relação íntima e próxima do voluntariado com a cidadania. Este resultado se alinha com pesquisas anteriores, que mostraram que os voluntários são mais propensos a se engajarem civicamente do que os não voluntários. No entanto, a questão permanece: o que faz com que o voluntariado promova a cidadania? Para melhor compreender essa afinidade, optou-se por analisar as relações entre a motivação para o trabalho voluntário e as práticas de cidadania.

Modelando as relações entre motivações voluntárias e as práticas de cidadania

Iniciamos os procedimentos para avaliar a qualidade do ajuste do modelo usando o método de estimativa de Máxima Verossimilhança (ML). Como pode ser visto na Tabela 3, coluna Modelo Inicial (M1), à primeira vista o ajuste é aceitável. No entanto, para melhorar a qualidade do modelo, o software sugeriu o estabelecimento de covariâncias entre alguns erros de medição de variáveis. Em seguida, um segundo modelo (M2) foi criado, com 23 correlações sugeridas entre itens do mesmo construto para manter a coerência teórica.

Tabela 3 – Medidas de ajuste do modelo de práticas de cidadania

	Modelo M1* Inicial	Modelo M2** Reespecificado	Nível de aceitação
Qui-quadrado (χ^2)	1797,92	1453,41	—
Graus de liberdade (g.l.)	629,00	606,00	Maior que 1
Nível de probabilidade	0,00	0,00	Maior que 0,05
Medidas absolutas de ajustamento			
Média padronizada dos resíduos (SRMR)	0,07	0,06	Inferior a 1
Índice da bondade do ajustamento (GFI)	0,78	0,82	Próximo a 1
Qui-quadrado normalizado ($\chi^2/g.l.$)	2,86	2,40	Menor que 3
Medidas incrementais de ajustamento			
Índice de ajustamento comparativo (CFI)	0,85	0,89	Próximo a 1
Índice de ajustamento normalizado (NFI)	0,79	0,83	Próximo a 1
Índice de ajustamento Tucker-Lewis (TLI)	0,84	0,88	Próximo a 1
IFI	0,86	0,90	Próximo a 1
Medidas de parcimônia de ajustamento			
Índice de parcimônia ajustado (PGFI)	0,66	0,67	Maior que 0,60
Índice de parcimônia normalizado (PNFI)	0,71	0,72	Maior que 0,60
Medidas de discrepância populacional			
Raiz do erro quadrático médio aprox. (RMSEA)	0,07	0,06	Inferior a 0,08

*M1: Modelo de primeira ordem com os cinco fatores de motivação e os quatro fatores de cidadania.

**M2: Modelo de segunda ordem com os cinco fatores de motivação, os quatro fatores de cidadania e as 23 correlações entre itens do mesmo fator.

Fonte: dados da pesquisa.

Tabela 4 – Resultados das regressões múltiplas de MEV

	Altruísmo		Justiça Social		Afiliação		Aprendizagem		Egoísmo	
	β^*	p-valor	β^*	p-valor	β^*	p-valor	β^*	p-valor	β^*	p-valor
Civil	-0.472	0.001	0.693	0.000	0.160	0.359	-0.111	0.357	0.200	0.049
Político	-0.446	0.002	0.602	0.000	-0.002	0.752	0.990	0.279	-0.132	0.027
Social	-0.353	0.009	0.656	0.000	-0.041	0.805	-0.175	0.132	0.341	0.001
Ambiental	-0.098	0.443	0.272	0.028	0.197	0.269	-0.152	0.216	0.200	0.520

β^* = Estimativas padronizadas

Fonte: dados da pesquisa.

Ao analisar a confiabilidade das variáveis, para todos os fatores de motivação e fatores de prática de cidadania, as variáveis latentes apresentaram valor de p significativo ($p < 0,05$), o que pode ser explicado pelas variáveis observadas. A confiabilidade dos fatores também foi adequada para os parâmetros aceitáveis ($\alpha > 0,7$; $CC > 0,7$ e $AVE > 0,5$, exceto para o fator altruísta, $AVE = 0,4$).

Ao analisarmos as regressões (Tabela 4), notamos que a influência dos fatores motivacionais difere dependendo da prática de cidadania à que estão associados: as práticas civis podem ser explicadas pelos fatores Altruísta e Justiça Social ($p < 0,05$), $R^2 = 34\%$. As práticas políticas e sociais são mais afetadas por fatores altruístas, de justiça social e de egoísmo; $R^2 = 21\%$ e $35,2\%$, respectivamente. Além disso, as práticas de cidadania ambiental são influenciadas apenas pela Justiça Social ($R^2 = 16,4\%$).

Vale ressaltar que nas ciências sociais e nos estudos do comportamento humano diferentes conceitos tentam explicar um fenômeno. Nesse sentido, embora haja evidências claras de interferência, não se pode afirmar que a motivação possa explicar 100% do comportamento de cidadania, enquanto há evidências claras de interferência.

Discussões

Quanto ao tipo de motivação, a Justiça Social tem potencial explicativo sobre todas as esferas das práticas de cidadania (civil, política, social e ambiental). Tal conexão era esperada devido ao próprio conteúdo conceitual do construto. De acordo com Cavalcante, Souza e Mól (2015), esse fator possui indicadores típicos de justiça social e de igualdade, reunindo motivos referentes ao sentimento de ajudar indivíduos e comunidades em situação de exceção, enquanto o voluntário tem interesse em resgatar a cidadania em uma perspectiva local. Embora o perfil motivacional de Justiça Social esteja teoricamente em consonância, principalmente com as práticas de cidadania social, dadas a polissemia e a complexidade envolvidas no conceito de cidadania, todas as práticas acabam por ser correlacionadas e interdependentes.

As motivações altruístas também mostraram ter potencial nas práticas de cidadania civil, política e social. Esse fator reúne as motivações mais direcionadas aos outros e retrata uma consciência societária de caráter universal por parte do voluntário (ibid.). Por esse motivo, é provável que um voluntário se preocupe

mais com os outros do que consigo mesmo e, portanto, com a comunidade, aproximando-se, assim, do conceito de cidadania.

Esperava-se, também, que as motivações altruístas – devido à sua definição e preocupação com os outros (sejam eles um assunto ou contexto) – estivessem relacionadas com práticas ambientais, mas não houve evidências estatísticas que justificassem essa relação. Nesse sentido, é necessário que novos estudos investiguem (de outras formas ou por meio de outras metodologias) o motivo pelo qual essa relação não existe. Talvez, por ser um tema novo, que aborda práticas que as pessoas ainda estão internalizando, essa relação ainda não está acontecendo.

Por fim, verificou-se que as motivações egoístas também possuem alguma influência no desempenho de cidadania da amostra nos aspectos político e social, o que também não era um desfecho esperado. No entanto, talvez esse resultado reflita os benefícios individuais que todos (não apenas aqueles que são marginalizados) acabam obtendo ao participar de ações políticas e gozar de direitos sociais, pelo menos no contexto nacional ou local.

Toda ação é geralmente influenciada pelas crenças, pelos interesses e pelos valores dos indivíduos,¹ mas, no campo da cidadania, esses aspectos devem estar alinhados com os da comunidade. O Brasil parece ainda sofrer devido ao histórico de interferência de interesses individuais em interesses coletivos e a perpetuação de valores culturais negativos

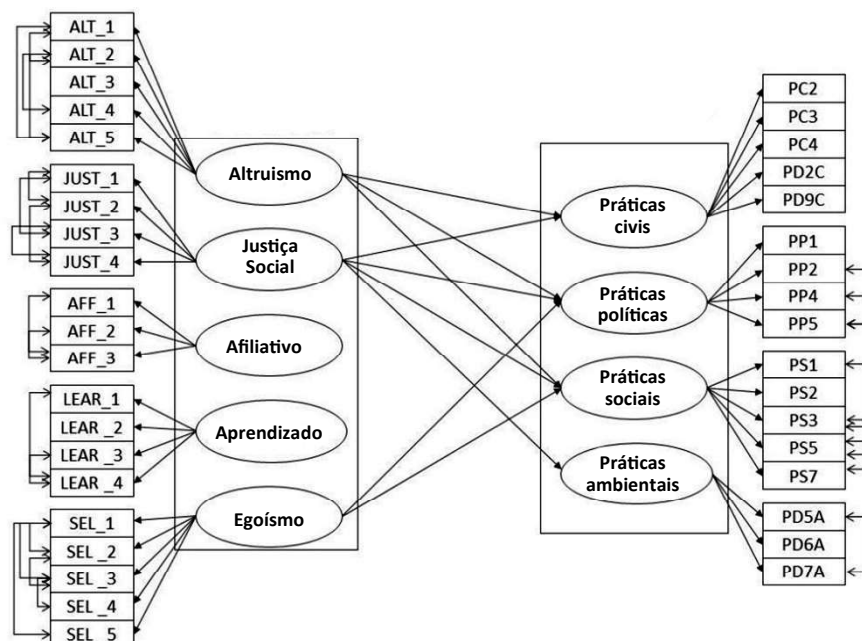
em seus processos políticos que podem justificar essa relação. Características como clientelismo, personalismo, atitude de espectador, paternalismo e corporativismo estão enraizadas na população, na gestão e na política brasileiras, interferindo em sua racionalidade (Carvalho, 2016).

Em estudo com parlamentares com histórico de mais de quatro mandatos consecutivos, Veloso (2006) concluiu que as profissões clientelistas bem-sucedidas são garantia de sucesso político. Além disso, Pandolfi (1999) conclui que, na mente dos brasileiros, a palavra "direitos" está associada ao conjunto de benefícios garantidos pelas leis trabalhistas e previdenciárias que têm um foco específico e é entendido como favores ou privilégios e não como resultado de ação política. Talvez, em nossa amostra, as ações de cidadania política e social sejam influenciadas pela intenção de alcançar o bem-estar pessoal. Não esqueçamos, no entanto, que essas esferas de cidadania também foram afetadas por motivações altruístas e de justiça social.

Além disso, mesmo que haja casos de egoísmo e busca por vantagens pessoais, perceber que quem se preocupa em fazer o bem e contribuir com a sociedade também é beneficiado pode ser um incentivo para quem ainda não se voluntaria (Lopes-Jr et al., 2023).

Por fim, a afiliação e as motivações de aprendizagem não influenciam nenhuma prática de cidadania. A Figura 3 ilustra o modelo final reespecificado com as relações de influência.

Figura 3 – Modelo reespecificado (M3)



Fonte: dados da pesquisa.

Novamente, encontramos medidas de qualidade de ajuste ($\chi^2 = 1483,91$; $d.f. = 617$; $p=0,000$; $RMSR = 0,07$; $\chi^2/d.f. = 2,4$; $CFI = 0,9$; $TLI=0,9$; $IFI = 0,9$; $PGFI=0,7$; $IPN=0,7$; $RMSEA=0,07$) e confiabilidade ($\alpha > 0,8$; $CC > 0,7$) que atestam um modelo válido para explicação. Considerando as medidas e o modelo final reespecificado, as sub-hipóteses H1a, H1b, H2a, H2b, H2e, H3a, H3b, H3e e H4b foram confirmadas.

Diante dos resultados, confirma-se a relação entre motivações e práticas de cidadania, no entanto, ela não ocorre de forma homogênea e é explicada principalmente pela justiça social, pelas motivações altruístas e pelas egoístas.

Considerações finais

Concluiu-se que existem diferenças no desempenho cidadão entre voluntários e não voluntários, sendo que os primeiros tendem a ter médias mais elevadas do que os segundos. Também foram encontradas relações entre o voluntariado e as práticas de cidadania, explicadas principalmente pelas motivações de justiça social e altruístas, pelo menos no campo abordado neste estudo. A confirmação de tal relação justifica a promoção de políticas de incentivo à atividade voluntária. Ainda assim, é possível melhorar a gestão e o desempenho cidadão a partir do entendimento das motivações que atuam nos voluntários.

Com base nos resultados deste estudo, podemos pensar que os voluntários com foco em recompensas que vão além do espectro pessoal e das motivações de justiça social constituem o perfil que proporcionará um maior desempenho de cidadania em todas as esferas (civil, política, social e ambiental). Nesse sentido, as organizações sem fins lucrativos que visam apoiar a cidadania em todas as suas áreas devem valorizar, nas suas ações de recrutamento e seleção de recursos humanos, os trabalhadores voluntários com perfis motivacionais mais focados na justiça social e no altruísmo.

Esse é, justamente, o contorno que popularmente é lembrado quando se aborda o termo "voluntário", muitas vezes romanticamente delineado e movido por uma racionalidade mais subjetiva, responsável pela intensidade, direção e persistência dos esforços em prol do bem-estar coletivo e, portanto, da cidadania. São os voluntários que se envolvem em uma causa maior, ansiosos para defenderem os direitos civis, políticos, sociais e ambientais, sem esquecerem dos seus deveres, que lhes permitem lutar, discutir e se envolver em questões públicas para buscarem o bem-estar coletivo.

Além disso, este estudo revelou um achado inesperado: voluntários com motivações principalmente egoístas não eram necessariamente menos engajados em práticas de cidadania política e social. Isso desafia a suposição convencional de que indivíduos movidos por interesses mais individuais e pessoais exibiriam níveis mais baixos de engajamento cívico. Esse resultado pode ser influenciado pelo contexto brasileiro, em que fatores históricos e culturais podem associar a participação política e social a benefícios pessoais. Isso levanta uma questão

crítica: a cidadania política e social, no Brasil, poderia estar inadvertidamente promovendo uma forma mais auto-orientada de engajamento cívico?

Com base no trabalho de Penna, Carvalho e Zanandrez (2023) e Brennan (2017), é crucial reconhecer que o aumento da participação não se traduz automaticamente em melhores resultados cívicos. Em alguns casos, pode até levar a consequências não intencionais, como passividade ou foco no ganho individual em vez do bem coletivo.

Pesquisas futuras devem se aprofundar na relação entre motivações egoístas e cidadania política e social no Brasil, explorando se padrões semelhantes existem em outros contextos. Tais estudos serão cruciais para entender as complexidades do engajamento cívico e seu impacto na sociedade.

Contudo, para Piccoli e Godoi (2012), mesmo em um cenário subjetivo de intenções e motivações em que os voluntários obterão alguma recompensa, eles doam algo próprio e ficam com os braços e as mãos abertos, seja em prol da felicidade alheia, seja da realização de ajudar a melhorar a comunidade local ou alcançar sua própria sensação de bem-estar.

De modo geral, pensar em um voluntário como um agente individual, instável, com dedicação limitada, poucos recursos e pouco estímulo para resolver pequenos e grandes problemas parece ter, à primeira vista, pouco impacto quando pensamos nos problemas estruturados e complexos da sociedade. No entanto, quando os resultados da ação desse indivíduo são tomados como um todo, eles somam números significativos que influenciam ou ajudam a atender às demandas da sociedade.

Nos regimes democráticos, a cidadania é uma responsabilidade compartilhada entre instituições e indivíduos, com o cidadão posicionado como ponto focal. Espera-se que os indivíduos participem de forma igual e voluntária no desenvolvimento e na criação de suas comunidades. O voluntariado capacita os indivíduos a se envolverem nas esferas públicas para o bem comum. Como observam Amorim e Cavalcante (2023), a participação em vários níveis fomenta a democracia por meio do exercício da cidadania ativa, que, por sua vez, oferece mais oportunidades de participação, criando o que é chamado de “efeito bumerangue”.

Diante do exposto, pelo menos duas lacunas de conhecimento foram preenchidas: (1) estudo empírico relacionando voluntariado e cidadania, conforme apontado por Musick e Wilson (2008), Smith, Stebbins e Grotz (2016) e De Bie e Rose (2016); e (2) estudo sobre voluntariado localmente (Salamon, Haddock e Toepler, 2023; Smith, Stebbins e Grotz, 2016). No entanto, vale ressaltar que, com os resultados alcançados neste estudo, não é sensato fazer generalizações irresponsáveis.

A escolha do segmento religioso para modelagem, devido à sua representatividade no Terceiro Setor, no Brasil, pode ter influenciado certas percepções de cidadania, particularmente aquelas que envolvem conflitos com dogmas religiosos específicos, como questões relacionadas à tolerância e à diversidade humana. Além disso, a concentração de amostras no estado da Paraíba também pode ter impactado a mensuração das práticas de cidadania, bem como o perfil motivacional do voluntariado, que pode diferir dos perfis encontrados em outras regiões do Brasil.

Além disso, a inclusão de respondentes menores de 18 anos (mas maiores de 14 anos, de acordo com o perfil dos respondentes do IBGE), apesar de sua capacidade de se engajarem em ações cívicas, pode ter influenciado a validação de certas práticas de cidadania, como o voto (PP3) e a liderança com fins públicos e sociais (PP5).

Portanto, é necessário ampliar o escopo das amostras para outras regiões do País e para outras áreas de voluntariado e de atividades de OSCs, possibilitando estudos comparativos. Apesar dessas limitações, este estudo destaca o esforço de alinhamento com o contexto nacional e a novidade desses dados sobre o voluntariado, posicionando-se como uma referência brasileira mais próxima em relação aos estudos estrangeiros.

Sugere-se, também, que estudos futuros analisem com maior profundidade a relação entre motivação altruísta e cidadania ambiental. Aparentemente, as pessoas que têm preocupações ambientais podem não ser motivadas por questões em torno das condições gerais de vida dos seres humanos, o que pode ser um paradoxo, dado o discurso ambiental de salvar o planeta.

Além disso, há evidências de que motivações egoístas podem ter algum impacto nas práticas de cidadania civil. O valor de p para essa hipótese foi de 0,49, como pode ser visto na Tabela 4. Trata-se de um valor limiar que não permite, na visão *lato sensu*, tomar essa associação como verdadeira. Nesse sentido, faz-se necessária a realização de um estudo específico para melhor compreensão desse resultado.

Por fim, é importante destacar que o conceito de cidadania é coletivo e não existe cidadão bom ou mau; o que existe são pessoas mais ativas do que outras, por serem mais críticas ou mais conscientes de seus direitos e deveres, seja por seu livre-arbítrio em optar por reivindicá-los ou não. Além disso, a cidadania depende das pessoas, mas também

de outros agentes capazes de intervir e atender às demandas da sociedade em diversos setores econômicos, tanto no Estado quanto na iniciativa privada. Tem que haver ambiência para o pleno exercício da cidadania: se cada um fizer o que tem que fazer ou pelo menos um pouco pela comunidade, a vida em sociedade será melhor.

[I] <http://orcid.org/0000-0002-3495-596X>

Universidade Federal de Campina Grande, Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração. Campina Grande, PB/Brasil.
patricia.trindade@professor.ufcg.edu.br

[II] <https://orcid.org/0000-0003-1861-0459>

Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração. João Pessoa, PB/Brasil.
cavalcanteeduardo@gmail.com

Nota

(1) Conceito de individualismo metodológico de Elster (1994).

Referências

- AMES, M. C. F. D. C.; SERAFIM, M. C. (2023). Múltiplos casos de voluntariado pró-vida numa abordagem ética neo-Aristotélica. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 27, n. 1, e210315. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210315.por>.
- AMORIM, A. F. A. (2018). *Semeando no voluntariado para colher cidadania: um estudo sobre motivações para o trabalho voluntário e atitudes cidadãs com voluntários da saúde no Estado da Paraíba*. Dissertação de mestrado. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba.
- ANDRENACCI, L. E. (2019). Um ensaio sobre a história da cidadania na América Latina a partir de uma perspectiva de longo prazo. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 17 (Especial), pp. 703-716. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395174321>.
- ARENDT, H. (1989). *Origens do totalitarismo*. São Paulo, Companhia das Letras.
- ARNSTEIN, S. R. (2002). Uma escada da participação cidadã. *Revista Participe*, v. 2, pp. 4-13.
- ARTERO, M.; AMBROSINI, M. (2022). Cidadania além do roteiro normativo: voluntariado de jovens imigrantes como uma prática de 'cidadania de baixo'. *Estudos de Cidadania*, v. 26, n. 2, pp. 203-220. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2022.2053504>.
- ATIF, Y.; CHOU, C. (2018). Cidadania digital: inovações na educação, prática e pedagogia. *Jornal de Tecnologia Educacional e Sociedade*, v. 21, n. 1, pp. 152-154.
- BERMAN, S. (1997). Sociedade civil e o colapso da República de Weimar. *Política mundial*, v. 49, n. 3, pp. 401-429.
- BEZJAK, S.; KLEMENČIČ, E. (2014). Aprender a cidadania ativa através do voluntariado no ensino básico obrigatório na Eslovênia. *Tradições*, v. 43, n. 3, pp. 51-65. DOI: <https://doi.org/10.3986/Traditio2014430304>.
- BINDER, M.; BLANKENBERG, A. K. (2016). Environmental concerns, volunteering and subjective well-being: Antecedents and outcomes of environmental activism in Germany. *Ecological Economics*, n. 124, pp. 1-16.
- BOBBIO, N. (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- BRENNAN, J. (2017). *Against democracy: new preface*. Princeton, Princeton University Press.
- ÇAKMAKLI, D. (2015). Cidadania ativa na Turquia: aprendendo cidadania em organizações da sociedade civil. *Estudos de Cidadania*, v. 19, n. 3-4, pp. 421-435. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2015.1006174>.
- CALDAS, P. T. (2020). *Relações entre voluntariado e cidadania à luz das motivações*. Tese de doutorado. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba.
- CALDAS, P. T.; CAVALCANTE, C. E. (2023). Praticando a cidadania: criação e validação de uma escala de mensuração. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 21, n. 4, e2022-0132.
- CARVALHO, J. M. (2016). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CARVALHO, I. M. M.; DOS SANTOS, M. E. P. (2020). Participação popular e gestão democrática – Salvador como metáfora. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 1033-1058. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4916>.
- CAVALCANTE, C. E. (2016). *Motivação de voluntários: teoria e prática*. Curitiba, Appris.

- CAVALCANTE, C. E.; SOUZA, W. J. de; MÓL, A. L. R. (2015). Motivação de voluntários: proposição de um modelo teórico. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 16, n. 1, pp. 124-156. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-69712015/administracao.v16n1p124-156>.
- CHENG, Y. D.; YU, J.; SHEN, Y.; HUANG, B. (2020). Coproduzindo respostas ao COVID-19 com organizações comunitárias: lições da província de Zhejiang, China. *Revisão da Administração Pública*, set/out., pp. 866-873. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13244>.
- CINTULOVÁ, L. L.; BEÑO, P. (2020). Atitudes dos jovens com menos de 30 anos em relação à Cidadania Ativa e ao Voluntariado. *Jornal da Polônia*, v. 12, pp. 123-137. DOI: <https://doi.org/10.36228/PJ.12/2020.8>.
- COMELLI, T. C. (2021). Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 677-695. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5110>.
- COSTA, M. C. C. (2009). Direitos humanos, cidadania e liberdade de expressão. *Revista Comunicação & Educação*, v. 2, pp. 53-60.
- DAGNINO, E. (2004). "Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?" In: MATO, D. *Cidadania e políticas da sociedade civil em tempos de globalização*. Caracas, FACES.
- DARLING, J. (2017). Atos, ambiguidades e o trabalho de contestar a cidadania. *Estudos de Cidadania*, v. 21, n. 6, pp. 727-736. DOI: [10.1080/13621025.2017.1341658](https://doi.org/10.1080/13621025.2017.1341658).
- DE BIE, M.; ROOSE, R. (2016). Voluntarismo e cidadania: uma resposta a Lena Dominelli. *Fundamentos da Ciência*, v. 21, n. 2, pp. 399-403. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10699-014-9400-0>.
- DEVEREUX, P. (2008). Voluntariado internacional para o desenvolvimento e a sustentabilidade: paternalismo ultrapassado ou uma resposta radical à globalização? *Desenvolvimento na Prática*, v. 18, n. 3, pp. 357-370. DOI: <https://doi.org/10.1080/09614520802030409>.
- ELSTER, J. (1994). *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- FERRAZ, T. V.; CALDAS, P. T.; CAVALCANTE, C. E. (2020). Voluntariado e cidadania: evidências empíricas do impacto positivo no Brasil. *Revista Base – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, v. 18, pp. 159-193. DOI: <https://doi.org/10.4013/base.2021.182.01>.
- GANZEVOORT, W.; VAN DEN BORN, R. J. (2020). Entendendo a ação dos cidadãos pela natureza: o perfil, as motivações e as experiências dos voluntários holandeses da natureza. *Jornal de Conservação da Natureza*, v. 55, 125824. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2020.125824>.
- GUARINELLO, N. L. (2016). "Cidades-estado na Antiguidade Clássica". In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. *História da cidadania*. São Paulo, Contexto.
- HADJICHAMBIS, A. Ch. et al. (ed.) (2020). Conceituando a cidadania ambiental para a educação do século 21. *Discursos Ambientais na Educação Científica 4*. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-20249-1_1.
- HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre, Bookman.
- HOSKINS, B. L. (2006). *Projeto de quadro relativo aos indicadores para a cidadania ativa*. Ispra, Crell.
- HOSKINS, B. L.; MASCHERINI, M. (2009). Medindo a cidadania ativa através do desenvolvimento de um indicador composto. *Pesquisa de Indicadores Sociais*, v. 90, n. 3, pp. 459-488.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019a). *Outras formas de trabalho 2018 - PNAD Contínua*. Brasília, IBGE.
- _____. (2019b). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016*. Brasília, IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101647>.
- _____. (2022). *Outras formas de trabalho 2018 – Pnad Contínua*. Brasília, IBGE.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Brasília, Ipea*. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf.
- _____. (2019; 2024). *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/2796-pb6mapaversaodivulgacao.pdf>. Acesso em: 4 fev 2025.
- _____. (2021). *Mapa das organizações da Sociedade Civil. Policy Brief – Em questão: evidências para políticas públicas*. Brasília, n. 6.
- _____. (2023). *Indicadores. Total de OSC, Brasil, 2010-2023*. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/indicadores>. Acesso em: set 2024.
- ISIN, E. F.; SAWARD, M. (ed). (2013). *Promulgação da cidadania europeia*. Cambridge, Imprensa da Universidade de Cambridge.
- JIANG, D.; HOSKING, D.; BURNS, R.; ANSTEY, K. J. (2019). O voluntariado beneficia a satisfação com a vida ao longo de 4 anos: o papel moderador do tamanho da rede social. *Jornal Australiano de Psicologia*, v. 71, n. 2, pp. 183-192. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajpy.12217>.
- JIANG, D., KALLIO, K. P.; WOOD, B. E.; HÄKLI, J. (2020). Cidadania vivida: conceituando um campo emergente. *Estudos de cidadania*, v. 24, n. 6, pp. 713-729.
- JØRGENSEN, F. A.; JØRGENSEN, D. (2021). Ciência cidadã para a cidadania ambiental. *Biologia da Conservação*, v. 35, n. 4, pp. 1344-1347. DOI: <https://doi.org/10.1111/cobi.13649>.
- KANG, S. C.; NESBIT, R.; BRUDNEY, J. L. (2020). Uso voluntário do governo local: uma explicação sobre a dependência de recursos e os custos de transação. *Revisão da Administração Pública*, pp. 806-817. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13320>.
- KENNY, S.; TAYLOR, M.; ONYX, J.; MAYO, M. (2015). *Desafiando o terceiro setor: perspectivas globais para a cidadania ativa*. Bristol, Imprensa de Política.
- LARSON, L. R.; COOPER, C. B.; FUTCH, S.; SINGH, D.; SHIPLEY, N. J.; DALE, K.; TAKEKAWA, J. Y. (2020). As diversas motivações dos cientistas cidadãos: a ênfase na conservação cresce à medida que a participação voluntária progride? *Conservação Biológica*, n. 242. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108428>.
- LEE, C. (2022). Quais organizações voluntárias funcionam como escolas de democracia? Engajamento cívico em organizações voluntárias e participação política. *Voluntas*, v. 33, pp. 242-255. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00259-w>.
- LEITE, L. M. P. (2019). *Espiritualidade em prol das práticas cidadãs: um estudo sobre voluntários informais no Estado da Paraíba*. Dissertação de Mestrado. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba.
- LIE, M.; BAINES, S.; WHEELLOCK, J. (2009). Cidadania, voluntariado e envelhecimento ativo. *Política e Administração Social*, v. 43, n. 7, pp. 702-718. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2009.00690.x>.
- LOPES-JR, D. S.; ZUKOWSKY-TAVARES, C.; CARDOSO, T. S. G.; MILANI FILHO, M. A. F. (2023). Escala de Comportamento Ético no Trabalho (EBAW): construção e evidência de validade. *Revista Psicologia: Organização e Trabalho*, v. 23, n. 1, pp. 2365-2372. DOI: <https://doi.org/10.5935/rpot/2023.1.23683>.

- LOUGH, B. J. (2019). Voluntariado e medidas de desenvolvimento humano. *CSD Research Brief*, n. 19-28. St. Louis, Universidade de Washington, Centro de Desenvolvimento Social.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MILLIGAN, C.; FYFE, N. R. (2005). Preservando o espaço para voluntários: explorando os vínculos entre organizações voluntárias de bem-estar, voluntariado e cidadania. *Estudos Urbanos*, v. 42, n. 3, pp. 417-433. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500034884>.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA (2019). *Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado – Pátria Voluntária*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/patriavoluntaria>.
- MORAIS, D. B.; OGDEN, A. C. (2011). Desenvolvimento inicial e validação da escala de cidadania global. *Revista de Estudos em Educação Internacional*, v. 15, n. 5, pp. 445-466. DOI: <https://doi.org/10.1177/1028315310375308>.
- MUSICK, M. A.; WILSON, J. (2008). *Voluntários: um perfil social*. Bloomington, Imprensa da Universidade de Indiana.
- NAÇÕES UNIDAS (2020). *UNV – Programa de Voluntários das Nações Unidas. O que são Direitos Humanos?* Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>.
- PANDOLFI, D. C. (1999). "Percepção dos direitos e participação social". In: PANDOLFI, D. C. et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, FGV.
- PENNA, C.; CARVALHO, P. D. D.; ZANANDREZ, P. (2023). Entre procedimento e substância: participação política e sentidos da democracia. *Opinião Pública*, v. 28, pp. 678-715.
- PICCOLI, P.; GODOI, C. K. (2012). Motivação para o trabalho voluntário contínuo: uma pesquisa etnográfica em uma organização espírita. *Organizações & Sociedade*, v. 19, n. 62, pp. 399-415. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302012000300002>.
- PORTAL BRASIL (2017). *Programa Nacional de Voluntariado – Viva Voluntário*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/patriavoluntaria>.
- PUTNAM, R. D. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV.
- SALAMON, L. M.; HADDOCK, M. A.; TOEPLER, S. (2023). Conceituando, medindo e teorizando o Terceiro Setor: incorporando desenvolvimentos estatísticos e metodológicos aguardando uma aceitação acadêmica mais ampla. *Voluntas: Revista internacional de organizações voluntárias e sem fins lucrativos*, v. 34, pp. 115-125. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-022-00468-5>.
- SANTOS, W. G. (1987). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus.
- SENNETT, R. (2009). *A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro, Record.
- SILVA, C. E. G. (2010). Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 6, pp. 1301-1325. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000600003>.
- SMITH, M. B.; LAURIE, N. (2011). Voluntariado internacional e desenvolvimento: cidadania global e profissionalização neoliberal hoje. *Transações do Instituto de Geógrafos Britânicos*, v. 36, n. 4, pp. 545-559. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2011.00436.x>.
- SMITH, D. H.; PUYVELDE, S. V. (2016). "Teorias do associativismo e do voluntariado". In: SMITH, D. H.; STEBBINS, R. A.; GROTZ, J. (ed.). *O manual Palgrave de voluntariado, participação cívica e associações sem fins lucrativos*. Londres, Palgrave Macmillan.

- SMITH, D. H.; STEBBINS, R. A. (2016). "Conclusões e perspectivas futuras". In: SMITH, D. H.; STEBBINS, R. A.; GROTZ, J. (ed.). *O manual Palgrave de voluntariado, participação cívica e associações sem fins lucrativos*. Londres, Palgrave Macmillan.
- SMITH, D. H.; STEBBINS, R. A.; GROTZ, J. (2016). *O manual Palgrave de voluntariado, participação cívica e associações sem fins lucrativos*. Londres, Palgrave Macmillan.
- STUKAS, A. A. et al. (2016). Motivações para o voluntariado e suas associações com o bem-estar dos voluntários. *Trimestral do Setor Voluntário e Sem Fins Lucrativos*, v. 45, n. 1, pp. 112-132. DOI: <https://doi.org/10.1177/0899764014561122>.
- UM – United Nations (2020). *UNV – Programa de Voluntários das Nações Unidas. O que são Direitos Humanos?* Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>.
- VELOSO, G. R. (2006). *Clientelismo: uma instituição política brasileira*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- WILSON, J. (2000). Voluntariado. *Revisão Anual de Sociologia*, v. 26, pp. 215-240. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.215>.

Texto recebido em 4/set/2024
Texto aprovado em 30/dez/2024

Challenges of citizen participation: on the institutional profile of Brazilian municipal councils

Desafios da participação cidadã: sobre o perfil
institucional dos conselhos municipais brasileiros

Pompilio LOCKS [I]
Adilson GIOVANINI [II]

Abstract

The objective of this work is to understand the changes and continuities in the institutional profile of municipal councils in Brazil and analyze factors that have influenced these processes. We analyzed the IBGE/Munic databases and constructed the Municipal Councils Institutional Profile Indicator (IPICM), adapted from the work by Almeida et al. (2021). Based on descriptive and inferential statistics, we observed the strengthening of the councils' institutional profile, related, on the one hand, to a process of moderate convergence of participatory institutions in the municipalities and, on the other hand, to a process influenced by variables such as the Municipal Human Development Index and the Gini Index, population, mayors' political ideology, and the number of Civil Society Organizations. Despite this progress, we perceive that the distribution of these institutions still reproduces patterns of territorial inequality between Brazilian municipalities.

Keywords: institutional profile; municipal councils; inequalities; municipalities; participation.

Resumo

O objetivo deste trabalho é entender as mudanças e permanências no perfil institucional dos conselhos municipais no Brasil e analisar os fatores que influenciaram esses processos. Analisamos os bancos de dados do IBGE/Munic e construímos o Indicador de Perfil Institucional dos Conselhos Municipais (IPICM), adaptado do trabalho de Almeida et al. (2021). A partir de análise quantitativa, verificamos o fortalecimento no perfil institucional dos conselhos, relacionado, por um lado, a um processo de convergência das instituições participativas nos municípios e, por outro, da influência de variáveis como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e o Índice de Gini, a população, a ideologia política dos prefeitos e o número de Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Apesar desse avanço, percebemos que a distribuição dessas instituições ainda reproduz padrões de desigualdade territorial entre os municípios brasileiros.

Palavras-chave: perfil institucional; conselhos municipais; desigualdades; municípios; participação.



Introduction

Since the enactment of the 1988 Brazilian Federal Constitution, numerous instruments have been incorporated into public management practices to strengthen democracy and promote citizen participation. Among the most prominent are hearings, conferences, participatory budgeting, and public policy councils, which are widely implemented across the country. These councils have been the focus of extensive research, particularly over the past two decades (Almeida et al., 2015).

Buvinich (2014), Lavallo and Barone (2015), and Almeida et al. (2021) show that councils addressing education, health, social assistance, and child and adolescent affairs have become nearly universal in Brazilian municipalities, established to comply with federal legislation and linked to the management of public designated funds. However, this is not the case for councils in other areas since municipalities have considerable autonomy in creating them. The literature highlights that the expansion of councils is marked by territorial inequalities (Lavallo & Barone, 2015; Antonietto & Severi, 2016), with smaller and poorer municipalities exhibiting significant disparities compared to larger and wealthier ones. This reality underscores the need to better understand and characterize these differences in political participation across Brazil.

Lavallo et al. (2016) note that the first generation of studies on participatory councils, conducted in the 1990s, was optimistic about the democratizing potential of participation. These studies “started from demanding

expectations” (2016, p. 614) and identified inequalities within these spaces. A second generation of research, from the 2000s onward, produced “mixed” diagnoses, acknowledging that councils provided some degree of agency to civil society actors, albeit in a marginal capacity to influence public administration. Notwithstanding, gaps remain despite significant contributions to the field:

The notable advance in the production of knowledge on councils was mainly qualitative [...] the characterization of the scope and limitations of such institutions, often based on case studies, assumed the status of conjectures or plausible implications – because they derive from rich diagnoses – but without solid foundations to allow generalizations. (Ibid., p. 617)

In recent years, the increasing availability of public data has facilitated more comprehensive analyses of council participation, offering a greater potential for generalization (Buvinich, 2014; Lavallo & Barone, 2015; Almeida et al., 2021). Despite these advances, analyzing citizen participation instruments still requires understanding their internal differences, regional variations, and the challenges and opportunities for strengthening them. Continuous reflection on this issue is also essential, as Brazil has experienced actions by conservative governments to dismantle participatory institutions, prompting analyses of the deinstitutionalization of participation at the federal level (Bezerra et al., 2024).

As part of this research agenda, we investigate the changes and continuities in the institutional profile of municipal councils in Brazil in recent years, as well as the factors influencing

these processes. We define the institutional profile as the general characteristics of the formal design of municipal councils, including their density, rules, and competencies (Almeida et al., 2021). Some of these characteristics can be visualized and operationalized through variables available in the Basic Municipal Information Survey (IBGE/Munic). Rather than examining a single point in time, we compare data from 2009 with data from 2019, 2020, and 2021 to assess the geographic distribution of observed changes. This comparative approach adds an innovative dimension to the study, as it allows for an updated diagnosis of the persistence or transformation of territorial inequalities in council participation, in line with previous research (Lavalle & Barone, 2015). The selection of these years is due to data availability constraints, with analyses conducted for all years for which information is accessible.

The next section of this article discusses studies on councils, focusing on their characteristics in the Brazilian context. The subsequent section presents the methodology, which involves descriptive and inferential statistical analyses based on IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021) survey data and the development of an institutional profile indicator for municipal councils, adapted from Almeida et al. (2021). The section of research analysis is divided into two parts: the first examines data distribution over time and space, while the second applies inferential statistics to test hypotheses regarding the determinants of councils' institutional profiles and their relationship to the reproduction of inequalities.

We conclude by indicating that, although there has been a strengthening of councils' institutional profiles across the country, regional disparities continue to shape this progress.

Councils' institutional profile and participation

Councils are institutions linked to the executive branch that permanently and interactively expand the participation and representation of organized civil society in various stages of the public policy cycle (Wampler, 2011). Although they are connected to the executive branch, councils can also be seen as hybrid institutions (Avritzer & Pereira, 2005) since they operate in the public sphere, capturing civil society's demands to encourage greater responsiveness from state agents across different policy areas. In Brazil, councils exist within a broader political, economic, and social environment, shaped by an institutional architecture that both constrains and enhances their capacity to act. Different arenas of participation may operate in isolation or be interconnected within specific policy areas (Lüchmann, 2020). This architecture – comprising conferences, hearings, participatory budgeting, and ombudsman offices – is understood in the literature through the concept of participatory institutions (Wampler, 2011). The combination and integration of these mechanisms foster more structured and enduring forms of citizen participation in public administration (Lüchmann, 2020).

In recent years, research on participatory councils has expanded significantly, deepening our understanding of their characteristics, institutional designs, weaknesses, potential, and trajectories across different policy areas (Almeida et al., 2015). However, this body of work has also challenged the assumption of a direct and automatic link between council participation and more democratic or effective public policies, cautioning that “one should not expect, from their mere presence and action, dramatic transformations in the observed outcomes” (Wampler, 2011, p. 152).

A survey conducted by Almeida, Cayres and Ttagiba (2015) highlights the diverse theoretical and methodological approaches used in council analysis, ranging from broad generalizations to more specific case studies. However, the latest wave of research has taken a more pragmatic view of participatory practice, in contrast to the optimism of previous decades (ibid, 2015). Studies from the 1980s and 1990s often emphasized the potential of these institutions – expectations that frequently remained unfulfilled – while relying on theoretically biased frameworks and case-study-based analyses (Lavalle & Swako, 2015). Recent research has adopted a more measured perspective on participatory institutions, pointing out the need for broader and contextualized analyses of councils in Brazil:

[...] we still lack an overall view that shows us what the operating conditions of these bodies are at subnational levels and in which aspects of their attributions they vary jointly across the Brazilian territory, despite the significant differences in the local contexts in which they operate. (Almeida et al., 2022, p. 392)

In a pioneering study on the subject, Buvinich (2014) identified 43,156 municipal councils in Brazil in 2009.¹ By that year, councils for Social Assistance, School Feeding, Health, and the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education (Fundeb) were already widespread, covering more than 94% of Brazil. Geographically, the highest concentration of councils was found in the South and Southeast, where institutions were older, while the lowest concentration was in the North and Northeast, where councils were more recently established. Most municipal councils were parity-based, ensuring balanced representation between the public sector and civil society. However, parity-based councils were least prevalent in the South and most common in the Northeast. Buvinich (2014) also highlighted the recent expansion of councils at the federal level. Among the 36 national councils analyzed, 44% were created between 2003 and 2010, 38% between 1990 and 2002, and only 16% before 1990.

This rapid growth reflects the councils’ increasing importance in public administration and their central role in academic research across various fields. Lavalle and Barone (2015) describe this expansion in the 1990s and 2000s as a second generation of participatory institutions (PIs) following the rise of participatory budgeting. Before the 1988 Constitution, “there were practically no councils” (ibid., p. 56). Since then, three patterns of council development have emerged in Brazil: (1) universalization, (2) medium and uneven expansion, and (3) low and uneven expansion, which is the case for most councils. This perspective emphasizes a concern regarding the reproduction of territorial inequalities,

grounded on the fact that more prosperous municipalities with higher socioeconomic indicators and Human Development Indexes (HDI) witnessed a more substantial expansion in the number of councils.

Almeida et al. (2021) identify the councils for education, health, social assistance, and child and adolescent affairs as the oldest and most widespread, present in nearly all Brazilian municipalities. These councils are universal, parity-based, and deliberative, and they rank among the most active since they were established by federal legislation to manage designated funds (ibid.). Lavallo and Barone (2015) note that municipal health councils expanded across municipalities with both high and low HDIs between 1990 and 1996. By contrast, councils for education and child and adolescent affairs initially expanded at a slower pace, primarily in municipalities with higher HDIs. From the 2000s onward, however, their growth accelerated, eventually covering most of the country.

A second wave of councils emerged in the late 1990s and experienced moderate expansion. This group includes councils for older people, housing, culture, and the environment. Lavallo and Barone (2015) found that these councils generally had limited influence – except for housing councils – and were more prevalent in municipalities with high HDIs. Finally, there are councils with low and uneven expansion, such as those addressing human rights, youth, the rights of people with disabilities, LGBTQ+ rights, women's rights, racial equality, public safety, and food security (Almeida et al., 2021, p. 77).² According to an analysis by Lavallo and

Barone (2015) for 2009, municipalities with the lowest HDI had almost no councils in these areas, which were created only in municipalities with the highest HDI. When analyzing federal induction based on specific legislation for each area and its relationship with the number of councils existing in 2014, Antonietto and Severi (2016) make this contradiction clear:

[...] we found a smaller number of municipal councils for people with disabilities, women, human rights, youth, racial equality, and the LGBTT population, which are precisely those aimed at policies to directly combat inequality and, therefore, require greater institutional support to be effective. (Antonietto & Severi, 2016, p. 571)

Therefore, although the literature confirms the general expansion of councils, this process is complex and multifaceted, following different patterns that require continuous and updated reflection in academic research.

Almeida et al. (2021) provided a detailed analysis of management councils in Brazil using IBGE/Munic data from 2013 and 2014. Their study was based on the concept of institutional strength, which defines well-functioning PIs as those with broad territorial implementation, stability over time, and strong institutional design. Examining data from 14 different types of municipal councils in the selected years, the authors highlighted the universalization of federally induced councils, the moderate presence of some councils, and the low prevalence of others nationwide, in a pattern similar to that identified by Lavallo and Barone (2015).

To further explore institutional strength, Almeida et al. (2021) developed the Index of Participatory Potential of Councils (IPPC), which is central to our study. This index measures the institutional profile and participatory capacity of councils based on four variables: (1) number of councils per municipality, (2) parity structure, (3) deliberative nature, and (4) number of meetings. The authors found that in 2013 and 2014, large municipalities had a high IPPC, medium-sized municipalities had a moderate IPPC, and most small municipalities had a low IPPC. The average score of the index, ranging from 0 to 1, was 0.152. The average number of councils per municipality, considering the 14 analyzed councils, was six – four of which were mandatory and two established at the municipality's discretion. Additionally, they observed that non-mandatory councils held more meetings than mandatory councils and those with moderate capillarity. According to Almeida et al. (2021), councils with low federal influence tend to exhibit higher levels of participation than those heavily shaped by federal policies, as they are often driven by grassroots mobilization and activist networks rather than government mandates. In other words, different from traditional councils primarily induced by federal legislation, the institutional strength of these non-mandatory councils stems from active civic engagement.

It is also important to highlight the significance of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC – Law 13019 (Brasil, 2014)). This framework enabled councils to propose collaboration agreements with Civil Society Organizations (CSOs) for

public administration. However, the broader implications of this legal change remain an open area of inquiry, requiring further research.

Although their study focused on participatory budgeting, Fedozzi, Ramos, and Gonçalves (2020, p. 1) also examined the explanatory variables that facilitate or hinder the adoption of PIs, leading to the following conclusions:

The results indicate that ideological orientation, geographic region, social development, economic inequality, and municipality size affect the chances of adopting participatory budgeting. On the other hand, relative economic wealth and associationism do not have significant impacts.

Contrary to the prevailing literature on councils, Fedozzi et al. (2020) identify greater adherence to participatory budgeting in municipalities in the Northeast of Brazil, particularly those governed by the Workers' Party (PT) and with stronger socioeconomic indicators. However, associationism and income were not found to be significant variables. Despite the numerous differences between participatory budgeting and public policy councils, the authors provide valuable insights into the factors influencing the institutionalization of PIs in the country.

The literature reveals diverse institutional configurations and distinct temporal and territorial distribution patterns of councils across the country (Almeida et al., 2021; Buvinich, 2014; Lavallo & Barone, 2015; Wampler, 2011). A key feature of this research agenda is the effort to construct levels, indices, and indicators that facilitate comparisons between

councils and municipalities. Analyses highlight various operational aspects that distinguish the institutional profiles of councils, such as their year of establishment, organizational structure, existence of internal regulations, frequency of mandatory meetings, designated meeting locations, and the characteristics and duration of councilors' and presidents' terms, among other factors (Almeida et al., 2022).

Similarly, Bezerra et al. (2024) outline several critical aspects of councils' institutional design, including their deliberative or consultative nature, specific budgetary allocations, dedicated technical teams, clearly defined authority, policy influence, the role of the presidency, and equal representation of civil Society (parity-based). Mayka (2019), in turn, argues that strong institutional designs develop and adapt over time, characterized by clearly defined prerogatives, formal deliberative authority in relation to other government instances, and sanctions for noncompliance with council decisions. Almeida et al. (2021, p. 73) affirm that "[...] the institutional profile is an important predictor of the councils' institutional strength [...] the rules of institutional design are important conditions for their effectiveness".

Our research aims to contribute to this discussion by updating the institutional profiles of municipal councils in Brazil, considering both temporal changes since 2009 and possible geographical shifts over this period. Councils are privileged spaces for this analysis. On one hand, they occupy an intermediary position

between civil society and government, reflecting movements that have attained a degree of institutionalization through their very existence. On the other hand, they help expand this legitimacy by enabling the connection of diverse actors who share common goals and mutual understandings and are recognized as legitimate by society. We believe our study can offer valuable insights into both the vulnerabilities and the potential of these institutions in Brazil.

Methodological procedures

This study uses descriptive and inferential statistics methods to analyze data from the IBGE/Munic Survey for the years 2009, 2019, 2020, and 2021. This survey covers a wide range of demographic, socioeconomic, and infrastructure data from municipal administrations. However, it has limitations, including:

- 1) Time lag: although conducted annually, the data is not made available in real-time and may be outdated.
- 2) Self-reporting and data quality: since municipalities provide the information, discrepancies in data accuracy may arise due to variations in registration systems.
- 3) Underreporting and underestimation: data collection challenges, missing information, or informant resistance may lead to underreporting and underestimation.

4) Methodological changes: modifications in research methodology across different editions may hinder direct data comparability.

Aware of these limitations, we created a database with information extracted from IBGE/Munic to understand the changes in the municipal councils' institutional profile. This research provides data with high coverage for most municipalities and different years, allowing comparisons over time and space. The year 2009 constitutes the first point in time, while 2019, 2020, and 2021, due to restrictions on data availability,³ were aggregated to become the second time point of the analysis. We found 14 types of councils in 2009 that were repeated in 2019, 2020, and 2021 (human rights, children and adolescents affairs, people with disabilities, LGBTT, public safety, and racial equality, tabulated for 2019; environment, housing, and transportation, 2020; and health, education, culture, and sports, 2021). The time interval of approximately 10 years allows us to compare the institutional profiles of the councils in the municipalities over time. Therefore, supported by the literature already cited, this study tests two main hypotheses:

H0: Inequalities in the distribution of councils' institutional profiles across the country remained unchanged during the analyzed period.

H1: the inequalities changed over the years and gave way to a more uniform distribution of the councils' institutional profile.

To test these hypotheses, and following Almeida et al. (2021), we replicated the municipal councils' institutional profile indicator, defined as:

$$IPICM_{(i,t)} = Cons_{(i,t)} + Part_{(i,t)} + DEL_{(i,t)} \quad (1)$$

where $IPICM_i$ is the municipal councils' institutional profile indicator for municipality i in year t ; $Coun$, the total number of councils per municipality; $Part$, the number of parity-based councils per municipality, and DEL , the number of deliberative councils per municipality.

The $IPICM_{(i,t)}$ was normalized by defining an ideal case with a maximum value of 1.0, assuming the municipality has all analyzed councils, all of which are parity-based and deliberative:

$$IPICM_{(i,t)} = (X_{(i,t)} - X_{(i,t)}min) / (X_{(i,t)}max - X_{(i,t)}min) \quad (2)$$

Using this indicator, we sought to understand the most general characteristics of the data, such as the average number of councils, their distribution by types, and the average $IPICM_{(i,t)}$. It was compared between Brazil's regions, aiming to generate initial impressions about the geographical changes of the councils in recent years. Thus, $IPICM_{(i,t)}$ was developed for the year 2009, $IPICM_{(i,2009)}$, and for the aggregated period 2019-2021, $IPICM_{(i,2019)}$. It is worth noting that this indicator cannot analyze the institutionalization or the participatory and deliberative potential of these councils. Due to its own limitations,

which are also limitations of the databases, it only measures the strengthening or weakening of specific aspects of the institutional design.⁴

Finally, we estimated regressions, using the Ordinary Least Squares Method, for 4,436 municipalities, to formally test the hypotheses:

$$\Delta IPICM_i = \alpha_0 + \alpha_1 IPICM_{(i,2009)} + \sum_{j=2}^k \alpha_{(1+j)} X_{(i,k)} + \epsilon_i \quad (3)$$

where $\Delta IPICM_i$ represents the variation in $IPICM$ between the two points in time under analysis ($\Delta IPICM_i = IPICM_{(i,2019)} - IPICM_{(i,2009)}$); $X_{(i,k)}$ is a vector composed of the k variables supported in the literature; α_0, α_1 e α_k are the parameters to be estimated, and ϵ_i is the error term. If $-1 < \alpha_1 < 0$ and is statistically significant at the 95% confidence level, then $IPICM_i$ converged over

Chart 1 – Variables added to the regression

	Variable	Description	Source	Year	Type of variable
1	North	Binary variable for the North region, compared to the Southeast	IBGE	2009	Geographic
2	Northeast	Binary variable for the Northeast region, compared to the Southeast	IBGE	2009	–
3	South	Binary variable for the South region, compared to the Southeast	IBGE	2009	–
4	Central-West	Binary variable for the Central West region, compared to the Southeast	IBGE	2009	–
5	$IPICM_{2009}$	Indicator of the Institutional Profile of Municipal Councils	IBGE	2009	Temporal
6	HDI-M	Municipal Human Development Index	Firjan	2009	–
7	CSOS	Civil Society Organizations per thousand inhabitants	FASFIL/IGE	2010	–
8	Pop	Estimated municipal population, in logarithm	DataSUS	2009	–
9	Gini	Gini Index	DataSUS	2010	–
10	Ideology_2012	A continuous variable that assumes the value of six for far-right mayors and the value of zero for far-left mayors*	TSE	2012	Political
11	Ideology_2016	A continuous variable that assumes the value of six for far-right mayors and the value of zero for far-left mayors*	TSE	2016	–

*Ideological classification carried out according to Bolognesi et al. (2023).

Source: elaborated by the authors.

the period (which supports hypothesis H1) and inequality reduced over the years and led to a more uniform distribution of the institutional profiles of the boards. The independent variables can be seen in Chart 1.

The inclusion of each of these variables is justified by academic literature and specific hypotheses formalized below:

- Geographic region: the expansion of councils is characterized by inequalities, with lower levels of institutionalization in municipalities in the North and Northeast regions (Buvnich, 2014; Lavalle & Barone, 2015; Antonietto & Severi, 2016).
- Time (IPICM_2009): a municipality's position in relation to the indicator in 2009 is associated with its growth in 2019.
- HDI-M: the expansion of councils with lower federal induction occurs more strongly in municipalities with higher human development indicators (Lavalle & Barone, 2015).
- CSOs: the growth of the institutional profile mainly results from the advancement toward the universalization of low-induction councils, for which the presence of movement networks exerts a positive influence (Almeida et al., 2021).

- POP: larger municipalities tend to have a better institutional profile indicator, as their size facilitates the mobilization and participation of more segmented groups in society (Lavalle & Barone, 2015; Antonietto & Severi, 2016).

- Gini: income inequality hinders some citizens' participation in political-representative arenas, negatively affecting institutionalization (Fedozzi et al., 2020).

- Right_2012 and Right_2014: the election of right-wing mayors leads to reduced support for social participation (Bolognesi et al., 2023).

The time and space of councils in Brazil

Initially, it is important to highlight that the tabulated data from IBGE/Munic indicate the existence of 26,009 councils in 2009, a figure that increases to 35,260 in 2019–2021, reflecting a significant growth of approximately 35%. Table 1 presents the number of councils per municipality during the analyzed periods, the differences between them, and the categorization of councils according to the typology of Lavalle et al. (2016).

Table 1 – Characterization of the councils – 2009 and 2019-2021

Type of council	Period 1 2009	Period 2 2019-2021	Relative and absolute growth (periods 1 and 3)	Typology*
Health	5.417	5.526	2% (109)	C1
Children Adolescents	5.084	5.489	8% (405)	C1
Education	4.403	5.287	20% (884)	C1
Environment	3.135	4.375	40% (1240)	C2
Housing	2.373	3.018	27% (645)	C2
Older people's rights	1.974	4.030	104% (2056)	C2
Culture	1.372	2.804	104% (1432)	C2
Sports	623	1.458	134% (835)	C2
Public Safety	579	828	43% (249)	C3
Rights of Persons with Disabilities	490	1.389	183% (899)	C3
Transport	328	551	68% (223)	C3
Racial Equality	148	365	147% (217)	C3
Human rights	79	91	15% (12)	C3
LGBT	4	49	1.125% (45)	C3
Total	26.009	35.260	35% (9.251)	

*Lavalle et al. (2016).

Source: elaborated by the authors using data from IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

As expected, councils with considerable influence through federal legislation (C1) exhibited lower growth rates, having already reached universalization in 2009. The number of C2 councils, which have an average yet highly unequal distribution (Lavalle & Barone, 2015), also increased, signaling a move toward universalization. This trend is particularly evident in councils for the environment (4,375) and for older people (4,030), for example. For comparison, in 2020, the number of environment councils equaled that of education councils in 2009; by ten years later,

the latter had nearly achieved universalization across Brazilian municipalities. Consequently, C1 councils experienced a relative growth of 9% and an absolute increase of 1,398. Type C2 councils grew by 66%, resulting in the creation of 6,208, while type C3 councils saw a 101% increase, adding 1,645 new councils. Although these figures are sensitive to the initial baseline, they are valuable for identifying differences in council creation patterns and emphasizing a heterogeneous convergence process, particularly for C3 councils.

A clear pattern of growth in the number of C3 councils is evident, with the most notable increase occurring in the council for the rights of persons with disabilities, which rose from 490 in 2009 to 1,389 in 2019. The public safety and transportation councils demonstrated moderate growth, increasing from 579 and 328 in 2009 to 928 and 551, respectively, in 2019. The racial equality council, which had a moderate presence, experienced more significant growth, rising from 148 councils in 2009 to 630 in 2019. LGBTT councils remain limited in number but achieved a high growth rate, increasing from just four municipalities with such councils in 2009 to 49 in 2019. The expansion of C3 councils reflects their relatively recent establishment. Their uneven growth (Lavalle & Barone, 2015)

can be attributed to limited federal influence and a lack of prominence in municipal public agendas, indicating considerable potential for further expansion in the coming years.

A comparison of the data in Table 2 shows that, over this 10-year period, Brazilian municipalities have not only made progress in establishing councils but have also become more uniform regarding the number of councils per municipality. In 2009, the average number of councils per municipality was 4.6, increasing to 6.3 in 2019. Furthermore, the coefficient of variation decreased from 42% in 2009 to 30% in 2019, indicating a reduction in data dispersion and variety. In other words, the number of councils per municipality has become closer to the arithmetic mean.

Table 2 – Descriptive statistics disaggregated from IPICM by municipalities 2009 and 2019-2021

	Number of Councils 2009	Number of Councils 2019-2021	Parity-based 2009	Parity-based 2019-2021	Deliberative nature 2009	Deliberative nature 2019-2021
Average	4.6	6.3	4.2	5.6	3.8	5.1
Median	4	6	4	5	4	5
Standard Error	1.95	1.90	1.85	1.88	1.89	1.80
Coef. Range	42	30	44	33	47	35
Percentage	25	3	5	3	4	3
	75	6	7	5	7	6

Source: elaborated by the authors using data from IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

It is important to highlight that this average of 6.3 for the years 2019 to 2021 pertains only to the 14 councils we are analyzing. This average may be higher because significant and nearly universal councils, such as social assistance, school feeding, and the Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and Valorization of Teaching (Fundef), are not included in our database. When analyzing 14 councils from the 2013 IBGE/Munic, Almeida et al. (2021, p. 80) found numbers similar to what we discovered for 2019:⁵

Regarding the number of councils in municipalities, the average and median were both six; the first quartile was five, and the third quartile had seven. In other words, among the 14 types of councils, 50% of municipalities have between five and seven councils, 25% have more than seven, and 25% have fewer than five.

Regarding the data on the deliberative and parity nature from 2019 to 2021, of the 35,260 councils, 31,281 (88%) had equal representation from government and civil society, and 28,608 (81%) were deliberative. In 2009, of the 26,009 existing councils, 23,831 (91%) were parity-based, and 21,422 (82%) were deliberative. In percentage terms, we see that the numbers of parity-based and deliberative councils are similar throughout the period analyzed, indicating that as the number of councils increases, their profiles regarding parity and deliberative nature remain in similar proportions.

The average of the Institutional Profile Indicator of Municipal Councils (IPICM) increased from 0.30 in 2009 to 0.40 in 2019, indicating a strengthening of the councils' institutional profile, both in terms of their overall number and their parity and deliberative nature. Additionally, the coefficient of variation

Table 3 – Descriptive statistics for the 2009 and 2019-2021 IPICM

		IPICM_2009	IPICM_2019
Average		0.30	0.40
Median		0.28	0.40
Standard Error		0.12	0.12
Coef. Range		40	30
Percentage	25	0.21	0.33
	75	0.38	0.47

Source: Elaborated by the authors using data from IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

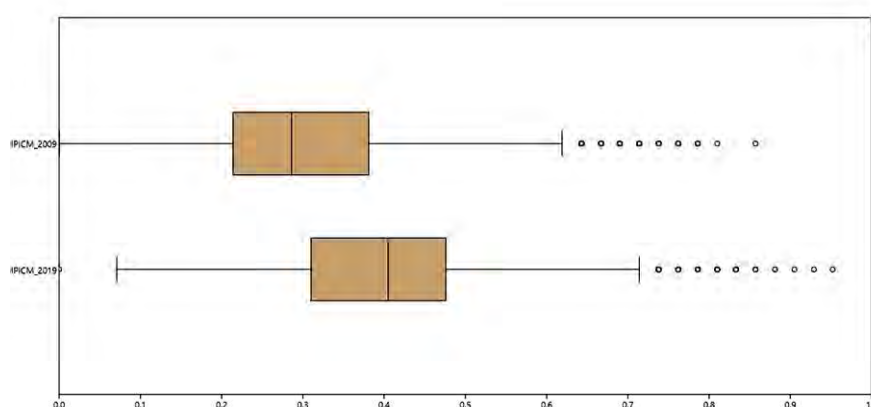
decreased from 40% in 2009 to 30% in 2019, confirming the reduced dispersion of the data relative to the average.

Ideally, each of the 5,570 municipalities with 14 parity-based and deliberative councils would reach a value of 1.0 for the IPICM. However, our analysis indicates that these municipalities are progressing from a low level of 0.30 in 2009 to an intermediate level of 0.40, as they approach the midpoint of 0.50. Therefore, we can conclude that over the past 10 years, the municipalities have enhanced their institutional profile, while inter-municipal disparities have diminished, as the coefficient of variation has decreased from 40% to 30%.

While there are differences among the various types of councils, comparing the selected years aids in understanding the changes in the institutional framework of councils in the municipalities, as illustrated in Graph 1.

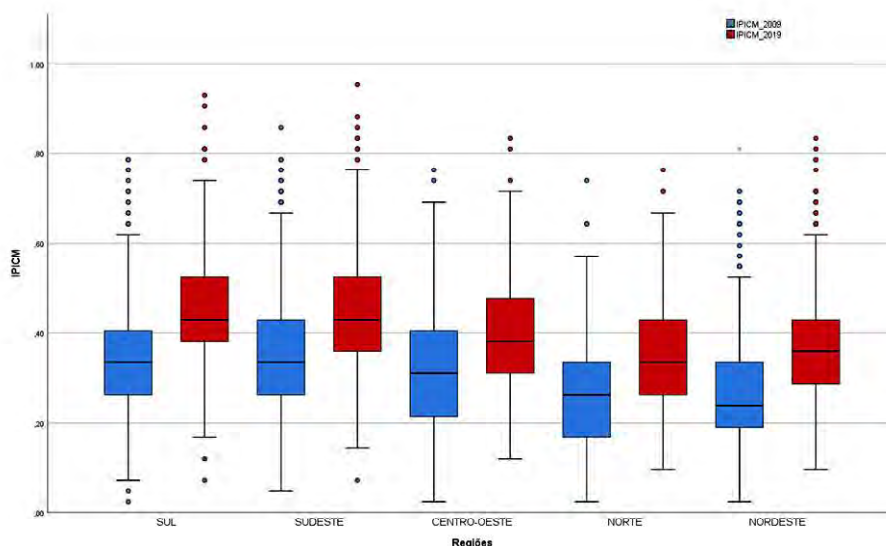
If the institutional profile is a significant variable in understanding the changes and permanence of the councils, we believe that space, given Brazil's vast territory, can also help to illustrate this process. Thus, regarding the geographic distribution of the IPICM shown in Graph 2, all regions of the country, according to the IBGE classification, experienced an increase in the indicator. However, it is crucial

Graph 1 – Box-plot of IPICM from 2009 and 2019-2021



Source: elaborated by the authors using data from IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

Graph 2 – Box-plot of IPICM for the years 2009 and 2019-2021, by region



Source: elaborated by the authors using data from IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

to note that regional differences, as highlighted in previous studies (Lavalle & Barone, 2015), persist and are reflected in our analysis.

Table 4 summarizes the information, and given the caveat that the average may be sensitive to the number of observations, we observe that the regions with the highest average in 2019 are the South (0.45) and the Southeast (0.44). Next, we have the Central-West (0.39), Northeast (0.36), and North (0.34). This ranking is nearly identical to that of 2009, with the only difference being that in 2009, the municipalities in the South (0.33) ranked

behind the Southeast municipalities (0.34), which held the top position. However, all regions experienced growth in the indicator.

It is also possible to identify that the states in the South and Southeast regions have the highest values for the IPICM, which are very close to the midpoint (0.50), while at the same time exhibiting greater homogeneity among their municipalities. The Central-West region is intermediate regarding the indicator, followed by the Northeast, while the North region has the lowest IPICM. Comparatively, the North and Northeast regions currently have an IPICM

Table 4 – Descriptive statistics of IPICM by Brazilian region – 2009 e 2019-2021

Região		IPICM_2009	IPICM_2019-2021
North	Average	0.25	0.34
	Standard Error	0.11	0.11
	Median	0.26	0.36
	Coef_Range	44	32
Northeast	Average	0.26	0.36
	Standard Error	0.11	0.11
	Median	0.23	0.35
	Coef_Range	42	30
Southeast	Average	0.34	0.44
	Standard Error	0.12	0.12
	Median	0.33	0.42
	Coef_Range	35	27
South	Average	0.33	0.45
	Standard Error	0.12	0.11
	Median	0.33	0.42
	Coef_Range	36	24
Central-West	Average	0.32	0.39
	Standard Error	0.12	0.12
	Median	0.30	0.38
	Coef_Range	37	31

Source: elaborated by the authors using data from IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

similar to that of the South and Southeast regions in 2009. This suggests that Brazilian municipalities, as a whole, have made progress in terms of their institutional profile, although each region has its own particularities.

Similarly, when we observe the average value of the IPICM calculated for the population size groups of municipalities, according to the IBGE classification, we notice that the indicator increases for all groups, particularly highlighting the relationship between a high IPICM and larger population size, as shown in Table 5.

The results in Table 5 indicate that smaller municipalities have managed to advance *pari passu* with larger ones in institutional terms. The variation in the IPICM for municipalities with up to 5,000 inhabitants is similar to that observed

for municipalities with a population greater than 500,000, at 0.1. Only for municipalities with a population of 5,001 to 10,000 inhabitants and 100,001 to 500,000 inhabitants is the pattern reported in the literature observed (Almeida et al., 2021), since the variation in the IPICM was 0.09 for the first group and 0.12 for the second, showing a gradual increase for the intermediate groups.

In short, these descriptive statistics suggest a process of strengthening the institutional profile throughout the studied period, during which different councils expanded in the municipalities. The evidence supports a trend that has been occurring since the 1990s, characterized by an increase in municipal councils. The regression presented below helps clarify these issues.

Table 5 – IPICM by population class – 2009 e 2019-2021⁶

	IPICM_2009	IPICM_2019-2021
1 – Up to 5.000	0,26	0,36
2 – 5.001 to 10.000	0,27	0,36
3 – 10.001 to 20.000	0,28	0,38
4 – 20.001 to 50.000	0,32	0,43
5 – 50.001 to 100.000	0,40	0,52
6 – 100.001 to 500.000	0,49	0,61
7 – More than 500.000	0,59	0,69
Total	0,30	0,40

Source: elaborated by the authors using data from IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

The IPICM conditions

Since our aim is to understand the influences on changes in the institutional profile of councils over the last decade, we employed a linear regression model to predict factors that may help explain the variation in the municipal-level institutional profiles. We identified 11 variables related to the literature findings and estimated the model across four different configurations for the explanatory variables, with the results presented in Table 6.

Overall, we can see that Model 4, with the assumptions respected, is significant and explains 41% (0.415) of the variation in $\Delta IPICM_i$ among municipalities. Most variables are significant for all estimated models except *Right_2016*. The most important relationship of the model with $\Delta IPICM_i$ can be seen in the variable related to $IPICM_{2009}$ for the coefficient α_1 in the OLS4 regression, whose correlation

is strong and negative, -0.547. This indicates that the institutional profile of the councils expanded more in municipalities with lower IPICM in 2009, which emphasizes the presence of a moderate convergence regarding the average of the indicator among Brazilian municipalities. In other words, more councils were established where there was a greater opportunity for creating these institutions. This finding suggests that the elitist pattern of council dissemination from the previous period, as noted by Lavalle and Barone (2015), is changing, though gradually.

Although studies indicate a lack of clarity and well-defined competencies for most councils (Antonietto & Saveri, 2016), one explanation for this convergence is that more municipalities have implemented federal legislation in specific areas over the past decade. For instance, the Statute of Racial Equality (Law 12288/2010), the National Culture Plan

Table 6 – Results found for the estimated model

Variable	MQO1	MQO2	MQO3	MQO4	VIF
IPICM_2009	-0.314*	-0.416*	-0.421*	-0.547*	3.04
IDH-M	–	0.376*	0.356*	0.172*	2.82
Gini	–	0.107*	0.142*	-0.033*	1.72
OSCs	–	0.000	-0.004*	0.005*	1.68
Right_2012	–	-0.005*	-0.005*	-0.004	1.63
Right_2016	–	-0.001	0.000	0.000	1.62
North	–	–	-0.018*	-0.031*	1.42
Northeast	–	–	-0.007*	-0.032*	1.22
South	–	–	0.002	0.013*	1.11
Central-West	–	–	-0.03*	-0.022*	1.03
Populations	–	–	-	0.034*	1.03
Cons	0.194	-0.073*	-0.071*	-0.136*	–
R-Squared	0.221	0.286	0.295	0.415	–
Breusch-Pagan	11.41	0.81	0.08	3.35	–

Note: *p < 0.05 (Significant at the 95% confidence level).

Source: elaborated by the authors.

(Law 12343/2010), the Statute of Persons with Disabilities (Law 13146/2015), and the Public Security Law (Law 13675/2018) outline national standards that favor the establishment of councils in municipalities by legally mandating the development of participation mechanisms in policies. Additionally, there may have been a delayed implementation of policies established before our research's scope, such as the Statute of Older People (Law 10741/2003), the Cities Statute (Law 10257/2001), and the National Environmental Policy (Law 6938/1981). Therefore, our analyses align with Mayka's (2019) study on health councils, suggesting that policy areas undergoing more

substantial reforms tend to have councils with greater institutional strength and that these changes unfold over time rather than occurring immediately with the creation of legislation. In this context, the ongoing reinforcement of institutional profiles must be supported by specific regulations in policy areas to progressively empower the councils within the subsystems, as seen with health councils (*ibid.*).

Despite this, it is essential to consider this progress in light of other results, such as the HDI-M in 2009, which remains an important explanatory variable for enhancing the institutional profile of municipal councils (0.172), as indicated in the study by Laval

and Barone (2015). Although it shows a weaker relationship in our model, the number of CSOs (0.005) and population size (0.034) also appear important for strengthening the institutional profile in the years studied. These statistics support the findings of Almeida et al. (2021), which show, based on data from 2013 and 2014, that population size and social mobilization of civil society were key elements in the structuring of municipal councils.

The Gini coefficient is notable and demonstrates a weak, negative correlation (-0.033), indicating that municipalities with lower income inequality made more significant progress in enhancing their institutional profile. The estimated coefficients for the political ideology variables are statistically significant only for Right_2012, showing a negative sign and a 90% confidence interval. Thus, they suggest that municipalities that elected mayors with a right-wing political ideology in 2012 experienced less variation in the IPICM. This aligns with Lavalle and Barone's (2015) findings that Workers' Party governments have a higher average number of councils and with Fedozzi et al.'s (2020) conclusion that left-wing municipal governments are more likely to implement participatory budgeting practices.

Finally, by including the regions of Brazil as an independent variable, we can support what the descriptive analyses have reported. The binary variable for the South region is significant and indicates that the region has statistically grown relative to the Southeast in structuring its councils. Conversely, the Northeast, North, and Central-West exhibit negative coefficients, suggesting a relatively smaller growth in the IPICM compared to the Southeast. Since the South and Southeast regions have the highest

socioeconomic development indices, we can infer that an uneven territorial pattern of convergence in the institutional profile persisted despite the general increase in parity and deliberative councils.

Thus, as a complex and multicausal phenomenon, the change in the institutional profile of the councils during this period appears to be, on one hand, a process of moderate convergence of the councils' institutional profiles and, on the other hand, a process primarily influenced by the HDI-M, followed by population size, the GINI Index, and social mobilization through CSOs. Therefore, we can observe that the institutional profile of municipalities improved nationally, showcasing an emerging homogenization process during the period defined in this study. Despite the persistence of regional differences, the analyses indicate growth in areas that delayed the development of their councils, influenced by socioeconomic variables, particularly the HDI-M. Thus, rather than exhausting the analytical possibilities of the data, we recognize the necessity of continuing to enhance and reflect on the explanatory variables and indicators that measure phenomena related to participatory institutions.

Final considerations

In this study, we aimed to provide an overview of changes and continuities in the institutional profiles of municipal councils in Brazil in recent years, examining the factors influencing this process. We employed descriptive and inferential methodologies using databases

provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). Our analyses yield insights that corroborate existing literature and suggest avenues for future research.

The descriptive statistics show that in the municipalities, both by population size and regions of Brazil, all strata grew in the IPICM over the period studied. In turn, the estimated regression showed that the municipalities with the lowest indicators in 2009 grew the most in subsequent years. The analyses also indicate that this phenomenon occurred in municipalities with specific characteristics, notably those with higher Human Development Index (HDI) scores. Despite the overall strengthening of institutional profiles among councils, persistent disparities in their geographic distribution remain evident.

Thirty years after the 1988 Constitution and efforts to institutionalize participatory governance at national and subnational levels, our findings suggest a gradual transformation

in municipal councils, marked by an increase in councils adopting parity-based and deliberative frameworks. Yet, persistent territorial inequalities in council distribution point to a prolonged process before achieving greater homogeneity.

Therefore, this research indicates paths for future studies, such as analyzing subareas of activity of public policy councils, visualizing the process of federal induction and diffusion (Shipan & Volden, 2008) of councils, and detailing the impact of MROSC and the importance of civil society organizations in this process. Recent literature on the effectiveness of participation (Nunes & Resende, 2022) highlights the importance of Participatory Institutions for improving public management indicators. However, it is necessary to reduce inequalities in access to participation to allow political opportunities where they do not yet exist, especially for vulnerable groups that demand access to public administration.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0987-0454>

Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí. Balneário Camboriú, SC/Brasil.

locksompilio@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-8948-1186>

Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí. Balneário Camboriú, SC/Brasil.

adilsoneconomia@gmail.com

Notes

- (1) According to the author, this number is likely even higher, as the data drawn from the Basic Municipal Information Survey - IBGE/Munic (2009) did not encompass all policies that incorporate participatory councils in their design.
- (2) Based on the definition offered by IBGE/Munic, councils identified by the acronym LGBTTT refer to the councils for the LGBTQIA+ population.
- (3) The IBGE/Munic survey does not collect data on all types of councils every year. Therefore, to ensure a sufficient dataset for comparing a reasonable variety of councils observed in 2009 with a minimum interval of 10 years, we included data from the types of councils surveyed between 2019 and 2021.
- (4) Data that could be useful in this regard, such as the number of meetings in the last 12 months, are not available for 2009.
- (5) Due to the data availability for the years analyzed, we were unable to examine the following councils mentioned in the work of Almeida et al. (2021): women's rights, social assistance, and youth. However, we included councils not examined by the authors, namely, culture, housing, sport, and transport.
- (6) Population group data retrieved from IBGE/Munic (2021).

References

- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. (2015). Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 94, pp. 255-294.
- ALMEIDA, C. et al. (2021). Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. *Revista Debates*, v. 15, n. 1, pp. 64-90.
- _____. (2022). Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018). *Opinião Pública*, n. 28, pp. 386-424.
- ANTONIETTO, A. L. G.; SEVERI, F. C. (2016). Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de Conselhos de Políticas Públicas nos municípios brasileiros. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 3, n. 3, pp. 558-573. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i3p558-573>.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. D. L. D. (2005). Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial, pp. 16-41.
- BEZERRA, C. et al. (2024). Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados*, v. 67, n. 4. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. (2023). Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, v. 66, n. 2, pp. 2-27.
- BRASIL (2014). Lei n. 13.019, de 31 de julho. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União*. Brasília/DF, 1 ago 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 23 jan 2025.

- BUVINICH, R. D. (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, n. 48, pp. 55-82.
- FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. D. (2020). Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (Munic). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284067>. Acesso em: 23 jan 2025.
- _____. (2019). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (Munic). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466>. Acesso em: 23 jan 2025.
- _____. (2020). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (Munic). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 23 jan 2025.
- _____. (2021). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (Munic). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=35765>. Acesso em: 23 jan 2025.
- LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. (2015). “Conselhos, associações e desigualdade”. In: ARRETCHE, M. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo, Editora Unesp.
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, pp. 157-187.
- LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. (2016). O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, v. 59, pp. 609-650.
- LÜCHMANN, L. H. H. (2020). Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 109, pp. 13-49.
- MAYKA, L. (2019). The origins of strong institutional design: policy reform and participatory institutions in Brazil's health sector. *Comparative Politics*, v. 51, n. 2, pp. 275-294.
- NUNES, G.; RESENDE, P. E. R. (2022). Métodos de avaliação da efetividade de instituições participativas: um balanço do debate. *Agenda Política*, v. 9, n. 2, pp. 128-154.
- SHIPAN, C.; WOLDEN, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, pp. 840-857.
- WAMPLER, B. (2011). “Instituições Participativas como ‘enxertos’ na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias”. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Anderson and Zoe Hamlet, email: a2zsolucoes@gmail.com

Received: August 29, 2024
Approved: January 7, 2025

Desafios da participação cidadã: sobre o perfil institucional dos conselhos municipais brasileiros

Challenges of citizen participation:
on the institutional profile of Brazilian municipal councils

Pompilio LOCKS [I]
Adilson GIOVANINI [II]

Resumo

O objetivo deste trabalho é entender as mudanças e permanências no perfil institucional dos conselhos municipais no Brasil e analisar os fatores que influenciaram esses processos. Analisamos os bancos de dados do IBGE/Munic e construímos o Indicador de Perfil Institucional dos Conselhos Municipais (IPICM), adaptado do trabalho de Almeida et al. (2021). A partir de análise quantitativa, verificamos o fortalecimento no perfil institucional dos conselhos, relacionado, por um lado, a um processo de convergência das instituições participativas nos municípios e, por outro, da influência de variáveis como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e o Índice de Gini, a população, a ideologia política dos prefeitos e o número de Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Apesar desse avanço, percebemos que a distribuição dessas instituições ainda reproduz padrões de desigualdade territorial entre os municípios brasileiros.

Palavras-chave: perfil institucional; conselhos municipais; desigualdades; municípios; participação.

Abstract

The objective of this work is to understand the changes and continuities in the institutional profile of municipal councils in Brazil and analyze factors that have influenced these processes. We analyzed the IBGE/Munic databases and constructed the Municipal Councils Institutional Profile Indicator (IPICM), adapted from the work by Almeida et al. (2021). Based on descriptive and inferential statistics, we observed the strengthening of the councils' institutional profile, related, on the one hand, to a process of moderate convergence of participatory institutions in the municipalities and, on the other hand, to a process influenced by variables such as the Municipal Human Development Index and the Gini Index, population, mayors' political ideology, and the number of Civil Society Organizations. Despite this progress, we perceive that the distribution of these institutions still reproduces patterns of territorial inequality between Brazilian municipalities.

Keywords: institutional profile; municipal councils; inequalities; municipalities; participation.



Introdução

A partir da Constituição Federal de 1988, inúmeros instrumentos foram incluídos na rotina da gestão pública com o objetivo de democratizar o Estado brasileiro e possibilitar maior participação cidadã. Podemos citar, entre os mais destacados, as audiências, as conferências, os Orçamentos Participativos (OPs) e os conselhos de políticas públicas. Desses esses formatos, o mais presente em território nacional são os conselhos, que foram alvo de inúmeros estudos, especialmente nas duas últimas décadas (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015).

Buvnich (2014), Lavalle e Barone (2015) e Almeida et al. (2021) mostram que os conselhos de educação, saúde, assistência social e criança e adolescente se tornaram quase universais nos municípios brasileiros, pois foram induzidos pelas legislações federais a partir da gestão de fundos setoriais. Porém, o mesmo não é válido para os conselhos de outras áreas, visto que os municípios desfrutam de ampla liberdade para sua criação. Nesse sentido, a literatura acadêmica postula que a expansão dos conselhos se caracteriza por desigualdades territoriais (Antonietto e Severi, 2016; Lavalle e Barone, 2015), em que municípios menores e mais pobres apresentam diferenças significativas quando comparados com municípios maiores e mais ricos. Tal fato implica na necessidade de compreender e caracterizar essas diferenças da participação política no Brasil.

Lavalle, Voigt e Serafim (2016) apontam que uma primeira geração de estudos sobre conselhos, ainda na década de 1990, era otimista sobre a possibilidade de democratização via participação, pois “partiram de expectativas exigentes” (p. 614) e sinalizaram a existência de desigualdades no interior desses espaços. Uma

segunda geração, a partir dos anos 2000, desenvolveu diagnósticos “mistos”: os conselhos permitiam certo protagonismo para os atores da sociedade civil, mas em condições periféricas para influenciar a administração pública. Apesar de contribuições importantes para o acúmulo de conhecimento sobre o tema, ainda sobram lacunas, uma vez que:

O notável avanço na produção de conhecimento sobre os conselhos foi preponderantemente de índole qualitativa [...] a caracterização dos alcances e das limitações de tais instituições, frequentemente baseada em estudos de caso, assumiu o status de conjecturas ou de implicações plausíveis – porque derivadas de diagnósticos ricos –, mas sem fundamentos sólidos para permitir generalizações. (Ibid., p. 617)

Nos últimos anos, a crescente disponibilização de dados públicos possibilitou o desenvolvimento de análises mais abrangentes, com maior capacidade de generalização sobre o tema da participação conselhistas (Almeida et al., 2021; Buvnich, 2014; Lavalle e Barone, 2015). Apesar dos avanços realizados por esses estudos, a análise dos instrumentos de participação cidadã ainda demanda esforços no entendimento de suas diferenciações internas e ao longo do território nacional, bem como os caminhos e descaminhos para o seu fortalecimento. Também é importante a constante reflexão sobre o tema, uma vez que, nos últimos anos, o Brasil observou ações contrárias às instituições participativas por parte de governos conservadores, o que ensejou a análise sobre desinstitucionalização da participação em nível federal (Bezerra et al., 2024).

Inseridos nessa agenda, buscamos investigar as mudanças e permanências no perfil institucional dos conselhos nos municípios do País nos últimos anos, bem como analisar os fatores

que influenciaram esse processo. Entendemos por perfil institucional as características mais gerais dos desenhos formais dos conselhos nos municípios, como sua densidade, suas regras e competências (Almeida et al., 2021). Atualmente, parte dessas características é passível de visualização e operacionalização por meio de variáveis disponíveis na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE/Munic). Mais do que analisar um ponto temporal, buscamos comparar o ano de 2009 e os anos de 2019/2020/2021 para verificar também a distribuição geográfica das mudanças observadas, o que confere um caráter inovador a este trabalho, uma vez que poderemos atualizar o diagnóstico sobre as persistências ou alterações nos padrões de desigualdades territoriais da participação conselhistas, conforme trabalhos anteriores (Lavalle e Barone, 2015). A tabulação dos dados para os anos de 2009 e 2019/2020/2021 é explicada pela presença de restrições na disponibilidade das informações, sendo tabulados os dados disponíveis para todos os anos em questão.

Na primeira parte do texto abordamos os estudos sobre conselhos a partir das características dessas instituições no Brasil. Após, apresentamos a metodologia, que se trata de estatísticas descritivas e inferenciais a partir dos bancos de dados da Pesquisa de Informações Municipais (IBGE/Munic, 2009, 2019, 2020, 2021) e da elaboração de um indicador de perfil institucional para os conselhos municipais, adaptado a partir da proposta de Almeida et al. (2021). A análise está subdividida em uma primeira parte, na qual analisamos os dados e sua distribuição ao longo do tempo e do espaço, e em uma segunda parte, em que mobilizamos estatísticas inferenciais para testar algumas hipóteses sobre os condicionantes do perfil

institucional dos conselhos e sua relação com a reprodução de desigualdades. Concluímos indicando que houve um fortalecimento no perfil institucional dos conselhos ao longo do território nacional, mas esse avanço ainda é marcado por desigualdades regionais.

Participação e perfil institucional dos conselhos

Conselhos são instituições vinculadas ao poder executivo com o objetivo de ampliar a participação e a representação da sociedade civil organizada, de forma permanente e interativa, nos diferentes aspectos do ciclo de políticas públicas (Wampler, 2011). Mesmo que estejam vinculados ao Executivo, os conselhos também podem ser vistos como instituições híbridas (Avritzer e Pereira, 2005), uma vez que operam no espaço público ao captarem as demandas da sociedade civil para fomentar maior atenção dos agentes estatais em distintas áreas de política pública. Atualmente, no Brasil, eles fazem parte de um ambiente político, econômico e social mais amplo, composto por uma arquitetura de instituições que restringem e potencializam sua capacidade de atuação na medida em que as diferentes arenas de participação podem atuar de maneira isolada ou estarem mais conectadas entre si em áreas específicas de política (Lüchmann, 2020). Essa arquitetura, composta por conferências, audiências, orçamentos participativos, ouvidorias, entre outros instrumentos, é entendida pela literatura a partir do conceito de instituições participativas (Wampler, 2011), sendo que a conjugação e a articulação dessas

diferentes interfaces permitem formas menos circunstanciais e mais estruturadas de ampliação da participação cidadã na administração pública (Lüchmann, 2020).

Nos últimos anos, presenciamos um acúmulo importante de pesquisas sobre os conselhos que ampliou nosso conhecimento e questionou a relação linear e automática entre participação conselhistas e políticas públicas mais efetivas ou democráticas, uma vez que “não se deve esperar, a partir da sua mera presença e atuação, transformações dramáticas nos resultados observados” (Wampler, 2011, p. 152). Hoje entendemos melhor tanto as características da participação quanto os diferentes desenhos institucionais, as fraquezas, as potencialidades dessas instituições e suas trajetórias em diferentes áreas de políticas públicas (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015).

O levantamento feito por Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) aponta a existência de uma multiplicidade de enfoques na análise dos conselhos, com distintos níveis de generalidade e ampla diversificação teórica e metodológica. No entanto, a onda mais recente de investigações se caracteriza por uma análise mais pragmática da prática participativa, em comparação com as esperanças décadas anteriores (ibid.). Os estudos realizados nos anos 1980 e 1990 destacavam potencialidades dessas instituições que, muitas vezes, não vieram a se concretizar, a partir de enquadramentos enviesados teoricamente e unicamente baseados em estudos de caso (Lavalle e Szwako, 2015). Desse modo, as pesquisas das últimas décadas têm sido mais parcimoniosas sobre as instituições participativas, indicando a necessidade de análises mais panorâmicas e conjunturais do fenômeno conselhistas no Brasil:

[...] ainda carecemos de uma visão do conjunto que nos mostre quais são as condições de funcionamento dessas instituições nas esferas subnacionais e em quais aspectos de suas atribuições elas variam conjuntamente pelo território brasileiro, a despeito das significativas diferenças dos contextos locais em que operam. (Almeida et al., 2022, p. 392)

Em estudo pioneiro sobre o tema, Buvinich (2014) sinalizou a existência, em 2009, de 43.156 conselhos municipais.¹ Nesse ano verificou-se que os conselhos de Assistência Social, Alimentação Escolar, Saúde e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) já eram quase universalizados, cobrindo mais de 94% do território brasileiro. Geograficamente, o maior percentual de conselhos encontrava-se no Sul e no Sudeste, com instituições mais antigas, e os menores no Norte e Nordeste, com instituições mais recentes. A maioria dos conselhos municipais era paritário, com equilíbrio na representação dos diferentes segmentos da sociedade, sendo metade dos integrantes do setor público e a outra metade da sociedade civil. A região Sul é aquela com menor presença de conselhos paritários, e o Nordeste aquela com maior número de conselhos paritários. Em nível federal, Buvinich (2014) destaca a ampliação recente dessas instituições, uma vez que dos 36 conselhos nacionais analisados pela autora, 44% foram criados entre os anos de 2003 e 2010, 38% entre 1990 e 2002 e somente 16% antes de 1990.

Esse crescente e expressivo número de conselhos no Brasil explica sua importância para as gestões públicas bem como sua centralidade nos estudos acadêmicos de diferentes áreas. Nesse sentido, o trabalho de Lavalle e Barone (2015) evidencia o crescimento dessas

instituições, na década de 1990 e nos anos 2000, como uma segunda geração de Instituições Participativas (IPs) que sucedeu os orçamentos participativos, dado que, antes de 1988, “praticamente inexistiam conselhos” (ibid., p. 56). A partir de então, concorrem três padrões de evolução dos conselhos no País: 1) universalização; 2) expansão média e desigual; 3) expansão baixa e desigual, que engloba a maior parte dos conselhos. Nessa argumentação reside, sobretudo, uma preocupação acerca da reprodução das desigualdades ao longo do território, fruto da expansão dos conselhos, principalmente em municípios mais prósperos, com melhores condições socioeconômicas e índices de desenvolvimento humano (IDHM).

Almeida et al. (2021) apontam que os conselhos de educação, saúde, assistência social e criança e adolescente são os mais antigos e presentes em quase todos os municípios brasileiros. Eles são universalizados, paritários e deliberativos e encontram-se entre os mais ativos (ibid.), posto que foram induzidos pelas legislações federais a partir da gestão de fundos setoriais. Lavallo e Barone (2015) indicam que os conselhos municipais de saúde se expandiram tanto em municípios com alto IDH quanto em municípios com baixo IDH, entre 1990 e 1996. Já os conselhos de educação e da criança e do adolescente, inicialmente, expandiram-se de forma mais lenta e mais focados nos municípios com maior IDH. Após esse primeiro ciclo, a partir dos anos 2000, ocorreu uma forte expansão, que cobriu a maior parte dos municípios brasileiros.

Um segundo grupo de conselhos foi criado no final dos anos 1990 e alcançou média expansão, o caso dos conselhos do idoso, da habitação, da cultura e do meio ambiente. Na época da pesquisa, Lavallo e Barone (2015)

indicam que eram conselhos pouco induzidos, com exceção do conselho de habitação, e estavam mais presentes em municípios com IDH alto. Por último, temos os conselhos considerados de baixa e desigual expansão: “direitos humanos; juventude; direitos da pessoa com deficiência; lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, direitos da mulher, promoção da igualdade racial, segurança pública e segurança alimentar” (Almeida et al., 2021, p. 77).² Segundo análise de Lavallo e Barone (2015) para o ano de 2009, os municípios com menor IDH quase não dispunham de conselhos dessas áreas, que foram criados somente em municípios com maior IDH. Ao analisarem a indução federal a partir das legislações específicas de cada área e sua relação com a quantidade de conselhos existentes no ano de 2014, Antonietto e Severi (2016, p. 571) explicitam essa contradição:

[...] verificamos um menor número de Conselhos Municipais sobre temas como pessoas com deficiência, mulheres, direitos humanos, juventude, igualdade racial e população LGBTQI+, que são justamente aqueles voltados às políticas de combate direto à desigualdade e por isso exigiam maior respaldo institucional para serem efetivos.

Assim sendo, embora a expansão geral dos conselhos seja um fato corroborado pela literatura, trata-se de um processo complexo e multifacetado, que responde a distintos padrões que necessitam de reflexão constante e atualizada da literatura.

Almeida et al. (2021) realizaram um retrato sobre os conselhos gestores no Brasil, para dados da Munic 2013 e 2014, a partir do conceito de força institucional, segundo o qual IPs com melhor funcionamento são aquelas com ampla implementação territorial, estáveis

ao longo do tempo e com forte desenho institucional. Ao analisarem os dados de 14 tipos distintos de conselhos municipais disponíveis nos anos selecionados, os autores destacam a universalização dos conselhos induzidos, a média intensidade de alguns e a baixa presença de outros ao longo do território nacional, em sentido semelhante ao apontado por Lavalle e Barone (2015).

Ainda, como forma de explorar a noção de força institucional, Almeida et al. (2021) desenvolveram o Índice do Potencial Participativo dos Conselhos (IPPC), que será central em nosso trabalho e que busca mensurar o perfil institucional e a participação nos conselhos a partir de quatro variáveis: 1) número de conselhos por município; 2) caráter paritário; 3) caráter deliberativo; 4) número de reuniões. Os autores concluem que, para os anos de 2013 e 2014, os municípios de grande porte possuem IPPC alto, enquanto os de médio porte, IPPC médio; a maioria dos municípios de pequeno porte do País apresenta baixo IPPC. A média do indicador, de 0 a 1, ficou em 0,152 – enquanto a média de conselhos por município, considerando os 14 conselhos analisados, é de 6, sendo 4 obrigatórios e mais 2 criados de forma discricionária. Além disso, observaram que o número de reuniões é maior nos conselhos não obrigatórios, enquanto nos obrigatórios e de média capilarização as reuniões ocorrem em menor número. Segundo Almeida et al. (2021), os conselhos de baixa indução federal possuem alta participação em relação aos demais, uma vez que são áreas que mobilizam redes movimentadas. Ou seja, sua força institucional decorre do engajamento dos seus ativistas, diferentemente dos conselhos mais clássicos que foram induzidos por legislações federais.

Sobre esse engajamento, é necessário mencionar a centralidade do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC – Lei n. 13.019 (Brasil, 2014), que permitiu aos conselhos apresentarem propostas de termos de colaboração com as OSCs para a administração pública, em um processo causal que ainda necessita de maiores esforços de compreensão.

Embora com enfoque nos OPs, o estudo de Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020, p. 1) também procurou entender quais variáveis explicativas favorecem ou dificultam a adoção de IPs e chegaram às seguintes conclusões:

Os resultados indicam que a orientação ideológica, a região geográfica, o desenvolvimento social, a desigualdade econômica e o porte do município interferem nas chances de adoção do OP. Por outro lado, a riqueza econômica relativa e o associativismo não têm impactos significativos.

Diferentemente do que tem sinalizado a literatura sobre conselhos, Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020) indicam maior aderência aos OPs nos municípios do Nordeste, com governos do Partido dos Trabalhadores (PT), com melhores índices socioeconômicos, enquanto o associativismo e a renda não se mostraram variáveis significativas. Apesar das inúmeras diferenças entre os OPs e os conselhos gestores de políticas públicas, os autores apontam elementos essenciais para as análises sobre os condicionantes da institucionalização das IPs no Brasil.

Podemos perceber que a literatura sinaliza distintas configurações institucionais, padrões temporais e territoriais de distribuição dos conselhos ao longo do País (Almeida et al., 2021; Buvinich, 2014; Lavalle e Barone, 2015; Wampler, 2011). Entre as principais

características dessa agenda está a tentativa de construção de graus, índices e indicadores para comparar os conselhos e os municípios. As análises apontam aspectos operacionais dos conselhos que indicariam diferenças no perfil institucional, como o ano de criação, a estrutura organizacional, a existência de regimentos internos, a frequência de reuniões obrigatórias e os locais próprios de reunião, as características e a duração dos mandatos dos conselheiros e presidentes, entre outras (Almeida et al., 2022).

Em sentido semelhante, Bezerra et al. (2024) elencam vários aspectos importantes dos desenhos institucionais dos conselhos, como o caráter deliberativo ou consultivo; a designação orçamentária específica; a equipe técnica exclusiva; a definição clara de autoridade e incidência na área de política; o caráter da presidência e a representação paritária com a sociedade civil. Mayka (2019), por sua vez, indica que desenhos institucionais fortes são construídos e adaptados durante o tempo e caracterizados por prerrogativas claras de atuação e de deliberação formal diante de outras instâncias estatais, bem como sanções para o não cumprimento das decisões dos conselhos. Isto posto, Almeida et al. (2021, p. 73) afirmam que “[...] o perfil institucional é um importante preditor da força institucional dos conselhos [...] as regras do desenho institucional são importantes condicionantes de sua efetividade”.

Nossa pesquisa procura contribuir para essa discussão ao atualizar o panorama dos perfis institucionais dos conselhos nos municípios do País, pensando tanto nas mudanças temporais, desde 2009, quanto nas mudanças geográficas que possam ter ocorrido nesse período. Os conselhos são espaços privilegiados para tal operação. Por um lado, situam-se no

meio do caminho entre a sociedade civil e os governos, como retrato de movimentos que atingem determinado grau de institucionalidade a partir da própria existência do conselho. Por outro, auxiliam na ampliação dessa legitimidade ao possibilitarem a conexão de uma diversidade de atores, unidos por objetivos comuns e entendimentos compartilhados, considerados legítimos por parte da sociedade. Acreditamos que nosso trabalho possa contribuir para compreender as vulnerabilidades e as potencialidades dessas instituições no País.

Procedimentos metodológicos

Este trabalho utiliza métodos de estatística descritiva e inferencial para analisar os dados da Pesquisa Munic para os anos de 2009, 2019, 2020 e 2021. Trata-se de uma pesquisa que abrange ampla gama de dados demográficos, socioeconômicos e sobre a infraestrutura das gestões municipais. Não obstante, ela exhibe limitações, entre as quais cabe pontuar:

1) defasagem: apesar de ser realizada anualmente, os dados não são disponibilizados em tempo real e, portanto, podem estar desatualizados;

2) autodeclaração e qualidade da informação: como as informações são fornecidas pelos municípios, alguns podem ter sistemas de registro mais precisos do que outros, podendo resultar em disparidades na qualidade nos dados informados;

3) subnotificação e subestimação: as informações estão sujeitas à subnotificação e à subestimação devido a problemas de coleta de dados, falta de informações ou resistência dos informantes;

4) mudanças metodológicas: a pesquisa passa por mudanças metodológicas ao longo das edições, o que dificulta a comparação dos dados.

Cientes dessas limitações, montamos um banco de dados composto por informações extraídas da Munic, com o objetivo de compreender as mudanças no perfil institucional dos conselhos. Essa pesquisa disponibiliza dados com elevada abrangência para a grande maioria dos municípios e para anos distintos, o que possibilita comparações ao longo do tempo e do espaço. O ano de 2009 configura o primeiro ponto no tempo, enquanto os anos de 2019, 2020 e 2021, devido a restrições na disponibilidade dos dados,³ foram agregados para se tornarem o segundo ponto temporal da análise. Encontramos 14 tipos de conselhos, no ano de 2009, que se repetiam nos anos de 2019, 2020 e 2021 (Direitos Humanos, Criança e adolescente, Pessoas com deficiência, LGBTT, Segurança pública e Igualdade racial, tabulados para o ano de 2019; Meio Ambiente, Habitação e Transporte, 2020; e Saúde, Educação, Cultura e Esporte, 2021). O intervalo de tempo de aproximadamente dez anos se explica porque permite comparar os perfis institucionais dos conselhos nos municípios ao longo do tempo. Com isso, amparados na literatura já citada, duas hipóteses principais são verificadas nesse trabalho:

H0: as desigualdades na distribuição dos perfis institucionais dos conselhos ao longo do território nacional se mantiveram no período analisado;

H1: as desigualdades se alteraram com o passar dos anos e deram lugar a uma distribuição mais uniforme dos perfis institucionais dos conselhos.

A partir dessas hipóteses e com base em Almeida et al. (2021) construímos o IPICM:

$$IPICM_{(i,t)} = Cons_{(i,t)} + Part_{(i,t)} + DEL_{(i,t)} \quad (1)$$

em que $IPICM_i$ é o Indicador de Perfil Institucional dos Conselhos Municipais para o município i no ano t ; $Cons$, o número total de conselhos por município; $Part$, o número de conselhos paritários por município; e DEL , o número de conselhos deliberativos por município.

O $IPICM_{(i,t)}$ foi linearizado com a criação de um caso ideal, o qual assume valor igual a 1,0, se o município possui todos os conselhos analisados, sendo todos paritários e deliberativos, formalmente:

$$IPICM_{(i,t)} = (X_{(i,t)} - X_{(i,t)}^{min}) / (X_{(i,t)}^{max} - X_{(i,t)}^{min}) \quad (2)$$

A partir disso, procuramos entender as características mais gerais dos dados, como a média de conselhos, os seus diferentes tipos, bem como a média do $IPICM_{(i,t)}$. Ele foi comparado entre as regiões do Brasil, com o objetivo de gerar impressões iniciais sobre as mudanças geográficas dos conselhos nos últimos anos. Assim, o $IPICM_{(i,t)}$ foi elaborado para o ano de 2009, $IPICM_{(i,2009)}$ e para os anos entre 2019 e 2021, $IPICM_{(i,2019)}$. Cabe ressaltar que esse indicador não é capaz de analisar a institucionalização ou o potencial participativo e deliberativo desses conselhos. Devido às suas próprias limitações, que também são limitações dos bancos de dados, ele mensura tão somente o fortalecimento ou o enfraquecimento de aspectos específicos do desenho institucional.⁴

Por último, estimamos regressões, por meio do Método de Mínimos Quadrados Ordinários, para 4.436 municípios a fim de testar as hipóteses apresentadas, formalmente:

$$\Delta IPCM_i = \alpha_0 + \alpha_1 IPCM_{(i,2009)} + \sum_{j=2}^k \alpha_{(1+j)} X_{(i,k)} + \epsilon_i \quad (3)$$

em que $\Delta IPCM_i$ é a variação no $IPICM$ entre os dois pontos no tempo em análise ($\Delta IPCM_i = IPCM_{(i,2009)} - IPCM_{(i,2009)}$); $X_{(i,k)}$ é um vetor composto pelas k variáveis respaldadas na

literatura; α_0 , α_1 e α_k são os parâmetros a serem estimados e ϵ_i é o termo de erro. Caso $-1 < \alpha_1 < 0$ e seja estatisticamente significativo em nível de confiança de 95%, então o $IPICM_i$ convergiu ao longo do período em análise, o que corrobora a hipótese H1, a desigualdade se reduziu com o passar dos anos e conduziu para uma distribuição mais uniforme dos perfis institucionais dos conselhos. As variáveis independentes podem ser vistas no Quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis adicionadas na regressão

	Variável	Descrição	Fonte	Ano	Tipo de variável
1	Norte	Variável binária para a região Norte, em comparação com o Sudeste	IBGE	2009	Geográfica
2	Nordeste	Variável binária para a região Nordeste, em comparação com o Sudeste	IBGE	2009	—
3	Sul	Variável binária para a região Sul, em comparação com o Sudeste	IBGE	2009	—
4	Centro Oeste	Variável binária para a região Centro Oeste, em comparação com o Sudeste	IBGE	2009	—
5	$IPICM_{2009}$	Indicador do Perfil Institucional dos Conselhos Municipais	IBGE	2009	Temporal
6	IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Firjan	2009	—
7	OSCs	Organizações da Sociedade Civil, por mil habitantes	FASFIL/IGE	2010	—
8	Pop	População municipal estimada, em logaritmo	DataSUS	2009	—
9	Gini	Índice de Gini	DataSUS	2010	—
10	Ideologia_2012	Variável contínua que assume valor seis para prefeitos de extrema direita e valor zero para prefeitos de extrema-esquerda*	TSE	2012	Política
11	Ideologia_2016	Variável contínua que assume valor seis para prefeitos de extrema direita e valor zero para prefeitos de extrema-esquerda*	TSE	2016	—

*Classificação ideológica realizada de acordo com Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

Fonte: os autores.

A explicação para a inclusão de cada uma dessas variáveis encontra respaldo na literatura acadêmica e em determinadas hipóteses formalizadas a seguir:

- região geográfica: a expansão dos conselhos é caracterizada por desigualdades, com menor institucionalização para os municípios das regiões Norte e Nordeste (Antonietto e Severi, 2016; Buvinich, 2014; Lavalle e Barone, 2015);
- tempo (IPICM_2009): a posição do município em relação ao indicador, no ano de 2009, está relacionada ao seu crescimento em 2019;
- IDH-M: a expansão dos conselhos com menor indução federal ocorre com maior força em municípios com indicadores de desenvolvimento humano mais elevados (Lavalle e Barone, 2015);
- OSCs: o crescimento do perfil institucional ocorre sobretudo por meio do avanço, em direção à universalização, de conselhos de baixa indução, para os quais a presença de redes movimentalistas exerce influência positiva (Almeida et al., 2021);
- POP: municípios maiores observam melhor indicador de perfil institucional, pois o maior tamanho viabiliza a mobilização e a participação de grupos mais segmentados da sociedade (Antonietto e Severi, 2016; Lavalle e Barone, 2015);

- Gini: a desigualdade de renda dificulta a participação de parte dos munícipes nas arenas político-representativas, com efeito negativo sobre a institucionalização (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020);

- direita_2012 e direita_2014: a eleição de prefeitos de direita resulta em menor apoio à participação social (Bolognesi, Ribeiro e Coda-to, 2023).

O tempo e o espaço dos conselhos no Brasil

Inicialmente, cabe destacar que os dados tabulados da Munic evidenciam a existência de 26.009 conselhos em 2009, montante que se eleva para 35.260 conselhos nos anos de 2019-2021, um crescimento expressivo de aproximadamente 35%. Em relação ao número de conselhos por município, a Tabela 1 discrimina o quantitativo geral nos períodos analisados, a diferença entre eles e a categorização do conselho de acordo com a tipologia de Lavalle, Voigt e Serafim (2016).

Tabela 1 – Caracterização dos conselhos em análise – 2009 e 2019-2021

Tipos de Conselho	Período 1 2009	Período 2 2019-2021	Crescimento relativo e absoluto (períodos 1 e 3)	Tipologia*
Saúde	5.417	5.526	2% (109)	C1
Criança Adolescente	5.084	5.489	8% (405)	C1
Educação	4.403	5.287	20% (884)	C1
Meio Ambiente	3.135	4.375	40% (1240)	C2
Habitação	2.373	3.018	27% (645)	C2
Direitos da Pessoa Idosa	1.974	4.030	104% (2056)	C2
Cultura	1.372	2.804	104% (1432)	C2
Esportes	623	1.458	134% (835)	C2
Segurança Pública	579	828	43% (249)	C3
Direitos da Pessoa com Deficiência	490	1.389	183% (899)	C3
Transporte	328	551	68% (223)	C3
Igualdade Racial	148	365	147% (217)	C3
Direitos Humanos	79	91	15% (12)	C3
LGBT	4	49	1.125% (45)	C3
Total	26.009	35.260	35% (9.251)	

*Lavallo et al. (2016).

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados do IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

A partir das informações em tela podemos extrair algumas considerações. Como era de se esperar, os conselhos que possuem alta indução por meio de legislações federais (C1) exibiram menores taxas de crescimento, uma vez que já se encontravam universalizados em 2009. O número de conselhos C2, considerados de distribuição média e altamente desigual (Lavallo e Barone, 2015), também se elevou, indicando um movimento de ampliação em direção à universalização. Podemos ver essa tendência no quantitativo dos conselhos de Meio Ambiente (4.375) e da Pessoa Idosa (4.030), por exemplo. A título de comparação, o conselho de Meio Ambiente atinge, no ano

de 2020, o patamar do conselho de Educação no ano de 2009 e, dez anos depois, este se encontra praticamente universalizado nos municípios brasileiros. Dessa forma, sobre os conselhos C1, temos um crescimento relativo de 9% e absoluto de 1.398. Já os conselhos do tipo C2 registraram um crescimento de 66%, com a criação de 6.208, enquanto os conselhos do tipo C3 cresceram 101%, com a criação de 1.645. Apesar de serem sensíveis ao ponto de partida, esses dados são úteis, pois indicam diferenças nos padrões de criação desses conselhos e um processo heterogêneo de convergência, sobretudo para os conselhos C3.

Com efeito, podemos ver um padrão claro de crescimento no número de conselhos C3, com maior avanço no conselho de Direitos das Pessoas com deficiência, de 490 em 2009 para 1.389 em 2019; crescimento e presença moderada dos conselhos de Segurança Pública e de Transporte, de 579 e 328 em 2009 para 928 e 551, respectivamente, em 2019; presença moderada e avanço mais robusto do conselho de Igualdade Racial, de 148 em 2009 para 630 em 2019. Os conselhos LGBTTT exibem baixa presença, mas registram alta taxa de crescimento, uma vez que, em 2009, apenas quatro municípios sinalizaram a existência desse conselho, número que se eleva para 49 conselhos em 2019. Esse crescimento dos conselhos C3 ocorre porque são conselhos que não estavam ainda instalados, ou seja, são conselhos de expansão desigual (Lavalle e Barone, 2015), seja por

terem pouca indução federal, seja pela baixa inserção nas agendas públicas municipais, de forma que ainda se visualiza amplo espaço para sua expansão nos próximos anos.

Por meio da comparação entre os dados (Tabela 2), podemos inferir que, nesse período de dez anos, os municípios brasileiros avançaram na criação de conselhos e se tornaram mais homogêneos no que se refere à quantidade de conselhos por município. Se, em 2009, a média de conselhos por município era de 4,6, em 2019, a média sobe para 6,3. Por sua vez, em 2009, o coeficiente de variação foi de 42%, passando para 30% em 2019, indicando que a heterogeneidade e a dispersão dos dados diminuíram nesse período. Ou seja, o número de conselhos por municípios ficou mais próximo da média aritmética.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas desagregadas do IPICM por municípios 2009 e 2019-2021

	N. Conselhos 2009	N. Conselhos 2019/2021	Formação Paritária 2009	Formação Paritária 2019/2021	Caráter Deliberativo 2009	Caráter Deliberativo 2019/2021
Média	4,6	6,3	4,2	5,6	3,8	5,1
Mediana	4	6	4	5	4	5
Erro Desvio	1,95	1,90	1,85	1,88	1,89	1,80
Coef. Variação	42	30	44	33	47	35
Percentis	25	3	3	4	3	4
	75	6	5	7	5	6

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados do IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

É importante destacar que essa média de 6,3 para os anos de 2019/2021 é somente relativa aos 14 conselhos que estamos analisando, porque, de fato, ela tende a ser maior, uma vez que conselhos importantes e quase universalizados, como o de Assistência Social, Alimentação Escolar e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), não estão presentes em nosso banco de dados. Ao analisar 14 conselhos a partir da Munic de 2013, Almeida et al. (2021, p. 80) chegaram em números semelhantes ao que encontramos para 2019:⁵

Em relação ao número de conselhos nos municípios, temos que tanto a média quanto a mediana ficaram em seis; o primeiro quartil com cinco, e o terceiro, com sete. Ou seja, considerando os 14 tipos de conselhos, 50% dos municípios comportam entre cinco e sete deles, 25% dos municípios têm mais de sete conselhos, e 25% menos de cinco.

Em relação aos dados sobre o caráter deliberativo e paritário para os anos de 2019-2021, dos 35.260 conselhos, 31.281 (88%) eram paritários e 28.608 (81%) eram deliberativos. Já em 2009, dos 26.009 conselhos existentes, 23.831 (91%) eram paritários e 21.422 (82%), deliberativos. Percentualmente, podemos perceber que os números de conselhos paritários e deliberativos são similares ao longo do período em análise, indicando que, à medida que cresce o número de conselhos, seu perfil em relação ao caráter paritário ou deliberativo se mantém em proporções semelhantes.

Por sua vez, a média do Indicador de IPICM passou de 0,30 em 2009 para 0,40 em 2019, o que indica, também, um fortalecimento do perfil institucional dos conselhos, tanto no número geral quanto em seu caráter paritário e deliberativo. Ao mesmo tempo, o coeficiente de variação passou de 40% em 2009 para 30% em 2019, corroborando a menor dispersão dos dados em relação à média.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas IPICM de 2009 e 2019-2021

	IPICM_2009	IPICM_2019
Média	0,30	0,40
Mediana	0,28	0,40
Erro Desvio	0,12	0,12
Coef. Variação	40	30
Percentis	25	0,21
	75	0,38

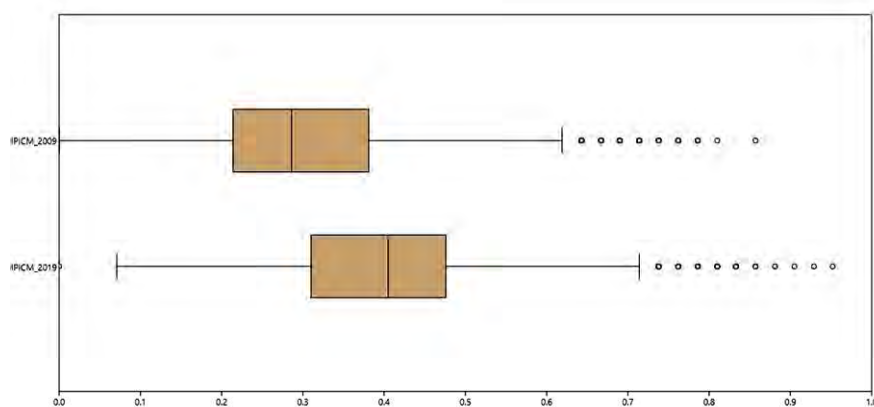
Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados do IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

Em termos ideais, cada um dos 5.570 municípios que possui 14 conselhos paritários e deliberativos obterá valor igual a 1,0 para o IPICM. No entanto, nossa análise demonstra que os municípios saem de um patamar que pode ser considerado baixo, 0,30 em 2009 para um patamar intermediário de 0,40 – posto que estão se aproximando do ponto central, que seria 0,50. Com isso, podemos dizer que nesses dez anos os municípios fortaleceram seu perfil institucional, ao passo que as disparidades intermunicipais reduziram, uma vez que o coeficiente de variação diminuiu de 40% para 30%.

Apesar de existirem diferenças nos tipos de conselhos, a comparação entre os anos selecionados ajuda a entender as mudanças no processo de construção institucional dos conselhos nos municípios, conforme pode-se visualizar no Gráfico 1.

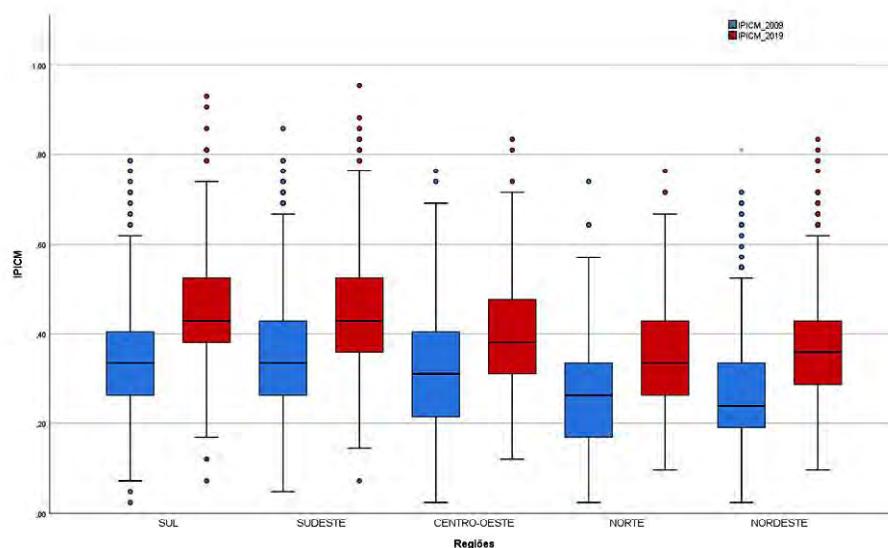
Se o perfil institucional é uma variável importante para entender as mudanças e as permanências do fenômeno conselhistas, acreditamos que o espaço, em virtude das proporções do território nacional, também pode ajudar a ilustrar esse processo. Dessa forma, em relação à distribuição geográfica do IPICM

Gráfico 1 – *Box-plot* do IPICM de 2009 e 2019-2021



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

Gráfico 2 – Box-plot do IPICM para os anos de 2009 e 2019-2021, por regiões



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

(Gráfico 2), todas as regiões do País, de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tiveram aumento no indicador. No entanto, é importante sinalizar que as diferenças regionais, como apontado em estudos anteriores (Lavalle e Barone, 2015), mantêm-se e se atualizam em nossa análise.

Na síntese das informações disponível na Tabela 4, dada a ressalva de que a média pode ser sensível ao número de observações, podemos observar que as regiões com maior média, em 2019, são o Sul (0,45) e o Sudeste (0,44). Na sequência, temos o Centro-Oeste (0,39), o Nordeste (0,36) e o Norte (0,34). Trata-se, praticamente, do mesmo ranqueamento observado para 2009, sendo a única diferença o fato de que, em 2009, os municípios do Sul

(0,33) estavam atrás dos municípios do Sudeste (0,34), que ocupavam a primeira posição do ranque. No entanto, todas as regiões registram crescimento no indicador.

Também é possível identificar que os estados da região Sul e Sudeste são aqueles que possuem valores mais elevados para o IPICM, muito próximos do ponto médio (0,50), ao mesmo tempo em que possuem maior homogeneidade entre seus municípios. O Centro-Oeste coloca-se como uma região intermediária em termos do indicador, seguido do Nordeste, enquanto a região Norte conta com o menor IPICM. Comparativamente, as regiões Norte e Nordeste contam hoje com um IPICM semelhante ao indicador das regiões Sul e Sudeste em 2009. Isso indica que os municípios

Tabela 4 – Estatísticas descritivas do IPICM por regiões do Brasil – 2009 e 2019-2021

Região		IPICM_2009	IPICM_2019-2021
Norte	Média	0,25	0,34
	Erro Desvio	0,11	0,11
	Mediana	0,26	0,36
	Coef_Varição	44	32
Nordeste	Média	0,26	0,36
	Erro Desvio	0,11	0,11
	Mediana	0,23	0,35
	Coef_Varição	42	30
Sudeste	Média	0,34	0,44
	Erro Desvio	0,12	0,12
	Mediana	0,33	0,42
	Coef_Varição	35	27
Sul	Média	0,33	0,45
	Erro Desvio	0,12	0,11
	Mediana	0,33	0,42
	Coef_Varição	36	24
Centro-Oeste	Média	0,32	0,39
	Erro Desvio	0,12	0,12
	Mediana	0,30	0,38
	Coef_Varição	37	31

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados do IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

brasileiros, como um todo, avançaram no que se refere ao seu perfil institucional, muito embora cada região apresente particularidades.

Da mesma forma, ao observarmos a valor médio do IPICM calculado para as classes de tamanho populacional dos municípios, de acordo com a classificação do IBGE, percebemos que o indicador se eleva para todas as classes, com destaque para a relação entre um alto IPICM e o tamanho da população, conforme Tabela 5.

Os resultados formalizados na Tabela 5 indicam que os municípios menores conseguiram avançar *pari passu* quando comparados aos maiores. A variação no IPICM para os municípios com até 5.000 habitantes é semelhante à variação observada para os municípios com população maior que 500.000 habitantes, de 0,1.

Apenas para os municípios com população de 5.001 até 10.000 habitantes e de 100.001 até 500.000 habitantes se observa o padrão reportado pela literatura (Almeida et al., 2021), uma vez que a variação no IPICM foi de 0,09 para o primeiro grupo e de 0,12 para o segundo, com elevação gradual para os grupos intermediários.

Em suma, essas estatísticas descritivas nos indicam a ocorrência de um processo de fortalecimento no perfil institucional ao longo do período estudado, em que diferentes conselhos se ampliaram nos municípios. As evidências encontradas corroboram uma trajetória que ocorre desde a década de 1990, caracterizada pelo aumento no número de conselhos municipais. A regressão apresentada a seguir nos ajuda a esclarecer essas questões.

Tabela 5 – IPICM por classe populacional – 2009 e 2019-2021⁶

	IPICM_2009	IPICM_2019-2021
1 – Até 5.000	0,26	0,36
2 – 5.001 até 10.000	0,27	0,36
3 – 10.001 até 20.000	0,28	0,38
4 – 20.001 até 50.000	0,32	0,43
5 – 50.001 até 100.000	0,40	0,52
6 – 100.001 até 500.000	0,49	0,61
7 – Maior que 500.000	0,59	0,69
Total	0,30	0,40

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados do IBGE/Munic (2009, 2019, 2020, 2021).

Os condicionantes do IPICM

Dado que nosso intuito também é entender as influências nas mudanças do perfil institucional dos conselhos na última década, utilizamos um modelo de regressão linear para prever fatores que possam ajudar a explicar a variação no perfil institucional dos conselhos em nível municipal. Para tanto, elencamos 11 variáveis relacionadas aos achados da literatura e estimamos o modelo para quatro configurações distintas para as variáveis explicativas, cujos resultados são apresentados na Tabela 6.

De modo geral, podemos ver que o modelo quatro, com os pressupostos respeitados, é significativo e explica 41% (0,415) da variação no $\Delta IPICM_i$ entre os municípios. Sobre as variáveis, boa parte é significativa para todos os modelos estimados, exceto *Direita_2016*. A relação mais importante do modelo com o $IPICM_i$ pode ser vista na variável relativa ao $IPICM_{2009}$ para o coeficiente α_1 na regressão MQO4, cuja

correlação é forte e negativa, 0,547. Isso mostra que o perfil institucional dos conselhos cresceu mais em municípios com menor IPICM em 2009, o que evidencia a presença de uma convergência moderada em relação à média do indicador entre os municípios brasileiros. Ou seja, foram criados mais conselhos em locais onde havia maior espaço para a criação dessas instituições. Essa constatação sugere que o padrão elitizado de difusão dos conselhos do período anterior, conforme apontado por Laval e Barone (2015), está se alterando, mesmo que gradativamente.

Apesar de os estudos apontarem a falta de clareza e competências bem delimitadas para a maioria dos conselhos (Antonietto e Saveri, 2016), uma das explicações para essa convergência é a implementação de legislações federais de áreas específicas pela maior parte de municípios na última década. Por exemplo, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010), o Plano Nacional de Cultura

Tabela 6 – Resultados encontrados para o modelo estimado

Variável	MQ01	MQ02	MQ03	MQ04	VIF
IPICM_2009	-0,314*	-0,416*	-0,421*	-0,547*	3,04
IDH-M	–	0,376*	0,356*	0,172*	2,82
Gini	–	0,107*	0,142*	-0,033*	1,72
OSCs	–	0,000	-0,004*	0,005*	1,68
Direita_2012	–	-0,005*	-0,005*	-0,004	1,63
Direita_2016	–	-0,001	0,000	0,000	1,62
Norte	–	–	-0,018*	-0,031*	1,42
Nordeste	–	–	-0,007*	-0,032*	1,22
Sul	–	–	0,002	0,013*	1,11
Centro-Oeste	–	–	-0,03*	-0,022*	1,03
População	–	–	-	0,034*	1,03
Cons	0,194	-0,073*	-0,071*	-0,136*	–
<i>R-Squared</i>	0,221	0,286	0,295	0,415	–
Breusch-Pagan	11,41	0,81	0,08	3,35	–

Nota: * $p < 0,05$ (Significativo ao nível de confiança de 95%).

Fonte: os autores.

(Lei n. 12.343/2010), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) e a Lei da Segurança Pública (Lei n. 13.675/2018) definem padrões nacionais favoráveis à criação de conselhos nos municípios ao indicarem legalmente que as políticas desenvolvam mecanismos de participação. Da mesma forma, pode ter ocorrido uma implementação tardia de políticas instituídas previamente ao recorte da nossa pesquisa, como o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) e a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938/ 1981). Nesse sentido, nossas análises vão ao encontro do estudo de Mayka (2019) sobre os conselhos de saúde ao indicarem que áreas de política que passam por reformas mais substantivas tendem a possuir conselhos com maior força institucional

e que essas mudanças ocorrem ao longo do tempo – e não imediatamente em função da criação de legislações. A continuidade do fortalecimento dos perfis institucionais, nesse caso, precisa ser reforçada por regulações específicas das áreas de política, no sentido de empoderar cada vez mais os conselhos nos subsistemas, como aconteceu no caso dos conselhos de saúde (ibid.).

Apesar disso, é preciso ponderar esse avanço em função dos demais resultados, pois verifica-se que o IDHM, em 2009, segue como uma variável explicativa importante para a melhoria do perfil institucional dos conselhos nos municípios (0,172), conforme também sinalizou o estudo de Lavalle e Barone (2015). Embora com uma relação mais fraca em nosso modelo, o número de OSCs (0,005) e o tamanho

da população (0,034) também parecem importar para o fortalecimento do perfil institucional nos anos estudados. Essas estatísticas corroboram as descobertas de Almeida et al. (2021), ao apontarem, em relação aos dados de 2013 e de 2014, que o porte populacional e a mobilização social da sociedade civil eram elementos centrais para a estruturação de conselhos municipais.

Por sua vez, o coeficiente de Gini é significativo e apresenta correlação fraca e negativa (-0,033), mostrando que municípios com menor desigualdade de renda avançaram mais no fortalecimento do perfil institucional. Os coeficientes estimados para as variáveis de ideologia política são estatisticamente significativos somente para Direita_2012, com sinal negativo e nível de confiança de 90%. Sinalizam, portanto, que municípios que elegeram prefeitos com ideologia política de direita, no ano de 2012, exibem menor variação no IPICM, consonante com os achados de Lavalle e Barone (2015) sobre os governos do Partido dos Trabalhadores terem média maior de conselhos e de Fedozzi Ramos e Gonçalves (2020) sobre os governos municipais de esquerda terem mais chances de implementar OPs.

Por fim, ao inserirmos as regiões do Brasil como variável independente, podemos corroborar o que as análises descritivas informaram. A variável binária adicionada para a região Sul é significativa e mostra que a região cresceu em termos estatísticos em relação ao Sudeste na estruturação de seus conselhos. Por outro lado, Nordeste, Norte e Centro-Oeste apresentam coeficientes negativos, o que indica um crescimento comparativamente menor do IPICM em relação ao Sudeste. Como as regiões Sul e Sudeste são aquelas com melhores índices de desenvolvimento socioeconômico, podemos inferir que se manteve um padrão territorial

desigual de convergência no perfil institucional, apesar da ampliação geral do número de conselhos paritários e deliberativos.

Dessa forma, como fenômeno complexo e multicausal, a mudança no perfil institucional dos conselhos nesse período parece se tratar, por um lado, de um processo de convergência moderada dos perfis institucionais dos conselhos e, por outro, de um processo influenciado principalmente pelo IDHM, seguido pelo porte populacional, pelo Índice de Gini e pela mobilização social via OSCs. Assim sendo, temos que o perfil institucional dos municípios melhorou de forma generalizada no País e apresentou um processo incipiente de homogeneização no período delimitado neste trabalho. Apesar do manutenção das diferenças regionais, as análises apontam que ocorreu um crescimento, em locais que postergaram o desenvolvimento de seus conselhos, influenciado por variáveis socioeconômicas, principalmente o IDH municipal. Com isso, longe de esgotarmos as possibilidades de análise dos dados, entendemos que é indispensável seguirmos aprimorando e refletindo sobre as variáveis explicativas e os indicadores que mensuram os fenômenos relativos às instituições participativas.

Considerações finais

Buscamos, neste trabalho, oferecer um panorama para entender as mudanças e permanências no Perfil Institucional dos Conselhos Municipais (IPICM) no País nos últimos anos, refletindo sobre os fatores que influenciaram esse processo. Para tanto, mobilizamos metodologia descritiva e inferencial a partir dos bancos de dados disponibilizados pelo IBGE.

Nossas análises trazem elementos importantes que tanto corroboram as considerações da literatura especializada quanto indicam caminhos e possibilidades para futuros estudos.

As estatísticas descritivas mostram, em relação aos municípios, que, seja por porte populacional, seja por regiões do Brasil, todos os estratos cresceram no IPICM ao longo do período estudado. Por um lado, a regressão estimada mostrou um processo no qual os municípios com os menores indicadores, em 2009, foram os que mais cresceram nos anos subsequentes. As análises ainda indicam que esse fenômeno ocorreu em municípios com características específicas, principalmente naqueles com melhor IDHM. Por outro lado, apesar do maior fortalecimento do perfil institucional adquirido pelos conselhos ao longo desses anos, persiste a distribuição desigual ao longo do território nacional.

Assim, passados 30 anos da Constituição de 1988 e dos esforços para a efetivação da participação em níveis nacional e subnacional, nossa análise sugere que gradativamente o perfil institucional dos conselhos nos

municípios está se alterando, no sentido de abarcar um número maior de conselhos, de caráter paritário e deliberativo. No entanto, retomando nossas hipóteses e observando as desigualdades na distribuição dos conselhos ao longo do território nacional, verifica-se um processo que levará mais tempo para tomar contornos mais homogêneos.

Com isso, esta pesquisa indica caminhos para estudos futuros, como analisar subáreas de atuação dos conselhos gestores, visualizar o processo de indução federal e difusão (Shipan e Volden, 2008) dos conselhos, bem como detalhar o impacto do MROSC e a importância das OSCs nesse processo. A recente literatura sobre efetividade da participação (Nunes e Resende, 2022) evidencia a importância das Instituições Participativas para a melhoria de indicadores de gestão pública. No entanto, é preciso reduzir as desigualdades de acesso à participação para permitir oportunidades políticas em contextos nos quais elas ainda não existem, sobretudo para grupos vulneráveis que demandam acesso à administração pública.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0987-0454>

Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí. Balneário Camboriú, SC/Brasil.
lockspompilio@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-8948-1186>

Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí. Balneário Camboriú, SC/Brasil.
adilstoneconomia@gmail.com

Notas

- (1) Segundo a autora, esse número ainda é maior, uma vez que os dados utilizados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE/Munic (2009) não cobriam todas as políticas para as quais é possível a existência de conselho.
- (2) A partir da própria definição do IBGE/Munic, conselhos com a sigla LGBTTT significam os conselhos de direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.
- (3) A tabulação de dados para os anos de 2019, 2020 e 2021, e não apenas para o ano de 2019, deve-se à presença de restrições na disponibilidade dos dados, uma vez que a pesquisa Munic levanta informações específicas de conselhos para cada ano.
- (4) Dados que poderiam auxiliar nesse sentido, como a quantidade de reuniões nos últimos 12 meses, não estão disponíveis para 2009.
- (5) Em função da disponibilidade de dados para os anos aqui analisados, não conseguimos analisar os seguintes conselhos presentes no trabalho de Almeida et al. (2021): Direitos da Mulher, Assistência Social e Juventude. No entanto, incluímos conselhos não analisados pelos autores, a saber: Cultura, Habitação, Esporte e Transporte.
- (6) Dados de classe populacional retirados da Munic (2021).

Referências

- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. (2015). Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 94, pp. 255-294.
- ALMEIDA, C. et al. (2021). Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. *Revista Debates*, v. 15, n. 1, pp. 64-90.
- _____. (2022). Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018). *Opinião Pública*, n. 28, pp. 386-424.
- ANTONIETTO, A. L. G.; SEVERI, F. C. (2016). Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de Conselhos de Políticas Públicas nos municípios brasileiros. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 3, n. 3, pp. 558-573. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i3p558-573>.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. D. L. D. (2005). Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial, pp. 16-41.
- BEZERRA, C. et al. (2024). Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados*, v. 67, n. 4. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. (2023). Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, v. 66, n. 2, pp. 2-27.
- BRASIL (2014). Lei n. 13.019, de 31 de julho. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União*. Brasília/DF, 1 ago 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 23 jan 2025.

- BUVINICH, R. D. (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, n. 48, pp. 55-82.
- FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. D. (2020). Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (Munic). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284067>. Acesso em: 23 jan 2025.
- _____. (2019). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (Munic). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466>. Acesso em: 23 jan 2025.
- _____. (2020). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (Munic). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 23 jan 2025.
- _____. (2021). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (Munic). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=35765>. Acesso em: 23 jan 2025.
- LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. (2015). “Conselhos, associações e desigualdade”. In: ARRETCHE, M. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo, Editora Unesp.
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, pp. 157-187.
- LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. (2016). O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, v. 59, pp. 609-650.
- LÜCHMANN, L. H. H. (2020). Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 109, pp. 13-49.
- MAYKA, L. (2019). The origins of strong institutional design: policy reform and participatory institutions in Brazil's health sector. *Comparative Politics*, v. 51, n. 2, pp. 275-294.
- NUNES, G.; RESENDE, P. E. R. (2022). Métodos de avaliação da efetividade de instituições participativas: um balanço do debate. *Agenda Política*, v. 9, n. 2, pp. 128-154.
- SHIPAN, C.; WOLDEN, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, pp. 840-857.
- WAMPLER, B. (2011). “Instituições Participativas como ‘enxertos’ na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias”. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea.

Texto recebido em 29/ago/2024

Texto aprovado em 7/jan/2025

The relationship between Participatory Budgeting and territorial justice: a theoretical and practical contribution

As relações entre Orçamento Participativo e justiça territorial:
uma contribuição teórico-prática

Rodrigo Sartori BOGO [I]

Abstract

Participatory budgeting (PB) is considered one of the main democratic innovations in urban management developed in the last decades. Today, most experiences lack the core values that guided the creation of PB in the city of Porto Alegre (Brazil): inversion of priorities and social justice. Based on the assumption that PB is an institutional and political object of dispute for power within a territory, it is argued that it must be studied under the lens of territorial justice. A qualitative study was conducted (document analysis, fieldwork, and interviews) in two mid-sized cities with deliberative PBs, Araraquara (São Paulo, Brazil) and Vallejo (California, USA). The results point out a significant difference between the case studies, but also to PB's relevant potential as a tool for territorial justice, demanding a context of massive institutional and political support.

Keywords: participatory budgeting; territorial justice; inversion of priorities; comparative analysis; urban management.

Resumo

O orçamento participativo (OP) é considerado uma das principais inovações democráticas de gestão urbana criada nas últimas décadas. Hoje, a maioria das experiências está afastada dos valores nucleares da criação do OP em Porto Alegre (Brasil): inversão de prioridades e justiça social. Assumindo o OP como objeto político-institucional de disputa do poder no espaço, argumenta-se que este deve ser estudado sob a ótica da justiça territorial. Realizou-se pesquisa qualitativa (análise documental, trabalho de campo e entrevistas) em duas cidades de porte médio com OPs deliberativos, Araraquara (São Paulo, Brasil) e Vallejo (Califórnia, EUA). Os resultados apontam para significativa discrepância entre os casos, mas relevante potencial do OP como ferramenta de justiça territorial, necessitando contexto de grande apoio institucional e político.

Palavras-chave: orçamento participativo; justiça territorial; inversão de prioridades; análise comparativa; gestão urbana;



Introduction

The 1980s and 1990s represented, globally, a particular combination of two socio-political and spatial phenomena which significantly impacted democratic institutions. First, the deepening of a crisis in representative democracy, (Rolnik, 2011; Fung, 2015) – especially in the central nations –, manifested in part of the population's loss of interest in elections, diminished popular engagement with political parties and the rise of neoliberalism, the latter perceived to instigate a sharper “capture” of democracy by capitalist logic (Santos, 2020). Second and contrary to that, the emergence of a “third wave of democracy” at the global level (Huntington, 1991), expanding to several countries previously under authoritarian regimes or fragile democracies, allowed the liberal political canon to be placed in contact with other social and spatial realities and undergo diverse experiments (Held, 2006).

The combination of these two wide processes that are both multidimensional – social, political, institutional and spatial – and multiscale – manifesting in scales ranging from the global to the microlocal (McCann; Ward, 2011; Souza, 2013) – had been noticed sharply in the urban management of several Global South countries (Smith, 2009), especially Brazil. It is in the context of a search for strategies to tackle social and spatial inequality and for new designs for participative management that Participative Budgeting (Baiocchi; Ganuza, 2014; Falanga; Lüchmann, 2019) emerges in Brazil, potentially the best-known and most widely implemented urban democratic innovation in recent decades (Smith, 2009; Wampler; McNulty; Touchton, 2021).

Participatory Budgeting (henceforth PB) may be classified as

[...] an instrument of urban management, democratic radicalization and administrative effectiveness (sometimes comprising these three elements together, sometimes none, among other possibilities) that must, in some way, debate public budgeting, normally – but not always – at the local level. (Bogo, 2022, p. 280)

Despite the direct influence of previous experiences that sought to open up public budgeting for deliberation, as in Pelotas and Vila Velha (Souza, 2010), it is only in 1989, in Porto Alegre, capital of Rio Grande do Sul, that PB receives the institutional design that would consolidate its functioning and guiding principles. This configuration also inspired PB's later mobility – in the terms of McCann and Ward (2011) – to Brazil and the rest of the world (Sintomer et al., 2012; Wampler; McNulty; Touchton, 2021).

In the 35 years between the first steps of this democratic/institutional innovation (Smith, 2009; Wampler; Goldfrank, 2022) and the contemporary context of its adoption in approximately 10 thousand instances of government (Dias; Enríquez; Júlio, 2019; Dias et al., 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021), PB has undergone significant transformations. Whether through the work of agents-actors (Steinberger, 2017) who influenced the tool's mobility, like the political and academic ambassadors of PB (Porto de Oliveira, 2016), the heterogeneous World Bank (Goldfrank, 2012) or national governments that have adopted it as an institutionalized public policy (at different levels);¹ or the limits of the instrument itself (Wampler; Goldfrank, 2022), rarely do the

currently active experiences refer to the tenets at the core of the prominent years of the Porto Alegre case (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Siqueira; Marzulo, 2021) and of other Brazilian PBs considered successful, like Belo Horizonte (Wampler, 2003) and Guarulhos (Cabannes, 2015). As argued by Falanga and Lüchmann (2019, p. 2),

The transference of this approach to participation to other countries has implied the transformation of some of its key principles. In Europe, throughout the 1990s and 2000s, PBs have shifted towards goals of modernization of local administrations and recovery of citizenry trust.

Among the aforementioned principles, two of the most significant are the idea of an ‘inversion of priorities’ – shortly, that public investment and political decision-making should be inverted from the center and traditional actors to the periphery and peripheral subjects (Marquetti; Campos; Pires, 2008; Cabannes, 2021) – and social justice, the idea that PB should be a direct instrument to reduce social and spatial inequalities and mitigate the injustices suffered by the poorest in urban areas (Souza, 2006; Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022). Furthermore, PB is believed to be an inherently territorial instrument for urban management and planning (Souza, 2006; Cabannes, 2015; 2021; Bogo, 2020; 2022) and must consequently be analyzed from the perspective of spatial and/or territorial justice (Harvey, 1973; Soja, 2009; Legroux, 2022). Even though researchers have already dealt with the connection between PB and territory (Souza, 2006; 2010; Braga, 2012; Silva, 2017), the territorial justice approach has been little explored. Considering this, and following the methodological guidelines of Quivy and Van Campenhoudt (2017), the

following research questions were formulated: ‘Does participatory budgeting have the potential of working as a vehicle for territorial justice?’ (Q1) and ‘How does territorial justice manifest itself empirically via PB in different realities?’ (Q2).

To answer them, in addition to a theoretical debate underpinning the relationship between PB and territorial justice, the application of a methodological combination of a qualitative nature was chosen for two comparatively analyzed case studies: Araraquara (São Paulo, Brazil) and Vallejo (California, United States of America). Both present PBs with an already significant number of previous cycles (14 and 9, respectively) and deliberative decision-making models. The array of methodological procedures included conducting field work in both cities under study, analyzing documents about both PBs’ institutional design and territorial results, and the main source of data, conducting 12 semi-structured interviews (6 in each case) with individuals directly associated – in the present or past – with the PB experiences in question.

Therefore, this paper expands the possibilities for qualitative analysis of this instrument, interpreting it as a relevant tool to compare urban realities (Flyvbjerg, 2006; Sposito, 2016). It also extends comparative analysis between PBs implemented in Brazil and the USA to the local level, something carried out by authors such as Gilman and Wampler (2019) and Goldfrank (2020). This element is important because both countries are among the most influential in the implementation of PB at a global level (Dias et al, 2021) and a normative motivation (Wampler; McNulty; Touchton, 2021) is the main vector of PB adoption in their local administrations.

The paper is structured in six parts, including the present introduction. Next, parts two and three briefly concern the theoretical propositions underpinning the relationship between PB and territorial justice. After that, the methodological procedures applied are described in detail, as well as the justification for defining the spatial scope. The fifth part refers to the analysis of the results, considering the interview answers. Lastly, the final remarks and possible directions for further scientific research are presented.

Participatory budgeting: returning to the central tenets

PB corresponds to one of the main urban management innovations created in recent decades, with a high degree of transferability and adaptability across local administrations in different socio-spatial and political contexts (Smith, 2009; Cabannes, 2018; 2021). After the first experiences of the 1980s, which materialized in the Porto Alegre model, the instrument spread across Brazil (and later South America) throughout the 1990s and 2000s, with varying motivations (Souza, 2006; Wampler, 2008; Shum, 2024). Partly in a parallel manner, the 2000s were the first time frame of PB's broader export from Brazil toward other continents, especially Europe (Sintomer et al., 2012). As the authors demonstrate, at that point – the beginning of the 2010s – there were approximately 1.200 functioning PBs around the world. Nevertheless, as the 2010s moved closer to the 2020s there was an exponential

increase in the number of PB experiences – whereas PB entered an era of strong decay in Brazil, for a number of reasons, described below (Peres, 2020; Bezerra; Junqueira, 2022; Lüchmann; Bogo, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022) – especially in Europe, Africa and Asia, representing more than 12.000 cases in the world according to the most optimistic estimates (Dias, 2019; Dias et al., 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021).

This popularity of PB, however, is not viewed uncritically by the scientific community. Despite the positive potential of an innovation that involves opening the “black box” of public budgeting to citizens (Smith, 2009) engaging with new institutional and socio-spatial realities (Dias et al, 2021), a variety of issues have been identified in this transposition. Among the most evident are the fiscal and administrative difficulties that many local governments face in implementing PB (Wampler; Goldfrank, 2022); the adoption of PB by political leaderships that are not genuinely interested in it (Souza, 2006); little openness to experimentation and deliberation in various cases, especially in Global North countries (Sintomer et al., 2012; Falanga; Lüchmann, 2019); the low budget allocation in most processes outside Latin America (Cabannes, 2015; Allegretti; Copello, 2018; Wampler; McNulty; Touchton, 2021); the influence of the World Bank, which promoted the adoption of PB by local governments from an administrative reform and fiscal rationalization perspective, in contrast to its original purpose of deepening democracy and addressing inequalities (Baiocchi; Ganuza, 2014; Porto de Oliveira, 2016); and the effect of this shift—the notion, more “comfortable” for

policymakers, of PB as a tool for consultation and civic education (Allegretti; Copello, 2018) rather than a mechanism for delegation of power or co-governance with transformative potential (Souza, 2006; 2010; Cabannes, 2021).

This points to the need to bring the foundational values of PB – which, in turn, are of a political and normative nature – back to the fore. This approach does not mean disregarding the limitations and challenges empirically identified by researchers. Even in the Brazilian case, widely considered the most robust based on systematic evidence produced by the scientific community (Wampler; McNulty; Touchton, 2021), findings indicate that most experiences have yielded mixed and/or limited results (Boulding; Wampler, 2010; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022), with several municipalities adopting PB merely as a formality (Wampler, 2008), as an electoral strategy (Shum, 2024), or even opportunistically (Souza, 2006).

Among the identified issues are the instability and dependence of PB processes on political will (Falanga; Lüchmann, 2019; Lüchmann; Bogo, 2022), the strain on local finances caused by the federal pact and specific legislation (Peres, 2020; Bezerra; Junqueira, 2022), the rise of neoconservatism (Lüchmann; Bogo, 2022), the political-ideological link between PB and the left, particularly the Workers' Party (PT) (Bezerra, 2022; Shum, 2024), and the very limitations of PB's design,

which appears to have entered a policy bubble² in relation to its investments and improvements (Wampler; Goldfrank, 2022). However, these considerations do not invalidate the identified outcomes and the set of transformative principles that were at the origins of PB in Porto Alegre and which have remained present in several Brazilian (Souza, 2010; Wampler; Goldfrank, 2022) and even international cases (Cabannes, 2015; 2018; 2021). Considering the context in which this participatory program emerged – in a semi-peripheral country marked by extreme socio-spatial inequalities and the formation of vast urban peripheries, particularly in metropolitan areas (Souza, 2006; 2010; Santos, 2013; 2020; Maricato, 2015) – the first factor to be considered is its dimension of 'radicalization of democracy.'

Given that PB was created by PT, from the left, which sought to establish itself in national politics at the time with the "PT way of governing," focused on popular participation and social justice (Bezerra, 2022), re-signifying (in practice or discourse) local public management was part of its interests and mottos. Therefore, radicalizing democracy "means giving voice and visibility to those who never had a chance to express themselves, to speak about their desires and dreams; it means working to produce space with social justice" (Ferreira, 2021, p. 174). Also on the core values of PB, Baiocchi and Ganuza (2014, p. 30 and 33) argue that

Of all the Real Utopias proposals, Participatory Budgeting has a unique status: not only is it an institutional reform that has been widely (...) it is one whose original design is self-consciously aimed at the kind of social transformation that undergirds Real Utopian thinking (...) This model aims to foster redistributive and efficient decision making that is deliberative and democratic and superior to command-and-control structures on a number of counts.

PB's implementation, therefore, is considered to generate a collective gain in two dimensions: political and territorial. The former, because historically marginalized and oppressed individuals, subjected by the heteronomous state, gain the possibility – through the delegation of power or co-governance – to participate in public decision-making (Souza, 2006; 2010; Baiocchi; Ganuza, 2014). The latter in turn derives from PB's function as an urban management tool, as information is decentralized – becoming accessible beyond technical experts – and much more significant input is allowed regarding demands for services and improvements across different parts of the city, particularly in peripheral areas (Cabannes, 2007; 2021; Marquetti; Campos; Pires, 2008).

Such a combination refers to another fundamental principle of PB, the 'inversion of priorities.' It is defined and classified by Cabannes (2018, p. 15) in three types present at the origins of PB:

Reversing spatial priorities: resources are channeled to those spaces such as neighborhoods, rural and peri-urban areas, villages and remote settlements,

non-legalized or occupied lands, derelict city centers, etc. that historically were and are still excluded and do not benefit as much as productive spaces from public investments and subsidies.

Reversing social priorities consists in channeling more resources through PBs precisely to those social groups who historically had less. Such a positive discrimination towards the "have not" means as well opening up participation channels and spaces to the most vulnerable social groups. According to cities these vulnerable groups are the youth, the elderly, women, afro-descendant population for instance in Brazil, migrants and refugees, LGBTQ+, prime nations and ethnic minorities, etc.

Reversing political priorities, or "power to those that were powerless", consist in opening political space for those who never had political space. PB can be, but it is not often the case, a powerful means to shift decision making power in favor of the powerless, through transferring financial decision-making power to the PBs participants and transferring them as well the power to define the PB rules.

The conceptualization above deals with relevant elements for the analysis conducted here. Firstly, because it reinforces the previously discussed territorial aspect inherent to PB, with PB being interpreted as a significant tool for producing urban space (Silva, 2017), given the power that institutional channels have in production of the city (Lefebvre, 1991). In this case, the territory is interpreted not only as the regional division listed in the institutional design, but as the relations of power manifested in space (Raffestin, 1993; Souza, 2013), specifically urban space. As argued by Raffestin

(1993, p. 60), “The territory is the political space *par excellence*, the field of action of trumps.” Thus, considering the political dimension’s centrality for space and territory, visualizing PB’s position in such a dynamic becomes possible. Whether as an urban management innovation aiming at democratic radicalization, or as a tool for administrative rationalization, political decision-making and deliberation are central, placing the territory – and therefore, power relations – among the fundamental conditions of the program (Souza, 2006; 2010).

Thus, by dealing with the inversion of power relations in urban space and the reduction of socio-spatial inequalities, the search for ethical and political arguments significantly adds to the theoretical framework explored here. It is in this context that the debate over justice(s) emerges below.

From social justice to territorial justice in PB

Various notions of justice have been used to describe the goals and results of PB. Among them are tax justice (Carlos, 2015), economic justice (Su, 2022), climate or environmental justice (Cabannes, 2018), racial justice (Su, 2022) and, finally, redistributive justice (Carlos, 2015; Cabannes, 2018; 2021). The latter is more directly in dialogue with the dimensions of justice discussed so far. In general terms, redistributive justice may be characterized as

the idea that wealth production and access to services and infrastructure are distributed unequally (whether intentionally or due to the inherently "chaotic" nature of market relations which constitute the capitalist city) in space, disproportionately burdening marginalized individuals and communities. As Legroux points out (2022,³ p. 13),

This view of justice is built on the notion of "parity of participation." On one hand, the *redistribution* paradigm focuses on socio-economic injustices, which implies addressing the mechanisms of exploitation and reproduction of inequalities; on the other hand, the recognition paradigm centers on cultural injustices, which stem from social models of representation, interpretation, and communication, which are linked to cultural domination, denial of *recognition*, and contempt.⁴

The prefix “re” implies that distribution already occurs, but it is unjust and not guided according to the needs of the population (and, especially, of specific parts of it), which is supported by works that point out the contradictions, relations of power and specific interests associated with the capitalist city, with a particular focus on Brazil (Souza, 2010; Rolnik, 2011; Maricato, 2015; Santos, 2013; 2020). Furthermore, there is a clear link between this notion and that of social justice, which became a relevant focus of analysis and proposals in urban studies following Harvey’s seminal work (1973). Such a connection is reflected in the argument that follows:

As a tool for social justice, participative budgeting is expected to contribute to diminishing social inequalities and redistributing wealth produced in the city through public investment benefiting the city's underprivileged.

[...]

Here, the idea of distributive justice or the idea of redistribution is closely tied to social justice, based on the principle of valuing services in terms of supply and demand, where individuals with fewer resources and "necessities" have a greater right than others. Social justice is conceived as a principle (or a set of principles) with the purpose of resolving conflicting rights in society through the allocation of public resources, aiming at maximizing the less fortunate's perspectives.⁵ (Carlos, 2015, pp. 153 & 169)

Therefore, the perspective of the struggle for social justice through a democratic innovation that promotes partnership or power delegation with the public sector is at the core of PB's emergence, even if PB's implementation does not reach that level in several experiences (Baiocchi; Ganuza, 2014; Wampler; Goldfrank, 2022). Even if the redistribution of expenses and public services toward the urban peripheries are the main – and most measurable – manifestation of that principle, this is not the exclusive avenue for social justice, especially given the limitation of resources normally deliberated via PB, even when they correspond to a significant part of local investments (Wampler, 2003; Cabannes, 2015; Carlos, 2015). Additionally, other elements must be considered, such as social inclusion, control of the population over decision-making, effective execution of projects and the types of such projects (Fung, 2015; Mattei; Santolamazza; Grandis; 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Nevertheless, this

combination, associated with the previously discussed inherently territorial factor in PB, points to the need to discuss PB's advances from the perspective of spatial (or territorial) justice. This paper maintains that this kind of justice is at the core of PB and must be articulated in order to analyze and interpret it.

The debate on spatial justice is long and complex, given its very polysemy, multidimensionality and the necessity of ethical and philosophical positions to define what is just and unjust (Harvey, 1973; Soja, 2009; Legroux, 2022). As the authors demonstrate, spatial justice is normally analyzed in a manner encompassing those mentioned in the beginning of this section, taking into account the broad scope of the space-time concept as developed in critical geographic science (Lefebvre, 1991; Harvey, 2008; Souza, 2013). As for conceptual delimitation – and in line with what has been discussed so far – Soja (2009, p. 3) points out that

1) In the broadest sense, spatial (in) justice refers to an intentional and focused emphasis on the spatial or geographical aspects of justice and injustice. As a starting point, this involves the fair and equitable distribution in space of socially valued resources and the opportunities to use them.

[...]

3) Spatial (in)justice can be seen as both outcome and process, as geographies or distributional patterns that are in themselves just/unjust and as the processes that produce these outcomes.

Thus, considering the reflection on how socio-spatial inequalities lead to spatial injustices, the foundations for the connection between PB and spatial (and territorial) justice and how the latter can materialize in reality need to be presently laid out. As Harvey (1973) and

Legroux (2022) point out, a critical perspective for analyzing justice implies moral foundations associated to the world of labor, which takes a negative view of the concentration of wealth produced by workers in the hands of a small number of agents-actors. This does not entail that injustices occur only regarding income, as they are also intersectional (race, gender, class, sexuality, etc.) and mainly spatial, whether through practices, representations, or the very reproduction of profit-oriented urban space, centered on the valuation/devaluation pair.

It is in this context of injustices that demands arise, that marginalized individuals (and their allies) strengthen their fight for rights and do so in partnership with, in spite of, or even against state institutions (Souza, 2010), and PB is inserted in this landscape of struggle. The pursuit of several rights – to housing, water, food, property, existence, etc. – “are demands of a justice to be achieved through and for space. Because of that, the adjective ‘spatial’ becomes fundamental for justice” (Legroux, 2022, p. 14). As Harvey argues (1973), strategic alliances to pursue and achieve a tangible vision of social (and spatial) justice are necessary. Thus, spatial justice only makes sense when connected to materiality, to the “real world,” not an end in itself but a constant process, of which planning instruments and participatory public policies are an integral part (Gervais-Lambony, 2017). Therefore, the fact that justice is at the core of PB’s creation must be taken into account as a parameter to analyze the success and quality of cases, with quantitative and qualitative evaluations (Wampler; McNulty; Touchton, 2021; Wampler; Goldfrank, 2022).

Following the present argument, it is worth presenting an idea described in a previous paper (Bogo; Silva, 2023), that the term used in

the analysis and discussion regarding PB should be *territorial justice*. The term is not exclusive to this author, as the use of territory in connection with the debate on justice or “territorial justice” itself appears in works such as those of Harvey (1973), Souza (2010), Gervais-Lambony (2017) and Lima (2016; 2020). The latter describes it as “(...) the socio-spatial situation, in which vectors promoting oppressive spaces are, effectively, confronted and eliminated, or, ideally, do not exist” (Lima, 2016, p. 12) and that “(...) territorial justice must be the horizon of public policy” (Lima, 2016, p. 16), reinforcing the importance of planning and management.

The theoretical and conceptual framework supporting the choice for territorial justice in this paper extends beyond that. Here, we start from the previously discussed assumption that territory refers to the spatial manifestation of power relations (Raffestin, 1993; Souza, 2013) and that urban space is imbued with these relations in a multiscalar and multidimensional manner. If PB’s emergence as a democratic innovation occurs with the goal of inverting political and material priorities from the center to the periphery (both in the spatial and symbolic sense) then what is ultimately at stake is the transformation of power relations within that urban reality. It is an attempt – even if partial and limited – to combat socio-spatial injustices. As demonstrated here, territory is the concept most directed to such an analysis, justifying the use of ‘territorial justice’ henceforth. It is worth noting that, despite the fact that redistributive justice is permeated by a spatial element, its objectives are limited to material aspects and the distribution of public resources. Such features are also present in territorial justice, but it is broader, concerned with fields of action that extend beyond the

materialization of investments and which involve changes on another scale. The main conceptual reference, as understood here, gravitates around the power relations in space (Raffestin, 1993; Souza, 2010) and how they influence the injustices which occur in territories, this being the main thrust for the analyses conducted in this paper.

However, it has been made clear throughout the text that measuring justice (regardless of which dimension) is a complex task, requiring approaches that go beyond purely quantitative measures. In the case of PB, the focus should not be exclusively on the instrument itself but on the individuals engaged with this institutional innovation. After all, they are the ones who experience daily the relationship of PB with and its influence on on the territorial injustices that manifest in urban space. This article aimed to grasp these effects through the discourse of those on the front lines (Roth, 2023).

Methodological procedures and spatial scope

The use of a qualitative methodology, a foundation of the set of procedures underpinning this paper, resonates among researchers focusing on PB (Wampler, 2003; Lehtonen, 2021; Schugurensky; Mook, 2024) or comparative urban research (Snyder, 2001; Flyvbjerg, 2006; McCann; Ward, 2011; Sposito, 2016; Góes; Melazzo, 2022). In a wider

perspective, Quivy and Van Campenhoudt (2017) indicate that various elements for interpreting and analyzing social reality cannot be captured exclusively through quantification, while qualitative studies demand effort from authors toward internal coherence (method and procedure) and external coherence (in relation to the rest of the scientific community).

In addition to not being based on quantification techniques, qualitative investigation is traditionally associated with a smaller number of cases but deeper contact with them, seeking a considerable understanding of the objects' dynamics and many dimensions. (Souza, 2013; Quivy; Van Campenhoudt, 2017). Góes et al. (2022) argue that this model involves greater closeness and interaction between subject and object, making research a more dynamic process, with an interpretive and constructive posture. As for spatial experience, the authors point out that it has three dimensions – structural, functional and symbolic – and may be better grasped through qualitative procedures. Such a scientific structure, additionally, allows for generalizations and correlations with general processes, something not restricted to the results of quantitative methodologies, presenting its own particularities (Flyvbjerg, 2006; Góes et al., 2022).

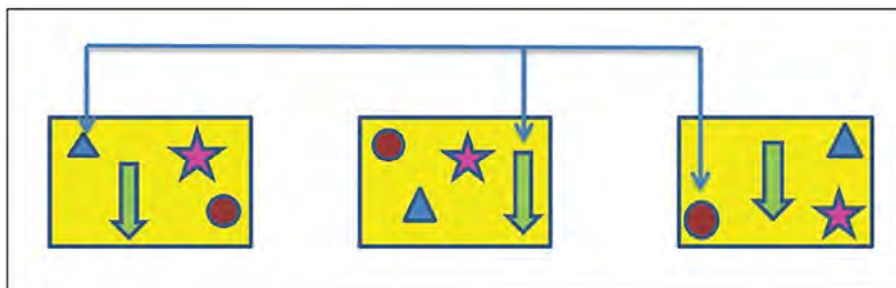
Furthermore, this paper is founded on the principle of comparison. It is not a method or methodology, but an intellectual strategy to analyze and debate a given object (Sposito, 2016). Comparison has been essential for understanding territorial singularities and

particularities, especially in its relevance for urban studies and participatory public policy (Marquetti; Campos; Pires, 2008; McCann; Ward, 2011; Steinberger, 2017).

Although there is significant scope and flexibility regarding research subjects under this strategy, there are certain criteria and boundaries to be followed in order to avoid falling into relativism or choosing case studies that are not truly representative of the investigated processes. Focusing on urban space (even within the institutional context), it is evident that its heterogeneity may be simultaneously a field of possibilities and a trap (Souza, 2010; 2013). Based on this, Sposito

(2016) argues that comparative analyses can either seek to examine all elements within a given set or focus on specific elements from different sets. This study is centered on different elements belonging to similar sets (Figure 1). In this case, those are PBs with varying institutional designs (both decision-making, but following different models) and socio-spatial and political contexts, but both located in medium-sized cities in the urban context of both countries. These cities have populations between 100,000 and 500,000 in the Brazilian context (Stamm et al., 2013) and between 100,000 and 250,000 in the American context (NCES, s.d.).

Figure 1 – Comparison between different elements among similar sets



Source: Sposito (2016).

The spatial scope defined for comparison was twofold: the cities of Araraquara (São Paulo, Brazil), which comprises 242,228 inhabitants (IBGE, 2022) and is within the region of influence of Ribeirão Preto's population arrangement (IBGE, 2020); and Vallejo (California, USA, comprising 126,090 inhabitants (USCB, 2020), part of the San Francisco metropolitan area, known as the Bay Area (ABAG, 2024). Besides deepening joint investigations of PBs in both countries (Gilman; Wampler, 2019; Goldfrank, 2020), case selection is relevant in the context of comparing international subnational entities (Snyder, 2001; McCann; Ward, 2011), given that these may provide "(...) a salutary increase in our ability to accurately *describe* complex processes, a focus on subnational units has important implications for how we *theorize* such processes"⁶ (Snyder, 2001, p. 94). He also argues that studying subnational entities (here, the local power) prevents the homogenization of analyses regarding the results of public policies in highly heterogeneous countries (like Brazil or the USA).

The choice of the two aforementioned cities is based on a combination of factors. First, they are part of a broader investigation conducted by the author,⁷ which allowed for the research procedures described later. The decision to focus on medium-sized cities is connected to the existence of studies on Brazilian PB cases in these urban entities – such as Ipatinga (Wampler, 2003), Serra (Carlos, 2015) and Vitória da Conquista (Novaes, 2016), for instance – and the need to understand how such mechanism operates in medium-sized cities in other countries. The internal mobility of PB within Brazil, as well as its international expansion and the adaptations it

has undergone when implemented in different socio-spatial realities (Smith, 2009; Porto de Oliveira, 2016), further justify this comparison. This is reinforced by observing that PBs in the United States are mostly normative (Wampler; McNulty; Touchton, 2021) and therefore implemented based on ideological and/or political motivations, which might keep cases more aligned with the central tenets of the main Brazilian experiences.

More specifically, the choice for Araraquara is owed to its rise as one of the most relevant PB programs in Brazil, both due to its adaptations of the Porto Alegre model and to high engagement by the population and local political actors (Carvalho; Araújo, 2011; Lückmann; Martelli; Taborda, 2021). Precisely because it is inspired by what became the core design of PB (Sintomer et al., 2012; Wampler, McNulty & Touchton, 2021), this city in São Paulo state presents – *a priori* – greater decision-making power for its population and rules fostering social inclusion and the inversion of priorities, that is, foundations for territorial justice. Selection of the U.S. city, in turn, occurred not only because of the aforementioned adoption model – which potentially emphasizes debates and deliberations about inclusion and social justice – but also because of the fact that Vallejo hosts the oldest, most stable, and relatively well-funded municipal PB process in the U.S., with nine complete cycles⁸ and a model that is deliberative, but less complex and intense than the "original" Brazilian ones.

As Sposito and Sposito (2022) recommend, the current research, of a qualitative nature, was supported by a set of procedures. First, document analysis (Mattei;

Santolamazza; Grandis, 2022; Vrydag, 2022), allowing for an evaluation of the institutional elements of the cases studied,⁹ highlighting the institutional design of the processes and their outcomes, such as popular participation and the projects approved or implemented. Second, fieldwork (Souza, 2010; Sposito; Sposito, 2022) – conducted in November 2023 in Vallejo and on three occasions in Araraquara between May and June 2024 – in order to attend meetings related to the respective PBs, visit participatory governance facilities in both cities, take photographic records, observe the particularities of both urban spaces, and conduct the interviews.

The interviews represent the third and most important procedure, corresponding to the main source of the data analyzed. Following what Góes et al. (2022) propose, scripts for semistructured interviews¹⁰ were used – six in each city – with two specific types of actors: inhabitants/representatives of civil society and well-informed agents (WIA). The distinction, defined in Góes and Melazzo (2022), is due to the way the two types of agents act in relation to urban space and their degree of involvement with public management. Representatives are citizens who act significantly in regard to PB, while WIAs are members (contemporary or not) of the local power's technical and/or political personnel, also connected to PB. Recent studies such as those of Lehtonen (2021), Roth (2023) and Schmäing (2023) point to the capability and relevance of interviews with different groups of social actors involved with PB.

Starting from the idea that this procedure consists of “engaged conversations” (Góes et al., 2022) and the importance of individuals' experiences in producing space (Lefebvre, 1991), the aim is to produce information and acquire knowledge through interactions between researcher and participant, ranging from non-quantifiable elements (such as symbolic or subjective aspects) to events and data that are not publicly recorded or spatially representable. In this context, the non-scientific discourse of participants is recognized as valid knowledge to be approached by scientists.

The selection of interviewees stemmed from the researcher's contact with the respective local administrations, looking for actors that were highly involved in the process and relatively heterogeneous (Góes et al., 2022), using the “snowball” procedure (Sposito; Sposito, 2022), in which interviewees themselves suggest individuals who may be adequate for the research goals (something encouraged, too, by fieldwork). Participants were chosen based on their roles in the participatory program, aiming for diverse functions, gender, and age whenever possible. Even though the number of WIAs interviewed far exceeded that of civil society representatives – two groups with different interview scripts – an effort was made to compensate for this imbalance with the diversity in interviewees' backgrounds and levels of involvement with the program. The 12 interviews (Chart 1) were recorded using a personal smartphone, and later transcribed and processed by the researcher with Whisper software.

Chart 1 – Summary of interviewees

Code	City	Individual	Relationship with PB	Gender	Age	Duration
A1	Araraquara	Well-informed agent	PB director	Female	32	78 minutes
A2	Araraquara	Representative of civil society	President of PB Council	Female	58	72 minutes
A3	Araraquara	Well-informed agent	Former PB director and state congresswoman	Female	66	75 minutes
A4	Araraquara	Well-informed agent	PB project manager	Male	57	78 minutes
A5	Araraquara	Well-informed agent	Secretary for Popular Participation	Male	~40	51 minutes
A6	Araraquara	Well-informed agent	Former PB director and city council member	Male	~60	82 minutes
V1	Vallejo ¹¹	Well-informed agent	Former PB delegate	Female	64	100 minutes
V2	Vallejo	Well-informed agent	Member of the management committee	Female	~70	99 minutes
V3	Vallejo	Well-informed agent	Former member of the PB management committee and city council member	Female	48	99 minutes
V4	Vallejo	Representative of civil society	Former PB delegate and activist	Male	67	71 minutes
V5	Vallejo	Well-informed agent	PB director	Female	~35	82 minutes
V6	Vallejo	Well-informed agent	Member of the management committee	Female	75	68 minutes

Source: made by the author, in 2025.

The interpretation of the data generated with the interviews was conducted using specific excerpts that refer to the research questions outlined in the introduction, and they are debates in conjunction with insights from the scientific literature – through scientific articles, books, and theses/dissertations –, whether of a theoretical or empirical nature. The selection and analysis of the excerpts used followed the guidelines of Góes and Melazzo (2022), focusing on discourse and narrative associated with the individuals' spatial experience, and how the

latter relates to institutional and urbanization vectors. Therefore, no coding or categorization of the interviews was carried out; instead, a continuous approach between interviewees' responses was chosen, connecting the investigated themes with their experiences. Consequently, different perspectives regarding territorial justice will be explored, considering the interviewees and the institutions they mention as both products and producers of urban space. (Lefebvre, 1991).

Analysis of results: the relationship according to interviewees

Initially, three findings may be outlined based on the twelve interviews conducted. First, interviewees perceive the pursuit of territorial justice via PB as a tangible possibility, but one that extends far beyond its spatial outcomes or the inversion of priorities itself, in line with the arguments of Gervais-Lambony (2017) and Lima (2016; 2020). The relevance of power relations in the city and their presence in relation to PB were also acknowledged. Social and territorial justice are not measurable in themselves, but the perspectives of those directly involved in the PB's implementation provide deep elements for analysis. Second, the author perceived a certain difficulty among individuals in grasping the concept of spatial/territorial justice, requiring explanatory effort on the part of the researcher or causing a few deviating responses at this point of the conversation. However, this effect is considered to be expected, given that even scholars working with this topic point to the polysemy and complexity of the concept. (Harvey, 1973; Soja, 2009; Legroux, 2022).

Third, there is a clear difference in discourses about the material outcomes of the investigated PBs, with the interviewees' understanding encouraging a positive perception, something much more evident in Araraquara than in Vallejo. Even if in Araraquara most interviewees are working directly or indirectly in the current PB cycle's management (except for A3, who worked in the first Edinho Silva administration) or aligned

with the political project supported by the local government (except for A2, at the time a city council candidate from a party in the mayor's coalition, but not politically aligned with it), a similar context is seen among the interviewees in Vallejo. Except for V4, an activist defending the rights of the homeless, the group of interviewees is composed (albeit somewhat heterogeneously) by people who work directly in the PB's execution or are part of public management, politically and ideologically aligned with the city office. Several criticisms are present in both cases, but they are more intense – and directed at the limitations in PB's impact – in the Vallejo case.

The main reason for these differences lies in the institutional design of the PBs in question, something identified both through document analysis and the interviews. As defined by Wampler (2003), Cabannes (2021) and Mattei, Santolamazza and Grandis (2022), institutional design encompasses the 'rules of the game' and PB's management framework, defining the structure of participation, the citizen decision-making model, the role of technical experts, the territorial delimitation of projects and proposals, the size of investments and how these are applied. Despite both cases presenting deliberation stages, formation of delegates and election of representatives (a PB council in Araraquara and a managerial committee in Vallejo), two key elements differ: the program's regionalization (Souza, 2010) and the share of public resources available for deliberation (Cabannes, 2015).

Even though there were minor changes to the regionalization design in Araraquara when PB returned in 2017 – after eight

consecutive editions between 2001 and 2008, it was suspended with the election of a *Movimento Democrático Brasileiro*, center-right administration (Carvalho; Araújo, 2011) –, which was criticized by interviewees A3 and A6,¹² the flow of the process has continued the same (Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021). As shown in the public records, the city is divided into 11 regions (including one encompassing three rural settlements), in turn divided into 27 sub-regions. At these smaller subdivisions, debate of proposals and greater dialogic interaction between citizens and technical experts take place. The projects collected in the sub-regions are then voted in regional plenary sessions, which elect the main demand from that region to be included in next year's budget, not necessarily restricted to the first places, something that is underscored by A4, in charge of developing and executing projects. During the cycle, six more thematic plenary meetings¹³ take place and a city plenary meeting too, each with an elected project. Consequently,

So... There are works, lots of public works. And we're like... you have a complex around 18 works a year total. Today we would have almost 100 works only considering participatory budgeting, which is the priority. Then you start counting second, third [places]..."
(Interviewee A4).

On the other hand, in Vallejo, since the project began in 2012 with consultancy from the NGO Participatory Budgeting Project¹⁴ – the most important in the USA regarding the topic (Goldfrank, 2020) – there has been a city-wide format, that is, without a regional division to condition the vote or implementation of the chosen projects, something that is evident in that

PB's institutional portal. Projects are proposed by citizens or NGO representatives through submissions in the city hall's online platform or deliberation during plenary meetings which, as declared by interviewee V5, coordinator of the process, have been conducted remotely since the COVID-19 pandemic (2020 e 2021). It is up to the management committee to debate the feasibility of projects and keep track of their execution (a similar role to the PB council in Araraquara), which are defined according to an absolute vote by citizens, until reaching the maximum cap of investments, previously established by the committee, with specific values for public works and services, the latter carried out by NGOs. The estimated budget for interventions is often exceeded, something mentioned by interviewees V1, V3, and V5, all of whom have played active roles (in the past or present) in the management committee responsible for project implementation and monitoring. One example of this is visible in V1's statement, that "There was another project to beautify a neighborhood for US\$24,000. It was a bit vague, but they decided to tile the stairs on Capitol Street. [...] So, US\$24,000. Well, it ended up costing more than US\$300,000."

This difference in design, which had already been pointed out at a national level by Gilman and Wampler (2019) and Goldfrank (2020), is manifested in specific cases demonstrating the impacts reflected on the territory. Although the city-wide model is considered adequate (or even ideal) by most interviewees in Vallejo – the only contrasting opinion being that of V3, a city council member who would like to see investments directed toward the most vulnerable areas –, the

investment cap established may be interpreted as a severe, if not the most important, restricting boundary. Furthermore, the originally low value has also progressively diminished over time, given that

The first couple was like 3% of an entire measure, so it was in the US\$3,5 million marks, US\$2,5 million and then it was US\$1 million for cycle... I think four, five, six, then seven was the pandemic and that's when that million got reduced to US\$500.000. Cycle eight was US\$500.000, because we skipped a year, we added two pots worth together for cycle seven and cycle eight and that's how we had a US\$1 million fund for cycle eight. Then cycle nine will be back to US\$500.000 unless we change the timeline to make it cycle nine, but two fiscal years. (Interviewee V5)

That is, the interviewee, PB director since 2017, states that the nine cycles provided, in total, US\$ 14 million for direct citizen deliberation via PB. It may be observed through the institutional portal that the decrease in funding has also affected the number of projects, which had reached 12 in the 2013 cycle, falling to only 5 in 2023. Even though estimated figures are often exceeded during execution – something stressed by interviewees V1 and V3, both city council members in charge of approving the budget for projects – the local management of Vallejo has conceded, on average, US\$12,33 of power per cycle to each inhabitant. In the latest editions, this per capita amount is only US\$3,96. According to Souza (2006; 2010), Cabannes (2015) and Allegretti and Copello (2018), the low budget share destined to PB is evidence of little political commitment to the program and a limited capability of social transformation, affecting the population's trust and participation in PB.

Considering the infrastructural difficulties, the socio-spatial inequalities and the peripheralization that occurs in Brazilian cities, even medium-sized ones (Souza, 2010; Santos, 2013; Maricato, 2015), it makes sense that their PBs – at least the more impactful ones – point to correcting such failures. Wampler and Goldfrank (2022) argue, therefore, that PBs in central countries (like the USA) tend not to address such issues, as the population is already well-served with goods and services. However, taking into account the heterogeneity of the urban network and public policy (Snyder, 2001) in a country like the USA, that is not necessarily true, especially considering that it is the most unequal developed country in the world (Harvey, 2008). The peripheral position of Vallejo within the Bay Area was brought up by all interviewees, regardless of their trajectories or relationship with the PB, including high crime rates (V5), low property values (V3), the high number of homeless people (V3 and V4) and infrastructural and public investment limitations (all interviewees),¹⁵ besides the fact that the city has gone bankrupt (V2; V4; V5; V6). Thus, there is worry and criticism regarding the Vallejo PB's current potential to make an impact on the territory.

[...] our council and our steering committee see our success as numbers, how many people are actually participating in this and when I'm seeing that decline [in participation] it's scary now. and when we decrease the funding in participatory budgeting in Vallejo it decreases the amount that we can allocate towards projects. So, in capital infrastructure projects we have a cap of US\$300.000 when we have US\$1 million, so it's 30%. Now we're at US\$150.000, and it's difficult enough to roll out a capital infrastructure project that can be impactful with US\$300.000, nonetheless US\$150.000. (Interviewee V5)

But now they're trying to subject this, it's a small piece of money, \$1 million. And I don't know, I don't recall how much they received from the federal government and all these other local taxes and things, but that million dollars doesn't go far. It really doesn't go far at all. And then when it's consumed by new radios for police, right? [...] I mean, there should be at least 3 million, maybe 4 million dollars to address the needs of the community in order to make the community healthier. (Interviewee V4)

The excerpts above highlight an issue raised by individuals in very different positions. In the first case, it is the program coordinator expressing frustration with investment limitations, in a power struggle with the city council. In the second case, we have an activist suggesting that allocated funds are insufficient, from position external to local power. V4 also mentions the recent purchase of a building for the police force for \$23 million, far exceeding the total amount allocated as the PB's budget cap over nine deliberation cycles.

In contrast, the investment and impact landscape in Araraquara differs significantly from that described above. Documents provided by the city's administration show that since 2017, corresponding to five deliberation cycles – in 2020 and 2021 PB was interrupted due to the Covid-19 pandemic, and in 2024 the cycle was composed of "conferences" focused on reassessing the program and its institutional design, without electing new projects – the total amount of investments allocated to PB is approximately R\$177 million. This corresponds to an average of R\$146 per person per cycle, a significantly higher amount than in the Californian case, even considering the current unfavorable exchange rate in relation to the US dollar, which would correspond to US\$26.21

per capita.¹⁶ However, it is worth highlighting that the impact of this amount in the Brazilian context is much greater than in the U.S., especially as regards infrastructure projects.

Despite this amount being beneath the most prominent Brazilian cases, like Porto Alegre (Souza, 2010; Siqueira; Marzulo, 2021) and Guarulhos (Cabannes, 2015), it reveals a deeper level of PB commitment and impact, especially in a context where Brazilian PBs are largely weakened in their fiscal component (Peres, 2020; Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020). Additionally, it is important to consider the interventions carried out by the PB program during Edinho Silva's previous administration (2001–2008), for which there are very few records – an issue emphasized by interviewees A1 and A3, both involved in coordinating the PB at different times – and which was focused on addressing urgent demands of the population, (particularly in health, education, and road paving), mostly in peripheral areas (interviewees A3 and A4).

In terms of territorial justice, beyond the high project execution rate (70%, according to interviewee A4) and record participation in 2023 (8,884 people), the key element to highlight in Araraquara is which populations are impacted by the PB. Those elements refers to shifting power dynamics, extending beyond the material component of justice. When asked who benefits the most, interviewees indicate that "I think it's the population that truly needs the state. [...] those who benefit from the project, in general, are the people who most need the equipment, and that is undeniable." (A1), and that "this instrument will benefit those who organize themselves better, those who manage to organize. But who organizes? Those in need. So, in the end, it benefits

more the people who require most public services. Or political minorities.” (A6). Even though both interviewees mentioned above are aligned with the current administration – the first is the current PB coordinator, and the second held the position between 2017 and 2020 – this suggests that elements of territorial justice are explicitly present within the technical and political personnel that manages the program. Furthermore, all other interviewees from Araraquara point to the PB’s benefits for peripheral populations, regardless of their relationship with the process in the past or present. This is reinforced by A4, who is responsible for mobilizing communities for meetings and argues that “[Region Two] is where we have the lowest participation. Why? They’re people with higher purchasing power. [...] So, these are not the people who benefit, so much so that they don’t participate

The excerpts above point to an effective occurrence of the inversion of priorities, as defined by Baiocchi and Ganuza (2014) and Cabannes (2018), and that they are territorially directed by an effective institutional design, even if without complex redistribution rules like those found in Porto Alegre (Siqueira; Marzulo, 2021), Belo Horizonte (Wampler, 2003) and Vitória (Carlos, 2015). Besides the fact that interviewees were unanimous in claiming that this phenomenon is taking place in Araraquara, even the “inversion of the logic of power” was mentioned in the interviews with A1 and A5, both of whom are part of the administration and have direct ties to mayor Edinho. Although the limitations of PB within the Brazilian urban space must still be considered, especially

in contemporary times (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Wampler; Goldfrank, 2022), these examples indicate the tool's potential to change the relationship between state and society, something that is manifested in the territory. This is because PB does not work in isolation; rather, it must be understood as an instrument for planning (a point reinforced by interviewees A3 and A6, both former program coordinators) and as part of a broader framework of popular participation, as claimed by A5 and A6, individuals who do not have their professional or political background in participation itself, but in food safety and culture respectively.

Such findings do not imply, however, in a ‘failure’ of the Vallejo case. Despite the reduction in investments and participation, something that can undermine credibility among citizens (Wampler; Goldfrank, 2022), advances have been identified. Some construction works had high symbolic impact, like the skatepark mentioned by interviewees V2 and V3, who both oversaw the execution and outcomes of the projects in their roles within the management committee. Others (V1, V4, V5 and V6, all bearing different perspectives and trajectories regarding the process) pointed out that the service projects have served vulnerable populations, who would not have their demands heard without PB. Even if there is no rule specifying that, interviewee V1, formerly a city council member, stressed that “I think the people that benefit are probably more low income people benefit than just the general population, which is great”. However, the limitations are Always pointed out, as of

[...] I would like to see more, whether it's through PB or through some other neighborhood revitalization programs, a more targeted investment in some of our poorer neighborhoods, certainly with programs and services, but also streets and roads and just general infrastructure improvements. (Interviewee V3)

However, specifically considering territorial justice, the difference between the cases becomes evident. Although this cannot be reduced to works and investments, or redistribution itself (Soja, 2009; Lima, 2020), the weaknesses pointed out by the Vallejo interviewees indicate a gap between the material and institutional implementation of the PB and the pursuit of justice in the territories. Despite the positive response from interviewee V1 – and nevertheless remarking “You know, on a very small scale, you know, with a million dollars.” – when asked whether the PB plays a role in territorial justice in the city, the statements were

No, I don't see that. No. [...] since that it was it was just finite projects that they were finite projects. They didn't address social injustice. They didn't address the under education of children, schools and all. It did not. PB does not address that in a pretty short city. The city wouldn't permit that anyway. It's not a tangible thing. (Interviewee V4)

For social or territorial justice? I don't think that in general that's our focus. I think maybe it's not the mission. Specifically, it's more of opening the doors to anybody that wants to participate, but to say that we target groups to broaden equality... I don't think that that's our mission. (Interviewee V5)

Interviewees suggest that territorial justice is not present in the Californian case, from different perspectives. In spite of the fact that both understand justice as something broader,

V4 – an activist with a long track record of urban struggle and participation in NGOs – sees it as something intangible and which lies, in fact, outside the scope and objectives of public power; V5, on the other hand – a public manager and directly responsible for operating the local PB – views territorial justice as a public policy aiming at equality, something that is also not seen in this process. Therefore, there is a clear difficulty as regards modifying the power relations already established in that urban space.

Thus, a notion may be noticed that the relation between PB and territorial justice demands more political, institutional and territorial effort than has been made in Vallejo, a reflection of the limitation of most American PBs (Goldfrank, 2020), regardless of the fact that some of them are normative or discursive about social justice (Wampler; McNulty; Touchton, 2021). Within the comparison carried out here, the data obtained from document analysis, fieldwork, and interviews provide evidence that the Araraquara case, despite its instability – linked to the non-institutionalization of Brazilian PBs (Lüchmann; Bogo, 2022) –, displays a significant material and symbolic alignment with territorial justice. When asked about the topic, interviewees pointed to various elements that extend beyond the material manifestations of PB, with effects that transcend public policy itself, as follows

It is also a goal. It is territorial justice, social justice, serving the people who need the most, giving voice to the population. Justice in all forms, right? [...] there are lots of things that were achieved, there are lots of daycares, lots of schools, lots of health stations. [...] But it's justice that, over the years, makes you see that difference, see the difference all over reality, in the sense of even needing the state less. Of creating opportunities. (Interviewee A1)

Yes, very, very much. In my opinion yes, and I think in the opinion of many, too. Even those who speak against it, deep down, if they look, will accept that it is. Because it's not promises, it's being done, understand? Because it's no use promising and not coming through, so, within those needs people have, it's being done and it's visible that it's being done. (Interviewee A2)

When you establish this system of inversion of priorities, which is participatory budgeting, you definitely do social justice. You do justice with those people who most need public policies, I have no doubt about that. – And was that achieved in Araraquara? – Oh, yes. The objective was achieved. Many times it was an uphill battle, because it's not easy to make popular participation happen, but I think it was achieved. Today Araraquara is another city. (Interviewee A3)

It's as Dom Mauro spoke, it is in territory that people have a face, a name and an address. So I think that appreciating the city as a territory, which as public policy deserves to be changed and transformed in light of that which is a desire for social justice, I think it's fundamental. (Interviewee A5)

The four excerpts indicate different interpretations of territorial justice, but also a consensus among interviewees that PB is a relevant tool in its pursuit. A1, the program coordinator, interprets that such an objective is related to material achievements together with a broader perspective, like the emancipation of peripheral populations from their dependence on the state. On the other hand, A2, a community leader who engaged with the process only through coordination of the PB Council, sees justice through the materialization

of projects into physical works, adopting a more instrumental approach. Lastly, A3 and A5, experienced figures in public management with extensive political trajectories, view justice through the lens of public policy and the state's function as an essential agent-actor in tackling socio-spatial inequalities, while also emphasizing the educational process. This set of perspectives aligns with scholars' conceptualizations of territorial justice, even if presenting particularities deriving from the individuals' lived experiences. In the analysis conducted here, it may be noticed that there are contributions to modifying established power relations in the urban space of Araraquara, even if circumscribed to the scope of the PB itself as an urban management tool.

Therefore, the findings obtained in this research connect with Wampler and Goldfrank's (2022) arguments that PB is an exhaustive instrument which demands a favorable combination (of institutional design, political will, participation and external factors) for its results to be tangible and deep. Despite imminent instability, as the Araraquara case largely gravitates around the figure of Edinho Silva – something perceived by Carvalho and Araújo (2011), Lückmann, Martelli and Taborda (2021) and also mentioned in the interviews – who finished his fourth term in 2024, the city seems to accomplish partial territorial justice, in constant improvement and transformation. Finally, PB has the potential to be a relevant instrument in the struggle for territorial justice, for and together with peripheral individuals. In spite of its limits and its decadence in recent years in Brazil (Lückmann; Bogo, 2022; Bezerra; Junqueira, 2022; Wampler; Goldfrank, 2022), experiences that may serve as inspiration for

a possible national public policy regarding PBs beyond the metropolitan areas (Bogo; Silva, 2023) and for international enthusiasts, like Vallejo, are still active.

Final remarks

This paper sought to answer two research questions regarding the relationship between participatory budgeting – one of the most relevant democratic innovations in recent decades – and territorial justice, based on a comparative study of two medium-sized cities, Araraquara (SP, Brazil) and Vallejo (CA, USA). To that end, a qualitative methodology was used, grounded on a set of procedures, namely document analysis, fieldwork and semi-structured interviews with representatives of civil society and well-informed agents, the primary empirical material referenced in the analysis.

The conclusions point to an affirmative answer for both research questions. As regards Q1, *'Does participatory budgeting have the potential of working as a vehicle for territorial justice?'*, going beyond just the theoretical debate promoted in order to connect the fundamental principles of PB (such as the inversion of priorities and redistribution) with territorial justice, the case of Araraquara made it evident, based on data drawn from public documents and the discourse of interviewees, that PB has a considerable potential for the pursuit of these goals. Even with its limitations and the high

political-administrative effort required, PB can play a decisive role in systems for planning and popular participation with tangible results in terms of public policy, being relevant for combating socio-spatial inequalities, too, in non-metropolitan contexts.

As for Q2, *'How does territorial justice manifest itself empirically via PB in different realities?'*, it is believed that this paper demonstrated how to approach the impacts of PB in different socio-spatial and institutional realities. Although the scope of the work prevented a deeper spatial analysis of the projects and participation – which would entail the use of mixed methods – the qualitative treatment given to the data from the interviews proved sufficient to understand the differences between the two cities, their PB processes, and the manifestations of spatial justice. This reinforces the reach of qualitative procedures, adding to the efforts of authors such as Wampler (2003) and Lehtonen (2021).

Evidently, this paper is not without its limitations. The interviewed public could have been more diverse, including especially more young people and members of civil society, under-represented in relation to well-informed agents. The political alignment of the groups, especially in Araraquara, may also have caused a confirmation bias in part of the responses. Additionally, deeper document analysis and a more detailed description of the differences in the governance structure would also contribute to a better understanding of how institutionality shapes space and the political individuals in question. The geographical situation of the

cities in their respective urban networks could also gain in prominence, bearing an influence especially in the case of Vallejo.

As a suggestion for future studies, there is significant room for quantitative and spatial studies approaching territorial justice in its most

tangible dimension: investments and projects. It would also be relevant for the scientific communities if similar studies were to be conducted between cities in the same country, or between significantly different PB designs.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-2639-738X>

Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Presidente Prudente, SP/Brasil.
rsbogo@gmail.com / rs.bogo@unesp.br

Acknowledgements

This study was financed by the São Paulo Research Foundation (Fapesp), Brasil. Process Number 2021/04556-0 and 2022/12767-3. The opinions, hypothesis and conclusions or recommendations expressed in this material are of the author's responsibility and not necessarily reflect Fapesp's vision.

Notes

- (1) Among them are Angola, South Korea, Ecuador, Russia, Indonesia, Peru, Poland, Portugal and the Democratic Republic of the Congo (Dias et al, 2021; Wampler; McNulty; Touchton, 2021).
- (2) A phenomenon that occurs “when governments overinvest in a single policy instrument beyond its instrumental value in achieving a policy goal and that overinvestment is sustained over a relatively long period of time.” (Jones et al., 2014, p. 149 apud Wampler; Goldfrank, 2022)
- (3) Originally in Portuguese.
- (4) Italics in the original.
- (5) Originally in Portuguese.
- (6) Italics in the original.
- (7) Funded by Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) under projects nº 2021/04556-0 and 2022/12767-3.

- (8) Information obtained from a database provided by Ingrid Haftel from the Participatory Budgeting Project. Available on <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TA9QTjFV2GUOVQTCEcFQ30fiCH4qVjQ5LOYpSkK-6nk/edit#gid=924976785>>. Access on Sep. 3rd, 2024.
- (9) Via documents provided by interviewees or accessed on the respective institutional portals of the Araraquara (<https://www.araraquara.sp.gov.br/orcamento-participativo>) and Vallejo (<https://www.cityofvallejo.net/cms/one.aspx?pageId=17560973>) PBs.
- (10) Available in the supporting materials (like the excerpts) and adapted from the interview scripts of project 2018/07701-8, also from FAPESP.
- (11) The interviews in Vallejo were conducted in English and the ones ins Araraquara in Portuguese, being later translated to this version.
- (12) Both were involved in PB between 2001-2008. A3 as coordinator of the project throughout the two administrations and A6 as an active participant, before directly getting involved in governance in 2017.
- (13) Black population, LGBTQIAP+ population, disabled people, women, the elderly, and the youth.
- (14) Information given orally by a former Vallejo city council member, in a meeting conducted on July 28th, 2023.
- (15) During fieldwork, the researcher could perceive, in several records, how the low quality of urban infrastructure and the high number of homeless people are underlying issues in the city, especially in the central area.
- (16) As of September 2024.

References

- ABAG – Association of Bay Area Governments (2024). *About ABAG*. Disponível em: <https://abag.ca.gov/about-abag>. Acesso em: 5 set 2024.
- ALLEGRETTI, G.; COPELLO, K. (2018). “Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened”. In: DIAS, N. (org.). *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Faro, Oficina.
- BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, v. 42, n. 1, pp. 29-50. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0032329213512978>.
- BEZERRA, C. P. (2022). Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers' Party case. *Critical Policy Studies*, v. 16, n. 2, pp. 181-203. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2022.2027256>.
- BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. (2022). Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? *Brazilian Political Science Review*. São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 1-33. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821202200020001>.
- BOGO, R. S. (2020). *A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216542>. Acesso em: 22 jan 2025.
- _____. (2022). O orçamento participativo de Braga sob uma perspectiva territorial. *Revista da ANPEGE*. Dourados, v. 18, n. 36, p. 278-307. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/13970/8926>. Acesso em: 22 jan 2025.

- BOGO, R. S.; SILVA, E. A. (2023). Políticas públicas urbanas no Brasil: uma retomada do orçamento participativo sob o olhar da justiça territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17, Belém. *Anais...*, Belém, Enanpur, pp. 1-13. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/sessoes-tematicas-sts/>. Acesso em: 22 jan 2025.
- BOULDING, C.; WAMPLER, B. (2010). Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. *World Development*, v. 38, n. 1, pp. 125-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.05.002>.
- BRAGA, J. R. (2012). *Campinas e os desafios da participação intersectorializada e territorializada*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CABANNES, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment And Urbanization*, v. 27, pp. 257-284. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247815572297>.
- _____. (2018). Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers. Barcelona, IOPD.
- _____. (2021). "Participatory budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities". In: CRAWFORD, G.; ABDULAI, A. (ed.). *Research Handbook on Democracy and Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- CARLOS, E. (2015). *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo*. Vitória, Edufes.
- CARVALHO, C. M.; ARAÚJO, G. J. F. (2011). Políticas públicas e cidadania: análise sobre a experiência do orçamento participativo de Araraquara. *Húmus*. São Luís, v. 1, n. 1, pp. 21-39.
- DIAS, N. et al. (org.) (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*. Cascais, Epopeia Books.
- DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.) (2019). *Participatory Budgeting World Atlas*. Faro, Oficina.
- FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. H. H. (2019). Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination. *Policy Studies*, v. 41, n. 6, pp. 603-622. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2019.1577373>.
- FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. (2020). Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 28, n. 73, pp. 1-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987320287305>.
- FERREIRA, Á. (2021). *A cidade que queremos: produção do espaço e democracia*. Rio de Janeiro, Consequência.
- FLYVBJERG, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, v. 12, n. 2, pp. 219-245.
- FUNG, A. (2015). Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, v. 75, n. 4, pp. 513-522. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12361>.
- GERVAIS-LAMBONY, P. (2017). "A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa". In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo, Consequência.
- GILMAN, H.; WAMPLER, B. (2019). The difference in design: participatory budgeting in Brazil and the United States. *Journal Of Public Deliberation*, v. 15, pp. 1-30. DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.318>.
- GÓES, E. M. et al. (2022). "Entrevistas com cidadãos: perspectivas para a análise das práticas espaciais sob a lógica fragmentária". In: GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). *Metodologia de pesquisa em estudos urbanos*. Rio de Janeiro, Consequência.

- GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). (2022). *Metodologia de pesquisa em estudos Urbanos: procedimentos, instrumentos e operacionalização*. Rio de Janeiro, Consequência.
- GOLDFRANK, B. (2012). The World Bank and the globalization of participatory budgeting. *Journal Of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, pp. 1-18. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7>. Acesso em: 10 dez 2023.
- GOLDFRANK, B. (2020). La difusión y el diseño de los presupuestos participativos en Brasil y los Estados Unidos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, v. 11, n. 6, pp. 59-80. DOI: <https://doi.org/108800/rcpg.201901.003>. Acesso em: 14 dez 2023.
- HARVEY, D. (1973). *Social Justice and the City*. Athens, University Of Georgia Press.
- _____. (2008). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Edições Loyola.
- HELD, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge, Polity Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal Of Democracy*. Baltimore, v. 2, n. 2, pp. 12-34. Disponível em: <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>. Acesso em: 11 dez 2023.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). *Região de influência das cidades 2018*. Brasília, IBGE.
- _____. (2022). *Cidades: Araraquara*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>. Acesso em: 5 set 2024.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*. Oxford, Basil Blackwell.
- LEGROUX, J. (2022). Teorias da justiça social e espacial: diálogos com a geografia a partir da década de 1970. *Geosp: Espaço e Tempo*. São Paulo, v. 26, n. 1, pp. 1-20.
- LEHTONEN, P. (2021). Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting. *Policy Studies*, v. 43, n. 5, pp. 1036-1054. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2021.189598>. Acesso em: 14 dez 2023.
- LIMA, I. (2016). A geopolítica da favela: desafios atuais da justiça territorial no Rio de Janeiro. *Cidades. Presidente Prudente*, v. 13, n. 22, pp. 5-40.
- _____. (2020). Em favor da justiça territorial: o encontro entre geografia e ética. *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 125-148.
- LUCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. S. (2022). Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal. *Opinião Pública*. Campinas, v. 28, n. 3, pp. 716-749. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8671950>. Acesso em: 22 jan 2025.
- LÜCHMANN, L. H. H.; MARTELLI, C. G.; TABORDA, L. (2021). Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). *Estudos de Sociologia*. Araraquara, v. 25, n. 50, pp. 213-251. DOI: <http://dx.doi.org/10.52780/res.14726>. Acesso em: 13 dez 2023.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. R. C. (2008). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo, Xamã.
- MATTEI, G.; SANTOLAMAZZA, V.; GRANDIS, F. G. (2022). Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists. *International Journal of Public Sector Management*, v. 35, n. 3, pp. 294-316. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/ijpsm-02-2021-0045>. Acesso em: 25 nov 2023.

- MCCANN, E.; WARD, K. (ed.) (2011). *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- NCES – National Center for Education Statistics (s.d.). *NCES Locale Classifications and Criteria*. Disponível em: https://nces.ed.gov/programs/edge/docs/locale_classifications.pdf. Acesso em: 5 set 2024.
- NOVAES, F. S. (2016). *Orçamento participativo e gestão pública societal: uma experiência em Vitória da Conquista*. Salvador, Edufba.
- PERES, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*. Salvador, v. 33, pp. 1-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>. Acesso em: 13 dez 2023.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*. Campinas, v. 22, n. 2, pp. 219-249.
- QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L. (2017). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa, Gradiva.
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática.
- ROLNIK, R. (2011). Democracy on the Edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, pp. 239-255. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x>.
- ROTH, Z. (2022). *Making participatory work: experiences on the front lines*. Brennan Center for Justice. Disponível em: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/making-participatory-budgeting-work-experiences-front-lines>. Acesso em: 14 dez 2023.
- SANTOS, M. (2013). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Edusp.
- _____. (2020). *O espaço do cidadão*. São Paulo, Edusp.
- SCHMÄING, S. (2023). Urban democracy in post-Maidan Ukraine: conflict and cooperation between citizens and local governments in participatory budgeting. *European Societies*, 5 mar, pp. 1-23, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14616696.2023.2183972>.
- SCHUGURENSKY, D.; MOOK, L. (2024). Participatory budgeting and local development: Impacts, challenges, and prospects. *Local Development & Society*. DOI: <https://doi.org/10.1080/26883597.2024.2391664>.
- SHUM, M. (2024). PB adoption across ideological divides: lessons from Brazil. *Local Development & Society*. DOI: <https://doi.org/10.1080/26883597.2024.2313762>.
- SILVA, R. S. (2017). *Orçamento participativo como mecanismo de transformação do espaço urbano*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- SINTOMER, Y. et al. (2012). *Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Bona, Engagement Global GGMBH.
- SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. (2021). Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 399-422. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>. Acesso em: 13 dez 2023.
- SMITH, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Nova York, Cambridge University Press.
- SNYDER, R. (2001). Scaling down: the subnational comparative method. *Studies In Comparative International Development*, v. 36, n. 1, pp. 93-110.
- SOJA, E. W. (2009). The city and spatial justice. *Spatial Justice*, n. 1, pp. 1-5. Disponível em: <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf>. Acesso em: 16 dez 2023.

- SOUZA, M. L. (2006). *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2010). *Mudar a cidade: uma Introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SPOSITO, M. E. B. (2016). "Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada". In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. et al. (org.). *Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina*. San Miguel de Tucuman, Universidad Nacional de Tucuman.
- SPOSITO, M. E. B.; SPOSITO, E. S. (2022). *A construção de uma pesquisa em ciências humanas*. Rio de Janeiro, Consequência.
- STAMM, C. et al. (2013). A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. *Interações*. Campo Grande, v. 14, n. 2, pp. 251-265. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s1518-70122013000200011>. Acesso em: 11 dez 2023.
- STEINBERGER, M. (org.) (2017). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília, LER.
- SU, C. (2022). Budgeting Justice: cities must empower historically marginalized communities to shape how public funds are spent. *Class & Inequality, Politics*. Disponível em: <https://www.bostonreview.net/articles/budgeting-justice/>. Acesso em: 20 jan 2025.
- USCB – United States Census Bureau (2020). *2020 Census Results*. Disponível em: <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/2020-census-results.html>. Acesso em: 5 set 2024.
- VRDAGH, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, v. 55, pp. 65-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w>.
- WAMPLER, B. (2003). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability*. State College, Pennsylvania University Press.
- _____. (2008). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*. Campinas, v. 14, pp. 65-95. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>.
- WAMPLER, B.; GOLDFRANK, B. (2022). *The rise, spread, and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation*. Cham, Springer Nature.
- WAMPLER, B.; MCNULTY, S.; TOUCHTON, W. (2021). *Participatory budgeting in global perspective*. Oxford, Oxford Academic.

Translation: this article was translated from Portuguese into English by Vinicius Garcia Valim, email: vinicius.garcia.valim@gmail.com

Received: September 6, 2024
Approved: January 2, 2025

As relações entre Orçamento Participativo e justiça territorial: uma contribuição teórico-prática

The relationship between Participatory Budgeting and territorial justice: a theoretical and practical contribution

Rodrigo Sartori BOGO [I]

Resumo

O orçamento participativo (OP) é considerado uma das principais inovações democráticas de gestão urbana criada nas últimas décadas. Hoje, a maioria das experiências está afastada dos valores nucleares da criação do OP em Porto Alegre (Brasil): inversão de prioridades e justiça social. Assumindo o OP como objeto político-institucional de disputa do poder no espaço, argumenta-se que este deve ser estudado sob a ótica da justiça territorial. Realizou-se pesquisa qualitativa (análise documental, trabalho de campo e entrevistas) em duas cidades de porte médio com OPs deliberativos, Araraquara (São Paulo, Brasil) e Vallejo (Califórnia, EUA). Os resultados apontam a significativa discrepância entre os casos, mas relevante potencial do OP como ferramenta de justiça territorial, necessitando contexto de grande apoio institucional e político.

Palavras-chave: orçamento participativo; justiça territorial; inversão de prioridades; análise comparativa; gestão urbana.

Abstract

Participatory budgeting (PB) is considered one of the main democratic innovations in urban management developed in the last decades. Today, most experiences lack the core values that guided the creation of PB in the city of Porto Alegre (Brazil): inversion of priorities and social justice. Based on the assumption that PB is an institutional and political object of dispute for power within a territory, it is argued that it must be studied under the lens of territorial justice. A qualitative study was conducted (document analysis, fieldwork, and interviews) in two mid-sized cities with deliberative PBs, Araraquara (São Paulo, Brazil) and Vallejo (California, USA). The results point out a significant difference between the case studies, but also to PB's relevant potential as a tool for territorial justice, demanding a context of massive institutional and political support.

Keywords: *participatory budgeting; territorial justice; inversion of priorities; comparative analysis; urban management.*



Introdução

As décadas de 1980 e 1990 representaram, globalmente, uma combinação particular de dois fenômenos sociopolíticos e espaciais que impactaram significativamente as instituições democráticas. Primeiramente, a acentuação de uma crise da democracia representativa (Fung, 2015; Rolnik, 2011) – destacando-se nos países centrais – manifestada na queda de interesse de parte da população pelas eleições, a diminuição do engajamento popular para com partidos políticos e a ascensão do neoliberalismo, este visto como indutor de uma “captura” mais acentuada da democracia pela lógica capitalista (Santos, 2020). Por segundo e em oposição, o surgimento de uma “terceira onda da democracia” na escala global (Huntington, 1991), expandindo-se para diversos países antes em regimes autoritários ou com democracias frágeis, permitiu que o cânone político liberal fosse posto em contato com outras realidades socioespaciais e passasse por experimentações diversas (Held, 2006).

A combinação desses dois amplos processos multidimensionais – sociais, políticos, institucionais e espaciais – e multiescalares – manifestando-se em escalas que podem ser interpretadas como do global ao microlocal (McCann e Ward, 2011; Souza, 2013) – foi presenciada de maneira acentuada na gestão urbana de uma série de países do Sul Global (Smith, 2009), destacando-se o Brasil. É no contexto de sondar estratégias para o combate à desigualdade socioespacial e de novos desenhos de gestão participativa que surge, no Brasil, o Orçamento Participativo (Baiochi e Ganuza, 2014; Falanga e Lüchmann, 2019), potencialmente a mais conhecida e implementada

inovação democrática urbana mundial das últimas décadas (Smith, 2009; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

O Orçamento Participativo (doravante OP) pode ser classificado como

[...] um instrumento de gestão urbana, de radicalização democrática e de eficácia administrativa (às vezes compondo esses três elementos juntos, às vezes nenhum, entre outras possibilidades) que deve, de alguma forma, debater o orçamento público, normalmente – mas nem sempre – na escala municipal. (Bogo, 2022, p. 280)

Apesar da influência direta de experiências anteriores que tratavam de abrir o orçamento público para deliberação, como em Pelotas e em Vila Velha (Souza, 2010), é em 1989, em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, que o OP ganha o desenho institucional que consolidaria seu funcionamento e seus princípios norteadores. Foi nele, também, que se inspirou a posterior mobilidade – nos termos de McCann e Ward (2011) – do instrumento para o Brasil e o resto do mundo (Sintomer et al., 2012; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

Nos 35 anos que separam os primeiros passos dessa inovação democrática/institucional (Smith, 2009; Wampler e Goldfrank, 2022) para o contexto contemporâneo de adoção, em aproximadamente 10 mil instâncias governamentais (Dias et al., 2021; Dias, Enríquez e Júlio, 2019; Wampler, McNulty e Touchton, 2021), o OP passou por transformações significativas. Seja pela atuação de agentes-atores (Steinberger, 2017) que influenciaram a mobilidade da ferramenta – como os embaixadores políticos e acadêmicos do OP (Porto de Oliveira, 2016), o heterogêneo Banco Mundial (Goldfrank, 2012) ou os governos nacionais que o adotaram como política pública

institucionalizada – (em diferentes níveis),¹ seja pelos próprios limites do instrumento (Wampler e Goldfrank, 2022), raramente as experiências atualmente ativas remetem aos fundamentos que estavam no núcleo dos anos de destaque do caso porto-alegrense (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020; Siqueira e Marzulo, 2021) e de outros OPs brasileiros considerados bem-sucedidos – como Belo Horizonte (Wampler, 2003) e Guarulhos (Cabannes, 2015). Como argumentado por Falanga e Lüchmann (2019, p. 2; tradução nossa):

A transferência dessa abordagem de participação [do OP] para outros países implicou na transformação de alguns de seus princípios-chave. Na Europa, ao longo dos anos 1990 e 2000, os OPs mudaram em direção à objetivos de modernização das administrações locais e recuperação da confiança dos cidadãos.

Dentre os princípios supracitados, dois dos mais significativos são a ideia de “inversão de prioridades” – resumidamente, de que os investimentos públicos e a tomada de decisão política sejam invertidos do centro e dos atores tradicionais para a periferia e os sujeitos periféricos (Cabannes, 2021; Marquetti, Campos e Pires, 2008) – e de justiça social, de que o OP deveria ser instrumento direto para a diminuição de desigualdades socioespaciais e de mitigação das injustiças sofridas pelos mais pobres das áreas urbanas (Souza, 2006; Wampler e Goldfrank, 2022; Wampler, McNulty e Touchton, 2021). Ademais, acredita-se que o OP é um instrumento de gestão e planejamento urbano inerentemente territorial (Bogo, 2020, 2022; Cabannes, 2015, 2021; Souza, 2006) e, conseqüentemente, deve ser analisado sob a ótica da justiça espacial e/ou territorial (Harvey, 1973; Legroux, 2022; Soja, 2009). Apesar de pesquisadores já terem tratado da

conexão entre OP e território (Braga, 2012; Silva, 2017; Souza, 2006, 2010), a abordagem pela justiça territorial foi pouco explorada. A partir disso, seguindo as orientações metodológicas de Quivy e Van Campenhoudt (2017), foram elaboradas as seguintes perguntas de pesquisa: “O orçamento participativo tem potencial de ser um veículo para a justiça territorial?” (P1); e “Como a justiça territorial se manifesta empiricamente via OP entre realidades diferentes?” (P2).

Para respondê-las, optou-se – além de debate teórico que fundamenta a relação entre OP e justiça territorial – pela aplicação de uma combinação metodológica de matriz qualitativa em dois estudos de caso analisados comparativamente: as cidades de Araraquara (São Paulo, Brasil) e Vallejo (Califórnia, EUA). Ambas apresentam OPs já com significativo número de ciclos realizados (14 e nove, respectivamente) e modelos de tomada de decisão deliberativos. O conjunto de procedimentos metodológicos incluiu a realização de trabalhos de campo nas duas cidades, a análise de documentos acerca do desenho institucional e dos resultados territoriais dos dois OPs e, a principal fonte de dados, a realização de 12 entrevistas (seis em cada caso) semiestruturadas com sujeitos diretamente associados – no passado ou no presente – com as experiências de OP em questão.

Portanto, o artigo expande as possibilidades para análise qualitativa desse instrumento, interpretando-o como relevante para comparação entre realidades urbanas (Flyvbjerg, 2006; Sposito, 2016). Também estende para a escala local a análise comparativa entre os OPs implementados no Brasil e nos Estados Unidos, esforço realizado por autores como Gilman e Wampler (2019) e Goldfrank (2020). Esse elemento é importante, pois ambos os países são

considerados dois dos mais influentes na aplicação do OP em nível global (Dias et al., 2021) e têm a motivação normativa (Wampler, McNulty e Touchton, 2021) como o principal vetor de adoção do instrumento em seus poderes locais.

O artigo está estruturado em seis partes, incluindo a introdução. A seguir, as partes dois e três tratam, sinteticamente, das proposições teóricas que fundamentam a relação entre OP e justiça territorial. Em sequência, são detalhadamente descritos os procedimentos metodológicos aplicados e o que justifica a definição dos recortes espaciais. Na quinta parte, a análise de resultados é realizada a partir das respostas dos entrevistados. Por fim, são apresentadas as considerações finais e os possíveis encaminhamentos para investigações científicas futuras.

Orçamento Participativo: retornando aos fundamentos centrais

O OP corresponde a uma das principais inovações de gestão urbana criadas nas últimas décadas, com alto grau de transferibilidade e adaptabilidade entre poderes locais de diferentes contextos socioespaciais e políticos (Cabannes, 2018, 2021; Smith, 2009). Após as primeiras experiências da década de 1980, que se concretizaram no modelo de Porto Alegre, forte mobilidade do instrumento ocorreu no Brasil (e posteriormente na América do Sul) ao longo das décadas de 1990 e 2000, com diferentes motivações (Shum, 2024; Souza, 2006; Wampler, 2008). De maneira parcialmente paralela, a década de 2000 foi o primeiro recorte temporal de exportação mais amplo do OP do Brasil em

direção a outros continentes, destacando-se a Europa (Sintomer et al., 2012). Como mostram os autores, nesse momento – início da década de 2010 – havia aproximadamente 1.200 OPs em execução no mundo. Porém, o andamento da década de 2010 em direção à de 2020 representou um crescimento exponencial do número de experiências de OP – enquanto entrava em forte decadência, no próprio Brasil, por uma série de razões que serão descritas adiante (Bezerra e Junqueira, 2022; Lüchmann e Bogo, 2022; Peres, 2020; Wampler e Goldfrank, 2022) – especialmente na Europa, na África e na Ásia, ultrapassando 12 mil casos no mundo, nas estimativas mais otimistas (Dias; Enríquez; Júlio 2019; Dias et al., 2021; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

Essa popularidade do OP, porém, não é vista acriticamente pela comunidade científica. Apesar do potencial positivo de uma inovação que envolve abrir a “caixa preta” do orçamento público para os cidadãos (Smith, 2009) entrar em contato com novas realidades institucionais e socioespaciais (Dias et al., 2021), uma diversidade de problemas é apontada nessa transposição. Dentre os mais evidentes, está a dificuldade fiscal e administrativa que diversos governos locais têm na implementação (Wampler e Goldfrank, 2022); a adoção por parte de lideranças políticas efetivamente pouco interessadas no OP (Souza, 2006); a pouca abertura para experimentação e deliberação de vários casos, especialmente em países do Norte Global (Falanga e Lüchmann, 2019; Sintomer et al., 2012); a baixa dotação orçamentária empregada na maioria dos processos fora da América Latina (Allegretti e Copello, 2018; Cabannes, 2015; Wampler, McNulty e Touchton, 2021); a influência do Banco Mundial, que incentivou a adoção do OP por governos locais

sob uma perspectiva de reforma administrativa e racionalização fiscal – em contraposição à ideia inicial de radicalização democrática e combate às desigualdades (Baiocchi e Ganuza, 2014; Porto de Oliveira, 2016) –; e o efeito da atuação do Banco Mundial, a noção mais “confortável” para os gestores do OP como ferramenta para consulta e pedagogia cidadã (Allegretti e Copello, 2018) do que delegação de poder ou cogestão de potencial transformador (Cabannes, 2021; Souza, 2006, 2010).

Isso remete à necessidade de os valores fundacionais do OP – estes, por sua vez, de caráter político e normativo – serem trazidos à tona. Tal movimento não significa ignorar as limitações e problemas encontrados empiricamente pelos pesquisadores. Mesmo no caso brasileiro, o amplamente considerado mais robusto pelas evidências sistemáticas produzidas pela comunidade científica (Wampler, McNulty e Touchton, 2021), as considerações apontam que a maioria das experiências têm resultados mistos e/ou limitados (Boulding e Wampler, 2010; Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020; Wampler e Goldfrank, 2022), com diversos municípios adotando o OP como mera formalidade (Wampler, 2008), por estratégia de política eleitoral (Shum, 2024) ou até por oportunismo (Souza, 2006).

Dentre as problemáticas apontadas, estão a instabilidade e a dependência de vontade política dos processos (Falanga e Lüchmann, 2019; Lüchmann e Bogo, 2022), o enforcamento das finanças municipais causadas pelo pacto federativo e por legislações específicas (Bezerra e Junqueira, 2022; Peres, 2020), a ascensão do neoconservadorismo (Lüchmann e Bogo,

2022), o vínculo político-ideológico do OP com a esquerda e o Partido dos Trabalhadores (PT) (Bezerra, 2022; Shum, 2024) e as próprias limitações do desenho do OP, que aparenta ter entrado em uma *policy bubble*² em relação aos seus investimentos e melhorias (Wampler e Goldfrank, 2022). No entanto, tais ponderações não invalidam os resultados identificados e o conjunto de princípios transformadores que estavam na origem do OP em Porto Alegre e que seguiram presentes em uma série de casos brasileiros (Souza, 2010; Wampler e Goldfrank, 2022) e até internacionais (Cabannes, 2015, 2018, 2021). Considerando o contexto de surgimento desse programa participativo – em um País semiperiférico, com elevadíssimas desigualdades socioespaciais e formação de grandes periferias urbanas, especialmente nas metrópoles (Maricato, 2015; Santos, 2013, 2020; Souza, 2006, 2010) –, o primeiro fator a ser considerado é sua dimensão de “radicalização da democracia”.

Dado que o OP é criado pelo PT, de esquerda, que à época buscava se consolidar na política nacional com o “modo petista de governar”, centrado na participação popular e na justiça social (Bezerra, 2022), ressignificar (na prática ou no discurso) a gestão pública local era parte de seus interesses e motes. Logo, radicalizar a democracia “[...] significa dar voz e visibilidade àqueles que nunca tiveram chance de se manifestar, de falar sobre seus desejos e sonhos; significa trabalhar para a produção do espaço com justiça social” (Ferreira, 2021, p. 174). Também tratando dos valores nucleares do OP, Baiocchi e Ganuza (2014, pp. 30, 33; tradução nossa) argumentam que:

De todas as propostas de Utopias Reais, o orçamento participativo tem um status único: não só é uma reforma institucional que tem sido amplamente implementado [...], é uma que seu desenho original é conscientemente direcionado ao tipo de transformação social que dá suporte ao pensamento das Utopias Reais. [...] Esse modelo mira em fomentar tomadas de decisão eficientes e redistributivas de maneira deliberativa, democrática e superior às estruturas de comando e controle, por múltiplas causas.

Parte-se do princípio, portanto, de que a implementação do OP gera um ganho coletivo em duas vias: política e territorial. A primeira, porque os sujeitos historicamente periferizados e oprimidos pelo Estado heterônomo recebem – por via de delegação de poder ou de cogestão – a possibilidade de atuar na tomada de decisão pública (Baiocchi e Ganuza, 2014; Souza, 2006, 2010). Já a segunda advém da função do OP enquanto instrumento de gestão urbana, ao passo que ocorre uma descentralização das informações – que não ficam restritas somente aos técnicos – e um *input* muito mais significativo em relação às demandas de serviços e melhorias a serem realizadas em diferentes partes da cidade, destacando-se as periferias (Cabannes, 2007, 2021; Marquetti, Campos e Pires, 2008).

Tal combinação remete a outro princípio fundamental do OP, a “inversão de prioridades”, delimitada e classificada por Cabannes (2018, p. 15; tradução e grifos nossos) em três tipos que estariam presentes na origem do instrumento:

Reversão de prioridades espaciais: recursos são canalizados para espaços como bairros, áreas rurais e periurbanas, vilas e assentamentos remotos, terras

ocupadas ou não legalizadas, centros decadentes, etc. que historicamente foram e ainda são excluídos e não são tão beneficiados de investimentos públicos e subsídios tanto quanto espaços produtivos.

Reversão de prioridades sociais: consiste em canalizar mais recurso por via dos OPs para aqueles grupos que historicamente tiveram menos. Uma discriminação positiva desse tipo em direção aos que “*não têm*” significa também abrir canais e espaços de participação para os grupos sociais mais vulneráveis. A depender da cidades, esses grupos vulneráveis seriam os jovens, os idosos, as mulheres, a população afrodescendente, por exemplo, no Brasil, migrantes e refugiados, população LGBTQ+, povos originários e minorias étnicas, etc.

Reversão de prioridades políticas: ou “*poder para aqueles que não detém poder*”, consiste em abrir espaço político para aqueles que nunca tiveram um espaço político. O OP pode ser, mesmo que este não seja frequentemente o caso, um poderoso meio para mudar o poder da tomada de decisão em favor dos sem poder, por via da transferência do poder da tomada de decisão financeira para os participantes do OP, também transferindo para eles o poder de definir suas regras do OP.

A conceituação acima trata de elementos relevantes para a análise aqui realizada. Primeiramente, porque reforça o já argumentado aspecto territorial inerente ao OP, em que é interpretado como um instrumento significativo para a produção do espaço urbano (Silva, 2017), dada a força que os canais institucionais têm na produção da cidade (Lefebvre, 1991). Nesse caso, o território não é interpretado somente como a divisão regional elencada no desenho institucional, mas sim como as relações de poder manifestadas no espaço (Raffestin,

1993; Souza, 2013), especificamente o urbano. Como argumentado por Raffestin (1993, p. 60), “O território é o espaço político por excelência, o campo de ação dos trunfos”. Logo, considerando a centralidade da dimensão política para o espaço e o território, é possível visualizar a posição do OP em tal dinâmica. Seja como inovação de gestão urbana voltada à radicalização democrática, seja como ferramenta de racionalização administrativa, a tomada de decisão política e a deliberação são centrais, pondo o território – e, logo, as relações de poder – entre as condições fundamentais do programa (Souza, 2006, 2010).

Portanto, ao tratar da inversão das relações de poder no espaço urbano e da mitigação de desigualdades socioespaciais, a busca por argumentos ético-políticos agrega significativamente o arcabouço teórico aqui explorado. É neste contexto que o debate acerca da(s) justiça(s) se faz presente a seguir.

Da justiça social à justiça territorial no OP

Diversas caracterizações de justiça já foram utilizadas para se referir aos objetivos e resultados do OP. Dentre elas, é possível citar a justiça tributária (Carlos, 2015), a justiça econômica (Su, 2022), a justiça climática ou ambiental (Cabannes, 2018), a justiça racial (Su, 2022) e, por fim, a justiça redistributiva (Cabannes, 2018, 2021; Carlos, 2015). Esta última é a que

apresenta diálogo mais direto com o conjunto de dimensões da justiça discutidos até aqui. Em termos gerais, pode ser caracterizada como a ideia de que a produção de riqueza e o acesso a serviços e infraestruturas são distribuídos de maneira desigual no espaço (seja por intenção, seja pela natureza “caótica” das relações de mercado que compõem a cidade capitalista), onerando os sujeitos e os grupos periféricos. Como aponta Legroux (2022, p. 13):

Essa visão da justiça se constrói sobre a noção de “paridade de participação”: de um lado, o paradigma da *redistribuição* é centrado nas injustiças socioeconômicas, o que implica focar nos mecanismos de exploração e reprodução das desigualdades; e, de outro, o paradigma do reconhecimento centra-se nas injustiças culturais, produto de modelos sociais de representação, interpretação e comunicação, que têm a ver com dominação cultural, negação de *reconhecimento* e desprezo.

O prefixo “re” implica que a distribuição já ocorre, mas ela é injusta e direcionada em desacordo com as necessidades da população (especialmente, de partes específicas dela), o que é corroborado pelas obras que apontam as contradições, relações de poder e interesses associados à cidade capitalista, destacando-se o Brasil (Maricato, 2015; Rolnik, 2011; Santos, 2013, 2020; Souza, 2010). Ademais, há vínculo claro desta noção com a de justiça social, que se tornou relevante enfoque das análises e proposições nos estudos urbanos a partir do trabalho seminal de Harvey (1973). Tal conexão é vista nesta argumentação:

Enquanto instrumento de justiça social, espera-se que o orçamento participativo contribua para a diminuição das desigualdades sociais e para redistribuição da riqueza produzida no município através de investimentos públicos que beneficiem os desfavorecidos da cidade.

[...]

Aqui, a ideia de justiça distributiva ou a ideia de redistribuição conjuga-se com justiça social, a partir do princípio de valorização de serviços em termos de oferta e demanda, em que os indivíduos que dominam menos recursos e “necessários” têm mais direito do que outros. A justiça social é pensada enquanto princípio (ou série de princípios) com o propósito de resolver direitos conflitivos na sociedade, na alocação de recursos públicos, tendo em vista a maximização das perspectivas dos menos afortunados. (Carlos, 2015, pp. 153, 169)

Portanto, a perspectiva da luta por justiça social a partir de uma inovação democrática que promova parceria ou delegação de poder com o poder público está no cerne do surgimento do OP, ainda que sua aplicação não chegue a esse patamar em muitas experiências (Baioocchi e Ganuza, 2014; Wampler e Goldfrank, 2022). Mesmo que a redistribuição dos gastos e serviços públicos em direção às periferias urbanas seja a principal – e mais mensurável – manifestação desse princípio, a justiça social não se dá exclusivamente por isso, até pela limitação de recursos normalmente deliberados pelo OP, mesmo quando compõem parte significativa dos investimentos locais (Cabannes, 2015; Carlos, 2015; Wampler, 2003). Em adição, outros elementos devem ser considerados, como a inclusão social, o controle da população em torno da tomada de decisão, a efetiva execução dos projetos e sua tipologia (Fung, 2015; Mattei, Santolamazza e Grandis, 2022; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

Porém, esta combinação, associada ao já debatido fator inerentemente territorial do OP, aponta a necessidade de discutir seus avanços sob a ótica da justiça espacial (ou territorial). Defende-se, aqui, que ela está no “núcleo duro” do instrumento e deve ser articulada para analisá-lo e interpretá-lo.

O debate em torno da justiça espacial é longo e complexo, dada a própria polissemia, multidimensionalidade e a necessidade de posicionamentos éticos-filosóficos para definir o que é justo e injusto (Harvey, 1973; Legroux, 2022; Soja, 2009). Como mostram os autores, normalmente esta é analisada de maneira a englobar as citadas no início da presente seção, tendo em vista a amplitude do conceito de espaço-tempo como desenvolvido na ciência geográfica crítica (Harvey, 2008; Lefebvre, 1991; Souza, 2013). Em termos de delimitação conceitual – e alinhando-se com o discutido até agora – Soja (2009, p. 3) aponta que:

1) Em um sentido mais amplo, a (in)justiça espacial se refere em uma ênfase focada e intencional nos aspectos espaciais e geográficos de justiça e injustiça. Como um ponto inicial, isso envolve a distribuição espacial equilibrada e equitativa dos recursos valorados socialmente e as oportunidades para utilizá-los.

[...]

3) A (in)justiça espacial pode ser vista mutuamente como resultado e processo, já que as geografias ou padrões de distribuição que são em si mesmos justos/injustos tanto quanto os processos que produzem esses resultados.

Destarte a reflexão de como as desigualdades socioespaciais resultam em injustiças espaciais, o que interessa no momento é fundamental qual é a conexão do OP com a justiça espacial (e territorial) e como esta pode se dar no real. Como apontam Harvey (1973)

e Legroux (2022), uma perspectiva crítica de análise da justiça implica fundamentos morais associados ao mundo do trabalho, que vê negativamente a concentração da riqueza produzida pelos trabalhadores por um número reduzido de agentes-atores. Isso não implica que as injustiças se deem somente pela renda, sendo também interseccionais (raça, gênero, classe, sexualidade, etc.) e principalmente espaciais, seja pelas práticas, pelas representações ou pela própria reprodução do espaço urbano voltado ao lucro, centrado no binômio valorização/desvalorização.

É nesse contexto de injustiças que as reivindicações surgem, que os sujeitos periféricos (e seus aliados) fortalecem a busca por direitos e o fazem seja em parceria, apesar ou até contra as instâncias estatais (Souza, 2010), e o OP se insere nesse ambiente de lutas. A busca pelos mais diversos direitos – à habitação, à água, ao alimento, à propriedade, à existência, etc. – “são reivindicações de uma justiça a ser conquistada por e pelo espaço. Por isso, o adjetivo ‘espacial’ da justiça torna-se fundamental” (Legroux, 2022, p. 14). Como argumenta Harvey (1973), são necessárias alianças estratégicas que permitam buscar e alcançar uma visão palpável de justiça social (e espacial). Assim, a justiça espacial só faz sentido quando associada à materialidade, ao “mundo real”, não tendo um fim em si mesma, mas sendo um constante processo, do qual instrumentos de planejamento e políticas públicas participativas são parte integrante (Gervais-Lambony, 2017). Logo, o fato de a justiça estar no cerne da criação do OP deve ser levado em consideração como parâmetro para análise do sucesso e qualidade das experiências, com avaliações quantitativas e qualitativas (Wampler e Goldfrank, 2022; Wampler, McNulty e Touchton, 2021).

No que segue a esta argumentação, cabe explicitar uma ideia, delineada em trabalho anterior (Bogo e Silva, 2023), de que a terminologia utilizada para tratar da análise e da discussão em torno do OP deve ser a de *justiça territorial*. O termo não é exclusividade deste autor, visto que o uso do território em conjunto do debate da justiça ou a própria “justiça territorial” aparece em trabalhos como os de Harvey (1973), Souza (2010), Gervais-Lambony (2017) e Lima (2016, 2020). Este vai defini-la como “[...] a situação socioespacial, em que os vetores que promovem espaços opressores são, efetivamente, combatidos e eliminados, ou, idealmente, não existem” (Lima, 2016, p. 12) e que “[...] a justiça territorial deve ser o horizonte das políticas públicas” (ibid., p. 16), reforçando o papel de planejamento e gestão.

O referencial teórico-conceitual que fundamenta a escolha realizada pela justiça territorial neste artigo vai além. Aqui, parte-se do pressuposto – anteriormente debatido – de que o território diz respeito à manifestação espacial das relações de poder (Raffestin, 1993; Souza, 2013) e que o espaço urbano é imbuído por elas de maneira multiescalar e multidimensional. Ora, se o surgimento do OP enquanto inovação democrática se dá com o objetivo de inverter as prioridades políticas e materiais do centro em direção à periferia (em seu sentido espacial e simbólico), logo, o que está em questão é a transformação das relações de poder de dada realidade urbana. Trata-se de uma busca – ainda que parcial e limitada – de combate às injustiças socioespaciais. Como visto até aqui, o território é o conceito mais direcionado para tal análise, justificando o emprego da “justiça territorial” daqui em diante. Ressalta-se que, por mais que a justiça redistributiva já seja permeada por um elemento espacial, seus

objetivos estão circunscritos a aspectos materiais e da distribuição de recursos públicos. Tais características também estão presentes na justiça territorial, mas esta é mais ampla, tratando de campos de ação que vão além somente da materialização de investimentos e que envolvem mudanças em outro nível escalar. A principal referência conceitual, como compreendido aqui, gira em torno das relações de poder no espaço (Raffestin, 1993; Souza, 2010) e como elas interferem nas injustiças que ocorrem nos territórios, sendo esta a guia principal para as análises realizadas.

Porém, foi explicitado ao longo do texto que mensurar a justiça (independente da dimensão) é tarefa complexa, demandando procedimentos que vão além somente de medidas quantitativas. No caso do OP, o enfoque não deve ser dado exclusivamente ao instrumento em si, mas aos sujeitos envolvidos com essa inovação institucional. Afinal, são eles que percebem, na prática diária, quais são a relação e a influência que o OP tem nas injustiças territoriais que se manifestam no espaço urbano. Buscou-se, neste artigo, captar tais efeitos a partir dos discursos de quem está na linha de frente (Roth, 2023).

Procedimentos metodológicos e recortes espaciais

A aplicação de metodologia qualitativa, base do conjunto de procedimentos que fundamenta este artigo, apresenta ressonância tanto entre pesquisadores que têm o OP como seu objeto (Lehtonen, 2021; Schugurensky e Mook, 2024; Wampler, 2003) quanto na pesquisa urbana comparada (Flyvbjerg, 2006; Góes e

Melazzo, 2022; McCann e Ward, 2011; Snyder, 2001; Sposito, 2016). Em perspectiva mais ampla, Quivy e Van Campenhoudt (2017) apontam que diversos elementos de interpretação e análise da realidade social não podem ser capturados exclusivamente pela quantificação e que trabalhos de matriz qualitativa demandam esforço dos autores para que haja coerência interna (método e procedimento) e externa (para com o resto da comunidade científica).

Além de não estar baseada em técnicas de quantificação, a investigação qualitativa é tradicionalmente associada a um menor número de casos, mas com maior aprofundamento, buscando considerável compreensão das dinâmicas e da multidimensionalidade dos objetos (Quivy e Van Campenhoudt, 2017; Souza, 2013). Góes et al. (2022) argumentam que há neste modelo maior aproximação e interação entre sujeito e objeto, tornando a pesquisa um processo mais dinâmico, com postura interpretativa e construcionista. Ao tratar da experiência espacial, os autores pontuam que ela é tridimensional – estrutural, funcional e simbólica – e pode ser mais bem capturada a partir de procedimentos qualitativos. Reforça-se que tal estrutura do fazer científico também permite generalizações e correlações com processos gerais, algo que não é restrito aos resultados de metodologias quantitativas, apresentando suas próprias particularidades (Flyvbjerg, 2006; Góes et al., 2022).

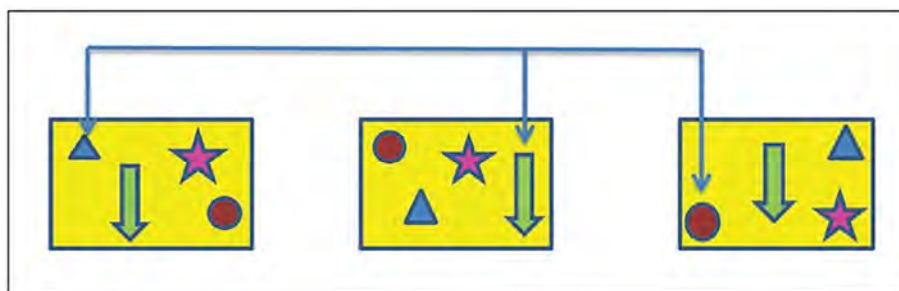
Ademais, o artigo também está calçado no princípio da comparação. Esta não se trata de um método ou de uma metodologia, mas é, na verdade, uma estratégia intelectual para análise e debate em torno de um determinado objeto (Sposito, 2016). A comparação tem sido fundamental para a compreensão de singularidades e particularidades territoriais,

destacando-se sua função para os estudos urbanos e as políticas públicas participativas (Marquetti e Campos; McCann e Ward, 2011; Pires, 2008; Steinberger, 2017).

Ainda que haja grande abrangência e liberdade de objetos de investigação sob tal estratégia, há critérios e delimitações a serem seguidos de maneira a evitar a queda no relativismo ou a escolha por estudos de caso pouco representativos da realidade dos processos investigados. Tendo o espaço urbano como enfoque (ainda que no meio institucional), é evidente que a sua heterogeneidade pode ser, ao mesmo tempo, um campo de possibilidades e uma armadilha (Souza, 2010, 2013). A partir disso, é argumentado por Sposito (2016) que

as análises comparadas podem tanto buscar estudar todos os elementos de um determinado conjunto ou focar em elementos específicos de diferentes conjuntos. Este trabalho centra-se em torno de elementos diferentes que pertencem a conjuntos semelhantes (Figura 1). Trata-se de OPs com desenhos institucionais (ambos decisórios, mas com diferentes modelos) e contextos políticos e socioespaciais variados, mas em cidades que remetem ao porte médio no contexto urbano de ambos os países – Brasil e EUA. São as cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes no contexto brasileiro (Stamm et al., 2013) e entre 100 mil e 250 mil habitantes no contexto estadunidense (NCES, s.d.).

Figura 1 – Comparação entre elementos diferentes de conjuntos semelhantes



Fonte: Sposito (2016).

Os recortes espaciais definidos para a comparação são dois: 1) as cidades de Araraquara (São Paulo, Brasil), que contém 242.228 habitantes (IBGE, 2022) e é subordinada à região de influência do arranjo populacional de Ribeirão Preto (IBGE, 2020); 2) Vallejo (Califórnia, EUA), composta por 126.090 habitantes (USCB, 2020), cidade que é parte da região metropolitana de San Francisco, conhecida como *Bay Area* (Abag, 2024). Além de aprofundar as investigações conjuntas entre os OPs dos dois países (Gilman e Wampler, 2019; Goldfrank, 2020), a delimitação dos casos é relevante no contexto da comparação entre entidades subnacionais internacionais (McCann e Ward, 2011; Snyder, 2001), dado que estas podem “[...] promover um aumento salutar na nossa habilidade de acuradamente descrever complexos processos, um foco em unidades subnacionais tem implicações importantes para como nós teorizamos tais processos” (Snyder, 2001, p. 94; tradução nossa). Snyder também argumenta que estudar entidades subnacionais (o poder local, aqui) previne a homogeneização de análises acerca dos resultados de políticas públicas em países altamente heterogêneos (como Brasil ou EUA).

A escolha de Araraquara e de Vallejo passa por uma combinação de fatores. O primeiro é o fato de fazerem parte de uma investigação mais ampla do autor,³ o que permitiu a realização dos procedimentos de pesquisa descritos adiante. A decisão da delimitação de cidades de porte médio passa pela existência de estudos em casos de OP brasileiros nestas entidades urbanas – Ipatinga (Wampler, 2003), Serra (Carlos, 2015) e Vitória da Conquista (Novaes, 2016), por exemplo – e a necessidade de entender como o instrumento se comporta em cidades de porte médio de outros países. A própria

mobilidade do OP internamente no Brasil – e dele em direção ao exterior – e as adaptações pelas quais passou em sua aplicação em outras realidades socioespaciais (Porto de Oliveira, 2016; Smith, 2009) também servem como justificativa à comparação. Isso se fortalece com a constatação de que os OPs estadunidenses são majoritariamente normativos (Wampler, McNulty e Touchton, 2021), logo, implementados a partir de motivações ideológicas e/ou políticas, o que poderia manter os casos mais alinhados aos fundamentos centrais das principais experiências brasileiras.

Mais especificamente, a delimitação de Araraquara é resultado de sua ascensão enquanto um dos mais relevantes programas de OP do Brasil, tanto por suas adaptações do modelo porto-alegrense quanto pelo elevado engajamento da população e dos atores políticos locais (Carvalho e Araújo, 2011; Lüchmann, Martelli e Taborda, 2021). Justamente pela inspiração no que se consolidou como o desenho nuclear do instrumento (Sintomer et al., 2012; Touchton, 2021; Wampler, McNulty e Touchton, 2021), Araraquara apresenta, a princípio, maior poder decisório de sua população e regras que favorecem a inclusão social e a inversão de prioridades, logo, bases para a justiça territorial. Já a escolha da cidade de Vallejo (EUA) passa não só pelo já citado modelo de adoção – que potencialmente valoriza debates e deliberações sobre inclusão e justiça sociais – mas pelo fato de que Vallejo detém o OP municipal mais antigo, estável e de investimento relativo dos EUA, com nove ciclos completos⁴ e um modelo deliberativo, porém menos complexo e intenso do que os “originais” brasileiros.

Como orientam Sposito e Sposito (2022), esta pesquisa, de cunho qualitativo, esteve apoiada em um conjunto de procedimentos.

Primeiramente, a análise documental (Mattei, Santolamazza e Grandis, 2022; Vrydagh, 2022), permitindo avaliar os elementos institucionais dos casos estudados,⁵ destacando-se o desenho institucional dos processos e seus resultados, como a participação popular e o projetos aprovados/implementados. Por segundo, os trabalhos de campo (Souza, 2010; Sposito e Sposito, 2022) – realizados em novembro de 2023 em Vallejo e em três ocasiões em Araraquara entre maio e junho de 2024 – de maneira a acompanhar reuniões associadas aos respectivos OPs, visitar as instalações de gestão participativa das cidades, realizar registros fotográficos, observar particularidades de ambos os espaços urbanos e aplicar as entrevistas.

As entrevistas representam o terceiro e mais importante procedimento, sendo a principal fonte de dados analisados nos resultados. Seguindo o proposto por Góes et al. (2022), foram utilizados roteiros de entrevistas⁶ semiestruturadas – seis em cada cidade – com dois tipos específicos de atores: os cidadãos/representantes da sociedade civil e os agentes bem-informados (ABI). A distinção caracterizada em Góes e Melazzo (2022) se dá pela atuação que os dois tipos de agentes têm em relação ao espaço urbano e o grau de envolvimento com a gestão pública. Os representantes são cidadãos com atuação significativa em relação ao OP, enquanto os ABIs são membros (contemporâneos ou não) do corpo técnico e/ou político do poder local, também vinculados ao instrumento. Trabalhos recentes, como os de Lehtonen (2021), Roth (2023) e Schmäing (2023) apontam a capacidade e a relevância das entrevistas com diferentes grupos de atores sociais envolvidos com o OP.

Partindo da ideia de que tal procedimento se trata de “conversas interessadas” (Góes et al., 2022) e da importância da experiência dos sujeitos para a produção do espaço (Lefebvre, 1991), busca-se, por meio das interações entre pesquisador e pesquisado, produzir informações e obter conhecimentos que vão desde elementos não quantificáveis (como o simbólico ou o subjetivo) até eventos e dados não publicamente registrados ou não espacializáveis. Nesse caso, assume-se a validade do discurso não científico dos sujeitos enquanto conhecimento a ser tratado pelos cientistas.

A delimitação dos entrevistados partiu do contato do pesquisador com as respectivas prefeituras, buscando atores com alto grau de envolvimento com o processo e relativa heterogeneidade (Góes et al., 2022) a partir da técnica da “bola de neve” (Sposito e Sposito, 2022). Nela, os próprios entrevistados indicam sujeitos que podem ser adequados ao objetivo da pesquisa (algo alimentado em conjunto pelos trabalhos de campo). A amostragem dos sujeitos escolhidos foi definida a partir de seus papéis no programa participativo, buscando uma variação de funções, gênero e idade, quando possível. Por mais que o número de ABIs entrevistados tenha superado amplamente os representantes da sociedade civil – grupos com roteiros de entrevista diferentes –, buscou-se compensar o desequilíbrio a partir da heterogeneidade das trajetórias dos entrevistados e de seu envolvimento com o programa. As 12 entrevistas (Quadro 1) foram gravadas com smartphone próprio, transcritas e tratadas pelo pesquisador com auxílio do *software* Whisper.

Quadro 1 – Síntese dos sujeitos entrevistados

Código	Cidade	Sujeito	Relação com o OP	Gênero	Idade	Duração
A1	Araraquara	Agente bem-informado	Diretora do OP	Feminino	32 anos	78 minutos
A2	Araraquara	Representante soc. civil	Presidente do Conselho do OP	Feminino	58 anos	72 minutos
A3	Araraquara	Agente bem-informado	Ex-diretora do OP e deputada estadual	Feminino	66 anos	75 minutos
A4	Araraquara	Agente bem-informado	Gestor de projetos do OP	Masculino	57 anos	78 minutos
A5	Araraquara	Agente bem-informado	Secretário de Participação Popular	Masculino	~40 anos	51 minutos
A6	Araraquara	Agente bem-informado	Ex-diretor do OP e vereador	Masculino	~60 anos	82 minutos
V1	Vallejo ⁷	Agente bem-informado	Ex-delegada do OP	Feminino	64 anos	100 minutos
V2	Vallejo	Agente bem-informado	Membro do comitê gestor	Feminino	~70 anos	99 minutos
V3	Vallejo	Agente bem-informado	Ex-membro do comitê gestor do OP e vereadora	Feminino	48 anos	99 minutos
V4	Vallejo	Representante soc. civil	Ex-delegado do OP e ativista	Masculino	67 anos	71 minutos
V5	Vallejo	Agente bem-informado	Diretora do OP	Feminino	~35 anos	82 minutos
V6	Vallejo	Agente bem-informado	Membro do comitê gestor	Feminino	75 anos	68 minutos

Fonte: elaborado pelo autor, em 2025.

A interpretação dos dados gerados a partir das entrevistas foi realizada com excertos específicos que remetem às perguntas de investigação delimitadas na introdução e são debatidas junto aos apontamentos da literatura científica – por via de artigos científicos, livros e teses/dissertações –, de cunho teórico ou empírico. A delimitação e a análise dos excertos utilizados seguiram o orientado por Góes e Melazzo (2022), focando no discurso e na narrativa associados à experiência espacial dos sujeitos e co-

mo esta se relaciona com vetores institucionais e da urbanização. Portanto, não foi elaborada uma codificação ou categorização das entrevistas, optando-se por uma abordagem contínua entre as falas dos entrevistados, associando os temas investigados com suas experiências. Consequentemente, serão exploradas diferentes perspectivas em torno da justiça territorial, considerando os sujeitos entrevistados e as instituições citadas por eles como produtos e produtores do espaço urbano (Lefebvre, 1991).

Análise dos resultados: a relação a partir dos entrevistados

Inicialmente, é possível delinear três resultados obtidos a partir das 12 entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, os entrevistados observam a busca por justiça territorial por via do OP como uma possibilidade palpável, mas que está muito além somente de seus resultados espaciais ou da própria inversão de prioridades, em consonância com os argumentos de Gervais-Lambony (2017) e Lima (2016, 2020). A relevância das relações de poder na cidade e a sua presença no que concerne ao OP também foi fora considerada. As justiças social e territorial não são mensuráveis em si, mas a percepção de quem está envolvido diretamente na aplicação do OP concede profundos elementos para sua análise. Em segundo lugar, foi perceptível para o este autor certa dificuldade de parte dos sujeitos em compreender o conceito de justiça espacial/territorial, demandando esforço explicativo da parte do pesquisador ou causando algumas respostas desviantes nesse trecho da conversa. No entanto, considera-se esse efeito esperado, dado que os próprios cientistas que tratam do tema apontam a polissemia e a complexidade do conceito (Harvey, 1973; Legroux, 2022; Soja, 2009).

Em terceiro lugar, há uma clara diferença nos discursos acerca dos resultados materiais dos OPs investigados, com a compreensão dos entrevistados favorecendo uma percepção positiva de maneira muito mais evidente em Araraquara do que em Vallejo. Por mais que, na cidade brasileira, a grande maioria dos entrevistados esteja atuando direta ou indiretamente na gestão do corrente ciclo de OP (com exceção de A3, que trabalhou na primeira gestão de

Edinho Silva)⁸ ou em alinhamento com o projeto político defendido pelo governo local (com exceção de A2, na época candidata à vereadora por um partido da coligação do prefeito, mas não de mesmo alinhamento político); o mesmo contexto é visto entre os entrevistados da cidade estadunidense; com exceção de V4, ativista na defesa dos direitos da população em situação de rua, o grupo ouvido é composto (ainda que com certa heterogeneidade) por pessoas que atuam diretamente na execução do OP ou fazem parte da gestão pública, em alinhamento político-ideológico com o *city office*. As críticas diversas estão presentes em ambos os casos, mas são mais intensas – e voltadas às limitações de impacto da parte do instrumento – no caso de Vallejo.

A principal razão para estas diferenças está no desenho institucional dos dois OPs em questão, o que foi identificado tanto pela análise documental quanto pelas entrevistas. Como definido por Wampler (2003), Cabannes (2021) e Mattei, Santolamazza e Grandis (2022), o desenho institucional engloba as “regras do jogo” e o arcabouço de gestão do OP, definindo a estrutura da participação, o poder de tomada de decisão dos cidadãos, o papel dos técnicos, a delimitação territorial dos projetos e das propostas, o volume dos investimentos e como são aplicados. Destarte ambos os casos terem etapas de deliberação, a formação de delegados e a eleição de representantes (um conselho do OP [COP] em Araraquara e um comitê gestor em Vallejo), duas peças importantes, diferem: a regionalização do programa (Souza, 2010) e a fatia de recursos públicos disponíveis à deliberação (Cabannes, 2015).

Ainda que tenham ocorrido pequenas alterações no desenho da regionalização em Araraquara na retomada do OP em 2017 – que,

após oito edições consecutivas entre 2001 e 2008, foi suspenso com a eleição de governo do Movimento Democrático Brasileiro, de centro-direita (Carvalho e Araújo, 2011) –, o que foi alvo de críticas dos entrevistados A3 e A6,⁹ o fluxo do processo tem se mantido o mesmo (Lüchmann, Martelli e Taborda, 2021). Como explicitado nos documentos públicos, a cidade é dividida em 11 regiões (incluindo uma que une três assentamentos rurais) divididas em mais 27 sub-regiões. São nessas menores subdivisões em que ocorre o debate das propostas e a maior interação dialógica entre cidadãos e técnicos. Os projetos levantados nas “subs” são então votados nas plenárias regionais, que elegem a principal demanda da região para estar presente no orçamento do ano seguinte, não necessariamente estando restritas às primeiras colocadas, algo reforçado por A4, responsável pela elaboração e execução dos projetos. Durante o ciclo, são ainda realizadas mais seis plenárias temáticas¹⁰ e uma plenária da cidade, cada uma com um projeto eleito. Consequentemente:

Então... É muitas obras, muitas obras. E a gente está tipo assim... Você pega aí um complexo em total de 18 obras por ano. Hoje a gente teria quase 100 obras só de orçamento participativo, que é a prioridade. Aí você começa a contar segundo, terceiro [colocados]... (Entrevistado A4)

Já em Vallejo, desde que o processo foi iniciado, em 2012, com a consultoria da organização não-governamental Participatory Budgeting Project¹¹ – a mais importante dos EUA no tema (Goldfrank, 2020) – o formato tem sido *city-wide*, ou seja, não há uma regionalização que condicione a votação ou a implementação dos projetos escolhidos, algo evidente no portal institucional da ferramenta.

Os projetos são propostos pelos cidadãos ou por representantes de ONGs através de submissão na plataforma *on-line* da prefeitura ou deliberação durante as plenárias, que, como declarado pela entrevistada V5, coordenadora do processo, têm sido realizadas de maneira remota desde a pandemia de Covid-19 (2020 e 2021). Cabe ao comitê gestor debater a exequibilidade dos projetos e acompanhar sua execução (papel similar ao COP de Araraquara), que são definidos a partir de votação absoluta pelos cidadãos, até atingir o teto máximo de investimentos previamente delimitado pelo comitê, com valores específicos para obras de capital e serviços executados por ONGs. A estimativa orçamentária definida para as intervenções normalmente é superada, algo presente nos relatos das entrevistadas V1, V3 e V5, todas com papel atuante (no passado ou presente) no comitê gestor, responsável pela implementação e pelo acompanhamento dos projetos. Um exemplo dessa questão é evidente na fala de V1: “*Havia um outro projeto para embelezar um bairro, por US\$24 mil. Era um pouco vago, mas eles decidiram por azulejar as escadas da Capitol Street. [...] Então, US\$24 mil. Bem, acabou custando mais de US\$300 mil.*”

Essa diferença de desenho, que a nível nacional já havia sido apontada por Gilman e Wampler (2019) e Goldfrank (2020), manifestou-se nos casos específicos, demonstrando os impactos refletidos no território. Apesar de o modelo *city-wide* ser considerado adequado (ou até o ideal) para a maioria dos entrevistados em Vallejo – com a única opinião contrastante sendo a de V3, vereadora que gostaria de ver investimentos direcionados às áreas mais vulneráveis –, o teto de investimentos estabelecido pode ser interpretado como um intenso

limitante, senão o mais importante. Ademais, o valor já originalmente baixo, também tem diminuído progressivamente ao longo do tempo, visto que:

As duas primeiras edições tinham 3% de um imposto, então atingiu a marca de US\$3,5 milhões, depois US\$2,5 milhões e então foi para US\$ 1 milhão para o ciclo... eu acho que quatro, cinco, seis e então no sete veio a pandemia e isso foi quando esse milhão foi reduzido para US\$500 mil. Ciclo oito foi US\$500 mil, porque nós pulamos um ano, nós adicionamos dois potes juntos dos ciclos sete e oito, e foi assim que tivemos US\$1 milhão para financiar o ciclo oito. E então o ciclo nove voltará aos US\$500 mil, a não ser que mudamos a linha do tempo para manter o ciclo nove com dois anos fiscais. (Entrevistada V5)

Ou seja, a entrevistada, diretora do OP desde 2017, explicita que os nove ciclos forneceram, somados, US\$14 milhões para a deliberação direta dos cidadãos via OP. Pode-se observar pelo portal institucional que a queda dos valores fornecidos também afetou o número de projetos, que chegou a 12 no ciclo de 2013, sendo somente cinco em 2023. Ainda que os valores previstos sejam muitas vezes superados ao longo da execução – o que foi reforçado pelas entrevistadas V1 e V3, ambas as vereadoras com função de aprovação orçamentária dos projetos –, a gestão local de Vallejo tem concedido o poder de, em média, US\$12,33 por ciclo a cada habitante da cidade. Nas últimas edições, esse valor per capita chega a somente US\$3,96. De acordo com Souza (2006, 2010), Cabannes (2015) e Allegretti e Copello (2018), a baixa dotação orçamentária destinada ao OP é evidência de pouco compromisso político com o programa e limitada capacidade de transformação social, afetando a confiança da população no instrumento e a própria participação.

Considerando as dificuldades infraestruturais, as desigualdades socioespaciais e a periferização que ocorre nas cidades brasileiras, mesmo nas médias (Maricato, 2015; Santos, 2013; Souza, 2010), há sentido que seus OPs – pelo menos os de maior impacto – apontem na direção de corrigir tais falhas. Wampler e Goldfrank (2022) argumentam, portanto, que OPs em países centrais (como os EUA) tendem a não atacar tais questões, visto que a população já é bem servida de bens e serviços. Porém, levando em conta a heterogeneidade da rede urbana e das políticas públicas (Snyder, 2001) em um país como os EUA, isso não é necessariamente verdade, até por se tratar do mais desigual país desenvolvido do mundo (Harvey, 2008). A posição periférica de Vallejo na *Bay Area* foi trazida pelos entrevistados em todos os registros, independentemente de suas trajetórias ou relação com o OP, incluindo a alta taxa de criminalidade (V5), o baixo valor dos imóveis (V3), o alto grau de pessoas em situação de rua (V3 e V4) e as limitações infraestruturais e de investimento público (todas as entrevistas),¹² além do fato de a cidade ter falido (V2; V4; V5; V6). Logo, há preocupação e críticas em relação à capacidade atual do OP da cidade de impactar o território,

[...] nossa câmara e nosso comitê gestor veem o nosso sucesso por números, de quantas pessoas estão efetivamente participando nisso, e quando eu vejo essa queda [na participação], é assustador agora. [...] e quando nós diminuimos o investimento no OP em Vallejo, também diminui o montante que podemos alocar aos projetos. Então, em projetos de capital nós tínhamos um limite de US\$300 mil [por obra] quanto tínhamos US\$1 milhão, logo, 30%. Agora estamos em US\$150 mil, e já é difícil o suficiente fazer um projeto de infraestrutura que pode causar impacto com US\$300 mil, imagina com US\$150 mil. (Entrevistada V5)

Agora eles estão tentando aplicar isso, é uma pequena quantia de dinheiro, US\$1 milhão. E eu não sei, eu não lembro quanto eles [prefeitura de Vallejo] receberam do governo federal e todos esses impostos e coisas locais, mas esse 1 milhão não vai longe, realmente não vai longe. E então isso é consumido por novos rádios para a polícia, certo? [...] Eu digo, deveria ser no mínimo US\$3 milhões, talvez US\$4 milhões para atender as necessidades da comunidade de maneira a fazê-la mais saudável. (Entrevistado V4)

Os excertos acima evidenciam uma problemática apontada por sujeitos em posições muito diferentes. No primeiro caso, trata-se da coordenadora do programa indicando a frustração com a limitação no investimento, em uma disputa de poder com a câmara de vereadores. Já no segundo, temos um ativista sugerindo que os valores empregados são insuficientes, a partir de uma posição externa ao poder local. O próprio V4 também relata a recente aquisição de um edifício para a força policial no valor de US\$23 milhões, ou seja, em muito superando o total disponibilizado como teto ao OP em nove ciclos de deliberação.

Em contraposição, o panorama de investimentos e de impacto em Araraquara se difere muito do visto até aqui. Documentos disponibilizados pela prefeitura evidenciam que, desde 2017, o que corresponde a cinco ciclos de deliberação – em 2020 e 2021 o OP foi interrompido na cidade por conta da pandemia de Covid-19 e em 2024 o ciclo foi composto por “conferências” focadas em reavaliar o programa e seu desenho institucional, sem eleição de novas obras – o valor direcionado à investimentos do OP soma aproximadamente R\$177 milhões. Isso equivale a, em média, R\$146 por pessoa por ciclo, valor significativamente mais alto que o caso californiano,

mesmo considerando a atual cotação desfavorável do dólar, o que equivaleria a US\$26,21 *per capita*.¹³ Porém, cabe destacar que o impacto desse montante em contexto brasileiro é muito superior ao dos EUA, especialmente no que tange a obras de infraestrutura.

Mesmo que tal valor esteja aquém do auge das experiências brasileiras mais potentes, como Porto Alegre (Siqueira e Marzulo, 2021; Souza, 2010) e Guarulhos (Cabannes, 2015), ele denota um grau de seriedade e impacto do instrumento mais profundo em um contexto que os OPs brasileiros estão majoritariamente fragilizados em seu componente fiscal (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020; Peres, 2020). Em adição, deve-se considerar as intervenções realizadas pelo programa de OP da gestão anterior de Edinho Silva (2001-2008), das quais há pouquíssimos registros¹⁴ – algo reforçado pelas entrevistadas A1 e A3, ambas envolvidas com a coordenação do OP, ainda que em momentos diferentes – e que estiveram direcionadas para atender demandas urgentes da população (principalmente equipamentos de saúde, educação e pavimentação), majoritariamente para a periferia (entrevistados A3 e A4).

Em termos de justiça territorial, além do alto índice de execução das obras (70%, de acordo com o entrevistado A4) e da participação recorde em 2023 (8.884 pessoas), o principal elemento a ser elencado em Araraquara é a verificação de quais populações são impactados pelo OP. Esse elemento diz respeito à modificação das relações de poder, indo além somente do componente material da justiça. Quando perguntados sobre quem mais se beneficia, os entrevistados indicam: “*Eu acho que é a população que realmente precisa do Estado. [...] quem se beneficia do projeto, de forma geral, é a população que mais precisa dos*

equipamentos, e isso é inegável” (A1); e A6 diz: “esse instrumento vai beneficiar quem se organizar melhor, quem conseguir se organizar. Mas quem se organiza? Quem necessita. Então acaba beneficiando mais as pessoas que mais precisam do serviço público. Ou as minorias políticas”. Por mais que ambos os entrevistados tenham alinhamento com a gestão – A1 é atual coordenadora do OP e A6 o coordenou entre 2017 e 2020 – isso sugere que elementos da justiça territorial estão explicitamente presentes no corpo técnico e político que coordena o programa. Ademais, todos os outros entrevistados de Araraquara apontam o benefício do OP para as populações periféricas, independentemente de sua relação com o processo no passado ou no presente. Isso é complementado pela fala de A4, responsável pela mobilização das comunidades para assembleias, que argumenta: “[a] região [dois] é a que a gente tem menos participação. Por quê? É um pessoal que tem poder aquisitivo maior. [...] Então, não é esse pessoal que é beneficiado, tanto que eles não participam”.

Os relatos apontam para uma efetiva ocorrência da inversão de prioridades nos termos delimitados por Baiocchi e Ganuza (2014) e Cabannes (2018), territorialmente direcionados por um desenho institucional eficaz, ainda que sem regras complexas de redistribuição como as de Porto Alegre (Siqueira e Marzulo, 2021), Belo Horizonte (Wampler, 2003) e Vitória (Carlos, 2015). Além de ser unanimidade entre os entrevistados de que esse fenômeno está ocorrendo em Araraquara, até a “inversão da lógica do poder” chegou a ser apontada nas conversas com A1 e A5, ambos sujeitos que fazem parte da gestão e têm vínculo direto com o prefeito Edinho. Ainda que devam ser

consideradas as limitações do OP no espaço urbano brasileiro, especialmente na contemporaneidade (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020; Wampler e Goldfrank, 2022), tais exemplos indicam o potencial que a ferramenta tem em modificar as relações entre Estado e sociedade, algo manifestado no território. Isto porque o OP não atua sozinho, devendo ser compreendido como instrumento de planejamento (algo reforçado pelos entrevistados A3 e A6, ambos ex-coordenadores do programa) e parte de um arcabouço mais amplo de participação popular, como defendido por A5 e A6, sujeitos que não têm sua origem profissional ou política na participação em si, mas na segurança alimentar e na cultura, respectivamente.

Essas constatações não implicam, porém, um “fracasso” do caso de Vallejo. Apesar do decréscimo dos investimentos e da participação, algo que pode minar a credibilidade com os cidadãos (Wampler e Goldfrank, 2022), avanços são identificados. Alguns investimentos de capital tiveram grande impacto simbólico, como a pista de skate citada pelas entrevistadas V2 e V3, que acompanharam a execução e os resultados do projeto em seus papéis no comitê gestor. Outros (V1, V4, V5 e V6, todos com diferentes perspectivas e trajetórias em relação ao processo) apontaram que os projetos de serviço têm atendido populações vulneráveis que não teriam suas demandas coletadas sem o OP. Ainda que não haja regra que delimite este tipo de investimento à grupos periféricos, a entrevistada V1, ex-vereadora, reforçou: “*eu penso que as pessoas que se beneficiam são provavelmente pessoas de baixa renda, mais do que o público geral, o que é ótimo*”. Porém, as limitações sempre são ressaltadas:

[...] eu gostaria de ver mais, seja pelo OP ou outro programa de revitalização de bairros, um investimento mais direcionado para alguns de nossos bairros mais pobres, certamente com programas e serviços, mas também ruas e estradas e só melhorias gerais de infraestrutura. (Entrevistada V3)

No entanto, ao tratar especificamente da justiça territorial, a diferença entre os casos se torna evidente. Por mais que esta não possa ser resumida às obras e investimentos ou à redistribuição em si (Lima, 2020; Soja, 2009), as fragilidades apontadas pelos entrevistados em Vallejo indicam um distanciamento da execução material e institucional do OP em relação à justiça nos territórios. Apesar da resposta positiva da entrevistada V1 – indicando que “*Você sabe, em uma escala muito pequena, com US\$1 milhão*” – quando perguntados se há um papel do OP na justiça territorial na cidade, afirmaram:

Não, eu não vejo isso. Não. [...] visto que eram só projetos finitos. Eles não tratavam a injustiça social. Eles não tratavam a subeducação de crianças, escolas e etc. Não tratavam. O OP não trata disso. A cidade não permitiria isso de qualquer maneira. Não é algo tangível. (Entrevistado V4)

Justiça territorial ou social? Eu não acho que em geral esse seja o nosso foco. Eu penso que, talvez, não é a nossa missão. Especificamente, é mais abrir as portas para que qualquer um que queria participar participe, mas dizer que nós miramos em grupos específicos para abranger igualdade... eu não penso que essa é a nossa missão. (Entrevistada V5)

Os entrevistados sugerem que a justiça territorial não está presente no caso californiano sob perspectivas diferentes. Ainda que ambos entendam a justiça como algo mais amplo, V4 – ativista com longo histórico de luta urbana e atuação em ONGs – a vê como algo intangível

e que está inclusive fora do escopo e dos objetivos do poder público; já V5 – gestora pública e responsável direta pela operacionalização do OP local – observa a justiça territorial como política pública voltada à igualdade, algo que também não é visto neste processo. Portanto, há uma clara dificuldade no que tange à modificação das relações de poder já estabelecidas em tal espaço urbano.

Logo, é perceptível que há uma noção de que a relação entre OP e justiça territorial demanda mais esforço político, institucional e territorial do que vem sendo realizado em Vallejo, que mostra a limitação da maioria dos OPs estadunidenses (Goldfrank, 2020), por mais normativos ou discursivos sobre a justiça social que alguns deles sejam (Wampler, McNulty e Touchton, 2021). Na comparação aqui realizada, os dados obtidos a partir da análise documental, os trabalhos de campo e as entrevistas trazem evidências para que o caso de Araraquara, apesar de sua instabilidade – associada à não institucionalização dos OPs brasileiros (Lüchmann e Bogo, 2022) –, apresente uma significativa aproximação material e simbólica com a justiça territorial. Quando perguntados sobre o tema, os entrevistados apontaram diversos elementos que vão além das manifestações materiais do OP, com efeitos descolados somente da política pública em si:

Também, é um objetivo. É uma justiça territorial, uma justiça social, atender as pessoas que mais precisam, dar voz à população. Justiça de todas as maneiras, né? [...] tem muita coisa que foi conseguida, tem muita creche, tem muita escola, tem muito posto de saúde. [...] Mas é uma justiça que ao longo dos anos você vê essa diferença, vê a diferença na realidade inteira, no sentido de precisar menos do Estado até. De criar oportunidades. (Entrevistada A1)

Sim, muito, muito. Na minha opinião sim, e acho que na opinião de muitos. Mesmo quem fala contra, no fundo, no fundo, se olhar, vai aceitar que está sendo sim. Porque não está sendo promessas, está sendo feito, entendeu? Porque não adianta você prometer e não cumprir, então, dentro dessas necessidades que as pessoas precisam, está sendo feito e visto que está sendo feito. (Entrevistada A2)

Quando você estabelece esse sistema de inversão de prioridades, que é o orçamento participativo, com certeza você faz justiça social. Você faz justiça com aquele povo que mais precisa de política pública, não tenho dúvida disso. – E isso foi atingido em Araraquara? – Ah, sim. O objetivo foi atingido. Aos trancos e barrancos muitas vezes, porque não é fácil fazer participação popular, mas eu acho que atingiu. Hoje Araraquara é outra. (Entrevistada A3)

É como Dom Mauro falava, é no território que as pessoas têm rosto, nome e endereço. Então eu acho que valorizar o município enquanto território, que enquanto política pública merece ser mudado e transformado à luz daquilo que é desejo e anseio para que haja uma justiça social, eu acho que é fundamental. (Entrevistado A5)

Os quatro excertos indicam diferentes interpretações da justiça territorial, mas há consonância entre os entrevistados de que o OP é uma ferramenta relevante em sua busca. A1, coordenadora do programa, interpreta, ao mesmo tempo, que tal objetivo passa por realizações materiais e uma perspectiva mais ampla, como a emancipação das populações periféricas em relação à sua dependência do Estado. Já A2, líder comunitária que teve contato com o processo somente pela coordenação do COP, observa a justiça por via da materialização dos projetos em obras, sob uma abordagem mais instrumental. A3 e A5, figuras com

experiência na gestão pública e com trajetórias extensas no campo político, tratam a justiça sob a luz da política pública e da atuação do Estado enquanto agente-ator essencial ao combate às desigualdades socioespaciais, valorizando também o processo educativo. Esse conjunto de visões apresenta concordâncias com a conceituação dos acadêmicos sobre a justiça territorial, ainda que com as particularidades oriundas das experiências dos sujeitos. Na análise aqui realizada, percebe-se que há contribuições na modificação das relações de poder consolidadas no espaço urbano de Araraquara, ainda que de maneira circunscrita ao escopo do próprio OP enquanto instrumento de gestão urbana.

Portanto, os achados obtidos nesta pesquisa se associam com os argumentos de Wampler e Goldfrank (2022) de que o OP é um instrumento exaustivo e que demanda uma combinação favorável (entre desenho institucional, vontade política, participação e fatores externos) para que seus resultados sejam palpáveis e profundos. Apesar da iminente instabilidade, já que o caso de Araraquara gravita muito em torno da figura de Edinho Silva – o que foi visto por Carvalho e Araújo (2011) e Lüchmann, Martelli e Taborda (2021) e também pontuado nas entrevistas – cujo quarto mandato se encerrou em 2024, a cidade paulista aparenta realizar uma justiça territorial parcial, em constante incremento e transformação. Por fim, o OP tem potencial de ser um instrumento relevante na luta por justiça territorial, para os sujeitos periféricos e em conjunto destes. Apesar dos limites do instrumento e dos seus últimos anos de decadência no Brasil (Bezerra e Junqueira, 2022; Lüchmann e Bogo, 2022; Wampler e Goldfrank, 2022), seguem ativas experiências que podem servir de inspiração para uma possível política

pública nacional acerca dos OPs além das metrópoles (Bogo e Silva, 2023) e para os entusiastas internacionais, como Vallejo.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo responder a duas perguntas de pesquisa elaboradas em torno da relação entre o OP – uma das mais relevantes inovações democráticas das últimas décadas – e a justiça territorial a partir de um estudo comparativo de duas cidades de porte médio, Araraquara (SP, Brasil) e Vallejo (CA, EUA). Para tal, utilizou-se de metodologia qualitativa baseada em um conjunto de procedimentos, nomeadamente a análise documental, o trabalho de campo e as entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil e agentes bem-informados, o principal material empírico de referência na análise.

As conclusões apontam uma resposta afirmativa para ambas as perguntas de pesquisa. No que tange a P1, “O orçamento participativo tem potencial de ser um veículo para a justiça territorial?”, indo além somente do debate teórico promovido de maneira a conectar os princípios fundamentais do OP (como a inversão de prioridades e a redistribuição) com a justiça territorial, o caso de Araraquara tornou evidente, a partir dos dados retirados dos documentos públicos e dos discursos dos entrevistados, que o OP tem potencial considerável na busca por esses horizontes. Mesmo com suas limitações e um elevado esforço político-administrativo para tal, o OP pode ter papel determinante em

sistemas de planejamento e participação popular com resultados palpáveis em termos de política pública, sendo relevante para o combate às desigualdades socioespaciais também em contextos não metropolitanos.

Tratando da P2, “Como a justiça territorial se manifesta empiricamente via OP entre realidades diferentes?”, acredita-se que o presente trabalho deu conta de explicitar como abordar os impactos do OP em diferentes realidades socioespaciais e institucionais. Ainda que a dimensão do trabalho tenha impedido uma análise espacial mais profunda dos projetos e da participação – o que implicaria a utilização de métodos mistos – o tratamento qualitativo obtido dos dados das entrevistas se mostrou suficiente para compreender as diferenças entre as duas cidades, seus processos de OP e as manifestações da justiça espacial. Isso reforça o alcance de procedimentos de cunho qualitativo, somado aos esforços de autores como Wampler (2003) e Lehtonen (2021).

Evidentemente, o trabalho apresenta suas limitações. Aponta-se que o público entrevistado poderia ser mais diverso, incluindo especialmente mais jovens e membros da sociedade civil, sub-representados em comparação aos agentes bem-informados. O alinhamento político dos grupos, especialmente em Araraquara, pode também ter causado viés de confirmação em parte das respostas. Ademais, uma análise documental mais profunda e uma descrição mais detalhada das diferenças na estrutura de governança entre os dois países e cidades também contribuiria para melhor compreensão de como a institucionalidade molda o espaço e os sujeitos políticos abordados. A própria situação geográfica das cidades em suas

respectivas redes urbanas também poderia ganhar mais destaque, tendo influência principalmente no caso de Vallejo.

Enquanto sugestão para futuros trabalhos, há significativa margem para estudos quantitativos e espaciais que tratem da justiça

territorial em sua dimensão mais palpável: os investimentos e projetos. Também seria relevante para a comunidade científica que estudos desse tipo fossem realizados entre cidades de um mesmo país, ou entre desenhos de OP significativamente diferentes.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-2639-738X>

Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Presidente Prudente, SP/Brasil.
rsbogo@gmail.com / rs.bogo@unesp.br

Nota de agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Brasil. Processos nº 2021/04556-0 e 2022/12767-3. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Notas

- (1) Dentre eles estão Angola, Coreia do Sul, Equador, Rússia, Indonésia, Peru, Polônia, Portugal e República Democrática do Congo (Dias et al. 2021; Wampler McNulty e Touchton, 2021).
- (2) Fenômeno que ocorre “[...] quando governos investem excessivamente em um único instrumento de políticas públicas, indo além de seu valor instrumental para alcançar o objetivo dessa política, e esse investimento excessivo é sustentado por um longo período de tempo relativamente longo” (Jones et al., 2014, p. 149 apud Wampler e Goldfrank, 2022, p. 91; tradução nossa).
- (3) Financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo sob os projetos n. 2021/04556-0 e 2022/12767-3.
- (4) Informação coletada a partir de banco de dados fornecido por Ingrid Haftel, do Participatory Budgeting Project. Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TA9QTJFV2GUOVQTCEcFQ30fC H4qVjQ5LOYpSkK-6nk/edit#gid=924976785>. Acesso em: 3 set 2024.
- (5) Através de documentos concedidos pelos entrevistados ou acessados nos respectivos portais institucionais dos OPs de Araraquara (<https://www.araraquara.sp.gov.br/orcamento-participativo>) e de Vallejo (<https://www.cityofvallejo.net/cms/one.aspx?pageId=17560973>).
- (6) Disponíveis nos materiais complementares (assim como os excertos) e adaptadas dos roteiros de entrevista do projeto n. 2018/07701-8, também da Fapesp.

- (7) As entrevistas em Vallejo foram realizadas em inglês e seus excertos foram traduzidos pelo autor.
- (8) Prefeito de Araraquara entre 2001-2008 e 2017-2024, vinculado ao Partido dos Trabalhadores nas quatro gestões e diretamente responsável pela implementação do OP na cidade.
- (9) Ambos estiveram envolvidos com o OP no período 2001-2008. A3 como coordenadora do processo ao longo das duas gestões e A6 como participante ativo, antes de se envolver diretamente à gestão em 2017.
- (10) População negra, população LGBTQIAP+, pessoas com deficiência, mulheres, idosos e juventude.
- (11) Informação oral concedida por uma ex-vereadora de Vallejo em reunião realizada em 28/7/2023.
- (12) Durante o trabalho de campo o pesquisador pode observar, em diversos registros, como a baixa qualidade da infraestrutura urbana e o grande número de pessoas em situação de rua são questões latentes na cidade, especialmente em sua região central.
- (13) Valor referente a setembro de 2024.
- (14) Dados coletados à época por Carvalho e Araújo (2011) apontam que o OP araraquarense investiu aproximadamente R\$ 30 milhões (valor corrigido para março de 2024) em ambos os ciclos – 2001 e 2002.

Referências

- ABAG – Association of Bay Area Governments (2024). *About ABAG*. Disponível em: <https://abag.ca.gov/about-abag>. Acesso em: 5 set 2024.
- ALLEGRETTI, G.; COPELLO, K. (2018). “Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened”. In: DIAS, N. (org.). *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Faro, Oficina.
- BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, v. 42, n. 1, pp. 29-50. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0032329213512978>.
- BEZERRA, C. P. (2022). Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers' Party case. *Critical Policy Studies*, v. 16, n. 2, pp. 181-203. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2022.2027256>.
- BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. (2022). Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? *Brazilian Political Science Review*. São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 1-33. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821202200020001>.
- BOGO, R. S. (2020). *A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216542>. Acesso em: 22 jan 2025.
- _____. (2022). O orçamento participativo de Braga sob uma perspectiva territorial. *Revista da ANPEGE*. Dourados, v. 18, n. 36, p. 278-307. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/13970/8926>. Acesso em: 22 jan 2025.

- BOGO, R. S.; SILVA, E. A. (2023). Políticas públicas urbanas no Brasil: uma retomada do orçamento participativo sob o olhar da justiça territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17, Belém. *Anais...*, Belém, Enanpur, pp. 1-13. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/sessoes-tematicas-sts/>. Acesso em: 22 jan 2025.
- BOULDING, C.; WAMPLER, B. (2010). Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. *World Development*, v. 38, n. 1, pp. 125-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.05.002>.
- BRAGA, J. R. (2012). *Campinas e os desafios da participação intersectorializada e territorializada*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CABANNES, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment And Urbanization*, v. 27, pp. 257-284. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247815572297>.
- _____. (2018). Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers. Barcelona, IOPD.
- _____. (2021). "Participatory budgeting: contributions to reversing social and spatial priorities". In: CRAWFORD, G.; ABDULAI, A. (ed.). *Research Handbook on Democracy and Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- CARLOS, E. (2015). *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo*. Vitória, Edufes.
- CARVALHO, C. M.; ARAÚJO, G. J. F. (2011). Políticas públicas e cidadania: análise sobre a experiência do orçamento participativo de Araraquara. *Húmus*. São Luís, v. 1, n. 1, pp. 21-39.
- DIAS, N. et al. (org.) (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*. Cascais, Epopeia Books.
- DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (org.) (2019). *Participatory Budgeting World Atlas*. Faro, Oficina.
- FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. H. H. (2019). Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination. *Policy Studies*, v. 41, n. 6, pp. 603-622. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2019.1577373>.
- FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. (2020). Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 28, n. 73, pp. 1-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987320287305>.
- FERREIRA, Á. (2021). *A cidade que queremos: produção do espaço e democracia*. Rio de Janeiro, Consequência.
- FLYVBJERG, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, v. 12, n. 2, pp. 219-245.
- FUNG, A. (2015). Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, v. 75, n. 4, pp. 513-522. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/puar.12361>.
- GERVAIS-LAMBONY, P. (2017). "A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa". In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. (org.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo, Consequência.
- GILMAN, H.; WAMPLER, B. (2019). The difference in design: participatory budgeting in Brazil and the United States. *Journal Of Public Deliberation*, v. 15, pp. 1-30. DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.318>.
- GÓES, E. M. et al. (2022). "Entrevistas com cidadãos: perspectivas para a análise das práticas espaciais sob a lógica fragmentária". In: GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). *Metodologia de pesquisa em estudos urbanos*. Rio de Janeiro, Consequência.

- GÓES, E. M.; MELAZZO, E. S. (org.). (2022). *Metodologia de pesquisa em estudos Urbanos: procedimentos, instrumentos e operacionalização*. Rio de Janeiro, Consequência.
- GOLDFRANK, B. (2012). The World Bank and the globalization of participatory budgeting. *Journal Of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, pp. 1-18. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7>. Acesso em: 10 dez 2023.
- GOLDFRANK, B. (2020). La difusión y el diseño de los presupuestos participativos en Brasil y los Estados Unidos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, v. 11, n. 6, pp. 59-80. DOI: <https://doi.org/108800/rcpg.201901.003>. Acesso em: 14 dez 2023.
- HARVEY, D. (1973). *Social Justice and the City*. Athens, University Of Georgia Press.
- _____. (2008). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Edições Loyola.
- HELD, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge, Polity Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal Of Democracy*. Baltimore, v. 2, n. 2, pp. 12-34. Disponível em: <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>. Acesso em: 11 dez 2023.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). *Região de influência das cidades 2018*. Brasília, IBGE.
- _____. (2022). *Cidades: Araraquara*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>. Acesso em: 5 set 2024.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*. Oxford, Basil Blackwell.
- LEGROUX, J. (2022). Teorias da justiça social e espacial: diálogos com a geografia a partir da década de 1970. *Geosp: Espaço e Tempo*. São Paulo, v. 26, n. 1, pp. 1-20.
- LEHTONEN, P. (2021). Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting. *Policy Studies*, v. 43, n. 5, pp. 1036-1054. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2021.189598>. Acesso em: 14 dez 2023.
- LIMA, I. (2016). A geopolítica da favela: desafios atuais da justiça territorial no Rio de Janeiro. *Cidades. Presidente Prudente*, v. 13, n. 22, pp. 5-40.
- _____. (2020). Em favor da justiça territorial: o encontro entre geografia e ética. *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 125-148.
- LUCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. S. (2022). Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal. *Opinião Pública*. Campinas, v. 28, n. 3, pp. 716-749. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8671950>. Acesso em: 22 jan 2025.
- LÜCHMANN, L. H. H.; MARTELLI, C. G.; TABORDA, L. (2021). Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). *Estudos de Sociologia*. Araraquara, v. 25, n. 50, pp. 213-251. DOI: <http://dx.doi.org/10.52780/res.14726>. Acesso em: 13 dez 2023.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. R. C. (2008). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo, Xamã.
- MATTEI, G.; SANTOLAMAZZA, V.; GRANDIS, F. G. (2022). Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists. *International Journal of Public Sector Management*, v. 35, n. 3, pp. 294-316. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/ijpsm-02-2021-0045>. Acesso em: 25 nov 2023.

- MCCANN, E.; WARD, K. (ed.) (2011). *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- NCES – National Center for Education Statistics (s.d.). *NCES Locale Classifications and Criteria*. Disponível em: https://nces.ed.gov/programs/edge/docs/locale_classifications.pdf. Acesso em: 5 set 2024.
- NOVAES, F. S. (2016). *Orçamento participativo e gestão pública societal: uma experiência em Vitória da Conquista*. Salvador, Edufba.
- PERES, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*. Salvador, v. 33, pp. 1-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>. Acesso em: 13 dez 2023.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*. Campinas, v. 22, n. 2, pp. 219-249.
- QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L. (2017). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa, Gradiva.
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática.
- ROLNIK, R. (2011). Democracy on the Edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, pp. 239-255. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x>.
- ROTH, Z. (2022). *Making participatory work: experiences on the front lines*. Brennan Center for Justice. Disponível em: <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/making-participatory-budgeting-work-experiences-front-lines>. Acesso em: 14 dez 2023.
- SANTOS, M. (2013). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Edusp.
- _____. (2020). *O espaço do cidadão*. São Paulo, Edusp.
- SCHMÄING, S. (2023). Urban democracy in post-Maidan Ukraine: conflict and cooperation between citizens and local governments in participatory budgeting. *European Societies*, 5 mar, pp. 1-23, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14616696.2023.2183972>.
- SCHUGURENSKY, D.; MOOK, L. (2024). Participatory budgeting and local development: Impacts, challenges, and prospects. *Local Development & Society*. DOI: <https://doi.org/10.1080/26883597.2024.2391664>.
- SHUM, M. (2024). PB adoption across ideological divides: lessons from Brazil. *Local Development & Society*. DOI: <https://doi.org/10.1080/26883597.2024.2313762>.
- SILVA, R. S. (2017). *Orçamento participativo como mecanismo de transformação do espaço urbano*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- SINTOMER, Y. et al. (2012). *Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Bona, Engagement Global GGMBH.
- SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. (2021). Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 399-422. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>. Acesso em: 13 dez 2023.
- SMITH, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Nova York, Cambridge University Press.
- SNYDER, R. (2001). Scaling down: the subnational comparative method. *Studies In Comparative International Development*, v. 36, n. 1, pp. 93-110.
- SOJA, E. W. (2009). The city and spatial justice. *Spatial Justice*, n. 1, pp. 1-5. Disponível em: <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf>. Acesso em: 16 dez 2023.

- SOUZA, M. L. (2006). *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2010). *Mudar a cidade: uma Introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SPOSITO, M. E. B. (2016). "Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada". In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. et al. (org.). *Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina*. San Miguel de Tucuman, Universidad Nacional de Tucuman.
- SPOSITO, M. E. B.; SPOSITO, E. S. (2022). *A construção de uma pesquisa em ciências humanas*. Rio de Janeiro, Consequência.
- STAMM, C. et al. (2013). A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. *Interações*. Campo Grande, v. 14, n. 2, pp. 251-265. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s1518-70122013000200011>. Acesso em: 11 dez 2023.
- STEINBERGER, M. (org.) (2017). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília, LER.
- SU, C. (2022). Budgeting Justice: cities must empower historically marginalized communities to shape how public funds are spent. *Class & Inequality, Politics*. Disponível em: <https://www.bostonreview.net/articles/budgeting-justice/>. Acesso em: 20 jan 2025.
- USCB – United States Census Bureau (2020). *2020 Census Results*. Disponível em: <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/2020-census-results.html>. Acesso em: 5 set 2024.
- VRYDAGH, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, v. 55, pp. 65-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w>.
- WAMPLER, B. (2003). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability*. State College, Pennsylvania University Press.
- _____. (2008). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*. Campinas, v. 14, pp. 65-95. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>.
- WAMPLER, B.; GOLDFRANK, B. (2022). *The rise, spread, and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation*. Cham, Springer Nature.
- WAMPLER, B.; MCNULTY, S.; TOUCHTON, W. (2021). *Participatory budgeting in global perspective*. Oxford, Oxford Academic.

Texto recebido em 6/set/2024

Texto aprovado em 2/jan/2025

Advancing the democratic participatory experiences of young people: the participatory budgets

Avanzando las experiencias democráticas participativas de niños y jóvenes: el caso de los presupuestos participativos

María Ángeles ABELLÁN-LÓPEZ [I]
Gonzalo PARDO-BENEYTO [II]

Abstract

This study examines the implementation of participatory budgets for children and adolescents (Childhood) in municipalities within the Valencian Community, Spain. These initiatives engage young people in public resource allocation decisions, promoting civic education, and democratic socialization. This study employs qualitative methods, including surveys and content analysis, to explore these participatory dynamics. This surveys include open questions. This research reveals a prevailing adult-centric bias and a tendency to prioritize the technical aspects of democratic education. These preliminary findings highlight significant obstacles, such as adult centrism and tokenism, which undermine the genuine influence of youth on decision-making processes. The study concludes that a more inclusive and educational approach is necessary to fully realize the potential of these participatory experiences.

Keywords: political participation; childhood; citizen education; local administration; socialization.

Resumen

Este estudio examina la implementación de presupuestos participativos para niños y adolescentes en municipios de la Comunidad Valenciana, España. Estas iniciativas tratan de sumar a los jóvenes en decisiones sobre la asignación de recursos públicos, promoviendo la educación cívica y la socialización democrática. El artículo utiliza una metodología cualitativa basada en encuestas y el análisis de contenido para explorar estas dinámicas participativas. El método de recogida de datos ha utilizado preguntas abiertas y cerradas. Estos hallazgos preliminares destacan obstáculos significativos, como el adultocentrismo y el tokenismo, que socavan la influencia de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones. El estudio concluye la necesidad de un enfoque inclusivo y educativo para aprovechar al máximo el potencial de estas experiencias participativas.

Palabras clave: participación política; infancia; educación ciudadana; administración local; socialización.



Introduction

This paper presents the preliminary results of a study of participatory budgets for children and adolescents¹ in Spanish municipalities in the Valencian Community. This is a democratic participatory experience aimed at children, which is important in the global context of a declining democracy (Meny, 2020).

The year 1989 marked a milestone for child and youth participation, after it was recognized as a right in the Convention on the Rights of the Child (hereafter, CRC). Although it has legal backing and social support, it faces numerous obstacles that hinder its implementation. The CRC urges countries to design national strategies for children and adolescents, recommending incentives for participation. The European Commission (2021) also incorporated a reference to children's participation in the political and democratic life of the EU in its Strategy on the Rights of the Child. In this context, participation is defined as a democratic task that takes place on an individual and collective level, both in private and public spaces, where playful and educational relational dynamics are articulated and the visibility of children's actions is essential. Thus, this participatory relational locus includes not only the home or school but also the local and proximity environment.

Research on the role of children in the political-administrative sphere is not new in social sciences, such as sociology and political science. Indeed, studies on political socialization and adult participation (e.g., Hyman, 1959), competence development (e.g., Campbell et al., 1960; Hess & Torney, 1968; Easton & Dennis, 1969), and the inclusion of the individual in the

group (Percheron, 1985) are well documented. The literature offers diverse experiences to support the notion that children are political subjects with agency (Lundy, 2007; Hart, 1997; Lansdown, 2005).

Most studies reveal the importance of participation from an early age because it improves competencies in the public sphere and, consequently, improves access to information, the defense of their rights, and the results of public policies, among others (Hart, 1992, 1997).

In the context of global democratic erosion, where declines in democratic performance indicators are identified in all regions of the world (IDEA Report 2023), a pattern of stagnation and democratic regression seems to be discernible. The IDEA Report 2023 highlights the role of countervailing institutions in halting the decline of democracies and advancement of authoritarianism. Countervailing institutions refer to institutions, organizations, platforms, investigative journalism, and social movements that balance the distribution of power, demand accountability mechanisms, scrutinize the activity of public authorities, and scrutinize government decision-making and public spending. One of the key trends in stem democratic erosion is public participation, which is seen as the best hope for the future of democracy (OECD, 2024; Rosanvallon, 2006).

For this reason, participatory experiences for children and young people are crucial, as education and learning for democracy takes place in a wide variety of contexts and traditionally socializes children to become responsible citizens. Civic learning is essential because, in our globalized world, we are constantly exposed to anti-democratic

tendencies or various fundamentalisms that extend to children and adolescents. It is therefore essential to explore the limits of representative democracy to enrich it with practices of direct democracy, which undoubtedly favors the generation of opportunities for democratic learning in children and adolescents. This is a way to deepen the concept of learning for democracy and apply it to both formal education and non-formal contexts in order to favor experiential learning and social and participatory learning.

It should also be noted that children and adolescents are increasingly demanding greater political participation in defining measures for issues that are in their own interests. Their contribution can go beyond this, if we consider that new forms of participation have emerged that extend to other phases of the public policy cycle (Falanga, 2024; Falanga & Silva, 2024).

With these initial ideas in mind, the layout of this article is as follows: After this introduction, the methodology used is formulated, followed by the theoretical framework and data analysis. Finally, a discussion and conclusions are presented.

Youth participation and democratic education

Political disaffection has led to individuals not engaging in public affairs (Botella, 2020) and the emergence of political choices that challenge the foundations of liberal democracy (Levitsky & Ziblatt, 2019; Inglehart & Norris, 2019).

The implementation of children's participatory experiences, especially in municipalities, represents not only an

opportunity to broaden democracy, but also a way to innovate in the political arena. Studies such as those by Thomas (2009) affirm that children are notable in political theory mainly because of their absence, so that beyond being political objects, they are not relevant to the discourse. It is precisely this absence of public expression that becomes a form of disenfranchise. For this reason, in the last two decades, childhood as a social sector has begun to occupy a prominent place in public agendas and attract the interest of professionals and researchers around the world (Qvortrup, 2008; Alderson, 2008; Moran-Ellis & Sünker, 2018; Tisdall et al., 2014). While progress has been made in creating spaces for the participation of children and young people, they continue to occupy a contested position as citizens (Abellán-López et al., 2022).

Research has shown that civic knowledge and participation increases the likelihood that children and young people will vote as adults. High levels of abstention suggest the need to increase political engagement and participation because, as a social practice, it is learned and must be practiced throughout life. While participation is essential to democracy, when it comes to children's participation, there is a perceived polemic relationship between autonomy and dependency, highlighting power asymmetries between adults and children (Moran Ellis & Sünker, 2018; Percy-Smith & Thomas, 2010).

Active participation also contributes to a better understanding of the inner workings of institutions and the forms of power distribution. From a macro perspective, it would facilitate a better understanding of the institutional context, including dominant norms, beliefs, and practices, as well as the

multilevel functioning of institutions. On the other hand, power can also be interpreted at the micro level, focusing on practices of cooperation, deliberation and/or conflict management (Blanchet-Cohen & Torres 2015). In short, it would facilitate their participation in institutional change in contexts such as schools, local governments, and associations.

Among the most fruitful lines of research are studies on the conditions that can help to configure effective frameworks for child participation in the formulation of public policies, as well as the analysis and systematization of children's participatory experiences. One of the most widely recognized forms of participation is participatory budgeting projects with children (Tomás, 2008; Gadotti, 2005) centered on the child-budgeting approach. Participatory experiences give prominence to children, as demographic changes in the Western world are characterized by an aging population, which may pose a threat to the visibility of children.

Certainly, it is a suggestive challenge to be able to value the potential of child and adolescent participation in the formulation of public policies and its impact in mobilizing change and generating debates in the political arena. In this way, collaboration between children and adult experts can bring innovative ideas into effective practice. For this to happen, the exercise of citizenship must be experienced as something real beyond well-intentioned discourses, which is why it requires the provision of adequate spaces and resources to develop the participation project, and the school appears to be an ideal place (Schugurensky & Wolhuter, 2020).

However, the road to full child participation runs up against two major obstacles: adult-centrism and tokenism.

Adultcentrism refers to the fact that adults do not take children's views seriously (Freeman, 2007) and are reluctant to share power with children, as they are often facilitator-guides in participatory processes. Some authors argue that adults must be able to identify when they need to take a back seat to allow children to take control (Mittra 2005; Bessell, 2009). Adults, whether parents, professionals, or public decision-makers, retain considerable control over what counts as children's participation, compounded by other variables such as cultural norms in different contexts and the underestimation of children's and adolescents' capacities, often masked under the guise of semantic commentary (Blanchet-Cohen et al., 2015; Shier, 2010).

Linked to adultcentrism and participatory autonomy is a second concept called tokenism. Its evolution can be traced to the literature on child participation (Hart, 1997; Shier, 2001; Lundy, 2007) over the last few decades. Both Arnstein (1969) and Hart (1992) identified tokenism as one of the rungs on the ladder of participation, representing an instrument for assessing different stages of participatory intensity from the most basic to the highest levels of child autonomy. Tokenism identifies symbolic participation without the correct deployment of children's political rights, thus generating empty situations in which real participation has no impact. This phenomenon usually occurs in initial or early participatory experiences and can be overcome as skills for correct implementation are acquired. The problem arises when it becomes chronic over time, accompanied by situations of adult-centrism that can lead to disengagement from the participatory experience (Meyer & Rowan, 1977).

Participatory budgeting for young people

One of the most popular and innovative instruments of participatory governance of local democracy is participatory budgeting, and an indicator of its success is the high number of registered experiences (more than 11, 000) in 71 countries, according to the Participatory Budgeting World Atlas (2019). While this publication was produced on a voluntary basis by participating practitioners and is not exhaustive, it provides an overview of the impact of participatory budgeting worldwide.

Participatory budgeting is a form of decision-making that actively involves citizens prioritizing the spending of public resources. However, behind this general definition, a breadth of practices with varying levels of participatory intensity has been alluded to (Douglass & Friedmann, 1998; Abers, 2000; Souza, 2001; Avritzer & Navarro, 2003; Cabannes, 2004; Sintomer, 2005).

Given its heterogeneity and diversity in terms of purposes, methodologies, and logic, participatory budgeting presents enormous adaptive plasticity to different contexts and social situations, favoring its dissemination. It originated in Brazil with the 1989 election of the mayor of Porto Alegre, Olívio Dutra, leader of the Workers' Party, who introduced a series of reforms to define the budgetary management of municipal spending in a quest for social justice and regeneration of the political arena. The impact of his success had a spectacular international expansion and was recognized by the UN in 1994 as one of the best practices in urban management. For this reason, the Porto Alegre model is pioneer and best known (Genro

& Souza, 1997; Allegretti, 2003; Baiocchi, 2005; Marquetti et al., 2008) and has always played an important role in spreading the idea that citizen participation is a sign of political innovation.

Thus, attempts to define the concept of participatory budgeting have been numerous and heterogeneous. According to Genro and Souza (1997), participatory budgeting is a process of direct, voluntary, and universal democracy, in which the population discusses and decides on budget and public policies. From a technical perspective, participatory budgeting is an innovative public budget management methodology that transforms democracy and the efficiency of public spending (Abers, 2000). Other definitions emphasize the creation of spaces for dialogue and informal education to promote democratic learning experiences (Lerner & Schugurensky, 2007).

Given the difficulties in achieving a unanimous definition, efforts have focused on the development of classificatory taxonomies that, based on numerous empirical cases, order and characterize different experiences. Thus, the abundant literature offers a typological diversity according to different variables: according to the methodology employed (Gret & Sintomer, 2003), the geographical territorial scope (Cabannes, 2004; Avritzer & Navarro, 2003; Sintomer & Allegretti, 2009), or their different purposes: strengthening democratic values (Fung, 2006; Sintomer et al., 2008), promoting governance and public policies (Fung & Wright, 2003), reinforcing government transparency and accountability (Ackerman, 2004), subverting economic and political clientelism and corruption (Baiocchi, 2001), and redistributing economic resources to support the neediest sectors of the population (Avritzer & Navarro, 2003).

Spain implemented participatory budgeting in the early 2000s, and among the first municipalities that led these experiences are Cabezas de Juan, Rubí, Sant Feliu de Llobregat, Córdoba and Seville (Sintomer, 2005; Ganuza, 2007; Pineda & Pires, 2012; Ganuza & Francés, 2012). At present, taking the Participatory Budgeting World Atlas (2019) as a reference, there are around 400 experiences per year, and they continue to increase throughout Spain.

In general terms, it can be stated that the search for spaces, methodologies and opportunities for the participation of children and young people in advanced democratic societies represents a challenge.

For this reason, the versatility of participatory budgets has favored their adaptation to the characteristics of young citizens, thus giving visibility to children and adolescents.

Similar to the version for adults, participatory budgeting for children and adolescents refers to a methodology for prioritizing and defining public spending, which incorporates experiences of direct democratic participation of varying intensity and involves democratic educational elements. The format of the procedure may or may not include various phases such as idea generation, deliberation, and prioritization of proposals. It also varies depending on whether children and young people are included from the beginning of the procedure, which is a key observation, given that most of the time, children and young people are not considered in planning and design. The real impact of this democratic experience is young people's involvement in the construction of a participatory process adapted to their context and characteristics (Tomás,

2008; Ruiz-Morales, 2009; Abellán-López et al., 2022; Pardo-Beneyto & Abellán-López, 2023). What is certain is that the participatory nature of these experiences in Spain has left the educational and political socialization aspects of the background (Abellán-López & Pardo-Beneyto, 2023).

The propositions that guide this research are as follows:

Proposition 1: Most participatory budgets primarily aim to improve public action through better diagnostics. Consequently, they can improve public action over and above other objectives such as education. This generates situations in which adultecentrism and tokenism are common, as there is no evident continuity between the design and implementation of measures for child participation.

Proposition 2: There is a tendency towards tokenism and adult-centrism because of the active participation of different groups of adults in participatory budgeting. The participation of adult and politically interested groups such as politicians and technicians may indicate a trend towards adult-led participatory budgeting.

Methodology

This work is framed within the interpretative paradigm, as the use of discourse is part of the qualitative methodology by defining situations that are meaningful to the actors, their intentions, and objectives. Content analysis facilitates the drawing of inferences from the responses obtained and understanding of the symbolic and semantic communications of informants in the survey (Krippendorff, 1990).

The fieldwork was carried out through a survey that was distributed in two waves using an electronic form requesting responses from June 1 to December 31, 2022. The recipients were municipalities of the Valencia Region, which had held children's participatory budgets. Specifically, the survey was designed with 20 open questions and a final section in which the participants could express their opinions.

The informants who participated in this data collection were as follows, according to municipality, as shown in Chart 1.

Of the 28 responses obtained, three were merged because they were answered by different actors in the municipalities surveyed.

The remaining eight were discarded because they stated that they did not have children's participation budgets. Finally, 17 valid responses were obtained after checking the answers and comparing them with scientific literature used to generate the theoretical framework.

The data presented in the survey of Valencian municipalities shows that the size of the municipality does not constitute an obstacle to articulating these participatory initiatives.

The software used to process the data was CAQDAS, MAXQDA 2022, which made it possible to generate quantifiable evidence. Specifically, the following coding process was developed: First, a theoretical framework was constructed

Chart 1 – Participating municipalities

Name	Province
Bellreguard	Valencia
Beniarjó	Valencia
Almoradí	Alicante
Alcoy	Alicante
Torre Baja	Valencia
Picassent	Valencia
Villena	Alicante
Aldaia	Valencia
Silla	Valencia
Morella	Castellón
Fanzara	Castellón
Alfara de la Baronia	Valencia
Palmera	Valencia
Algar del Palancia	Valencia
El Real de Gandia	Valencia
La Torre d'En Besora	Castellón
Castellnovo	Castellón
Peníscola	Castellón
Castelló de la Plana	Castellón
Dénia	Alicante
Elche	Alicante
Quart de Poblet	Valencia
Silla	Valencia
Gata de Gorgos	Alicante
La Pobla Llarga	Valencia

Source: authors.

through documents consulted in databases such as the Web of Science, Scopus, and Dialnet. Second, a preliminary analysis of the responses was conducted to determine the elements that would allow the generation of a coding system. Next, a viable coding system was designed based on the article by Pardo-Beneyto and Abellán-López (2023) using a two-phase coding process to obtain all possible evidence. The research note is based on three key variables: the development objectives, and actors involved.

Both the objectives and the definition of participants take into account the public policy approach developed by Subirats et al. (2008), given its explanatory capacity for the governance of the various actors who, with concurrent and opposing objectives, are immersed in negotiation dynamics and participate in some of the phases of the public policy cycle. On the other hand, the phases and type of development have been based on the literature on participatory budgeting, such as

Chart 2 – Codes used by code group

Code System		
Development of Participatory Budgeting	Undetermined Planned Participatory Experience Institutionalized Participatory Experience Regulated Participatory Experience Participatory Experience in the Process of Regulation Experimental Experience	See Development of participatory budgeting and degree of institutionalization subsection
Objectives of Participatory Budgets	Undetermined Generate Community Bonds Open Participation Spaces for Citizens Improvement of Resource Allocation through Participation Education on Public Governance Child/Youth Empowerment Improvement of Problem Diagnosis	See Objectives of participatory budgeting subsection
Actors	Other Bodies Expert Group Educational Centers Children participatory council Consultants/Companies Uninstitutionalized Representatives Politicians Citizenship Participation of Various Age Groups • Children (0-12) • Adolescents (13-18) • Youth (16-30) Sectoral Associations Youth Associations Educators Technicians	See Actors subsection

Source: Pardo-Beneyto y Abellán-López (2023).

that developed in Spain by authors like Francés, Ganuza or Pineda, discussed in the introduction. Finally, the codes developed took into account the specificities of child participation set out in the theoretical framework.

As part of the ethical considerations, confidentiality and anonymity were preserved, although all participants authorized the use of the data for research purposes with informed consent.

Data analysis

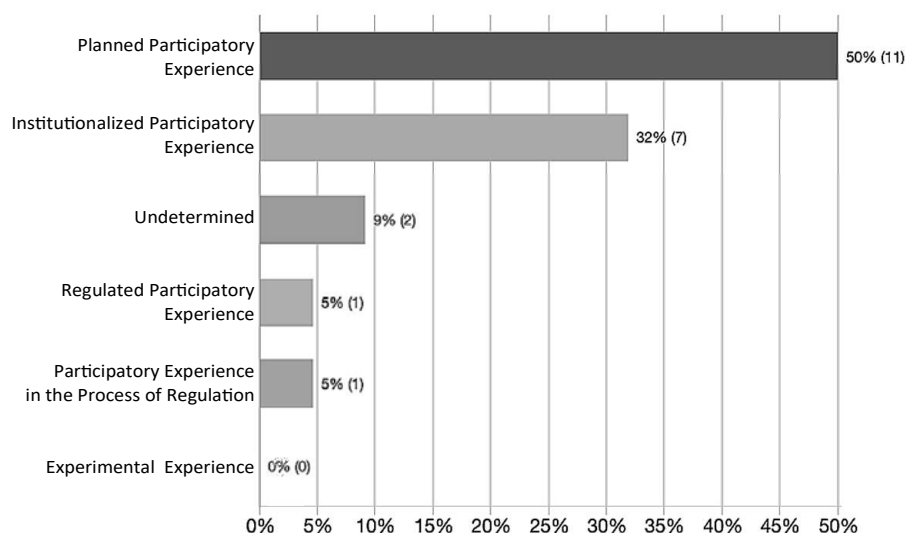
Development of participatory budgeting and degree of institutionalisation

The development and degree of institutionalization were measured through the articulation of the legal instrument used and its degree of development, as shown in

Figure 1. The most developed category includes the structures and processes within an overall or sectoral plan. Institutionalized experience has dedicated organizational structures and a regulated process, while regulated participatory experience has only a process. In addition, two transition categories were included: regulation in progress and the implementation of an experimental model. The latter is implemented so that institutions can learn from the process before institutionalization

An appreciative look reveals that half of the participants have included child participation in long-term planning (50%) or have institutionalized it in their respective municipalities (32%). From the evidence collected, one informant highlights a planning articulated through 'missions' or, in other words, through a structured plan based on projects that help to solve a complex problem.

Figure 1 – Development of participatory budgeting and degree of institutionalisation



Source: authors.

Such a way of proceeding is typical of the European programme 'Horizon Europe' and makes an effort to connect research and a transdisciplinary approach to the resolution of complex problems through public policies (Cerezo, 2021). Its inclusion is relevant insofar as child participation is one more piece in tackling major problems. This is the case for EG5, which includes this situation in its responses:

[EG5] An strategic plan based on missions.

Furthermore, most of them tend to include participatory experiences within a steering document for children and adolescents or a similar instrument. Some of the study municipalities shaped this political-administrative agenda through already consolidated programs such as UNICEF's Child Friendly Cities and Ciudad de los Niños. EP 11 responded:

[EP11] Children's city project, sectoral council for child meetings.

Another way in which the decision-making process was articulated was through sectoral councils. As discussed in previous evidence.

In addition, some participants reported that participatory experiences for children were regulated or were in the process of being regulated.

Most participatory budgets are embedded within a contextualizing strategy that provides them with depth. For the improvement of the inputs produced or for the improvement of

education or empowerment of children and adolescents, these budgets are focused on being transformative. By not being an isolated action and being articulated in a political-administrative programme, a deepening of the proposed objectives is achieved, which helps to overcome adult-centrism (Pardo-Beneyto & Abellán-López, 2023).

Objectives of participatory budgeting

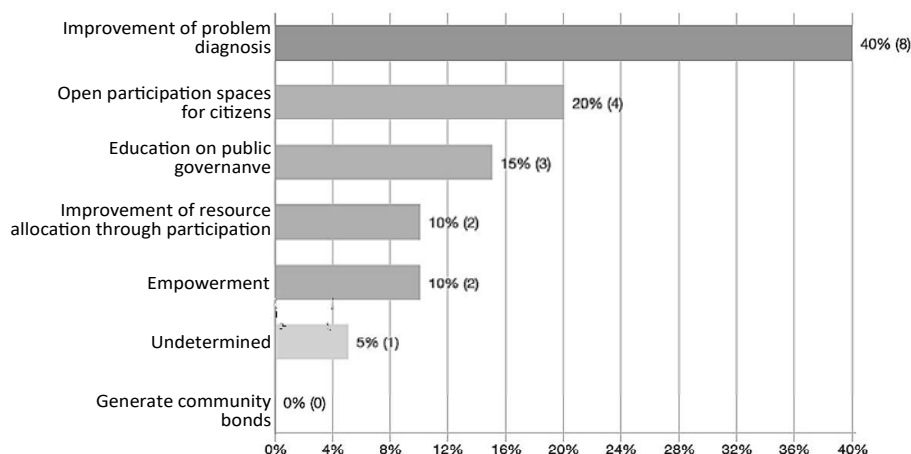
The objectives of participatory budgets represent the goals to be achieved, and allow us to understand their procedural and empirical logic. Figure 2 systematizes the objectives of the sample's participatory budgets.

We have detected that the objectives of participatory budgets consider elements related to the efficiency of public policies, such as improving the diagnosis of the public problem and improving the allocation of resources. Others have sought to improve citizen competencies through the generation of spaces for participation, education in public governance, the generation of community ties or the improvement of the empowerment of children and adolescents.

Most informants specify that the main reason for holding participatory budgets is to improve the diagnosis held in the group studied. In this way, a better diagnosis of needs is achieved to improve the quality of public services.

Some of these testimonies are expressed in the following terms:

Figure 2 – Types of objectives of participatory budgets



Source: authors.

[EP8] Knowing the concerns and needs of adolescents. We will obtain a list of proposals for improving the population that the local government is going to commit to carrying out as far as possible.

[EP14] Addressing the main demands of young people and adolescents.

The improvement of public output has an impact on a better allocation of resources, which translates into greater institutional efficiency and greater awareness of costs.

[EG8] Knowing citizens' concerns and improving activities and infrastructures.

Returning to Figure 2, it can be seen that 21% of the municipalities adopt a finalist approach in participatory budgets and conceive them as a participatory public policy with participation being the main objective. At this point, it is essential to note that the elements of political socialization take a backseat, since what is important is participation per se.

[EP11] Integrating children and young people in the city project

[EG5] Promoting child and adolescent participation.

Some testimonies highlight the role of education in public governance, as well as the leading role of children, although the objectives related to improving diagnoses are emphasized.

[EP12] Understanding the needs of children and helping build more democratic people.

[EG7] Promoting the culture of citizen participation to develop critical thinking and learning based on active listening [...] learning to incorporate other opinions different from our own.

In the preceding lines, variables related to the development of participatory budgets have been presented, such as the degree of institutionalization (Figure 1) and objectives (Figure 2).

In line with the previous assessment, it can be seen that most of the discourses have an efficiency-oriented vision of participatory budgets. In this sense, they believe that the actions carried out serve to conceptualize the problem and understand the needs of the beneficiaries of public policies. This has an impact on improving the efficiency of public policies insofar as it improves their design. Although it is a totally legitimate strategy, the lack of in-depth analysis of most of the experiences identified in later phases of public policies shows a tendency towards adult-centrism. This is so insofar as they only seek to characterize the problem and do not allow children and adolescents to be the protagonists of the solutions. Participation is understood to be technical in terms of improving public output. Approaches that seek to educate and empower children are minority or complementary (Freeman, 2007; Mitra, 2005).

Actors

The actors that have been identified have a public or private nature and can be viewed collectively or individually. In this sense, the presence of municipal technicians, politicians, citizens (both minors and adults), educators, who are the dynamizers of the participatory process, and educational centers (schools) have been detected. To a lesser extent, there have also been external groups of experts, sectoral or youth associations, individual representatives of children, consultants, and companies. Special mention should be made of dedicated bodies, such as the Children's Councils and other bodies of a similar but differentiated nature like Educational Council.

The study of the actors involved is important because it indicates the importance of participation of other groups with an active role in the generation of decision-making. In the first place, it can be observed that both technicians and politicians participate in a prominent way. Technicians are in charge of articulating the processes of citizen participation and organizing the decision-making processes of children's participation councils. They come from different areas, such as open government or childhood. They are also responsible for defining whether the proposals are viable.

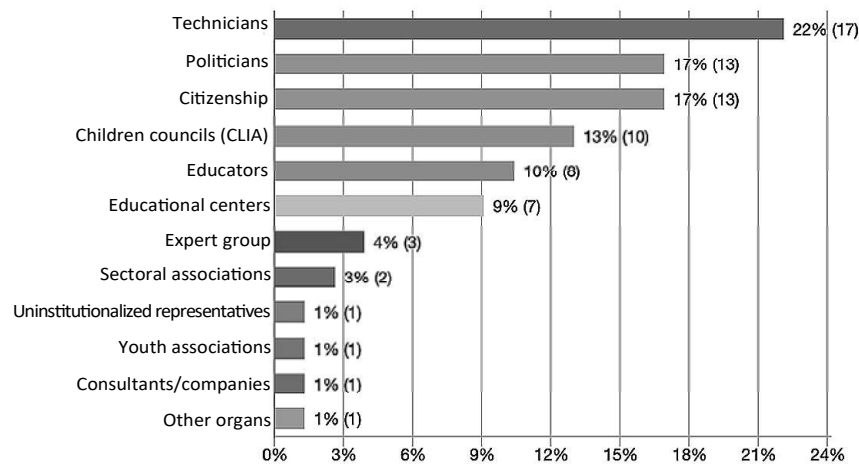
[EG7] Municipal technical staff play an important role near the end of the participation process, as they provide technical advice and draw up feasibility reports on the proposals before the final vote.

As for politicians, mayors or councillors from different areas such as education, childhood, and adolescence participate to varying degrees. Their role is variable and depends on the degree of empowerment of participatory experience.

[EP13] At the end of the process, proposals that emerged were presented to elected officials in the plenary session.

[EP1a] The Childhood and Adolescence Council, from which the proposals come to us, consists of the Mayor, the Councillor for Childhood and Adolescence, the Council for Education, the Head of the Primary School, the Head of the Municipal Nursery School, and representatives of children from 6 to 14 years of age. From this Council, proposals in the field of Childhood and Adolescence are extracted and agreed upon by all actors.

Figure 3 – Actors



Source: authors.

Children actively participate in childhood, adolescence, and youth development. It is curious how many of these municipalities include youth participation, which occurs between the ages of 16 and 35.

Local councils for children and adolescents are also important, and are a significant part of the Valencian panorama. These are collegiate bodies in which children (and other actors) can make decisions that affect them on a regular basis. The level of autonomy is variable; however, decisions, as seen above, are usually supervised by adults or groups of adults.

[EG6a] It is like a Children's Council, but every year all Primary 6 pupils take part. They are all part of the educational process, and they all go through plenary sessions to choose their proposals.

Educators usually play the role of dynamizers and facilitators in the participatory process and may even play an active role in decision-making.

[EP6] Dynamization of deliberative workshops.

The latter may be linked to schools or a part of the town council's education department. Collaboration with schools is important, although not the majority. However, the relationship between the school and local institutions can be interwoven:

[EP13] We worked together with the Education Department and schools in the municipality.

[EG2a] Collaboration with educational centers.

The participation of actors such as non-institutionalized representatives, youth associations, sectoral associations, think tanks, consultants, and other bodies is rare. Except for the first two categories, the rest denote the active participation of adults in decision-making.

Non-institutionalized representatives:

[EP12] There was a children's plenary chaired by the Mayoress [...], but the election of the proposals to the process was made by the plenary composed of pupils from the two local schools.

Youth associations: [EP12] Associations can submit proposals they consider appropriate.

Group of experts: [EG7] There is a team of experts who run the workshops, and it is the group of children who participate in the whole process.

Sectoral associations: [EG5] [...] Federation of neighborhood associations.

Consultants/companies: [EP13] The company driving the process produces a workbook.

Other bodies: [EP2] Participation Council and School Council.

The importance given by informants to actors such as technicians and politicians denotes a tendency towards adult-centrism and tokenism, which, in a certain sense, undermines a deeper role for children and adolescents in participation processes. All participation must be realistic, and this requires the action of technicians, but the frequency with which these actors appear in the informants' discourses suggests that they have a more prominent role than children and adolescents. The appearance of Local Councils for Childhood and Adolescence in the decision-making process is

an important element, as it denotes an interest in continued participation over time. However, their appearance does not necessarily indicate effective participation (Abellán et al., 2022).

Conclusions

This work has provided the results of open-ended surveys distributed among city councils in the Valencian Community using a qualitative methodology that has allowed us to identify variables of interest for the study of participatory budgets for children and adolescents.

In this sense, it has been examined whether participatory budgets for children and adolescents incorporated a political and finalistic approach or, on the contrary, were focused on as part of a broader educational and democratic socialization process.

The majority of the informants, responsible for answering the survey for their respective local entities, reported a politically significant vision to improve public actions, although leaving more pedagogical and democratic training issues in the background. The inclusion of multiple adult actors in participatory budgets, as well as the design dedicated exclusively to being developed by adults and not by children, suggests the clear presence of an adult-centric bias (Proposition 1).

Participatory experiences offer learning opportunities not only for children and adolescents, but also for all parties involved in the process. If participatory budgeting experiences do not start from an educational

project, technocratic tendencies end up silencing democratic socialization tendencies. What is observed in this study indicates that educational and democratic socialization elements are relegated to the background, since decision-making itself can be influenced by the participation of a politician or a technician in youth councils or in the definition of the problem. The inclusion of the majority in a larger scheme or the use of their own institutions is an indication of the need to further improve public instruments.

Adults can act as facilitators of these processes; however, given that they are convened by local entities with the mandatory intervention of their public employees, the result of the decision-making of children can be affected by various technical corrections. In other words, both the will and meaning of children and adolescents' opinions can be modified in the implementation phase (Proposition 2).

Thus, the extensive meddling of actors beyond children is an indicator of the tendency towards adult-centrism. Profiles such as technicians, politicians, or expert groups do not seek to energize and help children decide. Rather, they have a classic political-administrative approach, in that they seek to generate diagnoses to improve their policies. Only a small portion of the arguments emphasize democratic education and empowerment.

It might be thought that developing instruments included in a political-administrative programme could improve child and adolescent participation. Their effective development does not guarantee that children will be genuine protagonists in public decision making.

A limitation of this study is that the responses corresponded exclusively to town councils, so it would be advisable to interview educators, on the one hand, and children and adolescents, on the other, to obtain a more holistic view of the phenomenon under study. In future research, the sample will be expanded with the aim of generating more evidence and observations, which will allow a greater interpretive and discursive scope of the resulting data to identify adult-centric and tokenistic situations.

This study adds value to the knowledge of the political subsystem of the Valencian Community and the literature on child and adolescent participation. From a methodological perspective, this reinforces the use of CAQDAS programs to understand the objectives of the study. It also delves into the literature on political participation and its effects on socialization. Despite its interest, this work is still exploratory in nature and should be reinforced by increasing the number of observations and conducting in-depth interviews that would help the researcher delve deeper into child participation and its understanding.

[I] <http://orcid.org/0000-0002-6553-0227>

Universidad de Valencia, Instituto Universitario de Creatividad e Innovaciones Educativas, Departamento de Sociología y Antropología Social. València, Espanha.
maria.a.abellan@uv.es

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7142-1740>

Universitat de València, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración. València, Espanha
gonzalo.pardo@uv.es

References

- ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G. (2023). Los niños ¿ciudadanos de hoy o del futuro? Análisis de la legislación española sobre la participación infantil. *Sortuz. Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, v. 13, n. 2, pp. 204–225.
- ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G.; BELTRÁN, J. (2022). *Cuaderno de capacidades para presupuestos participativos con niños, niñas y adolescentes*. Madrid, Unicef. Available at: https://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2022/0/UNICEF_Espana_presupuestos_participativos.pdf. Acceso en: 15 ago 2024.
- ABERS, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
- ACKERMAN, J. (2004). Co-governance for accountability: Beyond 'exit' and 'voice'. *World Development*, v. 32, n. 3, pp. 447-463. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.06.015>.
- ALDERSON, P. (2008). *Young Children's Rights: Exploring Beliefs. Principles and Practice*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- ALLEGRETTI, G. (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre: Autoprogettualità come paradigma urbano*. Boston, MA, Alinea.
- ARNSTEIN, S. (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal*, v. 35, n. 4, pp. 216-224. Available at: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (ed.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez.
- BAIOCCHI, G. (2001). Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, pp. 43-72.
- _____. (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Redwood City, CA, Stanford University Press.
- BESSELL, S. (2009). Children's participation in decision-making in the Philippines: understanding the attitudes of policy-makers and service providers. *Childhood*, v. 16, n. 3, pp. 299-316. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0907568209335305>.

- BLANCHET-COHEN, N.; TORRES, J. (2015). Accreditation of child-friendly municipalities in Quebec: Opportunities for child participation. *Children, Youth and Environments*, v. 25, n. 2, pp. 16-32. DOI: <https://doi.org/10.7721/chilyoutenvi.25.2.0016>.
- BOTELLA, J. (2020). "Desafección política". In: BENIGNO PENDÁS, G. (ed.). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI*. Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- CABANNES, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment y Urbanization*, v. 16, n. 1, pp. 26-46.
- CAMPBELL, A.; CONVERSE, P. E.; MILLER, W. E.; STOKES, D. E. (1960). *The american voter*. Chicago, University of Chicago Press.
- DOUGLASS, M.; FRIEDMANN, J. R. (1998). *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*. London, J. Wiley.
- EASTON, D.; DENNIS, J. (1969). *Children in the political system: origins of political legitimacy*. New York, McGraw-Hill.
- EUROPEAN COMMISSION (2021). The European Union's Plan for Children's Rights. Available at: https://commission.europa.eu/document/download/ed8a5fc7-b85a-457b-ae71-fbe332af662d_es?filename=long_version.pdf. Acceso en: 26 ago 2024.
- FALANGA, R. (2024). Youth participation in environmental sustainability: Insights from the Lisbon participatory budget. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 36, n. 1, pp. 20-39.
- FALANGA, R.; SILVA, D. (2024). "Participatory monitoring and evaluation: A pioneering experience with the national strategy to combat poverty in Portugal". In: ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G.; QUINTO-ABELLÁN, A. (ed.). *Gobernanza democrática y ciudadanía global. Retos y nuevas competencias en las sociedades contemporáneas*. Madrid, La Catarata.
- FREEMAN, M. (2007). Why it remains important to take children's rights seriously. *International Journal of Children's Rights*, v. 15, n. 1, pp. 5-23. DOI: <https://doi.org/10.1163/092755607X181711>.
- FUNG, A. (2006). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (ed.). (2003). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. Brooklyn, NY, Verso.
- GADOTTI, M. (2005). Orçamento participativo criança. Exercitando a cidadania a partir da infância. In: É Vietato Uccidere la Mente dei Bambini. III CONVEGNO INTERNAZIONALE. Pádova, Centro Studi Giovanni Calendoli.
- GANUZA, E. (2007). Tipología y Modelos de los Presupuestos Participativos en España. Documentos de Trabajo 1307. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- GANUZA, E.; FRANCÉS, F. J. (2012). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, v. 4, n. 2, pp. 283-302. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773911000270>.
- GENRO, T.; SOUZA, U. (1997). *Orçamento Participativo. A Experiencia de Porto Alegre*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- GRET, M.; SINTOMER, Y. (2003). *Porto Alegre: la esperanza de otra democracia*. Madrid, Debate.

- HART, R. (1992). Children's Participation from Tokenism to Citizenship. Innocents Essays, 4. Florence, Unicef. Available at: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf. Acceso en: 15 ago 2024.
- _____. (1997). *Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. London, Routledge.
- HESS, R.; TORNEY, J. (1968). *The development of political attitudes in children*. Garden City, NY, Doubleday and Company.
- HYMAN, H. (1959). *Political socialization*. Glencoe, Free Press.
- INGLEHART, R.; PIPPA, N. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit and authoritarian populism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- INTERNATIONAL IDEA (2023). *The global state of democracy 2023: the new checks and balances*. Stockholm, Report IDEA.
- KRIPPENDORF, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido*. Barcelona, Paidós.
- LANSDOWN, G. (2005). *The evolving capacities of the child*. Giuntina, Unicef Innocenti Research Centre.
- LERNER, J.; SCHUGURENSKY, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: El caso del presupuesto participativo. *Temas y Debates*, 18. DOI: <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i13.140>.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2019). *How democracies die*. New York, Penguin Books.
- LUNDY, L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, n. 33, pp. 927-942. DOI: <https://doi.org/10.1080/01411920701657033>.
- MARQUETTI, A.; DE CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (2008). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo, Xamá.
- MENY, Y. (2020). *Democracias imperfeitas. Frustrações populares e vagas populistas*. Lisboa, ICS-Universidade de Lisboa.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, pp. 340-363.
- MITRA, D. L. (2005). Adults advising youth: Leading while getting out of the way. *Educational Administration Quarterly*, v. 41, n. 3, pp. 520-553. DOI: <https://doi.org/10.1177/0013161X04269620>.
- MORAN-ELLIS, J.; SÜNKER, H. (2018). Childhood studies, children's politics, and participation: Perspectives for processes of democratisation. *International Review of Sociology*, v. 28, n. 2, pp. 277-297. DOI: <http://doi.org/10.1080/03906701.2018.1477106>.
- OECD (2024). *Exploring new frontiers of citizen participation in the policy cycle: global forum on building trust and reinforcing trust / Discussion Paper*. OECD Publishing.
- PARDO-BENEYTO, G.; ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á. (2023). Participatory budgeting for young people as democratic socialisation: an approach to the case of Spain. *Children and Society*, v. 37, n. 5, pp. 1555-1575. DOI: <https://doi.org/10.1111/chso.12690>.
- PARTICIPATORY BUDGETING WORLD ATLAS. (2019). Portugal, Epopeia and Oficina.
- PERCHERON, A. (1985). "La socialización política, défense et illustration". In: GRAWITZ, M.; LECA, J. (ed.), *Traite de Science Politique, L'action Politique*. Paris, PUF.
- PERCY-SMITH, B.; THOMAS, N. (ed.). (2010). *A handbook of children and young people's participation: perspectives from theory and practice*. London, Routledge.

- PINEDA, C.; PIRES, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: Intento de encuadramiento en una tipología. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 7, pp. 51-90. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i7.9880>.
- QVORTRUP, J. (2008). "Childhood and politics". In: EDUCARE - 3 CLaD – CiCe: Childhood, Learning and Didactics (CLaD) and Children's Identity and Citizenship Education (CiCe), 7-19. Malmö, Malmö University.
- ROSANVALLON, P. (2006). *Le Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris, Seuil.
- RUIZ-MORALES, J. (2009). Espacios de participación ciudadana: Los presupuestos participativos de Sevilla y derivas educativas. *Investigación en la Escuela*, n. 68, pp. 85-100.
- SCHUGURENSKY, D.; WOLHUTER, C. (2020). *Global Citizenship Education and Teacher Education: Theoretical and Practical Issues*. London, Routledge.
- SHIER, H. (2001). Pathways to participation: openings, opportunities and obligations. *Children y Society*, n. 15, pp. 107-117. DOI: <https://doi.org/10.1002/chi.617>.
- _____. (2010). Children as public actors: navigating the tensions. *Children y Society*, n. 24, pp. 24-37. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2008.00208.x>.
- SINTOMER, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 31, pp. 1-17.
- SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G. (2009). *I Bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente*. Roma, Ediesse.
- SOUZA, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, v. 13, n. 1, pp. 159-184.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; FREDERIC, V. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- THOMAS, N. (ed.). (2009). *Children, politics and communication: participation at the margins*. Bristol, Policy Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgw89>.
- TISDALL, E. K.; GADDA, A.; BUTLER, U. (ed.). (2014). *Children and young people's participation and its transformative potential: learning from across countries*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- TOMÁS, C. (2008). Contra os silêncios, a invisibilidade e a afonia: A participação das crianças nos orçamentos participativos. In: *Mundos Sociais: Saberes e Práticas*, VI CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.

Translation: this article was translated from Spanish into English by the authors themselves.

Received: August 27, 2024

Approved: January 7, 2025

Avanzando las experiencias democráticas participativas de niños y jóvenes: el caso de los presupuestos participativos

Advancing the democratic participatory experiences of young people: the participatory budgets

María Ángeles ABELLÁN-LÓPEZ [I]
Gonzalo PARDO-BENEYTO [II]

Resumen

Este estudio examina la implementación de presupuestos participativos para niños y adolescentes en municipios de la Comunidad Valenciana, España. Estas iniciativas tratan de sumar a los jóvenes en decisiones sobre la asignación de recursos públicos, promoviendo la educación cívica y la socialización democrática. El artículo utiliza una metodología cualitativa basada en encuestas y el análisis de contenido para explorar estas dinámicas participativas. El método de recogida de datos ha utilizado preguntas abiertas y cerradas. Estos hallazgos preliminares destacan obstáculos significativos, como el adultocentrismo y el tokenismo, que socavan la influencia de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones. El estudio concluye la necesidad de un enfoque inclusivo y educativo para aprovechar al máximo el potencial de estas experiencias participativas

Palabras clave: participación política; infancia; educación ciudadana; administración local; socialización.

Abstract

This study examines the implementation of participatory budgets for children and adolescents (Childhood) in municipalities within the Valencian Community, Spain. These initiatives engage young people in public resource allocation decisions, promoting civic education, and democratic socialization. This study employs qualitative methods, including surveys and content analysis, to explore these participatory dynamics. This surveys include open questions. This research reveals a prevailing adult-centric bias and a tendency to prioritize the technical aspects of democratic education. These preliminary findings highlight significant obstacles, such as adult centrism and tokenism, which undermine the genuine influence of youth on decision-making processes. The study concludes that a more inclusive and educational approach is necessary to fully realize the potential of these participatory experiences.

Keywords: political participation; childhood; citizen education; local administration; socialization.



Introducción

Este artículo presenta los resultados preliminares de un estudio sobre presupuestos participativos dirigidos a niños y adolescentes en municipios españoles de la Comunidad Valenciana. Se trata de una experiencia democrática participativa destinada a la infancia, lo cual es importante en el contexto global en el que las democracias están en tela de juicio (Mény, 2020).

El año 1989 marcó un hito para la participación infantil y juvenil, tras ser reconocida como un derecho en la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN). Aunque cuenta con respaldo legal y apoyo social, este derecho enfrenta numerosos obstáculos que dificultan su implementación. La CDN insta a los países a diseñar estrategias nacionales para niños y adolescentes, recomendando incentivos para su participación. Asimismo, la Comisión Europea (2021) también incorporó una referencia a la participación infantil en la vida política y democrática en su Estrategia sobre los Derechos del Niño. En este contexto, la participación se define como una tarea democrática que se desarrolla a nivel individual y colectivo, tanto en espacios privados como públicos, donde se articulan dinámicas relacionales lúdicas y educativas, lo que es esencial la visibilidad de las acciones infantiles. En consecuencia, este lugar relacional participativo incluye no solo el hogar o la escuela, sino también el entorno local y de proximidad.

La investigación sobre el papel de los niños en el ámbito político-administrativo no es nueva en las ciencias sociales, como la Sociología y la Ciencia Política. De hecho, los estudios sobre socialización política y participación adulta (e.g., Hyman, 1959), desarrollo de competencias

(e.g., Campbell et al., 1960; Hess y Torney, 1968; Easton y Dennis, 1969) y la inclusión del individuo en el grupo (Percheron, 1985) están bien documentados. La literatura ofrece diferentes visiones que apoyan la noción de que los niños son sujetos políticos con agencia (Lundy, 2007; Hart, 1997; Lansdown, 2005).

La mayoría de los estudios destacan la importancia de la participación desde edades tempranas porque mejora las competencias en el ámbito público y, consecuentemente, el acceso a la información, la defensa de sus derechos y los resultados de las políticas públicas, entre otros (Hart, 1992, 1997).

En el contexto de la erosión democrática global, donde se identifican descensos en los indicadores de desempeño democrático en todas las regiones del mundo (Informe IDEA, 2023), parece discernirse un patrón de estancamiento y regresión democrática. El Informe IDEA 2023 destaca el papel de las instituciones contrapeso en frenar el declive de las democracias y el avance del autoritarismo. Estas instituciones incluyen plataformas, organizaciones, movimientos sociales, y el periodismo de investigación que equilibran la distribución del poder, exigen mecanismos de rendición de cuentas y examinan la toma de decisiones gubernamentales y el gasto público. Una de las tendencias clave para detener la erosión democrática es la participación pública, considerada la mayor esperanza para el futuro de la democracia (OCDE, 2024; Rosanvallon, 2006).

Por esta razón, las experiencias participativas para niños y jóvenes son cruciales, ya que la educación y el aprendizaje para la democracia tienen lugar en una variedad de contextos y socializan a los niños para convertirse en ciudadanos responsables. El aprendizaje cívico es esencial porque,

en nuestro mundo globalizado, estamos constantemente expuestos a tendencias antidemocráticas o diversos fundamentalismos que también afectan a niños y adolescentes. Por lo que es esencial explorar los límites de la democracia representativa para enriquecerla con prácticas de democracia directa, lo que, sin duda, favorece la generación de oportunidades de aprendizaje democrático para niños y adolescentes. Este es un modo de profundizar el concepto de aprendizaje para la democracia y aplicarlo tanto en la educación formal como en contextos no formales para fomentar el aprendizaje experiencial y social.

Cabe señalar que los niños y adolescentes exigen cada vez más una mayor participación política en la definición de medidas sobre asuntos que les afectan. Su contribución puede ir más allá, si consideramos que han surgido nuevas formas de participación que se extienden a otras fases del ciclo de las políticas públicas (Falanga, 2024; Falanga y Silva, 2024).

Con estas ideas iniciales, el esquema de este artículo es el siguiente: tras esta introducción, se especificará la metodología utilizada, seguida por el marco teórico y el análisis de datos. Finalmente, se presentan una discusión y conclusiones.

Participación juvenil y educación democrática

La desafección política ha llevado a que los individuos no se involucren en los asuntos públicos (Botella, 2020) y a la aparición de opciones políticas que desafían los fundamentos de la democracia liberal (Levitsky y Ziblatt, 2019; Inglehart y Norris, 2019).

La implementación de experiencias participativas infantiles, especialmente en los municipios, representa no solo una oportunidad para ampliar la democracia, sino también una forma de innovar en el ámbito político. Estudios como los de Thomas (2009) afirman que los niños son notables en la teoría política principalmente por su ausencia, de modo que, más allá de ser objetos políticos, no son relevantes para el discurso. Es precisamente esta ausencia de expresión pública lo que se convierte en una forma de privación de derechos. Por esta razón, en las últimas dos décadas, la infancia como sector social ha comenzado a ocupar un lugar destacado en las agendas públicas y a atraer el interés de profesionales e investigadores de todo el mundo (Qvortrup, 2008; Alderson, 2008; Moran-Ellis y Sünder, 2018; Tisdall et al., 2014). Si bien se ha avanzado en la creación de espacios para la participación de niños y jóvenes, ellos continúan ocupando una posición controvertida como ciudadanos (Abellán-López et al., 2022).

La investigación ha demostrado que el conocimiento cívico y la participación aumentan la probabilidad de que los niños y jóvenes participen de los asuntos públicos como adultos. Los altos niveles de abstención sugieren la necesidad de incrementar el compromiso y la participación política, porque, como práctica social, se aprende y debe practicarse a lo largo de la vida. Aunque la participación es esencial para la democracia, cuando se trata de la participación infantil, existe una relación polémica percibida entre la autonomía y la dependencia, destacando las asimetrías de poder entre adultos y niños (Moran-Ellis y Sünder, 2018; Percy-Smith y Thomas, 2010).

La participación activa también contribuye a una mejor comprensión del funcionamiento interno de las instituciones y

de las formas de distribución del poder. Desde una perspectiva macro, facilita una mejor comprensión del contexto institucional. En estos se incluyen tanto los valores normativos dominantes, creencias y prácticas, como el funcionamiento multinivel de las instituciones. Por otro lado, el poder también puede interpretarse a nivel micro, centrándose en las prácticas de cooperación, deliberación y/o gestión de conflictos (Blanchet-Cohen y Torres, 2015). En resumen, la participación infantil facilita su protagonismo en el cambio institucional en ámbitos como las escuelas, los gobiernos locales y las asociaciones.

Entre las líneas de investigación más destacables se han de mencionar los estudios sobre las condiciones que mejoran los marcos para la participación infantil en la formulación de políticas públicas, así como el análisis y la sistematización de las experiencias participativas infantiles. Entre estas últimas se encuentran los presupuestos participativos como una de las formas de participación más reconocidas (Tomás, 2008; Gadotti, 2005). Las experiencias participativas dan protagonismo a los niños, ya que los cambios demográficos en el mundo occidental están caracterizados por un envejecimiento de la población, lo que puede representar una amenaza para la visibilidad efectiva de los niños.

Sin duda, valorar el potencial de la participación infantil y adolescente en la formulación de políticas públicas y su impacto en la movilización del cambio y la generación de debates en el ámbito político es un desafío sugerente. De este modo, la colaboración entre niños y expertos adultos puede traducir ideas innovadoras en prácticas efectivas. Para que esto suceda, el ejercicio de la ciudadanía debe experimentarse como algo real más allá de

discursos bien intencionados, lo que requiere la provisión de espacios y recursos adecuados para desarrollar el proyecto de participación, siendo la escuela un lugar ideal (Schugurensky y Wolhuter, 2020).

Pese a su potencial, el camino hacia una participación infantil plena enfrenta dos grandes obstáculos: el adultocentrismo y el tokenismo. El adultocentrismo se refiere al hecho de que los adultos no valoran seriamente las opiniones de los niños (Freeman, 2007) y son reacios a compartir el poder con ellos, ya que a menudo actúan como facilitadores-guías en los procesos participativos. Algunos autores argumentan que los adultos deben ser capaces de identificar cuándo necesitan tomar un papel secundario para permitir que los niños tomen el control (Mitra, 2005; Bessell, 2009). Los adultos, ya sean padres, profesionales o responsables de decisiones públicas, retienen un control considerable sobre los instrumentos de participación infantil. Esta situación se ve también influenciada por las normas culturales en diferentes contextos y una visión negativa sobre las capacidades de los niños y adolescentes, a menudo enmascarados bajo comentarios semánticos (Blanchet-Cohen et al., 2015; Shier, 2010).

Vinculado al adultocentrismo y la autonomía participativa, surge un segundo concepto llamado tokenismo. Su evolución puede rastrearse en la literatura sobre participación infantil (Hart, 1997; Shier, 2001; Lundy, 2007) en las últimas décadas. Tanto Arnstein (1969) como Hart (1992) identificaron el tokenismo como uno de los peldaños de la escalera de la participación, representando un instrumento para evaluar diferentes niveles de intensidad participativa, desde los más básicos hasta los más altos niveles de autonomía infantil. El tokenismo identifica una participación

simbólica sin el despliegue correcto de los derechos políticos de los niños, generando situaciones vacías en las que la participación real no tiene impacto. Este fenómeno suele ocurrir en experiencias participativas iniciales o tempranas y puede superarse a medida que se adquieren habilidades para su correcta implementación. El problema surge cuando se vuelve crónico con el tiempo, acompañado de situaciones de adultocentrismo que pueden llevar al desacoplamiento de la experiencia participativa (Meyer y Rowan, 1977).

Los presupuestos participativos para jóvenes

Uno de los instrumentos más populares e innovadores de la gobernanza participativa de la democracia local es el presupuesto participativo. Uno de sus indicadores de éxito es la gran cantidad de experiencias registradas (más de 11,000) en 71 países, según el Participatory Budgeting World Atlas (2019). Aunque esta publicación fue elaborada de manera voluntaria por profesionales participantes y no es exhaustiva, proporciona una visión general del impacto del presupuesto participativo a nivel mundial.

El presupuesto participativo es una forma de toma de decisiones que involucra activamente a los ciudadanos en la priorización del gasto de recursos públicos. Sin embargo, detrás de esta definición general, se alude a una variedad de prácticas con diferentes niveles de intensidad participativa y configuraciones diversas (Douglass y Friedmann, 1998; Abers, 2000; Souza, 2001; Avritzer y Navarro, 2003; Cabannes, 2004; Sintomer, 2005).

Dada su heterogeneidad y diversidad en términos de propósitos, metodologías y lógica, el presupuesto participativo presenta una enorme capacidad adaptativa a diferentes contextos y situaciones sociales, favoreciendo su difusión. Se originó en Brasil con la elección del alcalde de Porto Alegre en 1989, Olívio Dutra, líder del Partido de los Trabajadores, quien introdujo una serie de reformas para definir la gestión presupuestaria del gasto municipal en busca de justicia social y regeneración del ámbito político. El impacto de su éxito tuvo una espectacular expansión internacional y fue reconocido por la ONU en 1994 como una de las mejores prácticas en gestión urbana. Por esta razón, el modelo de Porto Alegre es pionero y el más conocido (Genro y Souza, 1997; Allegretti, 2003; Baiocchi, 2005; Marquetti et al., 2008) y siempre ha desempeñado un papel importante en la difusión de la idea de que la participación ciudadana es un signo de innovación política.

Por lo tanto, los intentos de definir el concepto de presupuesto participativo han sido numerosos y heterogéneos. Según Genro y Souza (1997), el presupuesto participativo es un instrumento de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la población discute y decide sobre el gasto y las políticas públicas. Desde una perspectiva técnica, el presupuesto participativo es una metodología innovadora de gestión presupuestaria pública que transforma la democracia y la eficiencia del gasto público (Abers, 2000). Otras definiciones destacan la creación de espacios para el diálogo y la educación informal para promover experiencias de aprendizaje democrático (Lerner y Schugurensky, 2007).

Dadas las dificultades para lograr una definición unánime, los esfuerzos se han centrado en el desarrollo de taxonomías clasificatorias que, basadas en numerosos casos empíricos,

ordenan y caracterizan diferentes experiencias. Así, la abundante literatura ofrece una diversidad tipológica según distintas variables: la metodología empleada (Gret y Sintomer, 2003), el alcance territorial geográfico (Cabannes, 2004; Avritzer y Navarro, 2003; Sintomer y Allegretti, 2009) o sus distintos propósitos: fortalecer los valores democráticos (Fung, 2006; Sintomer et al., 2008), promover la gobernanza y las políticas públicas (Fung y Wright, 2003), reforzar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno (Ackerman, 2004), subvertir el clientelismo económico y político y la corrupción (Baiocchi, 2001) y redistribuir recursos económicos para apoyar a los sectores más necesitados de la población (Avritzer y Navarro, 2003).

España implementó los presupuestos participativos a principios de la década de 2000, y entre los primeros municipios que lideraron estas experiencias están Las Cabezas de San Juan, Rubí, Sant Feliu de Llobregat, Córdoba y Sevilla (Sintomer, 2005; Ganuza, 2007; Pineda y Pires, 2012; Ganuza y Francés, 2012). Actualmente, tomando como referencia el Participatory Budgeting World Atlas (2019), se registran unas 400 experiencias al año, y su número sigue aumentando en toda España año a año.

En términos generales, puede afirmarse que la búsqueda de espacios, metodologías y oportunidades para la participación de niños y jóvenes en sociedades democráticas avanzadas representa un desafío. Por esta razón, la versatilidad de los presupuestos participativos ha favorecido su adaptación a las características de los jóvenes ciudadanos, otorgando así visibilidad a niños y adolescentes.

Al igual que en la versión para adultos, el presupuesto participativo para niños y adolescentes se refiere a una metodología para priorizar y definir el gasto público, que incorpora

experiencias de participación democrática directa de diversa intensidad e incluye elementos educativos democráticos. El formato del procedimiento puede o no incluir varias fases, como la generación de ideas, la deliberación y la priorización de propuestas. También varía según si los niños y jóvenes son incluidos desde el principio del procedimiento, lo cual es una observación clave, dado que, la mayoría de las veces, no se les considera en la planificación y diseño. El impacto real de esta experiencia democrática radica en la participación de los jóvenes en la construcción de un proceso participativo adaptado a su contexto y características (Tomás, 2008; Ruiz-Morales, 2009; Abellán-López et al., 2022; Pardo-Beneyto y Abellán-López, 2023). Lo que es seguro es que la naturaleza participativa de estas experiencias en España ha relegado al trasfondo los aspectos educativos y de socialización política (Abellán-López y Pardo Beneyto, 2023).

Teniendo en cuenta lo anterior, las proposiciones que orientan esta investigación son las siguientes:

Proposición 1: La mayoría de los presupuestos participativos tienen como objetivo principal mejorar la acción pública mediante un diagnóstico más adecuado. En consecuencia, pueden mejorar la acción pública por encima de otros objetivos, como la educación. Esto genera situaciones en las que el adultocentrismo y el tokenismo son comunes, ya que no existe una continuidad evidente entre el diseño y la implementación de medidas para la participación infantil.

Proposición 2: Existe una tendencia hacia el tokenismo y el adultocentrismo debido a la participación activa de diferentes grupos de adultos en los presupuestos participativos. La participación de grupos adultos políticamente interesados, como políticos y técnicos, puede

indicar una tendencia hacia el dirigismo de los presupuestos participativos por parte de los adultos.

Metodología

Este trabajo se enmarca en el paradigma interpretativo, ya que el uso del discurso es parte de la metodología cualitativa al definir situaciones significativas para los actores, sus intenciones y objetivos. En este sentido, el análisis de contenido facilita la extracción de inferencias de las respuestas obtenidas y la comprensión de las comunicaciones simbólicas

y semánticas de los informantes en la encuesta (Krippendorff, 1990).

Para su desarrollo, el trabajo de campo se llevó a cabo mediante una encuesta que se distribuyó en dos oleadas utilizando un formulario electrónico que solicitaba respuestas del 1 de junio al 31 de diciembre de 2022. Los destinatarios fueron municipios de la Comunitat Valenciana que habían implementado presupuestos participativos infantiles. Específicamente, la encuesta fue diseñada con 20 preguntas abiertas y una sección final en la que los participantes podían expresar sus opiniones.

Los informantes que participaron en esta recolección de datos correspondieron, según el municipio, a los que se muestran en el Cuadro 1.

Cuadro 1 – Municipios participantes

Nombre	Provincia
Bellreguard	Valencia
Beniarjó	Valencia
Almoradí	Alicante
Alcoy	Alicante
Torrebaja	Valencia
Picassent	Valencia
Villena	Alicante
Aldaia	Valencia
Silla	Valencia
Morella	Castellón
Fanzara	Castellón
Alfara de la Baronia	Valencia
Palmera	Valencia
Algar del Palancia	Valencia
El Real de Gandia	Valencia
La Torre d'En Besora	Castellón
Castellnovo	Castellón
Peníscola	Castellón
Castelló de la Plana	Castellón
Dénia	Alicante
Elche	Alicante
Quart de Poblet	Valencia
Silla	Valencia
Gata de Gorgos	Alicante
La Pobla Llarga	Valencia

Fuente: elaboración propia.

De las 28 respuestas obtenidas, tres fueron combinadas porque fueron respondidas por diferentes actores en los municipios encuestados. Ocho respuestas fueron descartadas porque indicaban que no disponían de presupuestos participativos infantiles. Finalmente, se obtuvieron 17 respuestas válidas tras verificar las respuestas y compararlas con la literatura científica utilizada para generar el marco teórico.

Los datos presentados en la encuesta de los municipios valencianos muestran que el tamaño del municipio no constituye un obstáculo para articular estas iniciativas participativas.

El software utilizado para procesar los datos fue CAQDAS MAXQDA 2022, que permitió generar evidencia cuantificable. Específicamente, se desarrolló el siguiente proceso de codificación: en primer lugar, se construyó un marco teórico a través de documentos consultados en bases de datos como Web of Science, Scopus y Dialnet. En segundo lugar, se realizó un análisis preliminar de las respuestas para determinar los elementos que permitirían generar un sistema de codificación. Finalmente, se diseñó un sistema de codificación viable basado en el artículo de Pardo-Beneyto y Abellán-López

Cuadro 2 – Sistema de codificación por grupo de códigos

Sistema de códigos		
Desarrollo de Presupuestos Participativos	No determinado Experiencia planificada Experiencia institucionalizada Regulada o en proceso experimental	Para más información, consulte la subsección Desarrollo de presupuestos participativos y grado de institucionalización
Objetivos de los Presupuestos Participativos	Generar vínculos comunitarios Abrir espacios de participación Mejorar la asignación de recursos Educar sobre gobernanza pública Empoderar a niños y adolescentes	Para más información consulte la subsección objetivos de los presupuestos participativos
Actores	Otros organismos Grupo de expertos Centros educativos Consejo de participación infantil Consultores/Empresas Representantes no institucionalizados Políticos Ciudadanía Participación de los distintos grupos de edad • Niños (0-12) • Adolescentes (13-18) • Jóvenes (16-30) Asociaciones sectoriales Asociaciones juveniles Educadores Técnicos	Para más información consulte la subsección actores

Source: Pardo-Beneyto y Abellán-López (2023).

(2023), utilizando un proceso de codificación en dos fases para obtener toda la evidencia posible. Este se basa en tres variables clave: objetivos de desarrollo, actores involucrados y objetivos de los presupuestos participativos.

En cuanto a las consideraciones éticas, se preservaron la confidencialidad y el anonimato de los participantes, quienes autorizaron el uso de los datos para fines de investigación mediante un consentimiento informado.

Análisis de datos

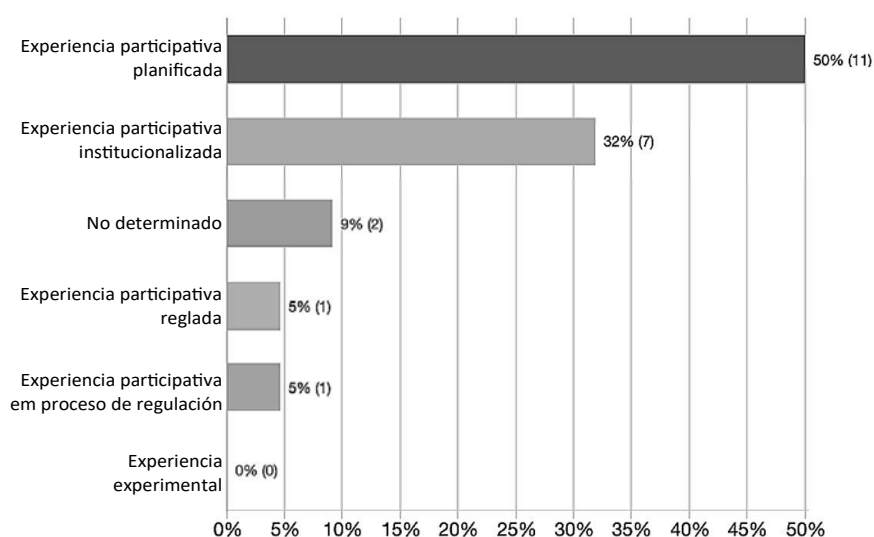
Desarrollo de presupuestos participativos y grado de institucionalización

El desarrollo y el grado de institucionalización se midieron mediante la articulación del instrumento legal utilizado y su nivel de desarrollo, como se muestra en la Figura 1.

La categoría más desarrollada incluye las estructuras y procesos dentro de un plan general o sectorial. La experiencia institucionalizada tiene estructuras organizativas dedicadas y un proceso regulado, mientras que la experiencia participativa regulada solo dispone de un proceso. Además, se incluyeron dos categorías de transición: regulación en curso y la implementación de un modelo experimental. Este último se implementa para que las instituciones puedan aprender del proceso antes de su institucionalización.

Un análisis apreciativo revela que la mitad de los participantes han incluido la participación infantil en una planificación a largo plazo (50%) o la han institucionalizado en sus respectivos municipios (32%). A partir de la evidencia recopilada, un informante destaca una planificación articulada a través de misiones o, en otras palabras, un plan estructurado basado en proyectos que ayudan a resolver

Figura 1 – Desarrollo de presupuestos participativos y grado de institucionalización



Fuente: elaboración propia.

un problema complejo. Este enfoque es típico del programa europeo Horizonte Europa y busca conectar la investigación y un enfoque transdisciplinar para la resolución de problemas complejos mediante políticas públicas (Cerezo, 2021). Su inclusión es relevante en tanto que la participación infantil es una pieza más en el abordaje de grandes problemas. Así lo describe el siguiente testimonio:

[EG5] Un plan estratégico basado en misiones.

Además, la mayoría tiende a incluir las experiencias participativas dentro de un documento orientador para la infancia y la adolescencia o un instrumento similar. Algunos de los municipios estudiados estructuraron esta agenda político-administrativa a través de programas ya consolidados como Ciudades Amigas de la Infancia de UNICEF o Ciudad de los Niños. Un informante menciona:

[EP11] Proyecto de Ciudad de los Niños, consejo sectorial para reuniones infantiles.

Otra forma en la que se articuló el proceso de toma de decisiones fue mediante consejos sectoriales, como se observa en evidencias anteriores.

Por otro lado, algunos participantes informaron que las experiencias participativas para niños estaban reguladas o en proceso de regulación.

La mayoría de los presupuestos participativos están integrados dentro de una estrategia contextual que les proporciona profundidad. Ya sea para mejorar los insumos producidos o para fomentar la educación y el empoderamiento de niños y adolescentes, estos presupuestos están enfocados en ser transformadores. Al no tratarse de una acción

aislada y estar articulados en un programa político-administrativo, se logra profundizar en los objetivos propuestos, ayudando a superar el adultocentrismo (Pardo-Beneyto y Abellán-López, 2023).

Objetivos de los presupuestos participativos

Los objetivos de los presupuestos participativos representan las metas a alcanzar y permiten comprender su lógica procedimental y empírica. La Figura 2 sistematiza los objetivos de los presupuestos participativos de la muestra.

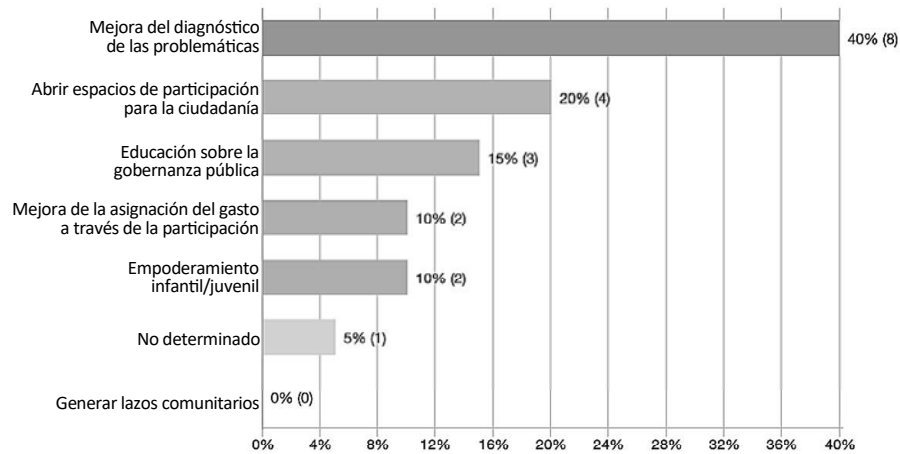
Se ha detectado que los objetivos de los presupuestos participativos consideran elementos relacionados con la eficiencia de las políticas públicas, como la mejora del diagnóstico de los problemas públicos y la optimización en la asignación de recursos. Otros objetivos buscan incrementar el número de competencias ciudadanas mediante la generación de espacios de participación, la educación en gobernanza pública, la creación de vínculos comunitarios o el empoderamiento de niños y adolescentes.

La mayoría de los informantes especifican que la principal razón para realizar presupuestos participativos es mejorar el diagnóstico en el grupo estudiado. Esto permite una mejor identificación de necesidades para mejorar la calidad de los servicios públicos. Algunos testimonios destacan:

[EP8] Conocer las inquietudes y necesidades de los adolescentes. Obtendremos una lista de propuestas para mejorar la población que el gobierno local se comprometerá a llevar a cabo en la medida de lo posible.

[EP14] Abordar las principales demandas de jóvenes y adolescentes.

Figura 2 – Tipos de objetivos de los presupuestos participativos



Fuente: elaboración propia.

La mejora de los resultados públicos impacta en una asignación más eficiente de recursos, lo que se traduce en una mayor eficacia institucional y una mayor conciencia de los costos.

[EG8] Conocer las preocupaciones ciudadanas y mejorar actividades e infraestructuras.

Volviendo a la Figura 2, se observa que el 21% de los municipios adopta un enfoque finalista en los presupuestos participativos y los conciben como una política pública participativa cuyo principal objetivo es la participación misma. En este punto, es fundamental señalar que los elementos de socialización política pasan a un segundo plano, ya que lo importante es la participación per se.

[EP11] Integrar a los niños y jóvenes en el proyecto de ciudad.

[EG5] Promover la participación infantil y adolescente.

Algunos testimonios destacan el papel de la educación en la gobernanza pública, así como el protagonismo de los niños, aunque se enfatizan los objetivos relacionados con la mejora de diagnósticos.

[EP12] Comprender las necesidades de los niños y ayudar a construir personas más democráticas.

[EG7] Promover la cultura de participación ciudadana para desarrollar el pensamiento crítico y el aprendizaje basado en la escucha activa [...] aprendiendo a incorporar opiniones distintas a las nuestras.

En las líneas precedentes, se han presentado variables relacionadas con el desarrollo de los presupuestos participativos, como el grado de institucionalización (Figura 1) y los objetivos (Figura 2).

En línea con la evaluación anterior, se observa que la mayoría de los discursos tienen una visión orientada a la eficiencia de los presupuestos participativos. En este sentido, consideran que las acciones realizadas sirven para conceptualizar el problema y comprender las necesidades de los beneficiarios de las políticas públicas. Esto impacta en la mejora de la eficiencia de las políticas públicas al perfeccionar su diseño. Aunque esta estrategia es totalmente legítima, la falta de análisis profundo en las fases posteriores de las políticas públicas muestra una tendencia hacia el adultocentrismo. Esto se debe a que solo buscan caracterizar el problema y no permiten que niños y adolescentes sean los protagonistas de las soluciones. La participación se entiende en términos técnicos como una forma de mejorar los resultados públicos. Los enfoques que buscan educar y empoderar a los niños son minoritarios o complementarios (Freeman, 2007; Mitra, 2005).

Actores

Los actores identificados tienen una naturaleza pública o privada y pueden analizarse de manera colectiva o individual. En este sentido, se ha detectado la presencia de técnicos municipales, políticos, ciudadanos (tanto menores como adultos), educadores, quienes dinamizan el proceso participativo, y centros educativos (escuelas). En menor medida, también han participado grupos externos de expertos, asociaciones sectoriales o juveniles, representantes individuales de niños, consultores y empresas. Cabe destacar los órganos dedicados, como los Consejos Infantiles y otros órganos similares, aunque diferenciados, como el Consejo Educativo.

El estudio de los actores involucrados es importante porque indica la relevancia de la participación de otros grupos con un papel activo en la generación de la toma de decisiones. En primer lugar, se observa que tanto los técnicos como los políticos participan de manera destacada. Los técnicos son los encargados de articular los procesos de participación ciudadana y organizar los procesos de decisión en los Consejos de Participación Infantil. Estos provienen de diferentes áreas, como el gobierno abierto o la infancia, y son responsables de definir si las propuestas son viables.

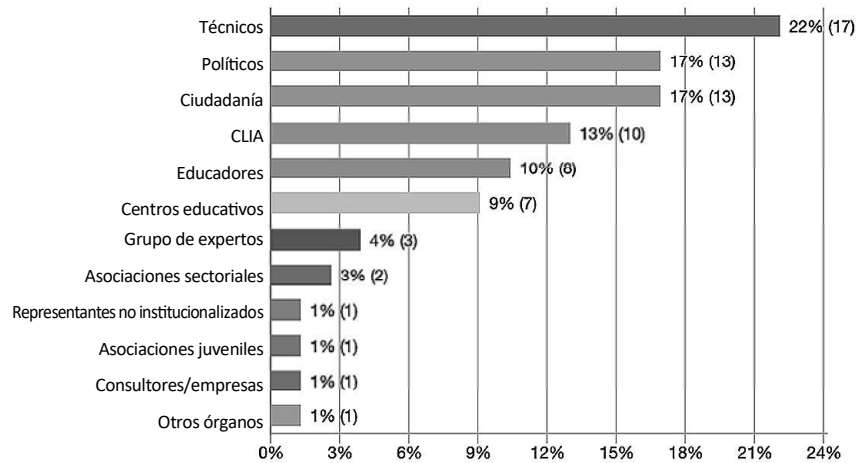
[EG7] El personal técnico municipal juega un papel importante hacia el final del proceso de participación, ya que proporciona asesoramiento técnico y elabora informes de viabilidad sobre las propuestas antes de la votación final.

En cuanto a los políticos, participan alcaldes o concejales de diferentes áreas como educación, infancia y adolescencia, en diversos grados. Su rol es variable y depende del nivel de empoderamiento de la experiencia participativa.

[EP13] Al final del proceso, las propuestas que surgieron se presentaron a los cargos electos en la sesión plenaria.

[EP1a] El Consejo de Infancia y Adolescencia, de donde provienen las propuestas, está compuesto por el alcalde, el concejal de Infancia y Adolescencia, el Consejo de Educación, el director de la escuela primaria, el director de la guardería municipal y representantes de niños de entre 6 y 14 años. De este consejo se extraen las propuestas en el ámbito de la Infancia y Adolescencia, acordadas por todos los actores.

Figura 3 – Actores



Fuente: elaboración propia.

Los niños participan activamente en el desarrollo de la infancia, la adolescencia y la juventud. Resulta curioso cómo muchos de estos municipios incluyen la participación juvenil, que ocurre entre los 16 y los 35 años.

Los consejos locales de niños y adolescentes también son importantes y representan una parte significativa del panorama valenciano. Estos son órganos colegiados en los que los niños (y otros actores) pueden tomar decisiones que les afectan de manera regular. El nivel de autonomía varía; sin embargo, las decisiones, como se ha visto, suelen estar supervisadas por adultos o grupos de adultos.

[EG6a] Es como un Consejo Infantil, pero cada año participan todos los alumnos de sexto de primaria. Todos forman parte del proceso educativo y pasan por sesiones plenarias para elegir sus propuestas.

Los educadores suelen desempeñar el rol de dinamizadores y facilitadores en el proceso participativo y, en algunos casos, pueden incluso ser un actor activo en la toma de decisiones.

[EP6] Dinamización de talleres deliberativos.

Estos educadores pueden estar vinculados a las escuelas o ser parte del departamento de educación del ayuntamiento. La colaboración con las escuelas es importante, aunque no mayoritaria. Sin embargo, la relación entre la escuela y las instituciones locales puede entrelazarse:

[EP13] Trabajamos junto con el Departamento de Educación y las escuelas del municipio.

[EG2a] Colaboración con centros educativos.

La participación de actores como representantes no institucionalizados, asociaciones juveniles, asociaciones sectoriales, grupos de reflexión, consultores y otros órganos es poco frecuente. Excepto en las dos primeras categorías, el resto denota la participación activa de adultos en la toma de decisiones.

Representantes no institucionalizados: [EP12] Se realizó un pleno infantil presidido por la alcaldesa [...], pero la elección de las propuestas al proceso fue realizada por el pleno compuesto por alumnos de las dos escuelas locales.

Asociaciones juveniles: [EP12] Las asociaciones pueden presentar las propuestas que consideren oportunas.

Grupo de expertos: [EG7] Hay un equipo de expertos que dirigen los talleres y es el grupo de niños el que participa en todo el proceso.

Asociaciones sectoriales: [EG5] [...] Federación de asociaciones vecinales.

Consultores/empresas: [EP13] La empresa impulsora del proceso produce un cuaderno de trabajo.

Otros órganos: [EP2] Consejo de Participación y Consejo Escolar.

La importancia atribuida por los informantes a actores como técnicos y políticos denota una tendencia hacia el adultocentrismo y el tokenismo, lo que, en cierto sentido, socava un rol más profundo para niños y adolescentes en los procesos de participación. Toda participación debe ser realista, y esto requiere la acción de técnicos, pero la frecuencia con que estos actores aparecen en los discursos de los informantes sugiere que tienen un rol más destacado que los niños y adolescentes. La aparición de Consejos Locales de Infancia

y Adolescencia en el proceso de toma de decisiones es un elemento importante, ya que denota un interés por la participación continuada en el tiempo. Sin embargo, su presencia no necesariamente indica una participación efectiva (Abellán et al., 2022).

Conclusiones

Este trabajo ha presentado los resultados de encuestas abiertas distribuidas entre los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana utilizando una metodología cualitativa que permitió identificar variables de interés para el estudio de los presupuestos participativos dirigidos a niños y adolescentes.

En este sentido, se ha examinado si los presupuestos participativos para niños y adolescentes incorporan un enfoque político y finalista o, por el contrario, se incardinan como parte de un proceso más amplio de educación y socialización democrática.

La mayoría de los informantes, responsables de responder la encuesta para sus respectivas entidades locales, informaron de una visión políticamente significativa orientada a mejorar las acciones públicas, aunque dejando en un segundo plano los aspectos pedagógicos y de formación democrática. La inclusión de múltiples actores adultos en los presupuestos participativos, así como el diseño exclusivamente desarrollado por mayores de edad y no por niños, sugiere la clara presencia de un sesgo adultocéntrico (Proposición 1).

Las experiencias participativas ofrecen oportunidades de aprendizaje no solo para niños y adolescentes, sino también para todas las partes involucradas en el proceso. Si las

experiencias de presupuestos participativos no parten de un proyecto educativo, las tendencias tecnocráticas terminan silenciando las dinámicas de socialización democrática. Lo observado en este estudio indica que los elementos educativos y de socialización democrática son relegados al trasfondo, ya que la toma de decisiones puede estar influida por la participación de un político o un técnico en los consejos juveniles o en la definición del problema. La inclusión de la mayoría en un esquema mayor o el uso de sus propias instituciones es un indicador de la necesidad de mejorar los instrumentos públicos.

Los adultos pueden actuar como facilitadores de estos procesos; sin embargo, dado que son convocados por entidades locales con la intervención obligatoria de sus empleados públicos, el resultado de las decisiones de los niños puede verse afectado por diversas correcciones técnicas. En otras palabras, tanto la voluntad como el significado de las opiniones de los niños y adolescentes pueden ser modificados en la fase de implementación (Proposición 2).

Así, la amplia injerencia de actores ajenos a los niños es un indicador de la tendencia hacia el adultocentrismo. Perfiles como técnicos, políticos o grupos de expertos no buscan dinamizar y ayudar a los niños a decidir, sino que adoptan un enfoque político-administrativo clásico, en el que buscan generar diagnósticos para mejorar sus políticas. Solo una pequeña parte de los argumentos enfatizan la educación democrática y el empoderamiento.

Podría pensarse que el desarrollo de instrumentos incluidos en un programa político-administrativo podría mejorar la participación de niños y adolescentes. Sin embargo, su desarrollo efectivo no garantiza que los niños sean auténticos protagonistas en la toma de decisiones públicas.

Una limitación de este estudio es que las respuestas corresponden exclusivamente a ayuntamientos, por lo que sería recomendable entrevistar a educadores, por un lado, y a niños y adolescentes, por otro, para obtener una visión más holística del fenómeno estudiado. En investigaciones futuras, se ampliará la muestra con el objetivo de generar más evidencia y observaciones, lo que permitirá un mayor alcance interpretativo y discursivo de los datos resultantes para identificar situaciones de adultocentrismo y simbolismo.

Este estudio aporta valor al conocimiento del subsistema político de la Comunidad Valenciana y a la literatura sobre la participación infantil y adolescente. Desde una perspectiva metodológica, refuerza el uso de programas CAQDAS para comprender los objetivos del estudio. Además, profundiza en la literatura sobre participación política y sus efectos en la socialización. A pesar de su interés, este trabajo sigue siendo exploratorio y debe fortalecerse mediante el aumento de observaciones y la realización de entrevistas en profundidad que ayuden a los investigadores a profundizar en la participación infantil y su comprensión.

[I] <http://orcid.org/0000-0002-6553-0227>

Universidad de Valencia, Instituto Universitario de Creatividad e Innovaciones Educativas, Departamento de Sociología y Antropología Social. València, Espanha.
maria.a.abellan@uv.es

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7142-1740>

Universitat de València, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración. València, Espanha
gonzalo.pardo@uv.es

Referencias

- ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G. (2023). Los niños ¿ciudadanos de hoy o del futuro? Análisis de la legislación española sobre la participación infantil. *Sortuz. Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, v. 13, n. 2, pp. 204–225.
- ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G.; BELTRÁN, J. (2022). *Cuaderno de capacidades para presupuestos participativos con niños, niñas y adolescentes*. Madrid, Unicef. Available at: https://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2022/0/UNICEF_Espana_presupuestos_participativos.pdf. Acceso en: 15 agosto 2024.
- ABERS, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
- ACKERMAN, J. (2004). Co-governance for accountability: Beyond 'exit' and 'voice'. *World Development*, v. 32, n. 3, pp. 447-463. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.06.015>.
- ALDERSON, P. (2008). *Young Children's Rights: Exploring Beliefs. Principles and Practice*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- ALLEGRETTI, G. (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre: Autoprogettualità come paradigma urbano*. Boston, MA, Alinea.
- ARNSTEIN, S. (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal*, v. 35, n. 4, pp. 216-224. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (ed.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez.
- BAIOCCHI, G. (2001). Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, pp. 43-72.
- _____. (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Redwood City, CA, Stanford University Press.
- BESSELL, S. (2009). Children's participation in decision-making in the Philippines: understanding the attitudes of policy-makers and service providers. *Childhood*, v. 16, n. 3, pp. 299-316. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0907568209335305>.

- BLANCHET-COHEN, N.; TORRES, J. (2015). Accreditation of child-friendly municipalities in Quebec: Opportunities for child participation. *Children, Youth and Environments*, v. 25, n. 2, pp. 16-32. DOI: <https://doi.org/10.7721/chilyoutenvi.25.2.0016>.
- BOTELLA, J. (2020). "Desafección política". In: BENIGNO PENDÁS, G. (ed.). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI*. Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- CABANNES, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment y Urbanization*, v. 16, n. 1, pp. 26-46.
- CAMPBELL, A.; CONVERSE, P. E.; MILLER, W. E.; STOKES, D. E. (1960). *The american voter*. Chicago, University of Chicago Press.
- DOUGLASS, M.; FRIEDMANN, J. R. (1998). *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*. London, J. Wiley.
- EASTON, D.; DENNIS, J. (1969). *Children in the political system: origins of political legitimacy*. New York, McGraw-Hill.
- EUROPEAN COMMISSION (2021). The European Union's Plan for Children's Rights. Available at: https://commission.europa.eu/document/download/ed8a5fc7-b85a-457b-ae71-fbe332af662d_es?filename=long_version.pdf. Acceso en: 26 ago 2024.
- FALANGA, R. (2024). Youth participation in environmental sustainability: Insights from the Lisbon participatory budget. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 36, n. 1, pp. 20-39.
- FALANGA, R.; SILVA, D. (2024). "Participatory monitoring and evaluation: A pioneering experience with the national strategy to combat poverty in Portugal". In: ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á.; PARDO-BENEYTO, G.; QUINTO-ABELLÁN, A. (ed.). *Gobernanza democrática y ciudadanía global. Retos y nuevas competencias en las sociedades contemporáneas*. Madrid, La Catarata.
- FREEMAN, M. (2007). Why it remains important to take children's rights seriously. *International Journal of Children's Rights*, v. 15, n. 1, pp. 5-23. DOI: <https://doi.org/10.1163/092755607X181711>.
- FUNG, A. (2006). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (ed.). (2003). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. Brooklyn, NY, Verso.
- GADOTTI, M. (2005). Orçamento participativo criança. Exercitando a cidadania a partir da infância. In: É Vietato Uccidere la Mente dei Bambini. III CONVEGNO INTERNAZIONALE. Pádova, Centro Studi Giovanni Calendoli.
- GANUZA, E. (2007). Tipología y Modelos de los Presupuestos Participativos en España. Documentos de Trabajo 1307. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- GANUZA, E.; FRANCÉS, F. J. (2012). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, v. 4, n. 2, pp. 283-302. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773911000270>.
- GENRO, T.; SOUZA, U. (1997). *Orçamento Participativo. A Experiencia de Porto Alegre*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- GRET, M.; SINTOMER, Y. (2003). *Porto Alegre: la esperanza de otra democracia*. Madrid, Debate.

- HART, R. (1992). Children's Participation from Tokenism to Citizenship. Innocents Essays, 4. Florence, Unicef. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf. Acceso en: 15 ago 2024.
- _____. (1997). *Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. London, Routledge.
- HESS, R.; TORNEY, J. (1968). *The development of political attitudes in children*. Garden City, NY, Doubleday and Company.
- HYMAN, H. (1959). *Political socialization*. Glencoe, Free Press.
- INGLEHART, R.; PIPPA, N. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit and authoritarian populism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- INTERNATIONAL IDEA (2023). *The global state of democracy 2023: the new checks and balances*. Stockholm, Report IDEA.
- KRIPPENDORF, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido*. Barcelona, Paidós.
- LANDSDOWN, G. (2005). *The evolving capacities of the child*. Giuntina, Unicef Innocenti Research Centre.
- LERNER, J.; SCHUGURENSKY, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: El caso del presupuesto participativo. *Temas y Debates*, 18. DOI: <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i13.140>.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2019). *How democracies die*. New York, Penguin Books.
- LUNDY, L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, n. 33, pp. 927-942. DOI: <https://doi.org/10.1080/01411920701657033>.
- MARQUETTI, A.; DE CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (2008). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo, Xamá.
- MENY, Y. (2020). *Democracias imperfeitas. Frustrações populares e vagas populistas*. Lisboa, ICS-Universidade de Lisboa.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, pp. 340-363.
- MITRA, D. L. (2005). Adults advising youth: Leading while getting out of the way. *Educational Administration Quarterly*, v. 41, n. 3, pp. 520-553. DOI: <https://doi.org/10.1177/0013161X04269620>.
- MORAN-ELLIS, J.; SÜNKER, H. (2018). Childhood studies, children's politics, and participation: Perspectives for processes of democratisation. *International Review of Sociology*, v. 28, n. 2, pp. 277-297. DOI: <http://doi.org/10.1080/03906701.2018.1477106>.
- OECD (2024). *Exploring new frontiers of citizen participation in the policy cycle: global forum on building trust and reinforcing trust / Discussion Paper*. OECD Publishing.
- PARDO-BENEYTO, G.; ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á. (2023). Participatory budgeting for young people as democratic socialisation: an approach to the case of Spain. *Children and Society*, v. 37, n. 5, pp. 1555-1575. DOI: <https://doi.org/10.1111/chso.12690>.
- PARTICIPATORY BUDGETING WORLD ATLAS. (2019). Portugal, Epopeia and Oficina.
- PERCHERON, A. (1985). "La socialización política, défense et illustration". In: GRAWITZ, M.; LECA, J. (ed.), *Traite de Science Politique, L'action Politique*. Paris, PUF.
- PERCY-SMITH, B.; THOMAS, N. (ed.). (2010). *A handbook of children and young people's participation: perspectives from theory and practice*. London, Routledge.

- PINEDA, C.; PIRES, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: Intento de encuadramiento en una tipología. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 7, pp. 51-90. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i7.9880>.
- QVORTRUP, J. (2008). "Childhood and politics". In: EDUCARE - 3 CLaD – CiCe: Childhood, Learning and Didactics (CLaD) and Children's Identity and Citizenship Education (CiCe), 7-19. Malmö, Malmö University.
- ROSANVALLON, P. (2006). *Le Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris, Seuil.
- RUIZ-MORALES, J. (2009). Espacios de participación ciudadana: Los presupuestos participativos de Sevilla y derivas educativas. *Investigación en la Escuela*, n. 68, pp. 85-100.
- SCHUGURENSKY, D.; WOLHUTER, C. (2020). *Global Citizenship Education and Teacher Education: Theoretical and Practical Issues*. London, Routledge.
- SHIER, H. (2001). Pathways to participation: openings, opportunities and obligations. *Children y Society*, n. 15, pp. 107-117. DOI: <https://doi.org/10.1002/chi.617>.
- _____. (2010). Children as public actors: navigating the tensions. *Children y Society*, n. 24, pp. 24-37. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2008.00208.x>.
- SINTOMER, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 31, pp. 1-17.
- SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G. (2009). *I Bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente*. Roma, Ediesse.
- SOUZA, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, v. 13, n. 1, pp. 159-184.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; FREDERIC, V. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- THOMAS, N. (ed.). (2009). *Children, politics and communication: participation at the margins*. Bristol, Policy Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgw89>.
- TISDALL, E. K.; GADDA, A.; BUTLER, U. (ed.). (2014). *Children and young people's participation and its transformative potential: learning from across countries*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- TOMÁS, C. (2008). Contra os silêncios, a invisibilidade e a afonia: A participação das crianças nos orçamentos participativos. In: *Mundos Sociais: Saberes e Práticas*, VI CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.

Received: 27 Agosto 2024

Approved: 7 Enero 2025

The rural in democratic innovations: a comparative proposal between Latin America and Europe

O rural nas inovações democráticas:
uma proposta comparativa América Latina-Europa

José Duarte RIBEIRO [I]
João MONIZ [II]

Abstract

This article compares democratic innovations (DIs) in rural areas of Europe and Latin America, highlighting differences in approaches and motivations. In Europe, DIs focus on rural development, environmental policies, and local economic improvements, emphasizing institutional strengthening and sustainability without challenging the existing political model. In contrast, in Latin America, the rural context is a space for emancipatory struggles, such as the defense of indigenous rights and food sovereignty, serving as a battleground for autonomy and social justice. The article argues that, while in Europe DIs improve public policies, in Latin America they challenge established notions of development and rights, varying significantly between different sociopolitical contexts.

Keywords: democratic innovations; rural; citizen participation; Latin America; Europe.

Resumo

Este artigo compara inovações democráticas (IDs) em áreas rurais da Europa e da América Latina, destacando diferenças em abordagens e motivações. Na Europa, as IDs se concentram no desenvolvimento rural, nas políticas ambientais e nas melhorias econômicas locais, com foco no fortalecimento institucional e na sustentabilidade, sem desafiar o modelo político existente. Em contraste, na América Latina, o rural é um espaço de lutas emancipatórias, como a defesa de direitos indígenas e a soberania alimentar, sendo um campo de batalha por autonomia e justiça social. O artigo argumenta que, enquanto na Europa as IDs aprimoram políticas públicas, na América Latina elas desafiam noções estabelecidas de desenvolvimento e direitos, variando significativamente entre contextos sociopolíticos.

Palavras-chave: inovações democráticas; rural; participação cidadã; América Latina; Europa.



Introduction

The conceptualization of the 'rural' in European and Latin American contexts reflects the particularities of their historical, cultural, and socio-economic dimensions. In Europe, the 'rural' is often interpreted in relation to structured policies within the political framework of the European Union (EU), such as rural development programs and the Common Agricultural Policy (CAP) (Shucksmith et al., 2005). More recently, the European Green Deal has placed the rural within the scope of the European Commission's 'Farm to Fork' (F2F) strategy (Billen et al., 2024). Additionally, social conceptions and representations range from the crisis of productivist rurality to the post-productivist idyllic and bucolic rurality for tourist consumption (Silva et al., 2016). In contrast, in Latin America, the rural is often politicized through activism and social movements (Deere and Royce, 2011), marked by a distance from the state (Davis, 1999), and even generating violence (Kay, 2001). It is linked to peasant resistance (Fernandes, 2020), which has spurred academic production addressing issues such as struggles for land access rights (Fernandes, 2013), agrarian reform (Leite and Ávila, 2007), indigenous rights and resistance (Sobreiro, 2015; Hirsch, 2017; Rojas-Marchini, 2023), challenges of extractivism (Losekann, 2016; Veltmeyer, 2022), and political programs focused on food sovereignty (Edelman et al., 2014). This article explores this panorama of differences, focusing on how distinct interpretations of the 'rural' influence forms of citizen participation and democratic innovations (hereafter DIs) in participatory instances in rural

contexts. It argues that such interpretations not only impact these participatory practices but also reflect and reinforce specific conceptions of the rural, while emphasizing the centrality of citizen engagement in promoting significant transformations in these different contexts.

Therefore, this study aims to explore DIs, understood here as institutions or processes that use deliberative and/or participatory means (Smith, 2009; Warren, 2009) to increase and diversify citizen participation in democratic governance and policy-making (Elstub & Escobar, 2019; Pogrebinschi, 2023), with an emphasis on experiences in Europe and Latin America from a comparative perspective. Thus, the article seeks to identify differences in approaches and underlying motivations for DIs, highlighting how rural dynamics are shaped by distinct socio-political contexts. This research is supported by an empirical analysis of DI cases compiled and coded, from specific databases for each region: Participedia, OECD, and Knoca for Europe, and Latinno (Pogrebinschi, 2017) for Latin America.

The relevance of this study lies in its ability to broaden the understanding of the role of DIs on (political) rural issues and how these can vary substantially between different geographical contexts. By rural issues, we understand here a wide range of topics that vary according to geographical, historical, and socio-economic contexts, namely (but not exclusively):

- 1) Agrarian Structure and Agricultural Policies, such as issues of family farming versus agribusiness (Altieri, 2009); agricultural policies and subsidies, such as the CAP in the EU or the impacts of global agricultural liberalization.

2) Sustainability and Environmental Crises, such as the impacts of climate change in rural areas, like desertification and biodiversity loss (Morton, 2007).

3) Rural Development and Social Exclusion, such as challenges of rural exodus and depopulation of rural areas (Shucksmith et al., 2009).

4) Food Sovereignty and Social Justice, such as movements for food sovereignty like La Via Campesina (Edelman et al., 2014).

5) Territorial Rights and Resistances, such as peasant and indigenous struggles for territorial and cultural rights (Borras, 2008).

6) Local Governance and Democratic Participation, such as participatory budgeting and community councils (Wampler, 2010).

By comparing European approaches, primarily focused on strengthening local governance and sustainability, with Latin American ones, where there is a greater emancipatory focus and struggle for civil, social, and territorial rights, the article highlights the potentialities and limitations of democratic innovations, in the specific context of rural issues, as tools for social and political transformation through democratic and participatory institutions or processes, which can contribute to more just, cohesive, and sustainable rural societies and communities.

Thus, the study seeks to answer the following research questions: (1) How do DIs manifest in rural areas and/or on rural issues in Europe and Latin America? (2) What are the main differences in motivations and socio-political contexts shaping these innovations in each region? (3) In what ways can DIs contribute to social and political transformation in rural contexts?

To answer these questions, the specific objectives of the study include: (1) Investigating how DIs manifest in rural areas and/or about rural issues in Europe and Latin America, considering their specificities in terms of implementation and participatory practices; (2) Analyzing the differences in motivations and socio-political contexts shaping DIs in each region, highlighting the historical, cultural, and institutional factors influencing these innovations; (3) Evaluating how DIs contribute to social and political transformations in rural contexts, exploring their impacts on strengthening citizenship, social justice, and the sustainability of democracies. In this sense, the study aims to demonstrate that DIs, despite their transformative potential, are deeply influenced by political contexts, contributing to the literature by emphasizing the importance of recognizing local specificities, and thus geographical and territorial ones, in strengthening democracies.

As such, the study presents a detailed section on different defining perspectives of the rural in European and Latin American contexts, addressing historical, cultural, and socio-economic differences. After presenting the methodology used for constructing the databases and the comparative analysis of DI cases in the two regions, the article develops an empirical analysis, first more descriptive and then more analytical, organizing the results into three main themes that emerged from the qualitative analysis of DI cases for each region: rural development, environmental sustainability, and local governance in Europe; and territorial rights, food sovereignty, and social justice in Latin America. This thematic distinction supports the central hypothesis

of the study that, while in Europe the rural is primarily approached in terms of rural/territorial development, in Latin America it is more frequently considered within the scope of rights and social justice. The final discussion articulates the results considering these thematic issues, illustrating them with a selection of specific cases, highlighting the different regional priorities and the impacts of democratic innovations.

Literature review

Democratic Innovations in the context of contemporary crises

The world faces multiple crises (Lawrence et al., 2024), recently intensified by the resilience of post-pandemic capitalism (Nelson, 2020), that is, the structural fragilities of capitalism revealed by the pandemic – from the vulnerability of global supply chains to the impacts of neoliberal policies on health systems – while exacerbating the inequalities inherent to the system, deepening the inequalities embedded in the relations of production and reproduction that characterize the Global North-Global South divide (Stevano et al., 2021).

In this context, DIs seem to emerge as important tools for revitalizing democratic decision-making through greater citizen participation with the potential for more effective responses to current political myopia (Smith, 2021). Designed to address the inherent deficiencies of traditional governance models, these innovations provide new

avenues for citizen engagement in public affairs, thus attempting to mitigate democratic deficits (Geissel & Joas, 2013; Warren, 2017). Consequently, DIs are increasingly recognized for their potential to deepen democracy (Elstub & Escobar, 2019), promoting inclusivity and responsiveness, and aiming to bridge the gap between citizens and policymakers, enabling greater citizen participation in political and decision-making processes (Dryzek et al., 2019).

However, the effectiveness of DIs in achieving substantial impact remains a topic of debate. Empirical studies indicate that, although DIs have been implemented in various contexts, their success in improving democratic quality is inconsistent (Jacquet, 2017; Parry, Curato e Dryzek, 2024). In Latin America, for example, most DIs occur at the local level and involve limited participation, with only a small fraction resulting in significant political outcomes (Pogrebinschi, 2023). This reflects the challenges DIs face in attempting to increase citizen participation and achieve sustainable policy impacts. Moreover, the lack of formalization and mandatory adoption often restricts the potential of these innovations to effect political change, as evidenced in cases where DIs fail to achieve desired outcomes due to insufficient legislative or constitutional support (Ibid.).

Erik Olin Wright's (2010) framework of "Real Utopias" offers a valuable theoretical perspective for analyzing these innovations. Wright emphasizes democratic equality and the pluralism of emancipatory alternatives as key elements in contesting capitalist structures and promoting sustainable forms of social

organization (Wright, 2010). DIs have the potential to align with this vision by promoting participatory mechanisms that challenge existing hierarchies while empowering marginalized communities. For example, participatory budgeting, first implemented in Porto Alegre (Menegat, 2002), exemplifies how direct citizen involvement in budgetary decisions can increase social equity (Souza, 2001; Cabannes, 2004), thus serving as an experimental space for realizing elements of "Real Utopias." Although DIs possess transformative potential, their effectiveness depends on multiple factors, including the institutional context (Harris, 2019; OECD, 2020), the level of citizen involvement (Jacquet, 2017), and the political commitment to integrate citizen contributions into decision-making processes (Pillet et al., 2022).

In summary, by incorporating the concepts of democratic equality and pluralism into the analysis of DIs, we can better understand the conditions under which these innovations can contribute to a more sustainable and equitable future. However, their impact depends on careful design, effective implementation, and the existence of favorable political contexts and conditions, namely institutional openness to participation, consistent political support, and inclusive process design (Smith, 2024), which can be hindered by a lack of resources and/or responsiveness from public administration (Opitz, 2024).

In the context of this work, where the rural is the main focus, it is important to highlight two points before proceeding. First, to clarify that we assume the incorporation of

DIs into the public policy cycle as essential to ensure citizen participation, that is, a central position in the idea of governance oriented by democracy of Bua and Bussu (2021). These authors emphasize the importance of creating participatory spaces where citizens play an active role in policy formulation, reinforcing democratic legitimacy and promoting systemic changes. This is an important argument in what we will see about the rural in Europe and citizen participation in that context.

Simultaneously, and second, Della Porta and Felicetti (2022) underline the fundamental link between social movements and DIs, illustrating how grassroots activism drives institutional change by demanding more inclusive and democratic governance. These authors argue that social movements often create "claimed spaces" for participation, challenging traditional power structures and promoting democratic innovation from the ground up. In turn, this is an important argument in considering the rural in Latin America and related DIs.

The Rural in Europe: a brief review and theoretical perspectives

The concept of 'rural' in Europe is marked by a historical tension between traditional and modern interpretations, reflecting the continent's economic, social, and cultural transformations. Authors like Williams (1973) approach the rural as a cultural construction that often idealizes bucolic landscapes and communal ways of life, contrasting them with industrialization and

the urban. Williams argues that this romantic conception ignores the inequalities and conflicts that also define the rural. From the 1990s, scholars like Halfacree (1993) emphasize the plurality of rural experiences and introduce the idea of the rural as a socio-spatial representation. In turn, Woods (2011) highlights the role of globalization and European policies, such as the CAP, in redefining the European rural space as a place of production, leisure, and environmental conservation.

The CAP, a cornerstone of EU agricultural policy since 1962, has historically aimed to increase agricultural productivity, ensure a fair standard of living for farmers, stabilize markets, and ensure the availability of supplies at reasonable prices (Heyl et al., 2020). It has evolved to incorporate broader rural development objectives, including environmental sustainability, rural tourism, and the diversification of rural economies. In terms of citizen participation and interest groups in shaping policies aimed at rural development, the CAP introduced the Leader program in 1991, which created funds to support local communities. Scientific evaluations indicate that it is especially in the context of rural tourism that Leader measures have had a measurable quantitative effect on rural development through employment, marketing, and infrastructure, but the long-term effectiveness and efficiency of the measure are unclear (Ballesteros and Hernández Hernández, 2017). The CAP has been criticized for various reasons. First, market distortions with subsidies

favoring large landowners and agricultural companies, harming small farmers and the objective of equity (McGiffen, 2005; Oxfam, 2002). Environmental measures are seen as insufficient to promote sustainable practices (Bureau and Mahé, 2008), and subsidies harm developing country markets by unfairly competing with local producers (Oxfam, 2002). Additionally, the CAP focuses excessively on agricultural production, neglecting broader rural development and the diversified needs of rural communities (OECD, 2006).

More recently, the European Coordination Via Campesina (ECVC, 2021) criticized the EU's 'Farm to Fork' (F2F) strategy for lacking practical measures to ensure the inclusion of small and medium-sized farmers, fearing that the strategy may ultimately reinforce the existing favoritism towards large agricultural companies in the CAP. The ECVC argues that the F2F strategy is inconsistent with other EU policies, such as trade agreements that harm sustainable agriculture by promoting industrial agricultural models. The organization advocates for a more comprehensive review of the CAP to align with the objectives of the F2F strategy, emphasizing the need for support for local markets, fairer pricing systems, and stronger protections for human, social, and labor rights. However, defining the rural in its modern conceptualization within the EU space implies a critical approach to its territorial and social impacts that invariably also shape and mold approaches and conceptions of the rural. Especially regarding public policy instruments

directed at this "space" and the territories consigned therein, as well as the populations that inhabit them.

Thus, rurality in Europe is a multifaceted concept that goes beyond simplistic associations with economic decline or exclusively agricultural landscapes, as contemporary understanding of rurality recognizes that being rural does not necessarily mean being agricultural (Murdoch and Marsden, 1996; Figueiredo, 2011). Moreover, rural areas have become increasingly diversified, with the growth of tertiary sector activities, particularly those related to agritourism, highlighting the growing role of non-agricultural sectors in rural economies (Fonte and Papadopoulos, 2010). This change underscores the importance of agricultural policies in influencing the structure and sustainability of rural economies, while recognizing the need to integrate agricultural development with broader economic and territorial strategies.

However, these areas also face significant challenges due to deterritorialization, where global market pressures threaten to override traditional practices, leading to the homogenization of production systems and the erosion of local distinctiveness (Morgan et al., 2006). This tension between locality and deterritorialization underscores the contested nature of rural spaces, where maintaining local identity and cultural heritage is a constant struggle. To address these challenges, the active involvement of local actors, governance structures, and communities in preserving the unique characteristics of rural areas is crucial.

The rural in Latin America: a brief review and theoretical perspectives

In Latin America, the rural is profoundly shaped by colonial dynamics, agrarian struggles, and popular resistance. Martins (2010) explores the historical construction of the peasantry, highlighting the role of land tenure structures and latifundia in shaping rural inequalities. He also addresses forms of peasant resistance, such as land occupations and agrarian reform movements. The region's history of colonization, inequality, and social movements has shaped a distinct rural narrative, where the struggle for land ownership and access to resources remains central. Movements such as the Landless Workers' Movement (MST) in Brazil exemplify the fight for agrarian reform and equitable distribution of agricultural resources (Carter, 2015), reinforcing how the concept of 'rural' is intertwined with issues of land rights and food sovereignty (Merino, 2020).

From the 2000s onwards, authors such as Escobar (2008) have addressed the notion of "territorialities in dispute", analyzing the impact of large-scale extraction projects and agribusiness. Escobar proposes a post-developmental reading, emphasizing the importance of local knowledge and community autonomy in the face of the neoliberal model. Food sovereignty, a concept championed by peasant organizations like La Vía Campesina, stresses the right of people to define their own agricultural and food policies. This concept prioritizes local food systems, agroecology, and the empowerment of rural communities,

strongly contrasting with the industrialized, export-oriented models frequently observed in European agricultural policy (Borras, 2023).

Latin America's rural areas are also characterized by a rich diversity of Indigenous cultures and traditional knowledge systems (Altieri, 1992). These perspectives often highlight a harmonious relationship with nature, sustainable land-use practices, and community governance (Field, 2001). The recognition and integration of these cultural elements into rural development policies are crucial in many Latin American countries, reflecting a broader understanding of rural spaces that includes cultural and social dimensions.

The rural has also been conceptualized, particularly in the Global South, through the intersection of climate change and agrarian studies. Leff (1986) highlights the rural as a space of socio-environmental conflicts, where hegemonic and alternative rationalities collide. More recently, studies have pointed out how climate change exacerbates socio-economic inequalities in rural areas, particularly affecting marginalized groups such as peasants and rural workers (Scoones et al., 2024). These studies critique the capitalist dynamics that drive environmental degradation and emphasize how these impacts are distributed unequally, often disproportionately affecting rural communities.

This theoretical-empirical perspective examines changes in rural class structures under neoliberalism – specifically, old and new forms of extractivism and the exploitation of rights and resources (Wolford et al., 2024) –

while questioning the potential for agrarian struggles as traditional peasantries give way to more diverse rural working populations. It also critiques technocratic policy responses, such as climate finance and carbon offsetting, which often ignore local knowledge and its complexities, instead blaming traditional practices such as slash-and-burn agriculture and pastoralism.

The scholars within this perspective (Rosset and Altieri, 2017; Scoones et al., 2017; Borras, 2023) argue for a deeper understanding of how global capitalist relations intersect with local environmental conditions, emphasizing that solutions must go beyond technical fixes to address the systemic inequalities underpinning both climate change and mitigation strategies. They also call for future research to integrate local histories with broader global environmental changes, advocating for transformative approaches that genuinely address the political-economic roots of climate crises based on two theoretical axes.

First, a theoretical axis that can be termed "emancipatory rural politics" (Scoones et al., 2017). This axis analyzes the rise of authoritarian populism in rural areas, highlighting how rural transformations contribute to and are shaped by political movements that apply processes of coercion and consensus, alongside populist initiatives, to enforce extractivist resource exploitation for rent-seeking purposes (Soyer and Barbosa Jr., 2020). The authors propose the 'Emancipatory Rural Politics Initiative' as a global research and action agenda aimed at

understanding and countering these trends. They emphasize the need for alternative political strategies that promote social justice and sustainable development, grounded in local knowledge and experiences.

Second, a theoretical axis aimed at transforming agrarian policies and knowledge systems (Rosset and Altieri, 2017; Borras, 2023). This axis focuses on La Vía Campesina, an international movement advocating for food sovereignty, agrarian reform, and social justice. It explores how the movement challenges the dominant agricultural model, driven by neoliberal and corporate interests, by promoting agroecological practices and the rights of small-scale farmers. La Vía Campesina's strategies include mobilizing local and global networks, political advocacy, and fostering knowledge exchange among farmers. The movement's emphasis on grassroots participation and the integration of diverse cultural perspectives is highlighted as a key factor in its resilience and impact. Furthermore, the movement seeks to challenge market-based neoliberal approaches that dominate global food policy and trade, advocating for more equitable and sustainable forms of food production and distribution.

Additionally, and more recently, research has focused on the intersection of food sovereignty and the Covid-19 pandemic, presenting it as a critical moment for global food systems and calling for a reassessment of food production, distribution, and consumption practices (Bjørkhaug et al., 2023).

Methodology

The methodology for the comparative analysis of cases of Deliberative Innovations (DIs) in rural areas in Europe and Latin America followed two main steps. The first step involved the collection and compilation of data on these DIs using two distinct databases. The database for European cases was built from open-access sources, including Participedia, the OECD, and Knoxa, each contributing relevant cases of DIs in the European context (Falanga et al., 2024), covering the period from the late 1970s to the present. Cases were selected and filtered based on keywords such as 'rural', 'countryside', 'agrarian', 'agriculture', 'land', and 'food', resulting in 59 cases from 11 European countries, all related to rural themes.

The database for Latin America was created using the Latinno¹ platform, which compiles detailed information on DIs across 18 Latin American countries. The same search criteria were applied to identify relevant cases, yielding 212 cases related to rural themes, which took place between 1990 and 2020.

Both databases included descriptive information, such as country, start and end date of the case, level of governance (local, regional, or national), and the entity leading the process (governmental, private, or civic organization). Additionally, cases were coded according to analytical dimensions, such as the policy intervention area (e.g., agriculture, environment, development) and the stage of

the public policy cycle (problem identification, policy formulation, implementation, or evaluation). Each case was also categorized according to a DI type, namely mini-public, participatory budgeting, and a broader category labeled participatory/collaborative governance. A subcategory of digital participation was also included, given that—especially after the pandemic—participatory processes increasingly relied on digital tools. This classification follows a recent and comprehensive literature review on DIs (Falanga et al., 2024).

The second step involved a qualitative analysis of the case descriptions, using MAXQDA content analysis software, which allowed for the examination of term frequency and their relationships with the analytical dimension of policy intervention areas. The analysis determined that, in Europe, DIs related to rural areas tend to emphasize rural development, environmental sustainability, and local governance, whereas in Latin America, innovations reflect a stronger focus on territorial rights, food sovereignty, and social justice.

Finally, the third step involved selecting 10 specific cases (five from each database) to illustrate and enrich the thematic analysis, applying the “cogitative” and “critical” selection criteria as proposed by Dryzek (2023). Cogitative examples were used to reflect on arguments and derive general conclusions, while critical examples were selected to challenge or refute existing perspectives, demonstrating the complexity of arguments or highlighting their limitations.

Findings

Democratic Innovations in rural areas: comparative indicators between Europe and Latin America

After conducting a content analysis of the descriptions of DI cases from each database, it became clear that the differences in focus between Europe and Latin America are evident. Europe emphasizes climate change, sustainable agricultural practices, democratic processes, and local governance, alongside urban and rural development. In contrast, cases in Latin America focus on poverty reduction, food sovereignty, cultural identity, the integration of ethnic groups, and the empowerment of Indigenous communities, suggesting a broader approach that integrates economic, social, and cultural dimensions, with a focus on basic needs and community-driven initiatives.

Specific patterns in Europe include structured assemblies and panels focused on future sustainability and agricultural practices, participatory approaches to budget allocation and decision-making, and collaborative efforts in urban and regional development. In Latin America, initiatives focus on food availability, poverty reduction, transparency in economic investment processes, ethnic group integration, cultural heritage preservation, social cohesion, and the development of rural and Indigenous communities.

In sum, while both European and Latin American DIs demonstrate a strong commitment to rural development and citizen

participation, their approaches reflect different regional priorities and contexts. Europe tends to emphasize structured participatory processes and sustainability, whereas Latin America focuses more on human development, food sovereignty, and cultural integration.

Regional specificities and differences

The two datasets on rural DIs in Europe and Latin America provide an important contrast in the distribution and focus of democratic practices, reflecting different regional priorities and contexts.

The European dataset reveals a dominance of mini-publics, which account for 64.4% of cases. This suggests a strong emphasis on deliberative democracy in European rural areas, where small-scale, face-to-face democratic processes may be more practical and effective.

One relevant example of the use of deliberative processes in a rural context is the "Wallonia Citizens' Panel on the EU Common Agricultural Policy" in Belgium (2006). This was a regional governance initiative led by the European Commission, falling under the policy formulation phase, focusing on agriculture, forestry, fisheries, and mining. The citizens' panel aimed to engage the public directly in shaping policies related to rural and agricultural regions, addressing the gap between EU policies and its citizens. The Wallonia panel, selected to ensure diverse representation, convened over three weekends to develop

recommendations through discussions and expert hearings. These recommendations, validated by panel members, were forwarded to regional authorities and contributed to broader European panel discussions, including ten representatives from this region of Western Europe (Vrydagh et al., 2021).

Still in Europe, another notable mini-public is the "Future of Rural Areas" deliberative forum in Rhône-Alpes, France (2006). Conducted by the regional government, this forum focused on identifying issues related to rural development. The government's leadership in this case reflects a decentralized policymaking approach, where rural development concerns are directly addressed through citizen participation, allowing for better policy adaptation to local needs.

More recently, in 2019, Austria established the "Citizens' Council on the Future of Agriculture" in Vorarlberg, operating at the regional level and led by the local government through the Office for Volunteering and Participation. This case focused on identifying problems in the agricultural sector, promoting citizen engagement in agriculture and sustainability issues. It stands out for its emphasis on direct citizen participation in shaping policies that impact rural development and environmental sustainability.

In Southern Europe, two notable cases include the "Municipal Meeting on Landscape in Tuscany" (Italy, 2010) and the "Gipuzkoa Citizens' Council" (Spain, 2022). The Tuscany initiative, led by the Regional Government of Tuscany, focused on environmental and landscape

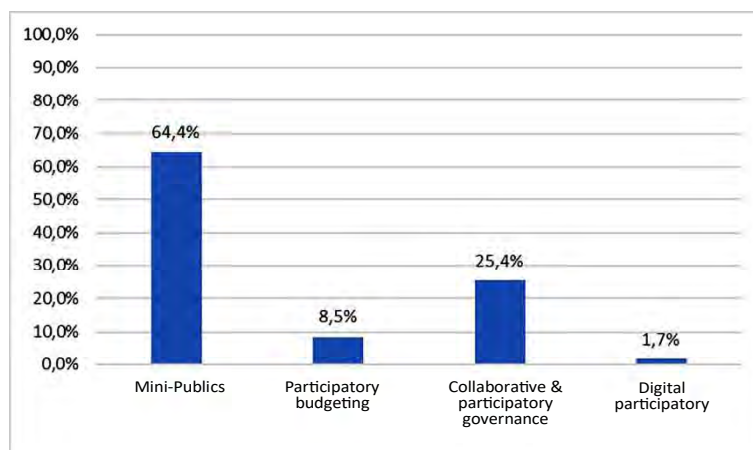
issues, emphasizing the importance of citizen participation in the formulation of inclusive and effective environmental policies, ensuring that local concerns are integrated into development strategies. Meanwhile, the Gipuzkoa case, led by the Provincial Council, addressed areas such as agriculture, forestry, fisheries, and mining, demonstrating a commitment to sustainable resource management and transparency in local governance.

While participatory and collaborative governance also plays a significant role, it is far less dominant than in Latin America, constituting 25.4% of cases. Participatory budgeting (8.5%) and digital participation (1.7%) are present but remain minor components of the overall landscape, indicating a more diversified approach to democratic innovations, albeit with a clear preference for mini-publics.

The South American database is heavily skewed towards participatory and collaborative governance, which accounts for more than 90% of recorded cases (93.8%). This overwhelming majority suggests that Latin American democracies are strongly committed to governance structures that emphasize collaborative processes, likely due to the region's focus on inclusion and grassroots engagement in governance.

From the dataset collected for this analysis, some notable examples of participatory and collaborative governance in rural areas stand out. The "Ejidal Assembly" in Mexico, in operation since 1992, promotes the protection of community land rights and the management of communal lands, involving Indigenous communities and local farmers in the administration of their territories to

Figure 1 – Distribution of cases by type of democratic innovation in Europe (%) – 1994-2023



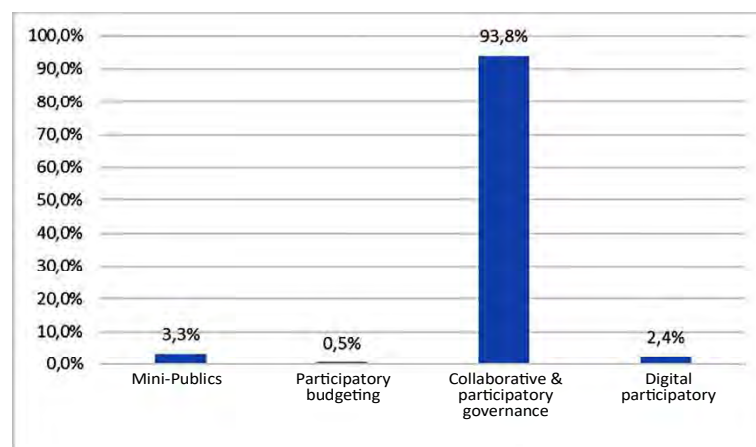
Source: author's. N= 59

ensure social justice and inclusion in land-use decision-making. Between 2001 and 2016, the “Indigenous Land Management Plans” in Brazil, led by the Kanindé Association for Ethno-Environmental Defense, stood out for their participatory and inclusive approach, integrating Indigenous communities in the management of their territories and environmental conservation, reinforcing community autonomy and territorial rights. In Ecuador, the “Food Security Workshops” (2010–2012) combined efforts from local governments, the national government, and Episcopal Conferences to formulate policies that strengthened food security, promoting sustainable agricultural practices and more equitable and resilient food systems. In Venezuela, the “Zamorano Funds” in operation since 2002, support local food production through cooperative

funds, empowering farmers and encouraging sustainable agricultural practices, benefiting both communities and the environment. Finally, the “Campesino University Unicam” created in Argentina in 2008 and led by social movements such as the Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase), uses education as a tool for empowerment and social justice, promoting knowledge and practices that strengthen the autonomy of peasants and their participation in regional governance.

The remaining categories, mini-publics (3.3%), digital participation (2.4%), and participatory budgeting (0.5%), represent only a small fraction of the dataset. This distribution highlights an underutilization or lower prevalence of other democratic innovations compared to collaborative governance. However, it is important to note that, regarding

Figure 2 – Distribution of cases by type of democratic innovation in Latin America (%) – 1964-2020



Source: author's. N= 211

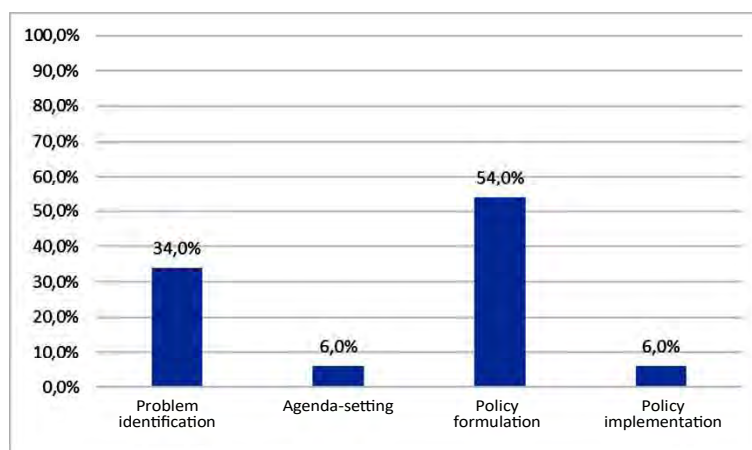
participatory budgeting, which is known to have a strong connection to the Latin American continent (Ganuza & Baiocchi, 2012), where it actually originated, its low representation in the collected cases may be related to the limited use of this innovation in rural areas and/or on rural issues, given that the literature also indicates its predominant presence in urban contexts (Cabannes, 2015).

The striking differences between the datasets highlight contrasting priorities and democratic practices in Latin America and Europe. Mini-publics, which are relatively rare in the Latin American dataset but dominant in Europe, suggest that rural areas in Europe favor deliberative democratic processes that engage citizens in smaller and more controlled settings. On the other hand, participatory

and collaborative governance, which is overwhelmingly prevalent in Latin America, reflects a regional emphasis on broader governance mechanisms with more diverse institutional designs, sometimes spontaneous and less structured, aiming to integrate a wide range of voices into decision-making processes.

Precisely regarding decision-making processes, and more broadly, the different stages in the public policy cycle, there are considerable differences in the analysis of the results from the two datasets. In Europe, the data show a predominance in the "Problem Identification" and "Policy Formulation" stages, with a substantial emphasis on the latter. This suggests that DIs in Europe are primarily concentrated in the early stages of

Figure 3 – Distribution of cases by stage in the policy cycle in Europe (%)² – 1994-2023



Source: author's. N= 50³

the policy cycle, where there is more room for deliberation and direct citizen influence over the content and shape of policies. On the other hand, "Policy Implementation" and "Policy Evaluation" show very low numbers, indicating a lower level of attention to these phases in the European context.

In contrast, the Latin American database demonstrates a more balanced distribution across the stages of the policy cycle, with a slight emphasis on "Policy Implementation" and "Policy Evaluation." This reflects a more pragmatic and execution-oriented approach, consistent with the regional focus on Participatory and Collaborative Governance, which prioritizes the continuous integration of citizens and other actors in the implementation and evaluation of public policies.

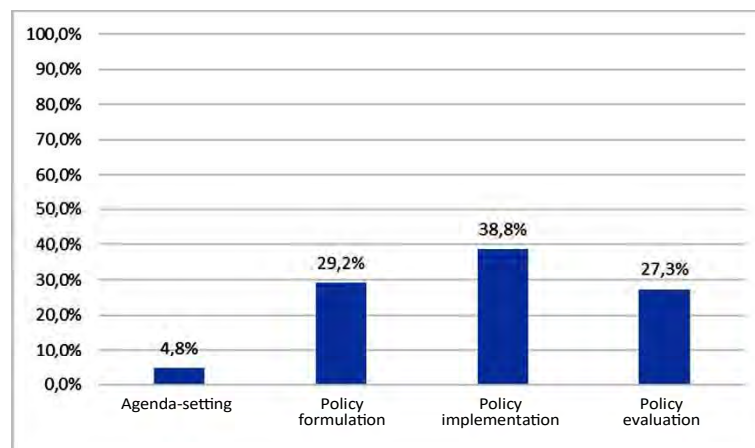
These differences seem to indicate that democratic innovations in rural areas in Europe tend to emphasize deliberation and policy formulation, while in Latin America there is a stronger focus on ensuring that policies are implemented and monitored.

Thematic analysis

Democratic Innovations and rural areas in Europe

The first theme, local governance, focuses on decision-making processes at the local level. It includes cases where residents engage in democratic processes to allocate budgets, make decisions, and improve local governance. The emphasis is on participatory approaches that empower local communities and involve them in democratic decision-making.

Figure 4 – Distribution of cases by stage in the policy cycle in Latin America (%)⁴ – 1964-2020



Source: author's. N= 211

The second theme, rural development, includes cases related to the development of specific rural and urban-rural areas. It involves the planning and implementation of projects for market areas, downtown development, and other region-specific initiatives. These cases frequently present recommendations and collaborative efforts to improve infrastructure and local development.

The third theme, environmental sustainability, covers cases where citizens actively participate in discussions and decision-making processes related to climate change, agriculture, and rural development. These initiatives often involve public assemblies, mini-publics, and citizens' panels focused on the future of rural areas and sustainable agricultural practices.

From this thematic analysis, it is possible to observe that all cases in Europe address, in some way, rural development, environmental sustainability, and local governance. Returning to the examples highlighted above, the Wallonia

citizens' panel and the Rhône-Alpes mini-public are strongly focused on rural development, emphasizing the adaptation of agricultural and land-use policies to local realities. Both cases promote citizen participation in critical decision-making processes for rural development, seeking innovative solutions that consider the needs of local and regional communities. The Vorarlberg citizens' council and the municipal meeting on landscape in Tuscany stand out for their emphasis on environmental sustainability. In Vorarlberg, citizen engagement in identifying agricultural issues reflects a concern with sustainable agricultural practices and environmental preservation. Similarly, the municipal meeting in Tuscany focuses on environmental management and landscape protection, promoting significant citizen participation in environmental policymaking. Meanwhile, the Gipuzkoa citizens' council is a clear example of local governance in action, where citizen involvement is central to regional policymaking. This case reflects a commitment

Chart 1 – Most prominent themes in democratic innovations and rural areas in Europe

Theme	N	Characteristics
Local governance	38	Cases emphasizing citizen participation, strengthening local governance capacities, decentralization, and community engagement in decision-making processes.
Rural development	13	Cases focused on economic initiatives and activities promoting rural development, including agriculture, rural economy, and local businesses.
Environmental sustainability	8	Cases involving practices and policies aimed at environmental sustainability, natural resource protection, biodiversity, and climate change mitigation.

Source: author's, 2024.

to participatory governance, promoting inclusion and transparency in decision-making processes and ensuring that regional policies are more responsive to local needs.

In conclusion, each of these cases represents a facet of rural democratic innovations in Europe, with an emphasis on rural development, environmental sustainability, and local governance. These examples demonstrate how different contexts and needs can be addressed through inclusive governance practices that promote citizen participation and accountability in decision-making.

Democratic innovations and rural areas in Latin America

The first theme, social justice, revolves around cultural and social aspects, including the integration of ethnic groups, the preservation of cultural heritage, and social organization within rural communities. These cases emphasize the

importance of cultural identity, social cohesion, and the role of councils or social groups in maintaining community integrity.

The second theme, social and territorial rights, focuses on empowering local communities, particularly Indigenous groups. The focus is on national programs and initiatives that support social development, community representation, and the active involvement of various organizations in promoting sustainable rural development.

The third theme, food sovereignty, concerns initiatives related to food sovereignty, poverty reduction, socioeconomic investment, and transparency in funding. These cases address issues such as ensuring food availability by proposing an alternative vision of agro-food production and associated social reproduction, based on the principles of peasant autonomy and family farming, reducing economic disparities, and promoting the transparent use of resources to improve rural development.

Chart 2 – Most prominent themes in democratic innovations and rural areas in Latin America

Theme	N	Characteristics
Social justice	112	Cases emphasizing social justice, equal opportunities, social and economic inclusion, and the reduction of poverty and inequalities.
Social and territorial rights	54	Cases focusing on the protection and promotion of human, civil, and territorial rights, including the rights of Indigenous populations and land access.
Food sovereignty	46	Cases addressing food security, sustainable agricultural practices, and the right of communities to control their own food and agricultural production.

Fonte: elaboração dos autores em 2024.

In summary, the themes highlight efforts to address food sovereignty, economic investment, and poverty reduction; promote cultural heritage, social cohesion, and ethnic group integration; and foster rural development, community representation, and Indigenous empowerment.

Each of the specific DI cases in Latin America highlighted earlier represents different thematic dimensions, reflecting various efforts in promoting land rights, food sovereignty, and social justice. While the Ejidal Assembly in Mexico and the Indigenous Land Management Plans in Brazil stand out for defending territorial rights and social inclusion of Indigenous communities, the Food Security Workshops in Ecuador and the Zamorano Funds in Venezuela reinforce the importance of food sovereignty and local participation in policymaking. The Campesino University UNICAM, in turn, emphasizes social justice through education and the strengthening of rural communities. Together, these cases offer a diverse panorama of how different contexts and needs in the region are addressed through innovative governance practices and citizen participation.

Conclusion

In summary, our study reveals that rural democratic innovations in the European context tend to emphasize strengthening local governance, sustainable development, and citizen participation in deliberative political processes, remaining within existing political structures. In contrast, in Latin America, these democratic innovations take on a more politicized role, focusing on territorial rights,

food sovereignty, and social justice, reflecting a more transformative use of the rural as a space of political and social resistance. This difference underscores the importance of considering local and contextual specificities when assessing the impact of democratic innovations.

The study demonstrates that rural democratic innovations hold significant potential for promoting social and political change, but their effectiveness depends heavily on the geographical, cultural, and political contexts in which they are implemented. By recognizing these differences, policymakers and researchers can develop more specific and inclusive approaches, leveraging the transformative potential of these practices to strengthen democracy and promote social justice in rural spaces.

The authors also acknowledge methodological limitations, such as potential biases arising from differences in data collection and reporting standards between countries and the impact of language barriers, given that much of the material is available only in English. These limitations may lead to underrepresentation in certain DI categories, such as participatory budgeting, which appears less frequently in the analyzed databases compared to the existing literature.

Finally, future research should explore how rural democratic innovations can be adapted to maximize their impact in varied contexts, considering factors such as cultural diversity, local power dynamics, and institutional barriers. Additional studies could examine the role of these innovations in promoting new forms of governance and sustainable development in rural areas, as well as the effectiveness of these practices in reducing social and economic inequalities.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2056-4263>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
jose.ribeiro@ics.ulisboa.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5523-6817>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
joao.moniz@ics.ulisboa.pt

Acknowledgments

The authors would like to thank to the European Research Executive Agency (i.e., REA) for the funding for this research through the Horizon European Programme (project INCITE-DEM, grant agreement 101094258).

Notes

- (1) Data available here: <https://www.latinno.net/en/>
- (2) No examples of DIs falling under the category of "Policy Evaluation" were found in the data collection for Europe.
- (3) The n in Figure 3 differs from that in Figure 1 due to the lack of available information allowing for the coding of DIs in Europe by stage in the public policy cycle.
- (4) No examples of DIs falling under the category of "Problem Identification" were found in the data collection for Latin America.

References

- ALTIERI, M. A. (1992). Sustainable agricultural development in Latin America: exploring the possibilities. *Agriculture, Ecosystems & Environment*. Amsterdam, v. 39, n. 1-2, pp. 1-21.
- _____. (2009). Agroecology, small farms, and food sovereignty. *Monthly Review*, v. 61, n. 3, pp. 102-113.
- BÄCHTIGER, A.; DRYZEK, J. S.; MANSBRIDGE, J.; WARREN, M. E. (2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- BARHAM, E. (2003). Translating terroir: the global challenge of French AOC labeling. *Journal of Rural Studies*. Nova York, v. 19, pp. 127-138.
- BILLEN, G.; AGUILERA, E.; EINARSSON, R.; GARNIER, J.; GINGRICH, S.; GRIZZETTI, B.; SANZ-COBENA, A. (2024). Beyond the farm to fork strategy: methodology for designing a European agro-ecological future. *Science of the Total Environment*. Nova York, v. 908, p. 168160.
- BJØRKHAUG, H.; BÜKE, A.; RIBEIRO, J. D.; SIPPEL, S. R. (2023). The food system in the (post-)pandemic world: disruptions, vulnerability, resilience, and alternatives - 1. *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. Paris, v. 29, n. 2, pp. 35-37.
- BORRAS, S. M. (2008). La Vía Campesina and its global campaign for agrarian reform. *Journal of Agrarian Change*, v. 8, n. 2-3, pp. 258-289.
- _____. (2023). La Via Campesina – transforming agrarian and knowledge politics, and co-constructing a field: a laudatio. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 50, n. 2, pp. 691-724.
- BUA, A.; BUSSU, S. (2021). Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research*. Londres, v. 60, n. 3, pp. 716-737.
- BUREAU, J.-C.; MAHÉ, L.-P. (2008). *CAP Reform Beyond 2013: an idea for a longer view*. Notre Europe. Retrieved from <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/capreformbeyond2013-bureaumahe-ne-dec08-1.pdf>.
- CABANNES, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*. Londres, v. 16, n. 1, pp. 27-46.
- _____. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, v. 27, n. 1, pp. 257-284.
- CARTER, M. (org.) (2015). *Challenging social inequality: the landless rural workers movement and agrarian reform in Brazil*. Durham, Duke University Press.
- CARTY, R. K.; BLAIS, A.; FOURNIER, P. (2008). "When citizens choose to reform smp: the British Columbia citizens' assembly on electoral reform". In: BLAIS, A. *To keep or to change first past the post?* Oxford, Oxford University Press.
- DAVIS, D. E. (1999). The power of distance: Re-theorizing social movements in Latin America. *Theory and Society*, v. 28, pp. 585-638.
- DELLA PORTA, D.; FELICETTI, A. (2022). Innovating democracy against democratic stress in Europe: Social movements and democratic experiments. *Representation*. Londres, v. 58, n. 1, pp. 67-84.
- DEERE, C. D.; ROYCE, F. S. (org.) (2009). *Rural social movements in Latin America: organizing for sustainable livelihoods*. Gainesville, University Press of Florida.

- DRYZEK, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2024). For example: How to use examples in political science. *American Political Science Review*, pp. 1-13.
- DRYZEK, J. S. et al. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*. Nova York, v. 363, n. 6432, pp. 1144-1146.
- EDELMAN, M. et al. (2014). Introduction: critical perspectives on food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 41, n. 6, pp. 911-931.
- ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (org.) (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- ESCOBAR, A. (2008). *Territories of difference: place, movements, life, redes*. Durham, Duke University Press.
- EUROPEAN COMMISSION (2022). *A long-term vision for the EU's rural areas: building the future of rural areas together*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/long-term-vision-rural-areas_en. Acesso em: 2 set 2024.
- ECVC – European Coordination Via Campesina (2021). *Farm to fork strategy: key messages from ECVC*. Retrieved from <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2021/03/2021-02-01-FINALE-EN-ECVC-documento-F2F-FR.pdf>.
- FALANGA, R. et al. (2024). Database and timeline on the history of participation and engagement (1.0) [Data set]. *Zenodo*. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10830077>.
- FERNANDES, B. M. (2013). Re-peasantization, resistance and subordination: the struggle for land and agrarian reform in Brazil. *Agrarian South: Journal of Political Economy*. Nova Delhi, v. 2, n. 3, pp. 269-289.
- _____. (2020). *Peasant movements in Latin America. Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford, Oxford University Press.
- FIELD, L. W. (1991). Tools for indigenous agricultural development in Latin America: an anthropologist's perspective. *Agriculture and Human Values*. Dordrecht, v. 8, n. 1-2, pp. 85-92.
- FIGUEIREDO, E. (coord.) (2011). *O rural plural. Olhar o presente, imaginar o futuro*. Castro Verde – Alentejo, 100Luz.
- FONTE, M.; PAPADOPOULOS, A. G. (org.) (2010). *Naming food after places: food relocalisation and knowledge dynamics in rural development*. Farnham, Ashgate Publishing Limited.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres, Verso.
- GANUZA, E.; BAIOCCHI, G. (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 8, n. 2. Disponível em: <https://doi.org/10.16997/jdd.142>.
- GEISSEL, B.; JOAS, M. (2013). *Participatory democratic innovations in Europe: improving the quality of democracy?* Opladen, Verlag Barbara Budrich.
- GHERGHINA, S.; MOKRE, M.; MIȘCOIU, S. (2021). Deliberative democracy, under-represented groups and inclusiveness in Europe. *Innovation: the European Journal of Social Science Research*. Londres, v. 34, n. 5, pp. 633-637.
- HALFACREE, K. (1993). Locality and social representation: Space, discourse and alternative definitions of the rural. *Journal of Rural Studies*, v. 9, n. 1, pp. 23-37.

- HARRIS, C. (2019). "Deliberative mini-publics: Defining and designing". In: ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (org.). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- HEYL, K.; DÖRING, T.; GARSKE, B.; STUBENRAUCH, J.; EKARDT, F. (2020). The common agricultural policy beyond 2020: a critical review in light of global environmental goals. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. Oxford, v. 30, n. 1, pp. 95-106.
- HIRSCH, C. (2017). Between resistance and negotiation: indigenous organizations and the Bolivian state in the case of TIPNIS. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 46, n. 4, pp. 811-830.
- JACQUET, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*. Londres, v. 56, n. 3, pp. 640-659.
- JACQUET, V.; RYAN, M.; VAN DER DOES, R. (org.) (2023). *The impacts of democratic innovations*. Colchester, ECPR Press.
- KAY, C. (2001). Reflections on rural violence in Latin America. *Third World Quarterly*. Londres, v. 22, n. 5, pp. 741-775.
- LAWRENCE, M.; HOMER-DIXON, T.; JANZWOOD, S.; ROCKSTÖM, J.; RENN, O.; DONGES, J. F. (2024). Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement. *Global Sustainability*. Londres, v. 7, p. e6.
- LEFF, E. (1986). *Ecología, capital y cultura: perspectivas latinoamericanas*. México, Siglo XXI Editores.
- LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. D. (2007). Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília, v. 45, n. 3, pp. 777-805.
- LOSEKANN, C. (2016). A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 20, pp. 121-164.
- MARTINS, J. S. (2010). *O cativo da terra*. São Paulo, Contexto.
- MCGIFFEN, S. P. (2005). *The European Union: a critical guide*. Londres, Pluto Press.
- MENEGAT, R. (2002). Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. *Environment and Urbanization*. Londres, v. 14, n. 2, pp. 181-206.
- MERINO, R. (2020). The geopolitics of food security and food sovereignty in Latin America: harmonizing competing visions or reinforcing extractive agriculture? *Geopolitics*. Londres, v. 27, n. 3.
- MORGAN, K.; MARSDEN, T.; MURDOCH, J. (2006). *Worlds of food: place, power and provenance in the food chain*. Oxford, Oxford University Press.
- MORTON, J. (2007). The impact of climate change on smallholder and subsistence agriculture. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 104, n. 50, pp. 19680-19685.
- MURDOCH, J.; MARSDEN, T. (1996). *Reconstituting rurality: Class, community and power in the countryside*. Londres, UCL Press.
- NELSON, A. (2020). Covid-19: capitalist and postcapitalist perspectives. *Human Geography*. Londres, v. 13, n. 3, pp. 305-309.
- OECD (2006). The new rural paradigm: policies and governance. *OECD Rural Policy Reviews*. Paris, OECD Publishing.
- _____. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave*. Paris, OECD Publishing.

- OPITZ, C. (2024). Democratic innovations administered: The organisational embeddedness of public administrators' attitudes towards participatory policy making. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 20, n. 1.
- PARRY, L. J.; CURATO, N.; DRYZEK, J. S. (2024). Governance of deliberative mini-publics: emerging consensus and divergent views. *Policy & Politics* (published online ahead of print 2024). Retrieved Feb 8, 2025, from <https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000043>.
- PILET, J.; BOL, D.; VITTORI, D.; PAULIS, E. (2022). Public support for deliberative citizens' assemblies selected through sortition: evidence from 15 countries. *European Journal of Political Research*, v. 62, n. 3, pp. 873-902.
- POGREBINSCHI, T. (2017). *Latinno Dataset*. Berlin, WZB.
- _____. (2023). *Innovating democracy? The means and ends of citizen participation in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROJAS-MARCHINI, F. (2023). The legal geographies of indigenous consultation and conservation law in Chile. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, pp. 1-29.
- ROSSET, P.; ALTIERI, M. A. (2017). *Agroecology: science and politics*. Rugby, Practical Action Publishing.
- SCOONES, I.; EDELMAN, M.; BORRAS, S. M.; HALL, R.; WOLFORD, W.; WHITE, B. (2017). Emancipatory rural politics: confronting authoritarian populism. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 45, n. 1, pp. 1-20.
- SCOONES, I.; BORRAS JR., S. M.; BAVISKAR, A.; EDELMAN, M.; PELUSO, N. L.; WOLFORD, W. (ed.) (2024). *Climate change and critical agrarian studies*. Londres/Nova York, Routledge.
- SHUCKSMITH, M.; THOMPSON, K. J.; ROBERTS, D. (ed.) (2005). *The CAP and the regions – the Territorial impact of the common agricultural policy*. Wallingford, CABI Publishing.
- SHUCKSMITH, M.; CAMERON, S.; MERRIDEW, T.; PICHLER, F. (2009). Urban-rural differences in quality of life across the European Union. *Regional Studies*, v. 43, n. 10, pp. 1275-1289.
- SILVA, D. S. D.; FIGUEIREDO, E.; EUSÉBIO, C.; CARNEIRO, M. J. (2016). The countryside is worth a thousand words – Portuguese representations on rural areas. *Journal of Rural Studies*. Londres, v. 44, pp. 77-88.
- SOBREIRO, T. S. (2015). Can urban migration contribute to rural resistance? Indigenous mobilization in the middle Rio Negro, Amazonas, Brazil. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 42, n. 6.
- SOYER, G.; BARBOSA JR., R. (2020). O extrativismo agrário do governo Bolsonaro a partir das relações estado-sociedade. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, pp. 522-554.
- SMITH, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (2021). *Can democracy safeguard the future?* Cambridge, Polity.
- SOUZA, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*. Londres, v. 13, n. 1, pp. 159-184.
- STEVANO, S.; FRANZ, T.; DAFERMOS, Y.; WAEYENBERGE, E. V. (2021). Covid-19 and crises of capitalism: intensifying inequalities and global responses. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'Études Du Développement*. Ottawa, v. 42, n. 1-2, pp. 1-17.
- TIRADO BALLESTEROS, J. G.; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. (2016). Assessing the impact of EU rural development programs on tourism. *Tourism Planning & Development*, v. 14, n. 2, pp. 149-166.

- VAN DER PLOEG, J. D.; LONG, A. (org.) (1994). *Born from within. Practice and perspective of endogenous rural development*. Assen, Van Gorcum.
- VELTMEYER, H. (2022). Extractivism and beyond. *The Extractive Industries and Society*. Amsterdam, v. 11, p. 101132.
- VRydAGH, J.; DEVILLERS, S.; TALUKDER, D.; JACQUET, V.; BOTTIN, J (2021). Les mini-publics en Belgique (2001-2018): expériences de panels citoyens délibératifs. *Courrier Hebdomadaire Du CRISP*. Bruxelles, v. 32, n. 2477-2478, pp. 5-72.
- WALSH, C.; ELKINK, J. A. (2021). The dissatisfied and the engaged: citizen support for citizens' assemblies and their willingness to participate. *Irish Political Studies*. Dublin, v. 36, n. 4, pp. 647-666.
- WAMPLER, B. (2010). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. Pensilvânia, Penn State University Press.
- WARREN, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, v. 3, n. 1, pp. 3-13.
- _____ (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*. Washington/D.C., v. 111, n. 1, pp. 39-53.
- WILLIAMS, R. (1973). *The country and the city*. Londres, Chatto & Windus.
- WINTER, M. (2003). Embeddedness, the new local food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies*. Londres, v. 19, pp. 23-32.
- WOLFORD, W. W.; WHITE, B.; SCOONES, I.; HALL, R.; EDELMAN, M.; BORRAS, S. M. (2024). Global land deals: what has been done, what has changed, and what's next? *The Journal of Peasant Studies*, pp.1-38.
- WOODS, M. (2011). *Rural*. Londres, Routledge.
- WRIGHT, E. O. (2010). *Envisioning real utopias*. Londres, Verso Books.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the authors themselves.

Received: September 10, 2024
Approved: January 2, 2025

O rural nas inovações democráticas: uma proposta comparativa América Latina-Europa

The Rural in democratic innovations:
a comparative proposal between Latin America and Europe

José Duarte RIBEIRO [I]
João MONIZ [II]

Resumo

Este artigo compara inovações democráticas (IDs) em áreas rurais da Europa e da América Latina, destacando diferenças em abordagens e motivações. Na Europa, as IDs se concentram no desenvolvimento rural, nas políticas ambientais e nas melhorias económicas locais, com foco no fortalecimento institucional e na sustentabilidade, sem desafiar o modelo político existente. Em contraste, na América Latina, o rural é um espaço de lutas emancipatórias, como a defesa de direitos indígenas e a soberania alimentar, sendo um campo de batalha por autonomia e justiça social. O artigo argumenta que, enquanto na Europa as IDs aprimoram políticas públicas, na América Latina elas desafiam noções estabelecidas de desenvolvimento e direitos, variando significativamente entre contextos sociopolíticos.

Palavras-chave: inovações democráticas; rural; participação cidadã; América Latina; Europa.

Abstract

This article compares democratic innovations (DIs) in rural areas of Europe and Latin America, highlighting differences in approaches and motivations. In Europe, DIs focus on rural development, environmental policies, and local economic improvements, emphasizing institutional strengthening and sustainability without challenging the existing political model. In contrast, in Latin America, the rural context is a space for emancipatory struggles, such as the defense of indigenous rights and food sovereignty, serving as a battleground for autonomy and social justice. The article argues that, while in Europe DIs improve public policies, in Latin America they challenge established notions of development and rights, varying significantly between different sociopolitical contexts.

Keywords: democratic innovations; Rural; citizen participation; Latin America; Europe.



Introdução

A conceptualização do “rural” nos contextos europeu e latino-americano reflete a particularidade de suas dimensões históricas, culturais e socioeconômicas. Na Europa, o “rural” é frequentemente interpretado em relação a políticas estruturadas no âmbito político da União Europeia (UE) – como os programas de desenvolvimento rural, a Política Agrícola Comum (PAC) (Shucksmith, Thompson e Roberts, 2005) e, mais recentemente, o *Green Deal Europeu*, que tem colocado o rural no âmbito da estratégia “Prado ao Prato” (*Farm to Fork* – F2F) da Comissão Europeia (Billen et al., 2024) – mas também por concepções e representações sociais que vão desde uma crise do rural produtivista até o pós-produtivismo do rural idílico e bucólico para fins de consumo turístico (Silva et al., 2016). Por seu turno, na América Latina, o rural é frequentemente politizado através do ativismo e dos movimentos sociais (Deere e Royce, 2009), marcado por uma distância do Estado (Davis, 1999), gerador até de violência (Kay, 2001), ligado à resistência do campesinato (Fernandes, 2020) que tem despoletado uma produção acadêmica que aborda questões como: as lutas pelo direito ao acesso à terra (Fernandes, 2013); a reforma agrária (Leite e Ávila, 2007); os direitos e a resistência das populações indígenas (Hirsch, 2017; Rojas-Marchini, 2023; Sobreiro, 2015); os desafios do extrativismo (Losekann, 2016; Veltmeyer, 2022); e o programa político focado na soberania alimentar (Edelman et al., 2014). Este artigo explora esse panorama de diferenças, com foco em como as distintas interpretações do “rural” influenciam as formas de participação cidadã e as inovações democráticas (IDs) em instâncias participativas

em contexto rural. Argumenta-se que tais interpretações não só têm impacto nessas práticas participativas, mas também refletem e reforçam concepções específicas do rural, enquanto se sublinha a centralidade do envolvimento cidadão na promoção de transformações significativas nesses diferentes contextos.

Por conseguinte, o presente estudo tem como objetivo explorar as IDs entendidas aqui como instituições ou processos que utilizam meios deliberativos e/ou participativos (Smith, 2009; Warren, 2009) para aumentar e diversificar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos (Elstub e Escobar, 2019; Pogrebinschi, 2023) com ênfase nas experiências da Europa e da América Latina a partir de uma ótica comparativa. Assim, o artigo visa identificar as diferenças nas abordagens e nas motivações subjacentes às IDs, destacando como as dinâmicas rurais são moldadas por distintos contextos sociopolíticos. Esta investigação sustenta-se numa análise empírica de casos de IDs compilados e codificados em bases de dados específicas para cada região: Participedia, OCDE e Knoa para a Europa, e Latinno (Pogrebinschi, 2017) para a América Latina.

A relevância deste estudo reside na sua capacidade de ampliar a compreensão sobre o papel das IDs sobre temas rurais e como estas podem variar substancialmente entre diferentes contextos geográficos. Por temas rurais, entendemos aqui uma ampla gama de temas que variam de acordo com o contexto geográfico, histórico e socioeconômico, nomeadamente (mas não exclusivamente):

1) *estrutura agrária e políticas agrícolas*, como questões de agricultura familiar *versus* agronegócio (Altieri, 2009); políticas agrícolas e subsídios, como a PAC na UE ou os impactos da liberalização agrícola global;

2) *sustentabilidade e crises ambientais*, como impactos das mudanças climáticas em áreas rurais, como desertificação e perda de biodiversidade (Morton, 2007);

3) *desenvolvimento rural e exclusão social*, como desafios do êxodo rural e do despovoamento de áreas rurais (Shucksmith et al., 2009);

4) *soberania alimentar e justiça social*, como movimentos pela soberania alimentar como o Via Campesina (Edelman et al., 2014);

5) *direitos territoriais e resistências*, como lutas camponesas e indígenas por direitos territoriais e culturais (Borras, 2008);

6) *governança local e participação democrática*, como orçamentos participativos e conselhos comunitários (Wampler, 2010).

Ao comparar as abordagens europeias, voltadas principalmente para o fortalecimento da governança local e da sustentabilidade, com as latino-americanas, onde há maior enfoque emancipatório e de luta por direitos civis, sociais e territoriais, o artigo evidencia as potencialidades e limitações das inovações democráticas, no contexto específico dos temas rurais, como ferramentas de transformação social e política, através de instituições ou processos democráticos e participativos que possam contribuir para sociedades e comunidades rurais mais justas, coesas e sustentáveis.

Dessa forma, o estudo busca responder às seguintes perguntas de pesquisa: (1) como as IDs se manifestam em áreas rurais e/ou sobre temas rurais na Europa e na América Latina?; (2) quais são as principais diferenças nas motivações e nos contextos sociopolíticos que moldam essas inovações em cada região?; e (3) de que maneira as IDs podem contribuir para a transformação social e política em contextos rurais?

Para responder a essas perguntas, os objetivos específicos do estudo incluem: (1) investigar como as IDs se manifestam em áreas rurais e em torno de temas rurais na Europa e na América Latina, considerando suas especificidades em termos de implementação e práticas participativas; (2) analisar as diferenças nas motivações e nos contextos sociopolíticos que moldam as IDs em cada região, com destaque para os fatores históricos, culturais e institucionais que influenciam essas inovações; e (3) avaliar de que maneira as IDs contribuem para transformações sociais e políticas em contextos rurais, explorando seus impactos no fortalecimento da cidadania, na justiça social e na sustentabilidade das democracias locais. Nesse sentido, o estudo visa demonstrar que as IDs, apesar de seu potencial transformador, são profundamente influenciadas pelos contextos políticos, contribuindo ainda para a literatura, ressaltando a importância de reconhecer as especificidades locais, e como tal geográficas e territoriais, no fortalecimento das democracias.

Como tal o estudo apresenta, em seguida, uma seção detalhada sobre diferentes perspectivas definidoras do rural nos contextos europeu e latino-americano, abordando as diferenças históricas, culturais e socioeconômicas. Após a apresentação da metodologia utilizada para a construção das bases de dados e a análise comparativa dos casos de IDs nas duas regiões, o artigo desenvolve uma análise empírica, primeiro mais descritiva e depois mais analítica, organizando os resultados em três temas principais, que surgiram da análise qualitativa dos casos de IDs, para cada região – desenvolvimento rural, sustentabilidade ambiental e governança local na Europa – e direitos territoriais, soberania alimentar e justiça social

na América Latina. Essa distinção por temas fundamenta a hipótese central do estudo de que, enquanto na Europa o rural é abordado principalmente em termos de desenvolvimento rural/territorial, na América Latina é mais frequentemente considerado no âmbito de direitos e justiça social. A discussão final articula os resultados à luz dessas questões temáticas, ilustrando-as com uma seleção de casos específicos, realçando as diferentes prioridades regionais e os impactos das inovações democráticas.

Revisão da literatura

Inovações democráticas no contexto das crises contemporâneas

O mundo enfrenta múltiplas crises (Lawrence et al., 2024), recentemente intensificadas pela resiliência do capitalismo pós-pandêmico (Nelson, 2020), isto é, as fragilidades estruturais do capitalismo reveladas pela pandemia – desde a vulnerabilidade das cadeias globais de suprimento até os impactos das políticas neoliberais nos sistemas de saúde. Ao mesmo tempo, esse capitalismo pós-pandêmico intensificou as desigualdades inerentes ao sistema, exacerbando as desigualdades inculcadas nas relações de produção e reprodução que caracterizam a divisão Norte Global/Sul Global (Stevano et al., 2021).

Nesse contexto, as IDs parecem surgir como ferramentas importantes para revitalizar a tomada de decisão democrática através da maior participação cidadã com potencial de resposta mais eficaz à atual miopia política (Smith, 2021). Concebidas para enfrentar as deficiências inerentes aos modelos tradicionais de governação, essas inovações proporcionam

novas vias para o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos, tentando assim mitigar os défices democráticos (Geissel e Joas, 2013; Warren, 2017). Por conseguinte, as IDs são cada vez mais reconhecidas pelo seu potencial para aprofundar a democracia (Elstub e Escobar, 2019), promovendo a inclusividade e a capacidade de resposta, e destinam-se a colmatar a lacuna entre os cidadãos e os decisores políticos, permitindo maior participação dos cidadãos nos processos políticos e de tomada de decisão (Dryzek et al., 2019).

No entanto, a eficácia das IDs na obtenção de um impacto substancial continua a ser um tema de debate. Estudos empíricos indicam que, embora as IDs tenham sido implementadas em diversos contextos, o seu sucesso na melhoria da qualidade democrática é inconsistente (Jacquet, 2017; Parry, Curato e Dryzek, 2024). Na América Latina, por exemplo, a maioria das IDs ocorre em nível local e envolve uma participação limitada, resultando apenas uma pequena fração em resultados políticos significativos (Pogrebinski, 2023). Isto reflete os desafios que as IDs enfrentam ao tentarem aumentar a participação cidadã e alcançarem impactos sustentáveis nas políticas. Além disso, a falta de formalização e adoção obrigatória muitas vezes restringe o potencial dessas inovações para efetuar mudanças políticas, como evidenciado em casos onde as IDs não conseguem alcançar os resultados desejados devido ao apoio legislativo ou constitucional insuficiente (ibid.).

A estrutura de *Utopias reais*, de Wright (2010), oferece uma perspectiva teórica valiosa para analisar essas inovações. Wright enfatiza a igualdade democrática e o pluralismo de alternativas emancipatórias como elementos-chave na contestação às estruturas capitalistas e na promoção de formas sustentáveis de

organização social (Wright, 2010). As IDs têm potencial de se alinharem com essa visão ao promoverem processos participativos que desafiam hierarquias existentes enquanto empoderam comunidades marginalizadas. Por exemplo, o orçamento participativo, implementado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre (Menegat, 2002), no Brasil, exemplifica como o envolvimento direto dos cidadãos nas decisões orçamentais pode aumentar a equidade social (Cabannes, 2004; Souza, 2001), servindo assim como um espaço experimental para a realização de elementos das *Utopias reais*. Embora as IDs possuam um potencial transformador, a sua eficácia depende de múltiplos fatores, incluindo o contexto institucional (Harris, 2019; OECD, 2020), o nível de envolvimento dos cidadãos (Jacquet, 2017) e o compromisso político para integrar as contribuições dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (Pillet et al., 2022).

Em suma, ao incorporar os conceitos de igualdade democrática e pluralismo na análise das IDs, podemos compreender melhor as condições sob as quais essas inovações podem contribuir para um futuro mais sustentável e equitativo. No entanto, o seu impacto depende de um desenho cuidadoso, de uma implementação eficaz e da existência de contextos e condições políticas favoráveis, nomeadamente abertura institucional à participação, apoio político consistente e um desenho inclusivo dos processos (Smith, 2024) que podem ser bloqueados pela falta de recursos e/ou pela capacidade de resposta por parte da administração pública (Opitz, 2024).

No sentido particular deste trabalho, onde o rural é o contexto e o tema principal de enfoque, é importante ressaltar dois pontos antes de avançarmos. Em primeiro lugar, deixar

claro que assumimos a incorporação de IDs no ciclo das políticas públicas como essencial para garantir a participação dos cidadãos, isto é, uma posição central na ideia de governança orientada pela democracia de Bua e Bussu (2021). Esses autores destacam a importância de criar espaços participativos onde os cidadãos têm um papel ativo na formulação de políticas, reforçando a legitimidade democrática e promovendo mudanças sistêmicas. Este é um argumento importante no que veremos sobre o rural na Europa e a participação dos cidadãos nesse contexto.

Simultaneamente, e em segundo lugar, Della Porta e Felicetti (2022) sublinham a ligação fundamental entre movimentos sociais e IDs, ilustrando como o ativismo de base impulsiona mudanças institucionais ao exigir uma governação mais inclusiva e democrática. Esses autores defendem que os movimentos sociais frequentemente criam "espaços reivindicados" para a participação, desafiando as estruturas de poder tradicionais e promovendo a inovação democrática a partir da base. Por sua vez, este é um argumento importante na consideração do rural na América Latina e das IDs associadas.

O rural na Europa: breve revisão e perspectivas teóricas

O conceito de "rural", na Europa, é marcado por uma tensão histórica entre as interpretações tradicionais e as modernas, refletindo as transformações económicas, sociais e culturais do continente. Autores como Williams (1973) abordam o rural como uma construção cultural que frequentemente idealiza paisagens bucólicas e modos de vida comunitários, contrastando-os com a industrialização e o urbano.

Williams argumenta que essa concepção romântica ignora as desigualdades e os conflitos que também definem o rural. A partir dos anos 1990, acadêmicos como Halfacree (1993) enfatizam a pluralidade de experiências rurais e introduzem a ideia do rural como uma representação socioespacial. Por seu turno, Woods (2011) destaca o papel da globalização e das políticas europeias, como a PAC, na redefinição do espaço rural europeu como um local de produção, lazer e conservação ambiental.

A PAC, pedra angular da política agrícola da UE desde 1962, tem-se historicamente apresentado com os objetivos de aumentar a produtividade agrícola, garantir um padrão de vida justo para os agricultores, estabilizar os mercados e assegurar a disponibilidade de abastecimentos a preços razoáveis (Heyl et al., 2020). Ela evoluiu para incorporar objetivos mais amplos de desenvolvimento rural, incluindo a sustentabilidade ambiental, o turismo rural e a diversificação das economias rurais. Em termos da participação dos cidadãos e de grupos com interesse na delineação das políticas que visam o desenvolvimento rural, a PAC apresentou em 1991 o programa Leader, que criou fundos para apoiar as comunidades locais. Avaliações científicas indicam que é especialmente no âmbito do turismo rural que as medidas do Leader tiveram um efeito quantitativo mensurável no desenvolvimento rural através do emprego, do marketing e da infraestrutura, mas a eficácia e a eficiência da medida a longo-prazo não são claras (Tirado Ballesteros e Hernández Hernández, 2017). A política da PAC tem vindo a ser criticada por razões variadas. Em primeiro lugar, destacam-se as distorções dos mercados com subsídios que favorecem grandes proprietários e empresas agrícolas, prejudicando pequenos

agricultores e o objetivo de equidade (McGiffen, 2005). As medidas ambientais são vistas como insuficientes para promover práticas sustentáveis (Bureau e Mahé, 2008) e os subsídios prejudicam mercados de países em desenvolvimento ao competir deslealmente com produtores locais. Além disso, a PAC foca excessivamente na produção agrícola, negligenciando o desenvolvimento rural mais abrangente e as necessidades diversificadas das comunidades rurais (OECD, 2006).

Mais recentemente, a Coordenação Europeia Via Campesina (ECVC, 2021) criticou a estratégia da UE “Prado ao Prato” (*Farm to Fork* – F2F) por carecer de medidas práticas para garantir a inclusão de pequenos e médios agricultores, temendo que a estratégia possa, em última análise, reforçar o favorecimento das grandes empresas agrícolas já existente na PAC. A ECVC argumenta que a estratégia F2F é inconsistente com outras políticas da UE, como os acordos comerciais que prejudicam a agricultura sustentável ao promoverem modelos de agricultura industrial. A organização defende uma revisão mais abrangente da PAC para se alinhar com os objetivos da estratégia F2F, enfatizando a necessidade de apoio aos mercados locais, sistemas de preços mais justos e proteções mais fortes para os direitos humanos, sociais e laborais. No entanto, definir o rural na sua conceptualização moderna no âmbito da UE implica uma abordagem crítica dos seus impactos territoriais e sociais que invariavelmente também formam e moldam as abordagens e concepções do rural, sobretudo no que toca aos instrumentos de política pública que a esse “espaço” se dirigem e aos territórios aí consignados bem como às populações que neles habitam.

Assim, a ruralidade na Europa é um conceito multifacetado que vai além das associações simplistas com o declínio económico ou com paisagens exclusivamente agrícolas, dado que a compreensão contemporânea da ruralidade reconhece que ser rural não significa necessariamente ser agrícola (Figueiredo, 2011; Murdoch e Marsden, 1996). Ademais, as áreas rurais têm-se diversificado cada vez mais com o crescimento das atividades do setor terciário, particularmente as relacionadas com o agroturismo, destacando o papel crescente dos setores não agrícolas nas economias rurais (Fonte e Papadopoulos, 2010). Essa mudança sublinha a importância de políticas agrícolas na influência da estrutura e da sustentabilidade das economias rurais, reconhecendo, ao mesmo tempo, a necessidade de integrar o desenvolvimento agrícola com estratégias económicas e territoriais mais amplas.

No entanto, essas áreas enfrentam também desafios significativos devido à desterritorialização, onde as pressões do mercado global ameaçam sobrepor-se às práticas tradicionais, levando à homogeneização dos sistemas de produção e à erosão da distintividade local (Morgan, Marsden e Murdoch, 2006). Essa tensão entre localidade e desterritorialização sublinha a natureza contestada dos espaços rurais, onde a manutenção da identidade local e do património cultural é uma luta constante. Para enfrentar esses desafios, é fundamental o envolvimento ativo dos atores locais, das estruturas de governança e das comunidades na preservação das características únicas das áreas rurais.

O rural na América Latina: breve revisão e perspectivas teóricas

Na América Latina, o rural é profundamente marcado por dinâmicas coloniais, lutas agrárias e resistências populares. Martins (2010) explora a construção histórica do campesinato, destacando o papel das estruturas de dominação fundiária e dos latifúndios na configuração das desigualdades rurais. Ele aborda ainda as formas de resistência camponesa, como os movimentos de ocupação e reforma agrária. A história da região de colonização, desigualdade e movimentos sociais moldou uma narrativa rural distinta, onde a luta pela propriedade da terra e o acesso aos recursos são centrais. Movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no Brasil, exemplificam a luta pela reforma agrária e pela distribuição equitativa dos recursos agrícolas (Carter, 2015), fazendo com que o conceito de “rural” se entrelace com questões de direitos à terra e soberania alimentar (Merino, 2020).

A partir dos anos 2000, autores como Escobar (2008) abordam as “territorialidades em disputa”, analisando o impacto de megaprojetos de extração e do agronegócio. Escobar propõe uma leitura pós-desenvolvimentista, enfatizando a importância dos saberes locais e da autonomia comunitária frente ao modelo neoliberal. A soberania alimentar, um conceito defendido por organizações camponesas como *La Via Campesina*, enfatiza o direito das pessoas de definirem as suas próprias políticas agrícolas e alimentares. Esse conceito dá prioridade aos sistemas alimentares locais, à agroecologia

e ao empoderamento das comunidades rurais, contrastando fortemente com os modelos industrializados e orientados para a exportação frequentemente vistos na política agrícola europeia (Borras, 2023).

As áreas rurais da América Latina também são caracterizadas por uma rica diversidade de culturas indígenas e sistemas de conhecimento tradicionais (Altieri, 1992). Essas perspectivas frequentemente destacam uma relação harmoniosa com a natureza, práticas sustentáveis de uso da terra e governança comunitária (Field, 1991). O reconhecimento e a integração desses elementos culturais nas políticas de desenvolvimento rural são cruciais em muitos países latino-americanos, refletindo uma compreensão mais ampla das áreas rurais que inclui dimensões culturais e sociais.

O rural também tem sido conceptualizado, com enfoque em casos do Sul Global, por via da intersecção entre as alterações climáticas e os estudos agrários. Leff (1986) destaca o rural como espaço de conflitos socioambientais onde se confrontam racionalidades hegemônicas e alternativas. Mais recentemente, estudos têm apontando como as mudanças climáticas exacerbam as desigualdades socioeconômicas nas áreas rurais, afetando particularmente grupos marginalizados como camponeses e trabalhadores rurais (Scoones et al., 2024). Nesses estudos é feita a crítica às dinâmicas capitalistas que impulsionam a degradação ambiental, e os autores destacam como esses impactos são distribuídos de forma desigual, afetando muitas vezes as comunidades rurais de forma mais intensa.

Essa perspectiva teórico-empírica examina as mudanças nas estruturas de classe rural sob o neoliberalismo, isto é, velhas e novas formas de extrativismo e exploração dos seus direitos

e recursos (Wolford et al., 2024), questionando o potencial para lutas agrárias à medida que os camponeses tradicionais dão lugar a populações rurais trabalhadoras mais diversas. Assim, critica as respostas políticas tecnocráticas, como o financiamento climático e a compensação de carbono, que frequentemente ignoram o conhecimento local e as suas complexidades, culpabilizando em vez disso práticas tradicionais como a agricultura de corte e queima e o pastoralismo.

Os autores dessa perspectiva (Borras, 2023; Rosset e Altieri, 2017; Scoones et al., 2017) defendem uma compreensão mais aprofundada de como as relações capitalistas globais se cruzam com as condições ambientais locais, sublinhando que as soluções devem ir além de soluções técnicas e abordar as desigualdades sistêmicas que estão na base tanto das mudanças climáticas como das estratégias de mitigação. Apelam ainda a que futuras pesquisas integrem histórias locais com mudanças ambientais globais mais amplas, defendendo abordagens transformadoras que abordem genuinamente as raízes político-econômicas das crises climáticas com base em dois eixos teóricos.

Em primeiro lugar, um eixo teórico que podemos designar de “política rural emancipatória” (Scoones et al., 2017). Esse eixo analisa a ascensão do populismo autoritário em áreas rurais, destacando como as transformações rurais contribuem para e são moldadas por movimentos políticos que aplicam processos de coerção e consenso, aliados a iniciativas populistas para pôr em prática a exploração extrativista de recursos com fins rentistas (Soyer e Barbosa Jr., 2020). Os autores propõem a “Iniciativa de Política Rural Emancipatória” como uma agenda global de pesquisa e de ação, visando compreender e contrariar essas tendências.

Enfatizam a necessidade de estratégias políticas alternativas que promovam a justiça social e o desenvolvimento sustentável, enraizadas no conhecimento e nas experiências locais.

Em segundo lugar, um eixo teórico que visa transformar as políticas agrárias e do conhecimento (Borras, 2023; Rosset e Altieri, 2017). Esse eixo centra-se na *La Via Campesina*, um movimento internacional que defende a soberania alimentar, a reforma agrária e a justiça social. Explora como o movimento desafia o modelo agrícola dominante liderado por interesses neoliberais e corporativos, promovendo práticas agroecológicas e os direitos dos pequenos agricultores. As estratégias da *La Via Campesina* incluem a mobilização de redes locais e globais, a advocacia política e a promoção da troca de conhecimentos entre agricultores. A ênfase do movimento na participação de base e na integração de perspectivas culturais diversas é destacada como um fator chave para a sua resiliência e impacto. Esse movimento procura ainda desafiar as abordagens neoliberais baseadas no mercado que dominam as políticas e o comércio alimentar global, promovendo formas de produção e distribuição de alimentos mais equitativas e sustentáveis.

Além do mais, e mais recentemente, há investigação que se foca na intersecção entre soberania alimentar e a pandemia de Covid-19, apresentando-a como um momento crítico para os sistemas alimentares globais e exigindo uma reavaliação das práticas de produção, distribuição e consumo de alimentos (Bjørkhaug et al., 2023).

Metodologia

A metodologia para a análise comparativa de casos de IDs em âmbito rural na Europa e na América Latina seguiu três passos principais. O primeiro consistiu na recolha e compilação de dados sobre essas IDs, utilizando duas bases de dados distintas. A base de dados para os casos europeus foi construída a partir de fontes de acesso aberto, incluindo Participedia, OCDE e Knoxa, cada uma contribuindo com casos de IDs relevantes para o contexto europeu (Falan-ga et al., 2024). Os casos foram selecionados e filtrados com base em palavras-chave como *rural*, *countryside*, *agrarian*, *agriculture*, *land* e *food*, resultando em 59 casos provenientes de 11 países europeus, todos relacionados a temas rurais. A base de dados relativa à América Latina foi criada utilizando a plataforma Latinno,¹ que reúne informações detalhadas sobre IDs em 18 países latino-americanos. Foram utilizados os mesmos critérios de pesquisa para a identificação dos casos relevantes, o que resultou em 212 casos sobre temas rurais.

Ambas as bases de dados incluíram informações descritivas, como país, data de início e fim do caso, nível de governança (local, regional ou nacional) e a entidade que liderou o processo (governamental, privada ou organização cívica). Além disso, os casos foram codificados por dimensões analíticas, como a área de intervenção política (por exemplo, agricultura, ambiente, desenvolvimento) e o estado do ciclo das políticas públicas (identificação do

problema, formulação, implementação ou avaliação da política). Cada caso foi igualmente codificado segundo uma categoria de ID, nomeadamente minipúblico, orçamento participativo e uma categoria mais ampla, designada governança participativa/colaborativa. Também foi usada uma subcategoria, participação digital, dado que, e especialmente após a pandemia, os processos de participação começaram a usar mais frequentemente ferramentas digitais. Essa classificação resulta de um recente estudo muito abrangente de revisão da literatura sobre IDs (ibid.).

Posteriormente, em segundo lugar, procedeu-se a uma análise qualitativa da descrição dos casos, através do uso de software de análise de conteúdo MAXQDA, que permitiu, por meio da frequência de termos e suas relações com a dimensão analítica das áreas de intervenção política, determinar que, na Europa, as IDs relacionadas ao rural tendem a enfatizar os temas de desenvolvimento rural, sustentabilidade ambiental e governança local – enquanto na América Latina, as inovações refletem um enfoque em direitos territoriais, soberania alimentar e justiça social.

Finalmente, o terceiro passo envolveu a seleção de dez casos específicos (cinco de cada base de dados) para ilustrar e enriquecer a análise temática, utilizando critérios de escolha “cogitativa” e “crítica”, conforme proposto por Dryzek (2024). Os exemplos cogitativos foram utilizados para refletir sobre argumentos e alcançar conclusões gerais, enquanto os exemplos críticos foram selecionados para desafiar ou refutar pontos de vista existentes, demonstrando a complexidade dos argumentos ou destacando suas limitações.

Resultados

Inovações democráticas em espaço rural: indicadores comparativos entre Europa e América Latina

Após análise de conteúdo das descrições dos casos de IDs em cada uma das bases de dados, foi possível delinear que as diferenças de foco entre a Europa e a América Latina são evidentes. A Europa enfatiza as mudanças climáticas, as práticas agrícolas sustentáveis, os processos democráticos, a governança local, bem como o desenvolvimento urbano e rural. Por seu turno, os casos na América Latina focam na redução da pobreza, na soberania alimentar, na identidade cultural, na integração de grupos étnicos e no empoderamento das comunidades indígenas, sugerindo uma abordagem mais ampla que integra dimensões económicas, sociais e culturais, com foco nas necessidades básicas e em iniciativas comunitárias.

Os padrões específicos, na Europa, incluem assembleias e painéis estruturados focados na sustentabilidade futura, nas práticas agrícolas, nas abordagens participativas, na alocação de orçamentos, na tomada de decisões, nos esforços colaborativos, no desenvolvimento urbano e de áreas rurais. Na América Latina, as iniciativas abordam a disponibilidade de alimentos, a redução da pobreza, a transparência nos processos de investimentos económicos em mecanismos de desenvolvimento, a integração de grupos étnicos, a preservação do património cultural, a coesão social e o apoio ao desenvolvimento das comunidades rurais e indígenas.

Em suma, embora os padrões europeus e os latino-americanos demonstrem um forte compromisso com o desenvolvimento rural e a participação cidadã, as suas abordagens refletem diferentes prioridades e contextos regionais. A Europa tende a focar-se em processos participativos estruturados e em sustentabilidade, enquanto a América do Sul enfatiza o desenvolvimento humano, a soberania alimentar e a integração cultural.

Especificidades regionais e diferenças

Os dois conjuntos de dados, relativos às IDs de âmbito rural na Europa e na América Latina respectivamente, oferecem um relevante contraste na distribuição e no foco das práticas democráticas, refletindo diferentes prioridades e contextos regionais.

A base de dados europeia revela um domínio dos minipúblicos, que representam 64,4% dos casos. Isto sugere uma forte ênfase na democracia deliberativa nas áreas rurais europeias, onde processos democráticos em pequena escala e presenciais podem ser mais práticos e eficazes.

Um exemplo relevante da utilização desses processos deliberativos em âmbito rural é o “Painel de Cidadãos da Valónia sobre a Política Agrícola Comum da UE”, realizado na Bélgica, em 2006. Esta foi uma iniciativa de governança regional, liderada pela Comissão Europeia. Esse caso enquadra-se na fase de formulação de políticas e concentra-se na área de agricultura, silvicultura, pesca e mineração. O painel de cidadãos visou envolver diretamente os cidadãos na definição de políticas relacionadas com as regiões rurais e agrícolas, abordando

o distanciamento entre as políticas da UE e os seus cidadãos. O painel da região da Valónia, selecionado para assegurar uma representação diversa, reuniu-se ao longo de três fins de semana para desenvolver recomendações através de discussões e audições com pessoas de referência. Essas recomendações, validadas pelos membros do painel, foram encaminhadas para as autoridades regionais e informaram os debates do painel europeu mais amplo, que incluiu dez representantes dessa região da Europa Ocidental (Vrydagh et al., 2021).

Ainda nessa região europeia, destacamos o minipúblico sobre o “Futuro das Áreas Rurais” na Região de Rhône-Alpes, na França, também em 2006. Esse fórum deliberativo, conduzido pelo governo regional, teve como foco principal a identificação de problemas relacionados ao desenvolvimento rural. A liderança por parte do governo regional reflete uma abordagem descentralizada para a formulação de políticas, em que as questões específicas do desenvolvimento rural são abordadas através da participação direta dos cidadãos, permitindo melhor adaptação das políticas públicas às necessidades locais.

Mais recentemente, em 2019, na Áustria, foi criado o “Conselho de Cidadãos sobre o Futuro da Agricultura”, em Vorarlberg, que opera em nível regional e é liderado pelo governo local por meio do Escritório para o Voluntariado e Participação da região. Esse caso tem como foco a identificação de problemas no setor agrícola, promovendo o engajamento dos cidadãos em questões relacionadas à agricultura e à sustentabilidade. Destaca-se pela ênfase na importância da participação direta dos cidadãos na definição de políticas que impactam o desenvolvimento rural e a sustentabilidade ambiental.

Já na Europa do Sul, em 2010, o “Encontro Municipal sobre a Paisagem na Toscana”, na Itália e, em 2022, o “Conselho Cidadão de Gipuzkoa”, na Espanha, destacam-se como iniciativas regionais que promovem a participação cidadã na formulação de políticas. A iniciativa da Toscana, liderada pela Região da Toscana, foca em questões ambientais e paisagísticas, sublinhando a relevância da participação cidadã na criação de políticas ambientais inclusivas e eficazes, assegurando que as preocupações locais sejam integradas nas estratégias de desenvolvimento. Por sua vez, o caso de Gipuzkoa, liderado pelo Conselho Provincial, abrange áreas como agricultura, silvicultura, pesca e mineração, evidenciando um compromisso com o uso sustentável dos recursos e a transparência nos processos de governança local.

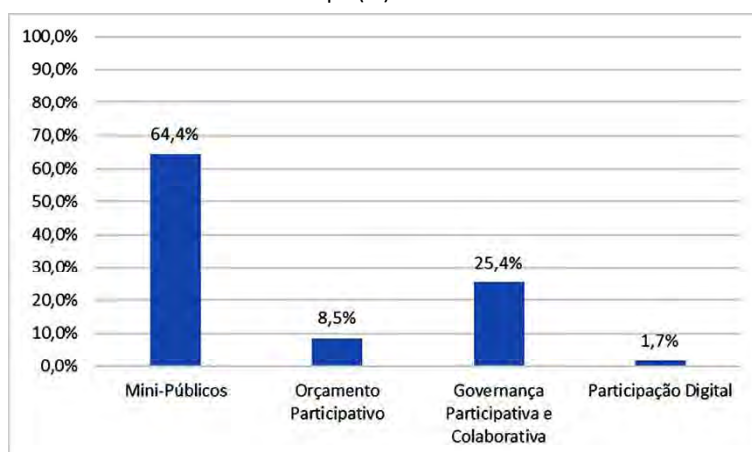
A governança participativa e colaborativa também desempenha um papel significativo, mas é muito menos dominante do que

na América Latina, constituindo 25,4% dos casos. Os orçamentos participativos (8,5%) e a participação digital (1,7%) estão presentes, mas continuam a ser componentes menores do panorama geral, indicando uma abordagem mais diversificada às inovações democráticas, embora com uma clara preferência pelos minipúblicos.

A base de dados da América do Sul está fortemente inclinada para a governança participativa e colaborativa, que representa mais de 90% dos casos registrados (93,8%). Essa maioria esmagadora sugere que as democracias da América Latina estão comprometidas com estruturas de governança que enfatizam processos colaborativos, provavelmente devido ao foco da região na inclusão e no envolvimento de base na governança.

Do conjunto de dados recolhidos para esta análise, destacamos os seguintes exemplos de governança participativa e colaborativa

Gráfico 1 – Distribuição dos casos por tipos de inovação democrática na Europa (%) – 1994-2023



Fonte: elaboração dos autores, em 2024. N= 59.

sobre o rural. A “Assembleia Ejidal”, no México, em funcionamento desde 1992, promove a proteção dos direitos fundiários comunitários e a gestão de terras comunitárias, envolvendo comunidades indígenas e agricultores locais na administração dos seus territórios para assegurar justiça social e inclusão nas decisões sobre o uso da terra.

Entre 2001 e 2016, os “Planos de Gestão de Terras Indígenas”, no Brasil, liderados pela Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, destacaram-se pela abordagem participativa e inclusiva, integrando comunidades indígenas na gestão dos seus territórios e na conservação ambiental, reforçando a autonomia comunitária e os direitos territoriais.

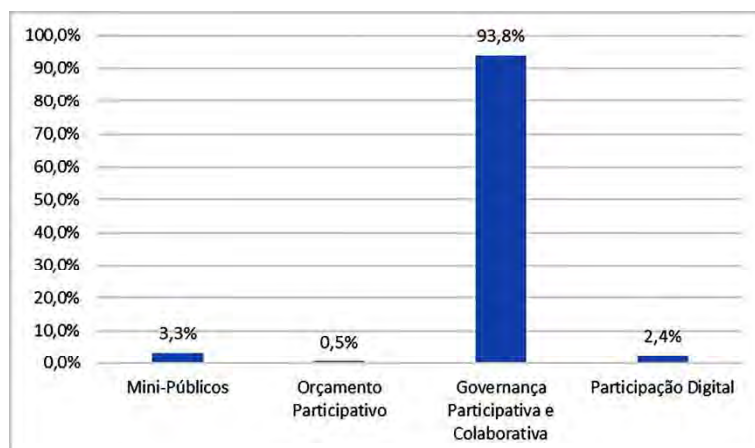
No Equador, as “Oficinas de Segurança Alimentar” (2010-2012) combinaram esforços de governos locais, do governo nacional e das

conferências episcopais para formular políticas que fortaleceram a segurança alimentar, promovendo práticas agrícolas sustentáveis e sistemas alimentares mais justos e resilientes.

Na Venezuela, os “Fundos Zamoranos”, em operação desde 2002, apoiam a produção local de alimentos através de fundos cooperativos, capacitando agricultores e incentivando práticas agrícolas sustentáveis, beneficiando comunidades e o meio ambiente.

Por fim, a “Universidade Camponesa Unicam”, criada na Argentina em 2008 e liderada por movimentos sociais como o Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase), utiliza a educação como ferramenta de empoderamento e de justiça social, promovendo conhecimentos e práticas que fortalecem a autonomia dos camponeses e a sua participação na governança regional.

Gráfico 2 – Distribuição dos casos por tipos de inovação democrática na América Latina (%) – 1964-2020



Fonte: elaboração dos autores, em 2024. N= 211.

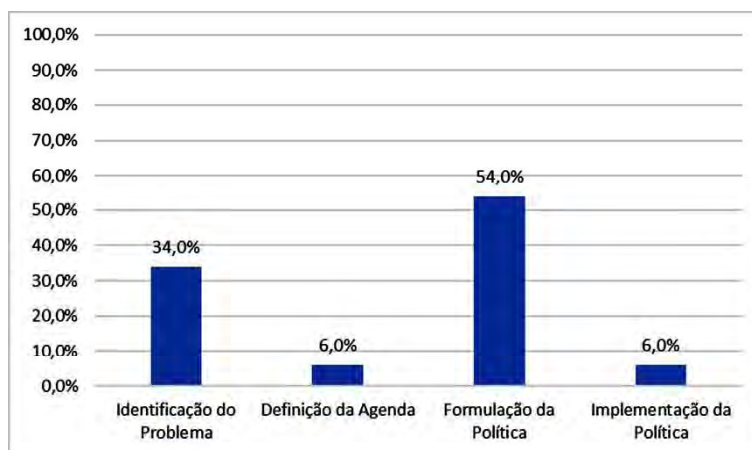
As restantes categorias, minipúblicos (3,3%), participação digital (2,4%) e orçamento participativo (0,5%) representam apenas uma pequena fração do conjunto de dados. Essa distribuição destaca uma subutilização ou menor prevalência de outras inovações democráticas em comparação com a governança colaborativa. No entanto, importa dizer que, relativamente ao orçamento participativo – do qual sabemos haver uma forte relação com o continente latino-americano (Ganuza e Baiocchi, 2012), onde na verdade ele surge –, a sua baixa representação nos casos recolhidos pode ter a ver com o reduzido uso dessa inovação no rural e/ou sobre temas rurais, dado que a literatura também nos indica a prevalência de contextos urbanos na sua utilização (Cabannes, 2015).

As diferenças marcantes entre os conjuntos de dados destacam prioridades e práticas democráticas contrastantes na América Latina e na Europa. Por um lado, os minipúblicos, relativamente raros no conjunto de dados

relativos à América Latina, dominam na Europa, sugerindo que as áreas rurais europeias favorecem processos democráticos deliberativos que envolvem os cidadãos em contextos mais pequenos e controlados. Por outro lado, a governança participativa e colaborativa, que é esmagadoramente prevalente na América Latina, reflete uma ênfase regional em mecanismos de governança amplos e com desenhos institucionais mais diversos, até espontâneos e menos estruturados, que procuram integrar uma vasta gama de vozes nos processos de tomada de decisão. Precisamente sobre os processos de tomada de decisão, e de forma mais abrangente, sobre as diferentes etapas no ciclo de políticas públicas, há diferenças consideráveis na análise dos resultados dos dois conjuntos de dados.

Na Europa, por um lado, os dados mostram uma predominância na "Identificação do Problema" e na "Formulação da Política", com ênfase substancial nesta última. Isso sugere que as IDs, na Europa, concentram-se

Gráfico 3 – Distribuição dos casos por etapa do ciclo de políticas públicas na Europa (%)² – 1994-2023



Fonte: elaboração dos autores em 2024. N= 50.³

principalmente nas etapas iniciais do ciclo de políticas, em que há maior espaço para deliberação e a influência direta dos cidadãos sobre o conteúdo e a forma das políticas. Por outro lado, a "Implementação da Política" e a "Avaliação da Política" apresentam números muito baixos, indicando menor atenção a essas fases no contexto europeu.

Em contraste, a base de dados para a América Latina demonstra uma distribuição mais equilibrada entre as etapas do ciclo de políticas, com uma ligeira ênfase na "Implementação da Política" e na "Avaliação da Política". Isto reflete uma abordagem mais pragmática e orientada para a execução e o monitoramento das políticas, coerente com o foco regional em Governança Participativa e Colaborativa, que prioriza a integração contínua dos cidadãos e outros atores na implementação e avaliação das políticas públicas.

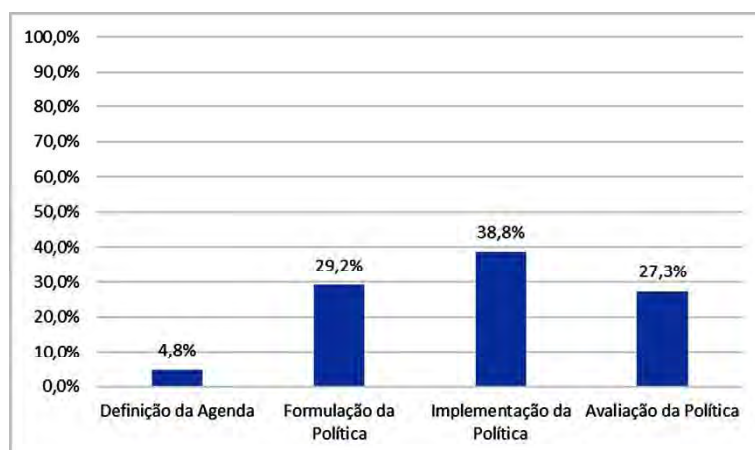
Essas diferenças parecem indicar como as inovações democráticas sobre o rural, na Europa, tendem a enfatizar a deliberação e a formulação das políticas, enquanto na América Latina há um foco mais robusto em garantir que as políticas sejam implementadas e monitoradas.

Análise temática

As inovações democráticas e o rural na Europa

O primeiro tema, governança local, centra-se nos processos de tomada de decisão em nível local. Inclui casos em que os residentes se envolvem em processos democráticos para alocar orçamentos, tomar decisões e melhorar a governança local. A ênfase está nas abordagens participativas que empoderam as comunidades locais e as envolvem na tomada de decisões democráticas.

Gráfico 4 – Distribuição dos casos por etapa do ciclo de políticas públicas na América Latina (%)⁴ – 1964-2020



Fonte: elaboração dos autores em 2024. N= 211.

O segundo tema, desenvolvimento rural, inclui casos relacionados com o desenvolvimento de áreas rurais e urbano-rurais específicas. Envolve o planeamento e a implementação de projetos para áreas de mercado, desenvolvimento do centro das cidades e outras iniciativas específicas da região. Esses casos frequentemente apresentam recomendações e esforços colaborativos para melhorar a infraestrutura e o desenvolvimento local.

O terceiro tema, sustentabilidade ambiental, abrange casos onde os cidadãos participam ativamente em discussões e processos de tomada de decisão relacionados com as mudanças climáticas, a agricultura e o desenvolvimento rural. Essas iniciativas frequentemente envolvem assembleias públicas, minipúblicos e painéis de cidadãos focados no futuro das áreas rurais e nas práticas agrícolas sustentáveis.

A partir dessa análise temática, pode-se observar que todos os casos na Europa abordam, de alguma forma, o desenvolvimento rural, a sustentabilidade ambiental e a governança local. Voltando aos exemplos destacados, o painel de cidadãos da Valónia e o

minipúblico de Rhône-Alpes estão intensamente focados no desenvolvimento rural, com ênfase em adaptar as políticas agrícolas e de uso da terra às realidades locais. Ambos os casos promovem a participação cidadã em processos decisórios críticos para o desenvolvimento rural, buscando soluções inovadoras que levem em conta as necessidades das comunidades locais e regionais. O conselho de cidadãos de Vorarlberg e o encontro municipal sobre a Paisagem na Toscana destacam-se pela sua ênfase em sustentabilidade ambiental. Em Vorarlberg, o envolvimento dos cidadãos na identificação de problemas agrícolas reflete uma preocupação com práticas agrícolas sustentáveis e a preservação do ambiente. Da mesma forma, o encontro municipal na Toscana concentra-se na gestão ambiental e na proteção paisagística, promovendo uma participação cidadã significativa na formulação de políticas ambientais. Já o conselho de cidadãos de Gipuzkoa é um exemplo claro de governança local em ação, onde o envolvimento dos cidadãos é central para a formulação de políticas regionais. Esse caso reflete um compromisso com a governança

Quadro 1 – Temas mais salientes nas inovações democráticas e o rural na Europa

Tema	N	Características
Governança Local	38	Casos que enfatizam a participação cidadã, o fortalecimento das capacidades locais de governança, a descentralização e o engajamento da comunidade em processos decisórios.
Desenvolvimento Rural	13	Casos focados em iniciativas económicas e atividades que promovem o desenvolvimento de áreas rurais, incluindo agricultura, economia rural e negócios locais.
Sustentabilidade Ambiental	8	Casos envolvendo práticas e políticas voltadas para a sustentabilidade ambiental, a proteção de recursos naturais, a biodiversidade e a mitigação das mudanças climáticas.

Fonte: elaboração dos autores, em 2024.

participativa, promovendo a inclusão e a transparência no processo decisório e garantindo que as políticas regionais sejam mais responsivas às necessidades locais.

Em conclusão, cada um dos casos representa uma faceta das IDs de âmbito rural na Europa, com ênfase no desenvolvimento rural, na sustentabilidade ambiental e na governança local. Esses exemplos demonstram como diferentes contextos e necessidades podem ser abordados através de práticas de governança inclusivas, que promovem a participação cidadã e a responsabilidade na tomada de decisões.

*As inovações democráticas
e o rural na América Latina*

O primeiro tema, justiça social, gira em torno de aspectos culturais e sociais, incluindo a integração de grupos étnicos, a preservação do patrimônio cultural e a organização social dentro das

comunidades rurais. Esses casos enfatizam a importância da identidade cultural, da coesão social e do papel dos conselhos ou grupos sociais na manutenção da integridade da comunidade.

O segundo, direitos sociais e territoriais, centra-se no empoderamento das comunidades locais, especialmente dos grupos indígenas. O foco está em programas e iniciativas nacionais que apoiam o desenvolvimento social, a representação comunitária e o envolvimento ativo de várias organizações na promoção do desenvolvimento rural sustentável.

O terceiro tema, soberania alimentar, foca em iniciativas relacionadas com a soberania alimentar, a redução da pobreza, o investimento socioeconômico e a transparência no financiamento. Esses casos abordam questões como a garantia da disponibilidade de alimentos – propondo uma visão alternativa de produção agroalimentar e da reprodução social associada a esse modelo de produção baseada nos princípios da

Quadro 2 – Temas mais salientes nas inovações democráticas e o rural na América Latina

Tema	N	Características
Justiça Social	112	Casos que enfatizam a justiça social, a igualdade de oportunidades, a inclusão social e econômica, a redução da pobreza e das desigualdades.
Direitos Sociais e Territoriais	54	Casos que se concentram na proteção e na promoção dos direitos humanos, civis e territoriais, incluindo direitos de populações indígenas e acesso à terra.
Soberania Alimentar	46	Casos que abordam a segurança alimentar, as práticas agrícolas sustentáveis e o direito das comunidades de controlar a sua própria alimentação e produção agrícola.

Fonte: elaboração dos autores, em 2024.

autonomia do campesinato e da agricultura familiar – a redução das disparidades econômicas e a promoção do uso transparente dos recursos para melhorar o desenvolvimento rural.

Em resumo, os temas destacam esforços para abordar a soberania alimentar, o investimento econômico e a redução da pobreza; promover o patrimônio cultural, a coesão social e a integração de grupos étnicos; fomentar o desenvolvimento rural, a representação comunitária e o empoderamento indígena.

Cada um dos casos específicos de ID na América Latina que destacamos anteriormente representa diferentes dimensões temáticas, refletindo esforços variados na promoção dos direitos fundiários, da soberania alimentar e da justiça social. Enquanto a Assembleia Ejidal, no México, e os Planos de Gestão de Terras Indígenas, no Brasil, destacam-se pela defesa dos direitos territoriais e pela inclusão social das comunidades indígenas, as Oficinas de Segurança Alimentar, no Equador, e os Fundos Zamoranos, na Venezuela, reforçam a importância da soberania alimentar e da participação local na definição de políticas. A Unicam, por sua vez, enfatiza a justiça social através da educação e do fortalecimento das comunidades rurais. Em conjunto, esses casos oferecem um panorama diversificado de como diferentes contextos e necessidades na região são abordados por meio de práticas inovadoras de governança e participação cidadã.

Conclusão

Em suma, o nosso estudo revela que as IDs de âmbito rural, no contexto europeu, tendem a enfatizar o fortalecimento da governança local,

o desenvolvimento sustentável e a participação cidadã em processos de deliberação política, mantendo-se dentro das estruturas políticas existentes. Em contraste, na América Latina, as IDs assumem um papel mais politizado, focando em direitos territoriais, soberania alimentar e justiça social, refletindo um uso mais transformador do rural como um espaço de resistência política e social. Essa diferença sublinha a importância de considerar as especificidades locais e contextuais ao avaliar o impacto das inovações democráticas.

O estudo demonstra que as IDs de âmbito rural possuem um potencial significativo para promover mudanças sociais e políticas, mas sua eficácia depende fortemente dos contextos geográficos, culturais e políticos em que são implementadas. Ao reconhecer essas diferenças, os formuladores de políticas e pesquisadores podem desenvolver abordagens mais específicas e inclusivas, aproveitando o potencial transformador dessas práticas para fortalecer a democracia e promover a justiça social nos espaços rurais.

Os autores reconhecem ainda limitações metodológicas como potenciais vieses decorrentes de diferenças nos padrões de recolha e relato de dados entre países e o impacto da barreira linguística, dado que grande parte do material está disponível apenas em inglês. Essas limitações são passíveis de causar sub-representações em algumas categorias de IDs, como o caso de orçamentos participativos, que aparecem menos frequentemente nas bases de dados analisadas em comparação com a literatura existente.

Por fim, investigações futuras devem explorar como as IDs de âmbito rural podem ser adaptadas para maximizar seu impacto em contextos variados, considerando fatores

como a diversidade cultural, as dinâmicas de poder locais e as barreiras institucionais. Estudos adicionais poderiam examinar o papel dessas inovações na promoção de novas

formas de governança e desenvolvimento sustentável em áreas rurais, bem como a eficácia dessas práticas na redução das desigualdades sociais e económicas.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2056-4263>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
jose.ribeiro@ics.ulisboa.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5523-6817>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
joao.moniz@ics.ulisboa.pt

Nota de agradecimento

Os autores agradecem à Agência Executiva Europeia para a Investigação (REa) pelo financiamento para a pesquisa através do Programa Horizonte Europa (projeto INCITE-DEM, acordo 101094258).

Notas

- (1) Dados disponíveis em: <https://www.latinno.net/pt/>.
- (2) Na recolha de dados não foram encontrados exemplos de IDs enquadráveis na categoria de “Avaliação da Política” na Europa.
- (3) O n da Figura 3 diverge do n da Figura 1 devido à falta de informação disponível que permita codificar as IDs na Europa por etapa do ciclo de políticas públicas.
- (4) Na recolha de dados não foram encontrados exemplos de IDs enquadráveis na categoria de “Identificação do Problema” na América Latina.

Referências

- ALTIERI, M. A. (1992). Sustainable agricultural development in Latin America: exploring the possibilities. *Agriculture, Ecosystems & Environment*. Amsterdam, v. 39, n. 1-2, pp. 1-21.
- _____. (2009). Agroecology, small farms, and food sovereignty. *Monthly Review*, v. 61, n. 3, pp. 102-113.
- BÄCHTIGER, A.; DRYZEK, J. S.; MANSBRIDGE, J.; WARREN, M. E. (2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- BARHAM, E. (2003). Translating terroir: the global challenge of French AOC labeling. *Journal of Rural Studies*. Nova York, v. 19, pp. 127-138.
- BILLEN, G.; AGUILERA, E.; EINARSSON, R.; GARNIER, J.; GINGRICH, S.; GRIZZETTI, B.; SANZ-COBENA, A. (2024). Beyond the farm to fork strategy: methodology for designing a European agro-ecological future. *Science of the Total Environment*. Nova York, v. 908, p. 168160.
- BJØRKHAUG, H.; BÜKE, A.; RIBEIRO, J. D.; SIPPEL, S. R. (2023). The food system in the (post-)pandemic world: disruptions, vulnerability, resilience, and alternatives - 1. *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. Paris, v. 29, n. 2, pp. 35-37.
- BORRAS, S. M. (2008). La Vía Campesina and its global campaign for agrarian reform. *Journal of Agrarian Change*, v. 8, n. 2-3, pp. 258-289.
- _____. (2023). La Via Campesina – transforming agrarian and knowledge politics, and co-constructing a field: a laudatio. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 50, n. 2, pp. 691-724.
- BUA, A.; BUSSU, S. (2021). Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research*. Londres, v. 60, n. 3, pp. 716-737.
- BUREAU, J.-C.; MAHÉ, L.-P. (2008). *CAP Reform Beyond 2013: an idea for a longer view*. Notre Europe. Retrieved from <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/capreformbeyond2013-bureaumahe-ne-dec08-1.pdf>.
- CABANNES, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*. Londres, v. 16, n. 1, pp. 27-46.
- _____. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, v. 27, n. 1, pp. 257-284.
- CARTER, M. (org.) (2015). *Challenging social inequality: the landless rural workers movement and agrarian reform in Brazil*. Durham, Duke University Press.
- CARTY, R. K.; BLAIS, A.; FOURNIER, P. (2008). “When citizens choose to reform smp: the British Columbia citizens' assembly on electoral reform”. In: BLAIS, A. *To keep or to change first past the post?* Oxford, Oxford University Press.
- DAVIS, D. E. (1999). The power of distance: Re-theorizing social movements in Latin America. *Theory and Society*, v. 28, pp. 585-638.
- DELLA PORTA, D.; FELICETTI, A. (2022). Innovating democracy against democratic stress in Europe: Social movements and democratic experiments. *Representation*. Londres, v. 58, n. 1, pp. 67-84.
- DEERE, C. D.; ROYCE, F. S. (org.) (2009). *Rural social movements in Latin America: organizing for sustainable livelihoods*. Gainesville, University Press of Florida.

- DRYZEK, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2024). For example: How to use examples in political science. *American Political Science Review*, pp. 1-13.
- DRYZEK, J. S. et al. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*. Nova York, v. 363, n. 6432, pp. 1144-1146.
- EDELMAN, M. et al. (2014). Introduction: critical perspectives on food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 41, n. 6, pp. 911-931.
- ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (org.) (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- ESCOBAR, A. (2008). *Territories of difference: place, movements, life, redes*. Durham, Duke University Press.
- EUROPEAN COMMISSION (2022). *A long-term vision for the EU's rural areas: building the future of rural areas together*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/long-term-vision-rural-areas_en. Acesso em: 2 set 2024.
- ECVC – European Coordination Via Campesina (2021). *Farm to fork strategy: key messages from ECVC*. Retrieved from <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2021/03/2021-02-01-FINALE-EN-ECVC-documento-F2F-FR.pdf>.
- FALANGA, R. et al. (2024). Database and timeline on the history of participation and engagement (1.0) [Data set]. *Zenodo*. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10830077>.
- FERNANDES, B. M. (2013). Re-peasantization, resistance and subordination: the struggle for land and agrarian reform in Brazil. *Agrarian South: Journal of Political Economy*. Nova Delhi, v. 2, n. 3, pp. 269-289.
- _____. (2020). *Peasant movements in Latin America. Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford, Oxford University Press.
- FIELD, L. W. (1991). Tools for indigenous agricultural development in Latin America: an anthropologist's perspective. *Agriculture and Human Values*. Dordrecht, v. 8, n. 1-2, pp. 85-92.
- FIGUEIREDO, E. (coord.) (2011). *O rural plural. Olhar o presente, imaginar o futuro*. Castro Verde – Alentejo, 100Luz.
- FONTE, M.; PAPADOPOULOS, A. G. (org.) (2010). *Naming food after places: food relocalisation and knowledge dynamics in rural development*. Farnham, Ashgate Publishing Limited.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres, Verso.
- GANUZA, E.; BAIOCCHI, G. (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 8, n. 2. Disponível em: <https://doi.org/10.16997/jdd.142>.
- GEISSEL, B.; JOAS, M. (2013). *Participatory democratic innovations in Europe: improving the quality of democracy?* Opladen, Verlag Barbara Budrich.
- GHERGHINA, S.; MOKRE, M.; MIȘCOIU, S. (2021). Deliberative democracy, under-represented groups and inclusiveness in Europe. *Innovation: the European Journal of Social Science Research*. Londres, v. 34, n. 5, pp. 633-637.
- HALFACREE, K. (1993). Locality and social representation: Space, discourse and alternative definitions of the rural. *Journal of Rural Studies*, v. 9, n. 1, pp. 23-37.

- HARRIS, C. (2019). "Deliberative mini-publics: Defining and designing". In: ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (org.). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- HEYL, K.; DÖRING, T.; GARSKE, B.; STUBENRAUCH, J.; EKARDT, F. (2020). The common agricultural policy beyond 2020: a critical review in light of global environmental goals. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. Oxford, v. 30, n. 1, pp. 95-106.
- HIRSCH, C. (2017). Between resistance and negotiation: indigenous organizations and the Bolivian state in the case of TIPNIS. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 46, n. 4, pp. 811-830.
- JACQUET, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*. Londres, v. 56, n. 3, pp. 640-659.
- JACQUET, V.; RYAN, M.; VAN DER DOES, R. (org.) (2023). *The impacts of democratic innovations*. Colchester, ECPR Press.
- KAY, C. (2001). Reflections on rural violence in Latin America. *Third World Quarterly*. Londres, v. 22, n. 5, pp. 741-775.
- LAWRENCE, M.; HOMER-DIXON, T.; JANZWOOD, S.; ROCKSTÖM, J.; RENN, O.; DONGES, J. F. (2024). Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement. *Global Sustainability*. Londres, v. 7, p. e6.
- LEFF, E. (1986). *Ecología, capital y cultura: perspectivas latinoamericanas*. México, Siglo XXI Editores.
- LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. D. (2007). Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília, v. 45, n. 3, pp. 777-805.
- LOSEKANN, C. (2016). A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 20, pp. 121-164.
- MARTINS, J. S. (2010). *O cativo da terra*. São Paulo, Contexto.
- MCGIFFEN, S. P. (2005). *The European Union: a critical guide*. Londres, Pluto Press.
- MENEGAT, R. (2002). Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. *Environment and Urbanization*. Londres, v. 14, n. 2, pp. 181-206.
- MERINO, R. (2020). The geopolitics of food security and food sovereignty in Latin America: harmonizing competing visions or reinforcing extractive agriculture? *Geopolitics*. Londres, v. 27, n. 3.
- MORGAN, K.; MARSDEN, T.; MURDOCH, J. (2006). *Worlds of food: place, power and provenance in the food chain*. Oxford, Oxford University Press.
- MORTON, J. (2007). The impact of climate change on smallholder and subsistence agriculture. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 104, n. 50, pp. 19680-19685.
- MURDOCH, J.; MARSDEN, T. (1996). *Reconstituting rurality: Class, community and power in the countryside*. Londres, UCL Press.
- NELSON, A. (2020). Covid-19: capitalist and postcapitalist perspectives. *Human Geography*. Londres, v. 13, n. 3, pp. 305-309.
- OECD (2006). The new rural paradigm: policies and governance. *OECD Rural Policy Reviews*. Paris, OECD Publishing.
- _____ (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave*. Paris, OECD Publishing.

- OPITZ, C. (2024). Democratic innovations administered: The organisational embeddedness of public administrators' attitudes towards participatory policy making. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 20, n. 1.
- PARRY, L. J.; CURATO, N.; DRYZEK, J. S. (2024). Governance of deliberative mini-publics: emerging consensus and divergent views. *Policy & Politics* (published online ahead of print 2024). Retrieved Feb 8, 2025, from <https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000043>.
- PILET, J.; BOL, D.; VITTORI, D.; PAULIS, E. (2022). Public support for deliberative citizens' assemblies selected through sortition: evidence from 15 countries. *European Journal of Political Research*, v. 62, n. 3, pp. 873-902.
- POGREBINSCHI, T. (2017). *Latinno Dataset*. Berlin, WZB.
- _____. (2023). *Innovating democracy? The means and ends of citizen participation in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROJAS-MARCHINI, F. (2023). The legal geographies of indigenous consultation and conservation law in Chile. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, pp. 1-29.
- ROSSET, P.; ALTIERI, M. A. (2017). *Agroecology: science and politics*. Rugby, Practical Action Publishing.
- SCOONES, I.; EDELMAN, M.; BORRAS, S. M.; HALL, R.; WOLFORD, W.; WHITE, B. (2017). Emancipatory rural politics: confronting authoritarian populism. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 45, n. 1, pp. 1-20.
- SCOONES, I.; BORRAS JR., S. M.; BAVISKAR, A.; EDELMAN, M.; PELUSO, N. L.; WOLFORD, W. (ed.) (2024). *Climate change and critical agrarian studies*. Londres/Nova York, Routledge.
- SHUCKSMITH, M.; THOMPSON, K. J.; ROBERTS, D. (ed.) (2005). *The CAP and the regions – the Territorial impact of the common agricultural policy*. Wallingford, CABI Publishing.
- SHUCKSMITH, M.; CAMERON, S.; MERRIDEW, T.; PICHLER, F. (2009). Urban-rural differences in quality of life across the European Union. *Regional Studies*, v. 43, n. 10, pp. 1275-1289.
- SILVA, D. S. D.; FIGUEIREDO, E.; EUSÉBIO, C.; CARNEIRO, M. J. (2016). The countryside is worth a thousand words – Portuguese representations on rural areas. *Journal of Rural Studies*. Londres, v. 44, pp. 77-88.
- SOBREIRO, T. S. (2015). Can urban migration contribute to rural resistance? Indigenous mobilization in the middle Rio Negro, Amazonas, Brazil. *The Journal of Peasant Studies*. Londres, v. 42, n. 6.
- SOYER, G.; BARBOSA JR., R. (2020). O extrativismo agrário do governo Bolsonaro a partir das relações estado-sociedade. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, pp. 522-554.
- SMITH, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (2021). *Can democracy safeguard the future?* Cambridge, Polity.
- SOUZA, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*. Londres, v. 13, n. 1, pp. 159-184.
- STEVANO, S.; FRANZ, T.; DAFERMOS, Y.; WAEYENBERGE, E. V. (2021). Covid-19 and crises of capitalism: intensifying inequalities and global responses. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'Études Du Développement*. Ottawa, v. 42, n. 1-2, pp. 1-17.
- TIRADO BALLESTEROS, J. G.; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. (2016). Assessing the impact of EU rural development programs on tourism. *Tourism Planning & Development*, v. 14, n. 2, pp. 149-166.

- VAN DER PLOEG, J. D.; LONG, A. (org.) (1994). *Born from within. Practice and perspective of endogenous rural development*. Assen, Van Gorcum.
- VELTMEYER, H. (2022). Extractivism and beyond. *The Extractive Industries and Society*. Amsterdam, v. 11, p. 101132.
- VRydAGH, J.; DEVILLERS, S.; TALUKDER, D.; JACQUET, V.; BOTTIN, J (2021). Les mini-publics en Belgique (2001-2018): expériences de panels citoyens délibératifs. *Courrier Hebdomadaire Du CRISP*. Bruxelles, v. 32, n. 2477-2478, pp. 5-72.
- WALSH, C.; ELKINK, J. A. (2021). The dissatisfied and the engaged: citizen support for citizens' assemblies and their willingness to participate. *Irish Political Studies*. Dublin, v. 36, n. 4, pp. 647-666.
- WAMPLER, B. (2010). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. Pensilvânia, Penn State University Press.
- WARREN, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, v. 3, n. 1, pp. 3-13.
- _____ (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*. Washington/D.C., v. 111, n. 1, pp. 39-53.
- WILLIAMS, R. (1973). *The country and the city*. Londres, Chatto & Windus.
- WINTER, M. (2003). Embeddedness, the new local food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies*. Londres, v. 19, pp. 23-32.
- WOLFORD, W. W.; WHITE, B.; SCOONES, I.; HALL, R.; EDELMAN, M.; BORRAS, S. M. (2024). Global land deals: what has been done, what has changed, and what's next? *The Journal of Peasant Studies*, pp.1-38.
- WOODS, M. (2011). *Rural*. Londres, Routledge.
- WRIGHT, E. O. (2010). *Envisioning real utopias*. Londres, Verso Books.

Texto recebido em 10/set/2024

Texto aprovado em 2/jan/2025

Changing the *status quo* through democratic innovations? Three paradoxes from the Iberian Peninsula

Mudando o *status quo* por meio de inovações democráticas? Três paradoxos da Península Ibérica

Roberto FALANGA [I]
Ernesto GANUZA [II]

Abstract

Citizen distrust in mainstream politics has spurred the rise of new democratic processes for citizen participation and deliberation, known as democratic innovations. These innovations are believed to improve democracy by changing the *status quo*. This paper critically examines whether this goal is achieved by focusing on participatory budgeting and citizens' assemblies in the Iberian Peninsula. Three paradoxes arise from our reflection, related to the role of elected officials, neutralization of policymaking, and evaluation of outcomes. These paradoxes suggest the need for further studies on how democratic innovations can change the *status quo* and contribute to democratizing our democracies.

Keywords: democratic innovations; democracy; status quo; Portugal; Spain.

Resumo

A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas tem suscitado preocupações bem como práticas inovadoras em todo o mundo. As Inovações Democráticas (IDs), como o Orçamento Participativo (OP) e as assembleias de cidadãos (ACs), podem catalisar mudanças que, para alguns acadêmicos, desafiam o *status quo*. Este artigo analisa a Península Ibérica, revelando três paradoxos sobre a mudança. Em primeiro lugar, embora as IDs tenham como objetivo mudar o sistema representativo, continuam ligadas aos políticos eleitos. Em segundo lugar, embora narradas como neutras perante o processo de definição de políticas públicas, persistem as lutas pelo poder e as negociações entre grupos de interesse. Em terceiro lugar, embora as organizações internacionais deem ênfase a técnicas replicáveis num processo de experimentação contínua, o conhecimento sobre os resultados das IDs continua limitado.

Palavras-chave: inovações democráticas; democracia; status quo; Portugal; Espanha.



Introduction

Worldwide, the growth of citizen distrust towards politicians poses significant challenges to representative democracy. New concerns have been raised by scholars and international organisations regarding citizen attitudes and a global regression in various indicators. V-Dem's Democracy Report (2024) highlights that the level of democracy in 2023 has regressed to that of 1985, while Freedom House (2024) similarly warns of consecutive declines in global democracy over nearly two decades. There is general consensus on the range of political, institutional, economic, social, environmental, and technological challenges that have driven profound societal transformations worldwide. One of the most concerning outcomes, however, is the dramatic decrease in citizens' perception of democracy's ability to deliver on foundational practices (IDEA, 2023). In Europe, this situation has led to growing citizen dissatisfaction with the political *status quo* and an increasing belief that effective engagement is lacking in public decision-making (EIU, 2023). If democracy is expected to uphold foundational values and rights in member countries, the current state of affairs necessarily raises public concern.¹

Smith (2021) recently argued that politicians are in a cul-de-sac due to political short-termism amidst growing challenges to democratic decision-making and the sequence of global crises, which have had an unprecedented impact on the legitimacy of elected representatives. Growing citizen mistrust has been fuelled by perceived inaction,

as well as the association of the political class with powerful interest groups, which appear to prevent them from making long-term decisions in favour of short-term gains. Among the most visible consequences, society is becoming polarised between those who defend the *status quo* and the escalation of capital accumulation, and those who advocate for greater citizen participation (Fung, 2020).

Participatory and deliberative practices have gained traction in scholarly debate over the last few decades, and the concept of "democratic innovations" (DIs) proposed by Smith (2009) has enabled a more consistent discussion of a wide range of cases. According to scholars, DIs aim to change the ways in which representative democracies function by complementing mainstream politics and addressing its deficits (Geissel, 2013; Warren, 2017). From this perspective, innovations are considered to improve representative democracy (Newton and Geissel, 2012), as they contribute to reinventing the role of citizens in democratic governance (Elstube and Escobar, 2019). From a more radical viewpoint, the change brought by DIs is believed to challenge the *status quo*. As Wright (2013) asserts, all people should have equal access to the necessary means to participate meaningfully in democratic decision-making, beyond formal political equality. In fact, the author argues that "democracy needs to be empowered in ways which enable people to collectively control their common fate" (Wright, 2010, p. 13).

The potential of DIs to improve democracy and, for some scholars, to challenge the *status quo* allows us to examine their trajectories in the Iberian Peninsula. According

to recent evaluations, while Portugal and Spain experience significant electoral abstention, both maintain high scores on the standards of democratic governance, with the latter performing slightly better than the former (Democracy Index 2023). Interestingly, however, Portugal outperforms Spain in the participatory component assessed by the Varieties of Democracy project (V-Dem, 2024), whereas Spain achieves a higher rating in the deliberative component. Regarding free participation in civic spaces, the CIVICUS Monitor rates Portugal higher than Spain, citing stronger civic freedoms, particularly evident in recent street protests against institutional racism and global conflicts.² Schlipphak and colleagues (2024) recently provided additional insights to understand citizens' perceptions and attitudes towards democracy. While both countries share a common conception of liberal democracy – ensuring, among other things, freedom of speech and pluralism in society – Portugal leans towards a socialist interpretation, expecting democracy to reduce poverty rates and provide support for disadvantaged groups.

This data aligns with the broader picture of democratic innovations (DIs) in the Iberian Peninsula, as we will discuss further below. Both countries have been at the forefront of disseminating new democratic practices over the past couple of decades. Following the so-called third wave of democratisation in Europe during the mid-1970s (Huntington, 1991), the transition from authoritarian to democratic regimes paved the way for DIs on a democratic foundation that displays both similarities and differences in various aspects (Fishman,

2011). A critical examination of DIs can deepen our understanding of their contribution to enhancing democracy by transforming representative democracy.

Our aim is to offer a critical perspective on the debate surrounding DIs. However, we do not intend to disparage DIs or undermine their contributions in the two countries. By presenting a critical account of how the potential of DIs to challenge the *status quo* has been harnessed, we integrate international and contextual perspectives to discuss three emerging paradoxes that drive changes in electoral politics, policymaking, and outcomes. To this end, we first outline our theoretical and conceptual framework, including critical reflections on the links between democracy and DIs. In subsequent sections, we examine the dissemination of DIs in the Iberian Peninsula, focusing on their significance, with particular attention to Participatory Budgets and Citizens' Assemblies. By using the Iberian Peninsula as our empirical lens, we aim to provide a broader reflection on the three emerging paradoxes and encourage further debate on DIs in this region and beyond.

Theoretical framework: democratic innovations

Since the aftermath of the Second World War, citizen participation beyond the ballot box has been a contentious issue in scholarly debate. Schumpeter (1976) and his successors have defended an elitist, or thin, approach

to democracy, arguing that people are essentially driven by self-interest rather than the interests of the community. Therefore, people would prefer a “stealth democracy” as their willingness to participate is conditioned by perceptions of corruption within the representative system (Hibbing and Theiss-Morse, 2004). Notwithstanding this, the election of representatives is regarded as the primary mechanism for ensuring low levels of social conflict and the stability of democratic systems (Sartori, 1987).

In contrast, participatory democrats have argued that people have an interest in engaging with democratic life beyond electoral moments, thus pursuing what Barber defined as “strong democracy” (1984). The concept of citizen participation took centre stage in the late 1960s, as framed by the seminal works of Arnstein (1969) and Pateman (1970), to highlight the inclusion of unheard voices. Viewing participation by those affected by the exercise of power as foundational to democracy (Dahl, 1989), participatory processes should enable underrepresented groups to influence policy and decision-making through the promotion of equality and open engagement (O’Flynn, 2019).

The proliferation of participatory practices soon intersected with another theoretical debate, which placed deliberative democracy at its core. Based on principles of coercion-free communication and free discussion among participants (Habermas, 1992), scholars contend that deliberative democracy is both a normative theory and a political project (Curato et al.,

2019). The operationalisation of deliberative principles has been realised through processes designed to enhance learning, foster opinion change, and develop deliberative skills. In fact, deliberation is seen as giving citizens the opportunity to cultivate thoughtfulness within settings of equality, inclusivity, and mutual respect in democratic systems (Bächtiger and Goldberg, 2020).

Participatory and deliberative democracy thus stand in contrast to minimal conceptions that reduce democracy to competitive arrangements (Schumpeter, 1976). While participatory democracy emphasises the importance of a politically active citizenry and the need to transform power structures, deliberative democracy offers a normative framework for legitimate decision-making based on human rationality (O’Flynn, 2019). Both approaches seek to reform traditional representative institutions by incorporating new voices into policymaking and decision-making processes. As Fishman (2016) observes, inclusionary practices enable marginalised groups to be heard and hold elites accountable, ultimately serving to “deepen democracy and bring it closer to the goal of political equality among citizens” (*ibid.*, p. 304).

The advancement of participatory and deliberative practices has led scholars to describe them as “democratic innovations” (DIs). Smith (2005) identified DIs in a report on fifty-seven practices aimed at addressing the disconnect between the governed and governors in Britain, as well as in other established democracies. Later, Smith (2009) provided a more structured

definition, describing DIs as “institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process” (ibid., p. 1). More recently, Elstub and Escobar (2019) argued that DIs also include processes “new to a policy issue, policy role, or level of governance, and developed to reimagine and deepen the role of citizens in governance processes by increasing opportunities for participation, deliberation, and influence” (ibid., p. 11).

Beauvais and Warren (2019) have underscored the potential of DIs to supplement rather than replace democratic institutions outside electoral arrangements. By doing so, DIs can address the malaise of democracy (Newton and Geissel, 2012) by tackling the growing disengagement from traditional avenues of political participation (Elstub et al., 2021). Warren (2017) echoes this point, noting that democratic deficits – gaps between democratic ideals and political system performance – must be addressed through innovative arrangements. Such deficits highlight issues such as empowering inclusion, fostering deliberative opinion-formation, and enabling collective decision-making. Through DIs, citizens can build political trust and engagement, which, in turn, enhances the legitimacy of democratic institutions (Dryzek and Hendriks, 2020).

On a more radical note, DIs have the potential to transform power relations and challenge the *status quo* by uniting progressive ideals against the injustices of capitalism (Wright, 2013). Cumulative effects arise from the empowerment of activists and communities

with equal access to collective decision-making on matters of public interest in collaboration with the state (Wright, 2010). The increase in social power through democratised power relations can erode dominant power structures and counteract human oppression. As Wright emphasises, DIs represent Real Utopias as long as they can transcend capitalism through an imagination-driven pragmatism capable of redesigning social institutions. “What can be worked out are the core organising principles of alternatives to existing institutions, the principles that would guide the pragmatic trial-and-error task of institution-building” (Wright, 2010, p. 6).

In this vein, along with those who emphasise governance-driven approaches (Warren and Mansbridge, 2013), scholars have highlighted the leading role of organised civil society in innovating democracy. According to della Porta and Felicetti (2022), civil society organisations and progressive movements are promoting experimental approaches, often involving institutional actors in their implementation and/or in policy uptake. Other scholars argue that social movements play a crucial role in shaping the scope of participation and deliberation (Elstub et al., 2021) and in ensuring political commitment by exerting pressure on democratic institutions (Mulvad et al., 2021). Thus, DIs demonstrate their capacity to foster the sharing of knowledge and skills between citizens and the state from the bottom-up, thereby creating opportunities to incorporate radical democratic demands into institutional spaces of participation.

Critical accounts of democratic innovations

Alongside enthusiasm for their potential, DIs are not immune to criticism. The early stages of participatory budgeting (PB), one of the most well-known democratic innovations worldwide, showcased the belief that citizen empowerment could change the status quo of existing democratic systems. Championed by the Workers' Party in Brazil, PBs were a central component of the Real Utopias Project at the turn of the century, placing social justice at the heart of institutional reforms (Fung and Wright, 2003; Avritzer, 2006). Nevertheless, several concerns arose as international organisations began to intercept and endorse the potential of this democratic innovation to support new models of governance in the late 1990s and early 2000s (Dagnino, 2004). Criticism converged around the attempt to foster citizen trust in political institutions while disregarding democratic deficits and instead emphasising the need to address widespread electoral disaffection. As Ganuza and Baiocchi (2012) observed, PBs have often fallen short of promoting real social mobilisation, institutional innovation, and active citizen involvement. As a result, they have lagged behind their goals of change and demonstrated significant malleability to political forces.

While international organisations such as the OECD (2001) and the European Commission (EC, 2001) argued that democratic institutions depended on increasing degrees of active involvement from the governed,

citizen contributions have often been diluted among market and not-for-profit stakeholders (Bailey and Pill, 2011). Several scholars have warned that behind the banners of citizen participation lay attempts to obscure private interests (Hoppe, 2011) and reduce decision-makers' accountability (Hajer, 2003). Concerns have also been raised about the manipulation of participatory processes by political and economic elites seeking to compensate for the inadequacies of the global market (Mohan and Stokke, 2000). As exemplified by Falanga (2018), alter-globalist voices and activists have called for substantive reform of mainstream politics, yet the past few decades have witnessed a shift that raises concerns about the co-optation of progressive narratives by global actors.

Similarly, the spread of deliberative processes has attracted both scholarly interest and scepticism. In recent years, a "new deliberative wave" has been celebrated by the OECD (2020) amidst the proliferation of practices, particularly citizens' assemblies (CAs). As Elstub and colleagues (2021) note, "citizens' assemblies tend to have a 'larger' number of participants (typically 100), a 'longer' duration, and be connected, in some tangible way, to established political institutions" (ibid., p. 2). This type of mini-public is increasingly associated with public debates on the climate and ecological crises (Dryzek, 2022). By bringing together diverse voices, CAs are believed to facilitate the consideration of long-term and legitimate solutions while representing the interests of those on the margins of decision-making (Dryzek, 2010).

However, while deliberative mini-publics have been praised as Real Utopias, following PBs (Gastil and Wright, 2018), radical democrats have long challenged the foundational idea that citizens can formulate reasoned opinions and arguments based on personal values, which would provide neutral grounds for democratic development (Mouffe, 2000). Habermasian ideals are criticised for being incapable of addressing everyday politics (Shapiro, 2017) and for placing consensus at the centre of political concerns, thereby suppressing conflict and perpetuating dominant views (Curato et al., 2019). Additional criticisms relate to the extent of inclusion within CAs and whether they tend to over-represent specific social groups, such as highly educated and already politically engaged individuals (Pilet Jean-Benoît et al., 2022). Similar to PBs, further concerns arise regarding the power citizens have to directly influence policy or law, as CAs typically adopt consultative approaches and often operate within short timeframes (Williamson and Barrat, 2022). This can exacerbate technocratic tendencies and “cherry-picking” practices. The circulation of global policy scripts further intensifies concerns about the role of international organisations (Ganuza and Baiocchi, 2012; Voß and Amelung, 2016). Even deliberative democrats acknowledge that the field’s success may have come at the expense of its critical edge (Ercan and Dryzek, 2015).

Given the contrast between the normative aspirations of DIs and the criticisms arising from their implementation, we present below our perspective on the Iberian Peninsula.

Democratic innovations in Portugal and Spain

At the beginning of the 21st century, Portugal and Spain embarked on their journey with participatory budgeting (PB), which quickly became one of the most widespread practices in the region. More recently, deliberative mini-publics have also gained traction, promoting ideas of high-quality communication and opinion change within relatively small samples of citizens. In Spain, Citizens’ Assemblies (CAs) have been implemented at local and regional levels, particularly in Euskadi and Catalunya. In contrast, Portugal has seen more limited adoption, with the Lisbon city council taking the lead in formalising this type of democratic innovation. This was followed by the more recent climate assembly held in 2024 in Vila Franca de Xira, a small city within the metropolitan area of Lisbon.

Democratic innovations in Portugal

After four decades of authoritarian rule, Portugal inaugurated the “third wave of democratisation” in Europe in 1974 (Huntington, 1991). The “Carnation Revolution” was a bloodless military coup supported by an unprecedented mass mobilisation that opposed the authoritarian regime and its colonialist policies (Varela et al., 2015). The so-called “Ongoing Revolutionary Process” (PREC) was established by the Armed Forces

Movement (“Movimento das Forças Armadas”, MFA) with the assistance of communist groups until November 1975, when a counter-coup established a Western liberal democracy (Costa Pinto, 2006). During the PREC, a participatory ethos in society underpinned emblematic practices of participation, ranging from neighbourhood commissions delivering welfare services to housing occupations by poorly housed people, from new labour unions to the self-management of factories (Lima Santos et al., 1976). Movements took to the streets and demanded democratic rights that had long been repressed, instilling new enthusiasm for democratic participation (Ramos Pinto, 2013).

As the PREC came to an end, the new Constitution, issued in 1976, included an explicit reference to representative, semi-direct, and participatory democracy.³ Some laws have been issued to promote citizen participation and, although there is no legal obligation, the country serves as an example of efforts to foster participatory practices against a significant decline in political engagement since the 1980s (Costa Pinto et al., 2013; Fishman and Cabral, 2016). According to Magalhães (2005), participation beyond the ballot box has been scarcely utilised, contrasting with the levels of mass mobilisation during the democratic transition. Socio-economic cleavages are frequently cited as a key explanatory factor, with citizens from poorer backgrounds tending to participate less (Cancela and Magalhães, 2020). These cleavages particularly affect undereducated individuals, compounded

by low wages and/or high unemployment, especially among the youth (Sloam, 2016), though ratings have improved in recent years (Schlipphak et al., 2024).

Against this backdrop, Portugal has experimented with DIs in an attempt to open democratic governance to civil society (OECD, 2023), with the dissemination of PBs serving as a case in point, as illustrated by Falanga and Lüchmann (2020). Inspired by Brazilian PBs, the first PBs were introduced in the Lisbon Metropolitan Area in the early 2000s, historically aligning with goals of good governance and, in particular, the recovery of citizen trust in democratic institutions and elected officials. As Bogo and Falanga (2024) recently noted, four main historical stages can be identified: the first dominated by the influence of Brazilian practices, early supported by the communist party; the second marked by the primacy of co-productive approaches pioneered by the Lisbon city council; the third characterised by PB’s expansion across the country; and the fourth highlighting territorial and thematic diversification. Notably, the high number of PBs implemented by local authorities has been complemented by attempts to scale innovations across multiple levels of governance.

Framed as instruments of good governance, decision-makers from both, left and right, wing political parties have been drawn to the potential of PBs. However, according to Falanga (2018), the political all-encompassing ethos of these practices has exhibited trends of depoliticisation, confirming

limited impact on state reforms. Allegretti and Dias (2019) similarly argue that most PBs have been one-off practices with limited influence on the Portuguese political landscape. A heavy reliance on political will and electoral cycles has undermined the robustness of PBs, rendering them a volatile practice (Alves and Allegretti, 2012). Another critical feature of Portuguese PBs has been the withdrawal of self-organised civil society, echoing early findings from Southern Europe on the detachment of movements from these processes (Font et al., 2014). In light of these challenges, the outbreak of the pandemic has had meaningful and still unpredictable effects on PBs. The transition from in-person to online modes of participation, combined with limited adaptation within public administration during the early stages of the pandemic, reduced their relevance in the country (Falanga and Allegretti, 2021), which still lags behind the records of the mid-2010s.

In Lisbon, the discontinuation of the PB programme by the new centre-right executive elected in 2021, following nearly 15 years of centre-left governance, was succeeded by the launch of the country's first-ever CA promoted by a public authority. At the time of writing, the city council has facilitated three CAs, with randomised samples of around 50 citizens. Each edition has addressed distinct political issues, including climate change in 2022, the "15-minute city" model in 2023, and the local welfare state in 2024.⁴ While we have not found information about other CAs of this nature in the country, an exception is the recent local CA

focused on the climate and ecological crisis in the small city of Vila Franca de Xira, within the Metropolitan Area of Lisbon. This CA followed a similar structure to the Lisbon model, with around 50 citizens recruited to deliberate over a two-day session.⁵

Democratic innovations in Spain

Like Portugal, Spain underwent a political transition from an authoritarian to a democratic regime in the mid-1970s. Local political participation was championed by progressive political parties as a hallmark of this new historical phase. The 1978 Constitution and the 1985 regulatory frameworks for local governance reflected the renewed participatory ethos in the country. As early as 1979, Cordoba, in southern Spain, approved the first-ever local regulation for citizen participation under the communist party's governance. Urban associations and advisory councils established there have since served as models for other Spanish cities (Fernández-Martínez et al., 2023). Participatory principles and mechanisms have spread across multiple levels of governance over the past decades, although predominantly at the local level. More recently, participatory and deliberative processes have also emerged at regional and national levels, such as the national citizens' assembly (CA) on the climate crisis and the regional participatory budgeting (PB) initiative in Valencia, implemented between 2021 and 2023.

DIs in Spain have sought to strengthen the connection between local politics and mainstream governance by creating new public spaces for citizen voices to gain legitimacy in policymaking and decision-making. Advisory Councils proliferated in the 1970s and 1980s as political parties sought broader support from civil society. In this context, local associations were viewed as complementary to electoral mechanisms, addressing governance challenges while facilitating citizen access to government (Navarro, 1999). However, scholars observed that the connections between these associations and decision-making processes became increasingly tenuous (Blanco, 2009; Sarasa and Guiu, 2001). Civil servants also noted that associations were no longer the ideal channel for linking governments with civil society (Alguacil, 2003). As a result, new participatory mechanisms emerged in the past two decades. Like Portugal, Spain introduced its first PBs in the early 2000s, which garnered interest among politicians and practitioners while sparking conflicts between associations and administrations (Ganuza et al., 2014). PBs, which allowed citizens to allocate a portion of public budgets, were seen as bridging the gap left by associations between administrations and broader society. They were also widely regarded as more transparent decision-making tools, offering potential to revitalise politics in the country (Aguilar, 2004).

In contrast to Advisory Councils, which adopt consultative approaches, PBs have been perceived as a tangible means to curb clientelism and patronage in public debate and

associations (Moruno, 2003; Aguilar, 2004). However, criticisms have also arisen. Simplified procedures and the increased use of digital solutions are believed to have diminished PBs' influence on public budgets (Mérida, 2022; Martínez Wilfred, 2023; Francés et al., 2024). Scholars have warned that PBs' capacity to impact public budgets has declined significantly and is now largely insignificant (Ganuza and Francés, 2012). Consequently, doubts persist about whether PBs can still transform political relationships (Baiocchi and Ganuza, 2017).

Today, Spain's participatory landscape features Advisory Councils across all levels, while PBs remain prominent, particularly at the local level. Barcelona leads in Advisory Councils compared to cities like Madrid (Fernández-Martínez et al., 2023). Municipalities with over 10,000 inhabitants often implement Advisory Councils backed by hierarchical structures that adopt consultative approaches, leaving their political influence ambiguous (Fernández-Martínez et al., 2023). Meanwhile, digital platforms expanded significantly in municipal governments between 2015 and 2019 (Mérida, 2022). Unlike Portugal, Spain has increasingly invested in the digitalisation of DIs. The well-known platform Decidim in Barcelona has been a driving force behind the growth of digital PBs in Spanish municipalities (Borge et al., 2023), though it often limits public debates to small-scale infrastructure projects (Francés et al., 2024).

The dominant role of Advisory Councils stems from a political context of waning citizen participation, weakened connections between

citizens, associations, and governments, and the limited investment achieved through PBs. Deliberative processes in Spain have grown in parallel with the global spread of deliberative mini-publics (OECD, 2020) and the indignados movement's hacker activism (Ganuza and Ramos, 2024). Since 2021, when the first state-level CA on climate change took place – modelled on France's Convention Citoyenne – 11 CAs have been implemented at various territorial levels, primarily in Catalunya and Euskadi. The success of CAs in Spain should not be attributed solely to the international resonance of good practices. They also appeal to an alleged epistemic superiority, reflecting the country's strong deliberative democratic tradition (V-DEM, 2024). Participants are invited to deliberate and formulate recommendations based on empirical evidence, enhancing their understanding of contentious political issues. However, like PBs, CAs often lack robust links to mainstream politics, making it challenging to communicate outcomes to the broader public and establish an effective feedback loop.

Changing the *status quo* in the Iberian Peninsula?

DIs are considered to offer a remedy to the current crisis and emerging deficits of democracy (Newton and Geissel, 2012; Geissel, 2013; Warren, 2017). By injecting new players and ideas into democratic governance, DIs

can enhance democratic values and structures (Smith, 2009; Elstub and Escobar, 2019). Some scholars take a more radical view, arguing that DIs have the potential to alter the *status quo* (Wright, 2010; 2012). Deepening democracy, and potentially changing it, encapsulates the main goal of DIs. However, understanding the existing *status quo* is critical. In this context, we examine DIs in Portugal and Spain, developing our argument around three emerging paradoxes, which are explored in the following sections.

At the outset, the two neighbouring countries share both similarities and differences, set against the relatively short time since the establishment of their democratic regimes in the mid-1970s (Costa Lobo et al., 2016). Key differences emerge in the manner of their transitions from authoritarianism. Portugal's transition relied on the exceptional convergence of military forces and mass mobilisation, culminating in the unprecedented "revolutionary" moment for citizen engagement in the late 1970s. While democracy was being actively shaped both on the streets and within institutions, the establishment of a Western liberal democracy ultimately solidified Portuguese democracy, even as political participation rates saw a decline (Costa Pinto, 2006). In Spain, the transition to democracy was more negotiation-based, occurring through the "ruptura pactada" (agreed break), a process involving negotiations between elites and opposition forces (Costa Lobo et al., 2016).

As Fishman (2011) suggests, these differing paths to transition led to significant differences in democratic practices. On

one hand, Portugal has shown a stronger commitment to deepening democracy, linked to the inclusionary ethos of its social revolution. Fishman highlights the role today of "powerless actors" in shaping the country's political agenda and influencing some policy-making processes (Fishman, 2011: 234). Interestingly, data on Portugal indicate an inclination towards a socialist conception of democracy (Schlipphak et al., 2024), alongside a vibrant civic space and participatory values (V-DEM, 2024). In contrast, Spain's transition resulted from political negotiations among state actors, leading to less public recognition of marginal voices in the political arena. Data on Spain shows higher ratings for democratic governance and deliberation (EIU, 2023; V-DEM, 2024), with the country acknowledged as a solid liberal democracy, though it fares less well in fostering citizens' capacity for free participation.

It is in this context that DIs have flourished in both countries. Participatory budgeting (PB) practices emerged in the early 2000s, inspired by Brazil and the World Social Forums. In Portugal, the number of such initiatives peaked in subsequent years, reflecting strong participatory values, but declined after the pandemic (Falanga and Lückmann, 2020; Bogo and Falanga, 2023). In contrast, local PBs continue to be a trend in Spain (Francés et al., 2024), despite criticisms about their limited impact on public administrations and policymaking. The recent growth of citizens' assemblies (CAs) in OECD countries has had different effects in the Iberian Peninsula. While

Portugal lags behind the international pace of experimentation (Falanga, 2023), Spain has embraced CAs as multi-level practices across local, regional, and national levels. Much like PBs, CAs aim to transform the political system and improve democracy through the inclusion of citizens in decision-making (Smith, 2009).

While PBs originated in the Global South, addressing power structures through redistributive politics (Arnstein, 1969; Pateman, 1970), mini-publics have emerged from the Global North with an emphasis on reaching consensus around contentious political issues (Dryzek and Hendricks, 2020; Elstub et al., 2021). This aligns with Fishman's (2011) view of the legacy of Portugal's social revolution, which may foster a stronger inclination to include the voices of the powerless and increase the permeability of institutional power holders to their claims – principles central to PBs (Fung and Wright, 2003; Avritzer, 2006). For mini-publics, Spain's commitment to deliberative democracy, fuelled by the indignados movement (Nez and Ganuza, 2018; Flesher Fominaya and Feenstra, 2023; Ganuza and Ramos, 2024), may explain the higher diffusion of CAs there compared to Portugal. Nonetheless, Spain continues to host a greater number of PBs, even as Portugal had higher ratings in the 2010s.

An in-depth analysis of the role of DIs is thus necessary to assess their impact in both countries. The following sections will critically explore whether these democratic innovations have influenced electoral politics, policymaking, and tangible outcomes.

First paradox: democratic innovations and electoral politics

The first paradox arises from the change in the status quo concerning electoral politics. While there is a tendency among elected officials and scholars to present innovations as solutions to the deficits of representative democracy (Warren, 2017), the idea of putting democracy on hold and fixing problems through participatory and deliberative practices is misleading. In Portugal, scholars have noted that PBs heavily rely on political will and, as a result, electoral cycles have made them volatile practices (Alves and Allegretti, 2012). A similar trend has been found in Spain (Font and Blanco, 2005; Francés et al., 2024; Nebot and Pires, 2021). Although both countries show solid democratic governance, people's distrust in democratic institutions makes it unlikely for DIs to reverse the situation from "outside" the system. In fact, DIs heavily depend on electoral cycles and on how electoral politics can utilise them.

We believe that as long as DIs are presented as practices emerging from outside, and as long as they are narrated as all-encompassing solutions to specific socio-political conditions, little change can occur in electoral politics. PBs and CAs are necessarily intertwined with, if not controlled by, legitimately elected political representatives. If DIs are expected to change politics within representative democratic systems, democracy – with its strengths and weaknesses – should not be seen as a standalone. PBs and CAs are

part of political party competition, and by acknowledging their dependency rather than pretending their autonomy, efforts should be made to relieve political party pressures in favour of a solid commitment to embed and regulate these practices within public institutions. Otherwise, and here lies the first paradox, the risk is that by claiming change, DIs leave democratic deficits and idiosyncrasies untouched, thus becoming a catch-all, redolent call for the status quo (Oleart, 2024).

Second paradox: democratic innovations and policymaking

The second paradox is connected to changes in policymaking. The historical shift towards goals of good governance in the early 2000s has made DIs particularly inclined to incorporate the narrative of a neutral terrain for the dialectic between public powers and emerging counterpowers (Fung and Wright, 2003). In some cases, emphasis on citizen participation was purposely framed as neutral to keep political forces at the margins of citizens' contributions through different arrangements (Mohan and Stokke, 2000; Hajer, 2003). By highlighting the need to incorporate contestation (Mouffe, 2000), the ongoing reflection on whether organised civil society can play a role in defining new and disruptive political agendas within DIs is key to understanding the potential for change (della Porta and Felicetti, 2022). Regarding deliberative mini-publics, the support provided by grassroots groups and movements is seen

as a symptom of an ongoing critical reflection on the potential role that deliberation can play with organised civil society (Smith, 2021; Dryzek, 2022).

The emphasis on recovering citizen trust in political institutions in Portugal has fuelled the idea of citizen participation and deliberation through neutral engines (Falanga, 2018). In Spain, scholars have criticised the ways PBs' structures have not only been simplified to be more easily adapted to different contexts, but also distanced from centres of political power (Ganuza and Francés, 2012; Baiocchi and Ganuza, 2017). By and large, attempts to separate the administrative sphere from DIs have been largely documented as disastrous: large planning strategies have been sidelined for being considered too difficult to implement, which has downgraded DIs to mere tools of (non) political governance. Therefore, this second paradox emerges from purposefully decoupling DIs from state reforms, which narrows their scope to single and siloed practices, maintains DIs at the margin of policymaking processes, and reduces their potential for change. As Leal (2010) put it, "[...] once purged of all the threatening elements, participation could be re-engineered as an instrument that could play a role within the status quo, rather than one that defied it" (ibidem, 95).

Third paradox: democratic innovations and results

The third paradox regards the change pursued by DIs in achieving substantive results. The global success of DIs has been built on the circulation of new principles and the reproduction of arrangements often supported by toolkits, roadmaps, and guidelines,

fuelled by a sort of experimentation mantra. However, scholars warn that success can come at a high price, as the risks of losing the potential for democratisation are just around the corner (de Sousa Santos, 1998). The spread and standardisation of practices has overlooked the necessity of a solid feedback loop from institutions by giving the stage to one-off practices that have often left political problems and structural inequalities untouched (OECD, 2023). From a critical perspective, the spread of all-inclusive packs with specific recommendations on their implementation has been one of the most impactful neoliberal strategies in this domain (Chavez, 2008).

The expansion of both PBs and CAs worldwide, and in the Iberian Peninsula, has rapidly followed the international conversion of emancipatory practices into role models (Ganuza and Baiocchi, 2012; Voß and Amelung, 2016). The consequences have affected, among other things, a clear understanding of DIs' results. In Portugal, several PBs are publicly charged with unfulfilled promises, and decreasing interest in these practices seems to be the legacy of a political culture that has lagged in accountability in this realm (Falanga, 2018). In Spain, scholars have long cautioned about political agents and elites filtering and cherry-picking the outcomes of participatory processes (Font et al., 2018). The distance of DIs from the day-to-day work of elected and public officials has generated a growing gap between what citizens propose and what the administration is able or willing to execute. In a similar vein, the epistemic capacity of those who participate in CAs is often discredited, and the quality of proposals is publicly criticised (Ganuza et al., 2014). The maintenance of large extents of political discretion reveals a

disproportionate attention paid to techniques at the expense of integration within democratic systems. This third paradox sheds light on the perpetuated call for standardised practices in a never-ending loop of experimentation that obscures DIs' results.

Conclusions

In this paper, we aimed to offer an overview of DIs' contribution to changing the *status quo*, focusing on PBs and CAs in the Iberian Peninsula. In the last few decades, the two countries have been acknowledged for experimenting with democratic innovations, particularly with the growth of PBs since the early 2000s and the recent global wave of CAs, especially evident in Spain. Inspired by Wright's evocative call for Real Utopias to advance alternatives to the status quo, we discuss three emerging paradoxes.

If the *status quo* refers to the competitive rules of electoral politics, change is likely to destabilise the regime, potentially undermining visions of democratic improvement (Newton and Geissel, 2012). A critical look at change reveals, however, that DIs maintain substantive degrees of control from elected representatives, which contrasts with narratives of DIs as outsiders to the political party system. Therefore, the first emerging paradox refers to the dependency of DIs on electoral politics: while presenting them as outsiders to political party competition, DIs maintain a strong relationship with the vicissitudes of elected representatives. A second meaning that might be attached to the *status quo* is more related to democratic policymaking and governance more broadly. If

change is expected to unleash new democratic functioning, a critical analysis should not underestimate the strong linkages between DIs and multiple actors. This vision contrasts with ideas of DIs as neutral terrains for participation and rather brings back the vision of politicised practices that rely on struggles for power. Therefore, the second paradox engenders the neutralisation of the political dialectic within DIs in favour of a narrowed scope within policymaking, as documented by scholars since the global expansion of good governance goals at the expense of social justice-oriented practices. A third way to understand the *status quo* concerns the results of DIs. Asking how DIs develop their results against what seems a never-ending process of experimentation offers little evidence on the capacity to deliver democratic outputs. Therefore, the third paradox concerns the gold rush to international framings that reproduce a disproportionate attention to inward-looking approaches to DIs, as opposed to a realistic assessment of their results within democratic systems.

These three paradoxes build on the scholarly debate on DIs and do not intend to disparage these practices in Portugal and Spain. Rather, we believe that a critical discussion of conceptions of the *status quo* that are expected to be addressed and changed through DIs is a contribution to understanding how to deepen democracy. However, this paper has its own limitations, which can hopefully be overcome in future investigations. In terms of theory, further progress is needed on a more precise conceptual foundation of change through DIs in democratic regimes. Future research may unfold a comparative analysis of specific cases in both countries, as well as expand the geographical scope to other regions.

Finally, investigation into emerging relevant topics would certainly offer a more granular understanding of the current state of play. In particular, the different roles played by digital tools in the two countries may trace promising pathways of analysis about change.

We believe that DIs should be understood as necessarily and inherently expressions of the democracy we have, with its weaknesses and strengths, on the same

ground as electoral politics. If DIs are expected to contribute to solving our problems, there is no future in getting rid of politics and transforming potentially emancipatory practices into neutral and consensus-oriented engines. In contrast, DIs should be mainstreamed within the policymaking processes and given the chance to consolidate their role within our democracies.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1059-5509>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
roberto.falanga@ics.ulisboa.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0001-5111-6730>

Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, Espanha.
ernesto.ganuza@csic.es

Notes

- (1) More information on the Treaty on European Union available here: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.
- (2) More information at: <https://monitor.civicus.org/>.
- (3) The right to participation is grounded in the Portuguese Constitution, having been safeguarded throughout following constitutional revisions in 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004, 2005.
- (4) More information at: <https://cidadania.lisboa.pt/participacao/conselho-de-cidadaos>.
- (5) More information at: <https://www.cm-vfxira.pt/viver/ambiente/acao-climatica/assembleia-de-cidadaos-para-o-clima-2024>.

References

- AGUILAR, R. (2004). Los presupuestos participativos en Córdoba. *Temas*, v. 113, pp. 58-61.
- ALGUACIL, J. (2003). *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Gijón, Trea / Kaleidos.red
- ALLEGRETTI, G.; DIAS, N. (2019). Participação cívica e políticas habitacionais: que desafios para Portugal? *Cidades, Comunidades e Territórios*, v. 38, pp. 20-26.
- ALVES, M.; ALLEGRETTI, G. (2012). (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, pp. 216-224.
- AVRITZER, L. (2006). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, pp. 623-637.
- BÄCHTIGER, A.; GOLDBERG, S. (2020). Towards a more robust, but limited and contingent, defence of the political uses of deliberative minipublics. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 16, n. 2, pp. 33-42.
- BAILEY, N.; PILL, M. (2011). The continuing popularity of the neighbourhood and neighbourhood governance in the transition from the 'big state' to the 'big society' paradigm. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 29, n. 5, pp. 927-942.
- BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. (2014) Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, v. 42, n. 1, pp. 29-50.
- _____. (2017). *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford, Stanford University Press.
- BARBER, B. R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press.
- BEAUVAIS, E.; WARREN, M. E. (2019). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems? *European Journal of Political Research*, v. 58, n. 3, pp. 893-914.
- BLANCO, I. (2009). "Las Consecuencias de la participación: evaluación del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona". In: PARÉS, M. *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Ariel.
- BOGO, R.; FALANGA, R. (2024). The cost of participation: An analysis of the financial dimensions of participatory budgets in Portugal. *European Policy Analysis*. Ahead of print.
- BORGE, R.; BALCELLS, J.; PADRÓ-SOLANET, A. (2023). Democratic disruption or continuity? analysis of the decidim platform in catalan municipalities. *American Behavioral Scientist*, v. 67, n. 7, pp. 926-939.
- CANCELA, J.; MAGALHÃES, P. (2020). "As bases sociais dos partidos portugueses". In: BRANCO, R.; FERNANDES, T. (ed.). *45 anos de democracia em Portugal*. Lisboa, Assembleia da República.
- CHAVEZ, D. (2008). The watering down of participatory budgeting and people power in Porto Alegre, Brazil. *Participatory Learning and Action*, v. 58, pp. 57-60.
- COSTA LOBO, M.; COSTA PINTO, A.; MAGALHÃES, P. (2016). Portuguese democratisation 40 Years on: its meaning and enduring legacies. *South European Society and Politics*, v. 21, n. 2, pp. 163-180.
- COSTA PINTO, A. (2006). Authoritarian legacies, transitional justice and state crisis in Portugal's democratization. *Democratization*, v. 13, n. 2, pp. 173-204.

- COSTA PINTO, A.; SOUSA, L.; MAGALHÃES, P. (ed.) (2013). *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CURATO, N.; HAMMOND, M.; MIN, J. B (2019). *Power in deliberative democracy: norms, forums, systems*. Londres, Palgrave Macmillan.
- DAGNINO, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, pp. 139-164.
- DAHL, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.
- DE SOUSA SANTOS, B. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- DELLA PORTA, D.; FELICETTI, A. (2019). Innovating democracy against democratic stress in Europe: social movements and democratic experiments. *Representation*, v. 58, n.1, pp. 67-84.
- DEMOCRACY INDEX (2023). *Eurobarometer, 'Democracy'*. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2966>. Acesso em: 6 jun 2024.
- DRYZEK, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2022). *The politics of the earth: environmental discourses*. Oxford, Oxford University Press.
- DRYZEK, J. S.; HENDRIKS, C. M. (2020). "The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice". In: FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (ed.). *The argumentative turn revisited*. Durham, Duke University Press.
- EC – EUROPEAN COMMISSION (2001). *European governance: a white paper*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10. Acesso em: 20 mar 2020.
- EIU – ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2023). *Democracy Index 2023: age of conflict*. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>. Acesso em: 6 jun 2024.
- ELSTUB, S. et al. (2021). The scope of climate assemblies: lessons from the climate assembly UK. *Sustainability*, v. 13, n. 20, 11272.
- ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.) (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- ERCAN, S. A.; DRYZEK, J. S. (2015). The reach of deliberative democracy. *Policy Studies*, v. 36, n. 3, pp. 241-248.
- FALANGA, R. (2018). "Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal". In: LOBO, M. C.; SILVA, F. C.; ZÚQUETE, J. P. (ed.) *Changing societies: legacies and challenges. Citizenship in crisis*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- _____. (2023). "Democracia deliberativa em Portugal: aprendendo com a primeira edição do Conselho de Cidadãos de Lisboa". In: CAMERLO, M.; PIMENTA, D.; LIMA, J. G. DE; HANENBERG, L. (ed.) *Democracia em Portugal 2022 – Caderno do Observatório da Qualidade da Democracia*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- FALANGA, R.; ALLEGRETTI, G. (2021). "Democracia participativa em tempos de covid-19: a procura de uma nova ritualização". In: ALMEIDA, L. F. M.; FERREIRA, M. R.; SOUSA, L. (ed.). *Poder local em tempos de Covid-19. A qualidade da democracia local e a governação em tempos de Covid-19*. Coimbra, Almedina. v. 1
- FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. (2020). Participatory budgets in Brazil and Portugal: Comparing patterns of dissemination. *Policy Studies*, v. 41, n. 6, pp. 603-622.

- FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ, J. L.; GARCÍA-ESPÍN, P.; ALARCÓN, P. (2023) Assessing the New Municipalism Reform of Advisory Councils: the cases of Madrid and Barcelona (2015-2019). *Urban Affairs Review*, v. 59, n. 5, pp. 1567-1600.
- FISHMAN, R. M. (2011). Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond. *Politics & Society*, v. 39, n. 2, pp. 233-267.
- _____. (2016). Rethinking dimensions of democracy for empirical analysis: authenticity, quality, depth, and consolidation. *Annual Review of Political Science*, v. 19, pp. 289-309.
- FISHMAN, R. M.; CABRAL, M. V. (2016). Socio-historical foundations of citizenship practice: after social revolution in Portugal. *Theory and Society*, v. 45, n. 6, pp. 531-553.
- FLESHER, C. F.; FEENSTRA, R. A. (2023) Reconsidering social movement impact on democracy: the case of Spain's 15-M movement. *Social Movement Studies*, v. 22, n. 3, pp. 273-303.
- FONT, J.; SMITH, G.; GALAIS, C.; ALARCÓN, P. (2018). Cherry-picking participation: explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, v. 57, n. 3, pp. 626-649.
- FONT, J.; BLANCO, I. (2005) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 31, pp. 1-17.
- FONT, J.; DELLA PORTA, D.; SINTOMER, Y. (ed.) (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics, and consequences*. Londres/Nova York, Rowman & Littlefield International.
- FRANCÉS, F. et al. (2024). *Repensando la participación comunitaria: continuidades y transformaciones del Presupuesto Participativo en España*. Oñati Socio-Legal Series (early view).
- FREEDOM HOUSE (2024). Freedom in the World 2024: the mounting damage of flawed elections and armed conflict. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf. Acesso em: 3 set 2024.
- FUNG, A. (2020). Afterword: Does deliberative democracy have a role in our time of political crisis? *Journal of Deliberative Democracy*, v. 16, n. 1, pp. 75-76.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres, Verso.
- GANUZA, E.; BAIOCCHI, G. (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, Article 8.
- GANUZA, E.; FRANCÉS, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid, CIS.
- GANUZA, E.; NEZ, H.; MORALES, E. (2014). The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 6, pp. 2274-2291.
- GANUZA, E.; RAMOS, A. (2024). Hacking democratic innovations: the problem of agency in deliberative systems. *Critical Policy Studies* 13. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2024.2423379>.
- GASTIL, J.; WRIGHT, E. O. (2018). Legislature by lot: envisioning sortition within a bicameral system. *Politics & Society*, v. 46, n. 3, pp. 303-330.
- GEISSEL, B. (2013). *Participatory democratic innovations in Europe: Improving the quality of democracy?* Leverkusen, Verlag Barbara Budrich.

- HABERMAS, J. (1992). *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MIT Press.
- HAJER, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, v. 36, n. 2, pp. 175-195.
- HIBBING, J. R.; THEISS-MORSE, E. (2004). *Stealth democracy: americans' beliefs about how government should work*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HOPPE, R. (2011). Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making. *Policy and Politics*, v. 39, n. 2, pp. 163-186.
- HUNTINGTON, S. P. (1991). *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2023). *Perceptions of democracy: a survey about how people assess democracy around the world*. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-04/perceptions-of-democracy.pdf>. Acesso em: 3 set 2024.
- LEAL, P. A. (2010). "Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era". In: CORNWALL, A.; EADE, D. (ed.) *Deconstructing development discourse: buzzwords and fuzzwords*. Warwickshire, Practical Action Publishing & Oxfam.
- MAGALHÃES, P. C. (2005). Disaffected democrats: political attitudes and political action in Portugal. *West European Politics*, v. 28, n. 5, pp. 973-991.
- MARTÍNEZ-SÁNCHEZ, W. (2023). Presupuestos participativos: características y calidad participativa en los diseños institucionales. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, v. 18, n. 1, pp. 133-154.
- MÉRIDA, J. (2022). *Nuevo municipalismo y gobernanza participativa en España (2015-2019)*. PhD thesis. Universidad del País Vasco.
- MOHAN, G.; STOKKE, K. (2000). Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 2, pp. 247-268.
- MORUNO, M. J. (2003). "Prólogo". In: GANUZA, E.; SOTOMAYOR ÁLVAREZ, C. (ed.). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona, Icaria.
- MOUFFE, C. (2000). *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Wien, Institut für Höhere Studien.
- MULVAD, M. A.; POPP-MADSEN, B. A. (2021). Sortition-infused democracy: empowering citizens in the age of climate emergency. *Thesis Eleven*, v. 167, n. 1, pp. 77-98.
- NAVARRO, C. (1999). *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995)*. Madrid, CSIC.
- NEBOT P. C.; PIRES, V. (2021). ¿Es suficiente la voluntad política para que tenga éxito el presupuesto participativo? *Administración & Desarrollo*, v. 51, n. 1, pp. 125-147.
- NEWTON, K.; GEISSEL, B. (2012). *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* Abingdon, Routledge.
- NEZ, H.; GANUZA, E. (2018). "Among militants and deliberative laboratories: the indignados". In: TEJERINA, B.; PERUGORRIA, I. (ed). *Crisis and social mobilization in contemporary Spain: the 15M Movement*. Oxon, Routledge.
- O'FLYNN, I. (2019). "Democratic innovations and theories of democracy". In: ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham (UK), Edward Elgar.

- OECD (2001). *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris, OECD Publishing.
- _____. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave*. Paris, OECD Publishing.
- _____. (2023). Provision 8: Stakeholder participation. In *Open government for stronger democracies: A global assessment*. Paris, OECD Publishing.
- OLEART, A. (2024). Mass politics and collective actors in EU democratic innovation. In *Blind spots. European Democracy Hub*. Disponível em: <https://europeandemocracyhub.epd.eu/mass-politics-and-collective-actors-in-eu-democratic-innovation/>. Acesso em: 10 dez 2024.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PILET, J. B.; BOL, D.; VITTORI, D.; PAULIS, E. (2022). Public support for deliberative citizens' assemblies selected through sortition: Evidence from 15 countries. *European Journal of Political Research*, v. 62, n. 3, pp. 873-902.
- RAMOS PINTO, P. (2013). *Lisbon rising: urban social movements in the Portuguese Revolution, 1974-75*. Manchester, Manchester University Press.
- SANTOS, M. L.; FERREIRA, M. V.; LIMA, M. P. (1976). *O 25 de Abril e as lutas sociais nas empresas*. Porto, Edições Afrontamento.
- SARASA, S.; GUIU, J. (2001). "El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona." In: FONT, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*. L'Hospitalet, Ariel.
- SARTORI, G. (1987). *Theory of democracy revisited*. Chatham/NJ, Chatham House.
- SCHLIPPHAK, B.; SIMSEK, C.; TREIB, O. (2024). *Report on perceptions and attitudes toward democracy*. Disponível em: <https://incite-dem.eu/news/perceptions-and-attitudes-toward-democracy-in-europe/>. Acesso em: 15 fev 2025.
- SCHUMPETER, J. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. Londres, Unary University Press.
- SHAPIRO, I. (2017). Collusion in restraint of democracy: against political deliberation. *Daedalus*, v. 146, n. 3, pp. 77-84.
- SLOAM, J. (2016). Diversity and voice: The political participation of young people in the European Union. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 18, n. 3, pp. 521-537.
- SMITH, G. (2005). *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*. The Power Inquiry, University of Westminster.
- _____. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (2021). *Can democracy safeguard the future?* Cambridge, Polity.
- VARELA, R.; SIMÕES DO PAÇO, A.; ALCÂNTARA, J.; FERREIRA, P. A. (2015). Autogestão e crise econômica na revolução portuguesa (1974-1975). *Sociologia & Antropologia*, v. 5, n. 2, pp. 479-499.
- V-DEM (2024). *Democracy Reports. Varieties of Democracy Institute*. Disponível em: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em: 12 nov 2024.
- VOR J.; AMELUNG, N. (2016). Innovating public participation methods: Technoscientization and reflexive engagement. *Social Studies of Science*, v. 46, n. 5, pp. 749-772.

- WARREN, M. E. (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, pp. 39-53.
- WARREN, M. E.; MANSBRIDGE, J. (2013). "Deliberative Negotiation". In: MANSBRIDGE, J.; MARTIN, C. J. (ed.). *Negotiating agreement in politics*. Washington DC, APSA.
- WILLIAMSON, A.; BARRAT, J. (2022). *Mapping deliberative democracy in council of europe states*. Council of Europe.
- WRIGHT, E. O. (2010). *Envisioning real utopias*. Londres, Verso.
- _____ (2013). Transforming Capitalism through Real Utopias. *American Sociological Review*, v. 78, n. 1, pp. 1-25.

Received: September 3, 2024
Approved: December 30, 2024

Mudando o *status quo* por meio de inovações democráticas? Três paradoxos da Península Ibérica

Changing the *status quo* through democratic innovations? Three paradoxes from the Iberian Peninsula

Roberto FALANGA [I]
Ernesto GANUZA [II]

Resumo

A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas tem suscitado preocupações bem como práticas inovadoras em todo o mundo. As Inovações Democráticas (IDs), como o Orçamento Participativo (OP) e as assembleias de cidadãos (ACs), podem catalisar mudanças que, para alguns acadêmicos, desafiam o *status quo*. Este artigo analisa a Península Ibérica, revelando três paradoxos sobre a mudança. Em primeiro lugar, embora as IDs tenham como objetivo mudar o sistema representativo, continuam ligadas aos políticos eleitos. Em segundo lugar, embora narradas como neutrais perante o processo de definição de políticas públicas, persistem as lutas pelo poder e as negociações entre grupos de interesse. Em terceiro lugar, embora as organizações internacionais deem ênfase a técnicas replicáveis num processo de experimentação contínua, o conhecimento sobre os resultados das IDs continua limitado.

Palavras-chave: inovações democráticas; democracia; *status quo*; Portugal; Espanha.

Abstract

Citizen distrust in mainstream politics has spurred the rise of new democratic processes for citizen participation and deliberation, known as democratic innovations. These innovations are believed to improve democracy by changing the status quo. This paper critically examines whether this goal is achieved by focusing on participatory budgeting and citizens' assemblies in the Iberian Peninsula. Three paradoxes arise from our reflection, related to the role of elected officials, neutralization of policymaking, and evaluation of outcomes. These paradoxes suggest the need for further studies on how democratic innovations can change the status quo and contribute to democratizing our democracies.

Keywords: democratic innovations; democracy; *status quo*; Portugal; Spain.



Introdução

Em nível mundial, o aumento da desconfiança dos cidadãos em relação aos representantes políticos coloca desafios significativos à democracia representativa. Os acadêmicos e as organizações internacionais manifestam preocupações crescentes sobre as atitudes políticas dos cidadãos e a regressão global de vários indicadores democráticos. O Relatório sobre a democracia da Variedades de Democracia (V-DEM, 2024) salienta que o nível de democracia em 2023 regrediu para os níveis de 1985, enquanto a Freedom House (2024) alerta igualmente para os declínios consecutivos da democracia mundial ao longo de quase duas décadas. Existe um consenso geral sobre o leque de desafios políticos, institucionais, económicos, sociais, ambientais e tecnológicos que conduziram a profundas transformações sociais em todo o mundo. No entanto, um dos resultados mais preocupantes é a diminuição drástica da percepção que os cidadãos têm da capacidade de a democracia cumprir práticas fundamentais (Idea, 2023). Na Europa, essa situação levou a uma crescente insatisfação dos cidadãos com o *status quo* político e a uma crença cada vez maior de que não existe um envolvimento efetivo na tomada de decisões públicas (EIU, 2023). Se é esperado que a democracia defenda os valores e direitos fundamentais nos países-membros da União Europeia (UE), a situação atual suscita necessariamente uma preocupação cada vez mais alargada.¹

Smith (2021) argumentou recentemente que os políticos se encontram num beco sem saída devido à visão política de curto prazo, num contexto de desafios crescentes à tomada de decisões democráticas e à sequência de

crises globais, que têm tido um impacto sem precedentes na legitimidade dos representantes eleitos. A crescente desconfiança dos cidadãos tem sido alimentada pela percepção difusa de uma certa inação política, bem como pela associação que alguns eleitos têm a poderosos grupos de interesse, impedindo-lhes assim de tomar decisões a longo prazo. Entre as consequências mais visíveis, a sociedade está a polarizar-se entre os que defendem o *status quo* e a escalada da acumulação de capital e os que advogam maior participação dos cidadãos (Fung, 2020).

As práticas participativas e deliberativas ganharam força no debate académico nas últimas décadas, e o conceito de “inovações democráticas” (IDs) proposto por Smith (2009) permitiu uma discussão mais consistente de um vasto leque de práticas desse tipo. De acordo com os académicos, as inovações democráticas visam alterar a forma como as democracias representativas funcionam, complementando a política convencional e abordando os seus défices (Geissel, 2013; Warren, 2017). Nessa perspetiva, considera-se que as inovações melhoram a democracia representativa (Newton e Geissel, 2012), na medida em que contribuem para reinventar o papel dos cidadãos na governação democrática (Elstub e Escobar, 2019). De um ponto de vista mais radical, acredita-se que a mudança trazida pelas IDs desafia o *status quo*. Como afirma Wright (2013), todas as pessoas devem ter igual acesso aos meios necessários para participar de forma significativa na tomada de decisões democráticas, para além da igualdade política formal. Assim, o autor argumenta que “[...] a democracia precisa de ser capacitada de forma a permitir que as pessoas controlem coletivamente o seu destino comum” (Wright, 2010, p. 13).²

O potencial das IDs para melhorar a democracia e, para alguns acadêmicos, para desafiar o *status quo*, permite-nos examinar as suas trajetórias na Península Ibérica. De acordo com avaliações recentes, embora Portugal e Espanha registem uma abstenção eleitoral significativa, ambos mantêm pontuações elevadas nos padrões de governação democrática, com a Espanha a ter um desempenho ligeiramente melhor do que Portugal (Democracy Index, 2023). Curiosamente, porém, Portugal supera a Espanha na componente participativa avaliada pelo V-DEM (2024), enquanto a Espanha obtém uma classificação mais elevada na componente deliberativa. No que respeita à livre participação em espaços cívicos, o Civicus Monitor atribui a Portugal uma classificação mais elevada do que a Espanha, citando liberdades cívicas mais fortes, particularmente evidentes nos mais recentes protestos de rua contra o racismo institucional e os conflitos globais.³ Schlipphak, Simsek e Treib (2024) forneceram recentemente informações adicionais para compreender as percepções e atitudes dos cidadãos em relação à democracia. Enquanto ambos os países partilham uma concepção comum da democracia liberal – garantindo, entre outras coisas, a liberdade de expressão e o pluralismo na sociedade –, Portugal inclina-se para uma interpretação socialista, esperando que a democracia reduza as taxas de pobreza e apoie os grupos desfavorecidos. Esses dados estão de acordo com o quadro mais alargado das IDs na Península Ibérica, como discutiremos mais adiante.

Portugal e Espanha têm estado na vanguarda da disseminação de novas práticas democráticas nas últimas duas décadas. Na sequência da chamada terceira vaga de democratização na Europa, em meados da década de 1970 (Huntington, 1991), a transição de

regimes autoritários para regimes democráticos abriu um caminho para IDs que apresenta tanto semelhanças como diferenças em vários aspectos (Fishman, 2011). Portanto, uma análise crítica das IDs pode aprofundar a nossa compreensão da sua contribuição para o reforço da democracia através da transformação da democracia representativa.

Apesar de o nosso objetivo ser oferecer uma perspectiva crítica sobre o debate em torno das IDs, não pretendemos menosprezar as suas contribuições nos dois países. Ao apresentar um relato crítico sobre a forma como o potencial das IDs para desafiar o *status quo* tem sido aproveitado, integramos perspectivas internacionais e contextuais para discutir três paradoxos emergentes que dizem respeito a mudanças na política eleitoral, na elaboração de políticas públicas e nos resultados. Para tal, começamos por delinear o nosso quadro teórico e conceitual, incluindo reflexões críticas sobre as ligações entre a democracia e as IDs. Nas secções seguintes, examinamos a disseminação das IDs na Península Ibérica, centrando-nos no seu significado, com especial atenção para os Orçamentos Participativos (OPs) e as Assembleias de Cidadãos (ACs). Ao utilizar a Península Ibérica como lente empírica, o nosso objetivo é proporcionar uma reflexão mais ampla sobre os três paradoxos emergentes e encorajar um maior debate nessa região e para além dela.

Enquadramento teórico: as inovações democráticas

Desde o rescaldo da Segunda Guerra Mundial, a participação dos cidadãos para além dos momentos eleitorais tem sido uma questão controversa no debate académico. Schumpeter

(1976) e os seus sucessores defenderam uma abordagem elitista da democracia, argumentando que as pessoas são essencialmente movidas por interesses pessoais, e não pelos interesses da comunidade. Por conseguinte, as pessoas prefeririam uma “democracia furtiva”, uma vez que a sua vontade de participar seria condicionada por uma percepção de corrupção difusa no sistema representativo (Hibbing e Theiss-Morse, 2004). Apesar disso, a eleição de representantes é considerada como o principal mecanismo para garantir baixos níveis de conflito social e a estabilidade dos sistemas democráticos (Sartori, 1987).

Em contrapartida, os democratas participativos defendem que as pessoas têm interesse em envolver-se na vida democrática para além dos momentos eleitorais, procurando assim aquilo que Barber (1984) definiu como “democracia forte”. O conceito de participação dos cidadãos assumiu um papel central no final dos anos 1960, enquadrado por trabalhos seminais como os de Arnstein (1969) e Pateman (1970) para realçar a inclusão de vozes marginalizadas nos processos de tomada de decisão. Considerando a participação das pessoas afetadas pelo exercício do poder como fundamental para a democracia (Dahl, 1989), os processos participativos devem permitir que os grupos sub-representados influenciem as políticas e a tomada de decisões através da promoção da igualdade e do envolvimento aberto (O’Flynn, 2019).

A proliferação de práticas participativas cruzou-se com outro debate que colocou a democracia deliberativa no centro dos interesses académicos e políticos. Com base nos princípios da comunicação livre e sem coerção (Habermas, 1992), a democracia deliberativa apresenta-se como uma teoria normativa e como um projeto político (Curato, Hammond e Min, 2019). A

operacionalização dos princípios deliberativos tem sido realizada através de processos concebidos para melhorar a aprendizagem, promover a mudança de opinião e desenvolver competências deliberativas. Assim, a deliberação é vista como dando aos cidadãos a oportunidade de cultivar a reflexão em contextos de igualdade, inclusão e respeito mútuo nos sistemas democráticos (Bächtiger e Goldberg, 2020).

Tanto a democracia participativa como a democracia deliberativa contrastam com as concepções que reduzem a democracia a arranjos competitivos (Schumpeter, 1976). Enquanto a democracia participativa enfatiza a importância de uma cidadania politicamente ativa e a necessidade de transformar as estruturas de poder, a democracia deliberativa oferece um quadro normativo para a tomada de decisões legítimas com base na racionalidade humana (O’Flynn, 2019). Ambas as abordagens procuram reformar as instituições representativas tradicionais, incorporando novas vozes nos processos de elaboração de políticas e de tomada de decisões. Como observa Fishman (2016), as práticas de inclusão permitem que os grupos marginalizados sejam ouvidos e responsabilizem as elites, servindo, em última análise, para “[...] aprofundar a democracia e aproximá-la do objetivo da igualdade política entre os cidadãos” (ibid., p. 304).⁴

O avanço das práticas participativas e deliberativas levou os académicos a descrevê-las como “inovações democráticas” (IDs). Smith (2005) identificou as IDs num relatório sobre 57 práticas destinadas a resolver o problema da desconexão entre governados e governantes na Grã-Bretanha, bem como noutras democracias estabelecidas. Mais tarde, Smith (2009) apresentou uma definição mais estruturada, descrevendo as IDs como “[...] instituições que foram

especificamente concebidas para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de decisão política” (ibid., p. 1). Mais recentemente, Elstub e Escobar (2019) argumentaram que as IDs também incluem processos “[...] novos para uma questão política, função política ou nível de governação, e desenvolvidos para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos nos processos de governação, aumentando as oportunidades de participação, deliberação e influência” (ibid., p. 11).

Beauvais e Warren (2019) sublinharam o potencial das IDs para complementar, em vez de substituir, as instituições democráticas fora dos mecanismos eleitorais. Ao fazê-lo, as IDs podem abordar o mal-estar da democracia (Newton e Geissel, 2012), combatendo o crescente afastamento das vias tradicionais de participação política (Elstub et al., 2021). Warren (2017) faz eco desse ponto, observando que os défices democráticos – ou seja, as lacunas entre os ideais democráticos e o desempenho do sistema político – devem ser abordados através dessas inovações. Tais défices destacam questões como a capacitação para a inclusão, a promoção da formação de opinião deliberativa e a possibilidade de tomada de decisões coletivas. Através das inovações democráticas, os cidadãos podem criar confiança e envolvimento político, o que, por sua vez, reforça a legitimidade das instituições democráticas (Dryzek e Hendriks, 2020).

Numa nota mais radical, as IDs têm o potencial de transformar as relações de poder e desafiar o *status quo*, unindo ideais progressistas contra as injustiças do capitalismo (Wright, 2013). Os efeitos cumulativos das IDs resultam do empoderamento de ativistas e de comunidades com igual acesso à tomada de decisões

coletivas sobre questões de interesse público em colaboração com o Estado (Wright, 2010). O aumento do poder social através de relações de poder democratizadas pode corroer as estruturas de poder dominantes e contrariar a opressão humana. Como salienta Wright (2010), as IDs representam verdadeiras utopias, desde que consigam transcender o capitalismo através de um pragmatismo orientado para a imaginação, capaz de redesenhar as instituições sociais. “O que pode ser trabalhado são os princípios organizadores centrais das alternativas às instituições existentes, os princípios que guiariam a tarefa pragmática de tentativa e erro da construção de instituições” (ibid., p. 6).⁵

Nessa linha, juntamente com aqueles que enfatizam as inovações mais orientadas para a melhoria da governação (Warren e Mansbridge, 2013), os estudiosos têm destacado também o papel da sociedade civil organizada. De acordo com della Porta e Felicetti (2022), as organizações da sociedade civil e os movimentos progressistas estão a promover abordagens experimentais, envolvendo frequentemente atores institucionais na sua implementação e/ou na adoção de políticas públicas. Outros académicos defendem que os movimentos sociais desempenham um papel crucial na definição do âmbito da participação e da deliberação (Elstub et al., 2021) e na garantia do compromisso político, exercem pressão sobre as instituições democráticas (Mulvad e Popp-Madsen, 2021). Assim, as IDs demonstram a sua capacidade de promover a partilha de conhecimentos e competências entre os cidadãos e o Estado a partir da base, criando oportunidades para incorporar exigências democráticas radicais nos espaços institucionais de participação.

Olhares críticos sobre as inovações democráticas

A par do entusiasmo pelo seu potencial, as IDs não são imunes a críticas. As fases iniciais do OP, uma das IDs mais conhecidas em todo o mundo, demonstraram a crença de que a capacitação dos cidadãos poderia mudar o *status quo* dos sistemas democráticos existentes. Defendidos pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil nos finais dos anos 1980s, os OPs foram uma componente central do projeto sobre Utopias Reais que colocou a justiça social no centro das reformas institucionais (Avritzer, 2006; Fung e Wright, 2003). No entanto, várias preocupações surgiram à medida que as organizações internacionais começaram a interceptar e a endossar o seu potencial para apoiar novos modelos de governação no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (Dagnino, 2004). As críticas convergiram em torno da tentativa de fomentar a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, ignorando os défices democráticos e, em vez disso, enfatizando a necessidade de resolver o descontentamento eleitoral generalizado. Como Ganuza e Baiocchi (2012) observaram, os OPs têm frequentemente ficado aquém da promoção da mobilização social real, da inovação institucional e do envolvimento ativo dos cidadãos. Como resultado, ficaram aquém dos seus objetivos de mudança e demonstraram maleabilidade significativa às forças políticas.

Enquanto organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD, 2001) e a Comissão Europeia (EC, 2001) defendiam que as instituições democráticas dependiam de graus crescentes de envolvimento ativo dos

governados, as contribuições dos cidadãos foram frequentemente diluídas nos interesses de mercado (Bailey e Pill, 2011). Vários académicos têm vindo a alertar para o facto de, por detrás das bandeiras da participação dos cidadãos, se encontrarem interesses privados (Hoppe, 2011) que reduzem a responsabilidade dos decisores políticos (Hajer, 2003). Também têm vindo a ser levantadas preocupações sobre a manipulação dos processos participativos pelas elites políticas e económicas que procuram compensar as insuficiências do mercado global (Mohan e Stokke, 2000). Tal como exemplificado por Falanga (2018), os ativistas altermundialistas apelaram a uma reforma substancial da política dominante, mas as últimas décadas testemunharam uma mudança que suscita preocupações quanto à cooptação das narrativas progressistas por atores globais.

Do mesmo modo, a difusão dos processos deliberativos tem atraído tanto interesse como ceticismo entre os académicos. Nos últimos anos, uma “nova vaga deliberativa” foi celebrada pela OECD (2020) no meio da proliferação de práticas, nomeadamente as assembleias de cidadãos (ACs). Como referem Elstub et al. (2021, p. 2), “[...] as assembleias de cidadãos tendem a ter um número ‘maior’ de participantes (normalmente 100), uma duração ‘mais longa’ e estão ligadas, de uma forma tangível, a instituições políticas estabelecidas”.⁶ Esse tipo de minipúblico deliberativo está cada vez mais associado aos debates públicos sobre as crises climática e ecológica (Dryzek, 2022). Ao reunir diversas vozes, acredita-se que as ACs facilitam a consideração de soluções legítimas e de longo prazo, ao mesmo tempo que representam os interesses dos que estão à margem do processo de tomada de decisões (Dryzek, 2010).

No entanto, embora os minipúblicos deliberativos tenham sido elogiados como verdadeiras utopias, seguindo os OPs (Gastil e Wright, 2018), os democratas radicais desafiam a ideia de que os cidadãos podem formular opiniões e argumentos fundamentados com base em valores pessoais, o que proporcionaria bases neutras para o desenvolvimento democrático (Mouffe, 2000). Os ideais habermasianos são criticados por serem incapazes de abordar a política quotidiana (Shapiro, 2017) e por colocarem o consenso no centro das preocupações políticas, suprimindo assim o conflito e perpetuando as opiniões dominantes (Curato, Hammond e Min, 2019). Outras críticas estão relacionadas com a extensão da inclusão nas ACs e se estas tendem a sobre-representar grupos sociais específicos, tais como indivíduos mais educados e politicamente empenhados (Pilet et al., 2022). À semelhança dos OPs, surgem outras preocupações em relação ao poder que os cidadãos têm de influenciar diretamente a política ou a lei, uma vez que as ACs adoptam tipicamente abordagens consultivas e operam frequentemente dentro de prazos curtos (Williamson e Barrat, 2022). Esse facto pode exacerbar as tendências tecnocráticas e as práticas de “escolha seletiva”. A circulação de guiões de políticas globais intensifica ainda mais as preocupações sobre o papel das organizações internacionais (Ganuza e Baiocchi, 2012; Voß e Amelung, 2016). Mesmo os democratas deliberativos reconhecem que o sucesso desse tipo de práticas pode ter sido obtido à custa da sua capacidade crítica (Ercan e Dryzek, 2015).

Dado o contraste entre as aspirações normativas das IDs e as críticas decorrentes da sua implementação, apresentamos de seguida a nossa perspetiva sobre a Península Ibérica.

Inovações democráticas em Portugal e Espanha

No início do século XXI, Portugal e Espanha iniciaram a sua viagem com o OP, que rapidamente se tornou uma das IDs mais difundidas nessa região. Mais recentemente, os minipúblicos deliberativos também ganharam força, promovendo ideias de comunicação de alta qualidade e de mudança de opinião no seio de amostras relativamente pequenas de cidadãos. Em Espanha, as ACs foram implementadas a nível local e regional, particularmente nos Países Bascos e na Catalunha. Em contrapartida, em Portugal, a sua adoção foi mais limitada, tendo a Câmara Municipal de Lisboa assumido a liderança na formalização desse tipo de inovação democrática, seguida mais recentemente pela assembleia climática realizada em 2024 em Vila Franca de Xira, uma pequena cidade da área metropolitana de Lisboa.

Inovações democráticas em Portugal

Após quatro décadas de regime autoritário, Portugal inaugurou a “terceira vaga de democratização” na Europa em 1974 (Huntington, 1991). A Revolução dos Cravos foi um golpe militar sem derramamento de sangue apoiado por uma mobilização de massas sem precedentes que se opôs ao regime autoritário e às suas políticas colonialistas (Varela et al., 2015). O chamado Processo Revolucionário em Curso (PREC) foi instaurado pelo Movimento das Forças Armadas (MFA) com a ajuda de grupos comunistas e durou até novembro de 1975, altura em que um contragolpe instaurou uma democracia liberal ocidental (Costa Pinto, 2006).

Durante o PREC, um *ethos* participativo na sociedade esteve na base de práticas emblemáticas, desde comissões de moradores que prestavam serviços de assistência social a ocupações de habitações por pessoas em condições de vida precárias, desde novos sindicatos de trabalhadores à autogestão de fábricas (Santos, Ferreira e Lima, 1976). Os movimentos saíram à rua e exigiram direitos democráticos que tinham sido reprimidos durante muito tempo, incutindo um novo entusiasmo pela participação democrática (Ramos Pinto, 2013).

Com o fim do PREC, a nova Constituição, promulgada em 1976, incluiu uma referência explícita à democracia representativa, semidireta e participativa.⁷ Foram elaboradas algumas leis para promover a participação dos cidadãos e, embora não exista uma obrigação legal, o país é um exemplo de esforços para fomentar práticas participativas contra um declínio significativo no envolvimento político desde a década de 1980 (Costa Pinto, Sousa e Magalhães, 2013; Fishman e Cabral, 2016). De acordo com Magalhães (2005), a participação para além dos momentos eleitorais tem sido pouco utilizada, contrastando com os níveis de mobilização de massas durante a transição democrática. As clivagens socioeconómicas são frequentemente apontadas como um fator explicativo fundamental, com os cidadãos de meios mais pobres a tenderem a participar menos (Cancela e Magalhães, 2020). Essas clivagens afetam particularmente os indivíduos com baixo nível de educação, agravadas por baixos salários e/ou elevado desemprego, especialmente entre os jovens (Sloam, 2016), embora os índices tenham melhorado nos últimos anos (Schlipphak, Simsek e Treib, 2024).

Nesse contexto, Portugal tem experimentado as IDs numa tentativa de abrir a governação democrática à sociedade civil (OECD,

2023), sendo a disseminação dos OPs um caso exemplar, como ilustram Falanga e Lüchmann (2020). Inspirados nos OPs brasileiros, os primeiros OPs foram introduzidos na área metropolitana de Lisboa no início dos anos 2000, alinhando-se com objectivos de boa governação e, em particular, de recuperação da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e nos eleitos. Como Bogo e Falanga (2024) observaram recentemente, podem ser identificadas quatro fases históricas principais: a primeira é dominada pela influência das práticas brasileiras, desde cedo apoiadas pelo partido comunista; a segunda é marcada pela primazia das abordagens coprodutivas, pioneiras na Câmara Municipal de Lisboa; a terceira é caracterizada pela expansão do OP em todo o país; e a quarta destaca a diversificação territorial e temática desta prática. Em particular, o elevado número de OPs implementados pelos poderes locais tem sido complementado por tentativas de escalar inovações em vários níveis de governação.

Enquadrados como instrumentos de boa governação, os decisores dos partidos políticos, tanto de esquerda como de direita, foram atraídos pelo potencial dos OPs. No entanto, de acordo com Falanga (2018), o *ethos* dessas práticas tem exibido tendências de despolitização, confirmando um impacto limitado nas reformas do Estado. Allegretti e Dias (2019) argumentam, de forma semelhante, que a maioria dos OPs tem sido pontuais com influência limitada no cenário político português. Uma forte dependência da vontade política e dos ciclos eleitorais minou a robustez dos OPs, tornando-os uma prática volátil (Alves e Allegretti, 2012). Outra característica crítica dos OPs portugueses tem sido o afastamento da sociedade civil auto-organizada, ecoando práticas do Sul da Europa sobre o distanciamento dos

movimentos desses processos (Font, Della Porta e Sintomer, 2014). Perante esses desafios, a eclosão da pandemia teve efeitos significativos e ainda imprevisíveis nos OPs. A transição dos modos de participação presenciais para os on-line, aliada a uma adaptação limitada no seio da administração pública durante a fase inicial da pandemia, reduziu a sua relevância no país (Falanga e Allegretti, 2021), que ainda se encontra aquém dos registos de meados da década de 2010.

Em Lisboa, a descontinuação do OP pelo novo executivo de centro-direita eleito em 2021, após quase 15 anos de governação de centro-esquerda, foi sucedida pelo lançamento da primeira AC de sempre do país promovida pelo poder público. No momento em que escrevemos este artigo, a Câmara Municipal já promoveu três ACs, com amostras aleatórias de cerca de 50 cidadãos. Cada edição abordou questões políticas distintas, incluindo as alterações climáticas em 2022, o modelo de “cidade de 15 minutos” em 2023 e o Estado-providência local em 2024.⁸ Embora não tenhamos encontrado informações sobre outras AC dessa natureza no país, uma exceção é a recente AC local centrada na crise climática e ecológica na pequena cidade de Vila Franca de Xira, na área metropolitana de Lisboa. Essa AC seguiu uma estrutura semelhante à do modelo de Lisboa, com cerca de 50 cidadãos recrutados para deliberar durante uma sessão de dois dias.⁹

Inovações democráticas na Espanha

Tal como Portugal, a Espanha passou por uma transição política de um regime autoritário para um regime democrático em meados da década de 1970. A participação política local foi defendida pelos partidos políticos progressistas

como uma característica dessa nova fase histórica. A Constituição de 1978 e os quadros regulamentares de 1985 relativos à governação local refletiram o renovado espírito participativo do país. Já em 1979, Córdoba, no sul de Espanha, aprovou o primeiro regulamento local de participação dos cidadãos sob a governação do partido comunista. As associações urbanas e os Conselhos Consultivos aí criados serviram, desde então, de modelo para outras cidades espanholas (Fernández-Martínez, García-Espín e Alarcón, 2023). Nas últimas décadas, os princípios e mecanismos participativos espalharam-se por vários níveis de governação, embora predominantemente a nível local. Mais recentemente, surgiram também processos participativos e deliberativos a nível regional e nacional, como a assembleia nacional de cidadãos sobre a crise climática e a iniciativa regional de OP em Valência, implementada entre 2021 e 2023.

As IDs em Espanha procuraram reforçar a ligação entre a política local e a governação geral, criando novos espaços públicos para que as vozes dos cidadãos ganhassem legitimidade na elaboração de políticas públicas e na tomada de decisões. Os Conselhos Consultivos proliferaram nas décadas de 1970 e 1980, à medida que os partidos políticos procuravam um maior apoio da sociedade civil. Nesse contexto, as associações locais eram vistas como complementares aos mecanismos eleitorais, respondendo aos desafios da governação e facilitando o acesso dos cidadãos ao governo (Navarro, 1999). No entanto, os académicos observaram que as ligações entre essas associações e os processos de tomada de decisão se tornaram cada vez mais ténues (Blanco, 2009; Sarasa e Guiu, 2001). Os funcionários públicos também notaram que as associações já não eram o canal ideal para ligar os governos à sociedade civil (Alguacil, 2003).

Como resultado, surgiram novos mecanismos de participação nas últimas duas décadas. Tal como Portugal, a Espanha introduziu os seus primeiros OPs no início da década de 2000, suscitando interesse entre políticos e profissionais, ao mesmo tempo que geraram conflitos entre associações e administrações (Ganuza, Nez e Morales, 2014). Os OPs permitiram que os cidadãos atribuissem uma parte dos orçamentos públicos e foram vistos como uma ponte entre as administrações e a sociedade sobre a lacuna deixada pelas associações. Também foram amplamente considerados como ferramentas de tomada de decisões mais transparentes, oferecendo potencial para revitalizar a política no país (Aguilar, 2004).

Em contraste com os Conselhos Consultivos, que adotam abordagens consultivas, os OPs têm sido vistos como um meio tangível para travar o clientelismo no debate público e nas associações (Aguilar, 2004; Moruno, 2003). No entanto, também surgiram críticas. Acredita-se que a simplificação de procedimentos e o aumento do uso de soluções digitais tenham diminuído a influência dos OPs nos orçamentos públicos (Francés et al., 2024; Martínez, 2023; Mérida, 2022). Os académicos alertam para o facto de a capacidade de impacto dos OPs ter diminuído significativamente e ser agora largamente insignificante (Ganuza e Francés, 2012). Consequentemente, persistem dúvidas sobre se os OPs ainda podem transformar os equilíbrios políticos (Baiocchi e Ganuza, 2017).

Atualmente, o panorama participativo de Espanha apresenta Conselhos Consultivos a todos os níveis, enquanto os OPs continuam a ser proeminentes, particularmente a nível local. Barcelona lidera em Conselhos Consultivos em comparação com cidades como Madrid

(Fernández-Martínez, García-Espín e Alarcón, 2023). Os municípios com mais de 10 mil habitantes implementam frequentemente Conselhos Consultivos apoiados por estruturas hierárquicas que adotam abordagens consultivas, deixando a sua influência política ambígua (ibid.). Entretanto, as plataformas digitais expandiram-se significativamente nos governos municipais entre 2015 e 2019 (Mérida, 2022). Ao contrário de Portugal, a Espanha tem investido cada vez mais na digitalização das IDs. A conhecida plataforma Decidim, em Barcelona, tem sido uma força motriz do crescimento dos OPs digitais nos municípios espanhóis (Borge, Balcells e Padró-Solanet, 2023), embora muitas vezes limite os debates públicos a projetos de infraestruturas de pequena escala (Francés et al., 2024).

O papel dominante dos Conselhos Consultivos decorre de um contexto político de enfraquecimento da participação entre cidadãos, associações e governos, e do investimento limitado conseguido através dos OPs. Os processos deliberativos em Espanha cresceram em paralelo com a disseminação global de minipúblicos deliberativos (OECD, 2020) e o ativismo hacker do movimento dos indignados (Ganuza e Ramos, 2024). Desde 2021, quando se realizou a primeira AC a nível estatal sobre alterações climáticas – seguindo o modelo da *Convention Citoyenne de França* – foram implementadas 11 ACs a vários níveis territoriais, principalmente na Catalunha e nos Países Bascos. O sucesso das ACs em Espanha não deve ser atribuído apenas à ressonância internacional das boas práticas. Também apela a uma alegada superioridade epistémica, refletindo a forte tradição democrática deliberativa do país (V-DEM, 2024). Os participantes são convidados a deliberar e a formular recomendações com base

em conhecimento factual, melhorando a sua compreensão de questões políticas controversas. No entanto, tal como os OPs, as ACs carecem frequentemente de ligações sólidas à política dominante, o que dificulta a comunicação dos resultados ao público em geral e o estabelecimento de um ciclo de feedback eficaz.

Que mudança do *status quo* na Península Ibérica?

Considera-se que as IDs oferecem uma solução para a atual crise e os défices emergentes da democracia (Geissel, 2013; Newton e Geissel, 2012; Warren, 2017). Ao introduzirem novos atores e ideias na governação democrática, as IDs podem reforçar os valores e as estruturas democráticas (Elstub e Escobar, 2019; Smith, 2009). Alguns académicos têm uma visão mais radical, argumentando que as IDs têm o potencial de mudar o *status quo* (Wright, 2010, 2012). Aprofundar a democracia, e potencialmente alterá-la, encapsula o principal objetivo das IDs. No entanto, é fundamental compreender o *status quo* existente. Nesse contexto, examinamos as IDs em Portugal e Espanha para desenvolvermos o nosso argumento em torno de três paradoxos emergentes, que são explorados nas secções seguintes.

Em primeiro lugar, os dois países vizinhos partilham semelhanças e diferenças, tendo em conta o tempo relativamente curto desde o estabelecimento dos seus regimes democráticos em meados da década de 1970 (Costa Lobo, Costa Pinto e Magalhães, 2016). As principais diferenças residem na forma como se processaram as suas transições do autoritarismo. A transição de Portugal assentou na convergência

excecional das forças militares e da mobilização de massas, culminando num momento “revolucionário” sem precedentes de envolvimento dos cidadãos. Enquanto a democracia estava a ser ativamente moldada tanto nas ruas como no seio das instituições, o estabelecimento de uma democracia liberal ocidental acabou por solidificar a democracia portuguesa, mesmo quando as taxas de participação política registaram um declínio (Costa Pinto, 2006). Em Espanha, a transição para a democracia foi mais baseada na negociação, ocorrendo através da *rutura pactada* (rutura acordada), um processo que envolveu negociações entre as elites e as forças da oposição (Costa Lobo, Costa Pinto e Magalhães, 2016).

Como sugere Fishman (2011), essas diferentes trajetórias de transição conduziram a diferenças significativas nas práticas democráticas. Por um lado, Portugal demonstrou um maior empenhamento no aprofundamento da democracia, associado ao espírito de inclusão da sua revolução social. Fishman (2011) destaca o papel atual dos “atores sem poder” na definição da agenda política do país e na influência de alguns processos de elaboração de políticas públicas (ibid., p. 234). Curiosamente, os dados sobre Portugal indicam uma inclinação para uma conceção socialista da democracia (Schlipphak, Simsek e Treib, 2024), juntamente com um espaço cívico vibrante e valores participativos (V-DEM, 2024). Em contrapartida, a transição de Espanha resultou de negociações políticas entre atores estatais, o que levou a um menor reconhecimento público das vozes marginais na arena política. No entanto, os dados sobre a Espanha revelam classificações mais elevadas em matéria de governação democrática e deliberação (EIU, 2023; V-DEM, 2024),

sendo o país reconhecido como uma sólida democracia liberal, embora tenha indicadores menos elevados na promoção da capacidade de livre participação dos cidadãos.

É nesse contexto que as IDs floresceram em ambos os países. As práticas de OP surgiram no início da década de 2000, inspiradas pelo Brasil e pelos Fóruns Sociais Mundiais. Em Portugal, o número dessas iniciativas atingiu um pico nos anos seguintes, refletindo fortes valores participativos, mas diminuiu após a pandemia (Bogo e Falanga, 2024; Falanga e Lüchmann, 2020). Em contraste, os OPs locais continuam a ser uma tendência em Espanha (Francés et al., 2024), apesar das críticas sobre o seu impacto limitado nas administrações públicas e na elaboração de políticas. O recente crescimento das ACs nos países da OECD tem tido efeitos diferentes na Península Ibérica. Enquanto Portugal está atrasado em relação ao ritmo internacional de experimentação (Falanga, 2023), a Espanha adotou ACs a nível local, regional e nacional.

Tal como os OPs, as ACs têm como objetivo transformar o sistema político e melhorar a democracia através da inclusão dos cidadãos na tomada de decisões (Smith, 2009). No entanto, enquanto os OPs tiveram origem no Sul Global, abordando as estruturas de poder através de políticas redistributivas reivindicadas pelos democratas participativos (Arnstein, 1969; Pateman, 1970), os minipúblicos emergiram do Norte Global com ênfase na obtenção de consenso em torno de questões políticas contenciosas (Dryzek e Hendricks, 2020; Elstub et al., 2021). Isto alinha-se com a visão de Fishman (2011) sobre o legado da revolução social portuguesa, que pode promover maior inclinação para incluir as vozes marginalizadas e aumentar a permeabilidade dos detentores

do poder institucional às suas reivindicações – princípios centrais para os OPs (Avritzer, 2006; Fung e Wright, 2003). Para os minipúblicos, o compromisso de Espanha com a democracia deliberativa, alimentado pelo movimento dos indignados (Flesher e Feenstra, 2023; Ganuza e Ramos, 2024; Nez e Ganuza, 2018), pode explicar a maior difusão de ACs em comparação com Portugal. Ainda assim, a Espanha continua a acolher um maior número de OPs, mesmo com Portugal a ter classificações mais elevadas na década de 2010.

Assim, é necessária uma análise aprofundada do papel das IDs para avaliar o seu impacto em ambos os países. As seções seguintes analisam de forma crítica se essas IDs influenciaram a política eleitoral, a elaboração de políticas públicas e o cumprimento de resultados tangíveis.

O primeiro paradoxo: inovações democráticas e a política eleitoral

O primeiro paradoxo surge da mudança do *status quo* relativamente à política eleitoral. Embora haja uma tendência entre funcionários eleitos e académicos para apresentar inovações como soluções para os défices da democracia representativa (Warren, 2017), a ideia de colocar a democracia em espera e resolver problemas através de práticas participativas e deliberativas é enganadora. Em Portugal, os académicos observaram que os OPs dependem fortemente da vontade política e, como resultado, tornaram-se práticas voláteis (Alves e Allegretti, 2012). Uma tendência semelhante foi encontrada em Espanha (Font e Blanco, 2005; Francés et al., 2024; Nebot e Pires, 2021). Embora ambos os países apresentem uma governação democrática sólida, a desconfiança

das pessoas nas instituições democráticas torna improvável que as IDs revertam a situação a partir do “exterior” do sistema. De facto, as IDs dependem em grande medida dos ciclos eleitorais e da forma como a política eleitoral as pode utilizar.

Acreditamos que enquanto as IDs forem apresentadas como práticas que emergem do exterior, e enquanto forem narradas como soluções abrangentes para condições socio-políticas específicas, pouca mudança pode ocorrer na política eleitoral. Os OPs e ACs estão necessariamente interligados com, se não controlados por, representantes políticos legitimamente eleitos. Se é esperado que as IDs mudem a política dentro de sistemas democráticos representativos, a democracia – com os seus pontos fortes e fracos – não deve ser vista como desligada das mesmas. Os OPs e as ACs podem e devem entrar na competição dos partidos políticos e reconhecer a sua dependência, em vez de fingir a sua autonomia, da política eleitoral. Assim, devem ser feitos esforços para aliviar as pressões dos partidos políticos em favor de um compromisso sólido para incorporar e regular essas práticas nas instituições públicas. Caso contrário, e aqui reside o primeiro paradoxo, corre-se o risco de, ao reivindicarem a mudança, as IDs deixarem intocados os défices e as idiossincrasias democráticas, tornando-se assim um apelo redolente ao *status quo* (Oleart, 2024).

O segundo paradoxo: inovações democráticas e as políticas públicas

O segundo paradoxo está ligado a mudanças na definição de políticas públicas. A mudança histórica para objetivos de boa governação, no

início da década de 2000, fez com que as IDs estivessem particularmente inclinadas a incorporar a narrativa de um terreno neutro para a dialética entre poderes públicos e contrapoderes emergentes (Fung e Wright, 2003). Nalguns casos, a ênfase na participação dos cidadãos foi propositadamente enquadrada como neutra para manter as forças políticas à margem das contribuições dos cidadãos (Hajer, 2003; Mohan e Stokke, 2000). Ao sublinhar a necessidade de incorporar a contestação (Mouffe, 2000), a reflexão em curso sobre se a sociedade civil organizada pode desempenhar um papel na definição de agendas políticas novas e disruptivas através das IDs é fundamental para compreender o potencial de mudança (della Porta e Felicetti, 2022). Relativamente aos minipúblicos deliberativos, o apoio prestado por grupos e movimentos de base é visto como um sintoma de uma reflexão crítica em curso sobre o papel potencial que a deliberação pode desempenhar junto da sociedade civil organizada (Dryzek, 2022; Smith, 2021).

A ênfase na recuperação da confiança dos cidadãos nas instituições políticas em Portugal tem alimentado uma ideia de participação e deliberação cidadã como terreno politicamente neutro (Falanga, 2018). Em Espanha, os académicos criticaram a forma como as estruturas dos OPs não só foram simplificadas para serem mais facilmente adaptadas a diferentes contextos, como também foram distanciadas dos centros de poder político (Baicocchi e Ganuza, 2017; Ganuza e Francés, 2012). De um modo geral, as tentativas de separar a esfera administrativa das IDs foram largamente documentadas como desastrosas: as grandes estratégias foram postas de lado por serem consideradas demasiado difíceis de implementar, o que rebaixou as IDs a meros instrumentos de

governança (não) política. Assim, esse segundo paradoxo emerge da dissociação propositada entre IDs e reformas do Estado, o que restringe o seu âmbito a práticas isoladas e à margem dos processos de decisão política, reduzindo o seu potencial de mudança. Como Leal (2010, p. 95) afirmou, “[...] uma vez expurgada de todos os elementos ameaçadores, a participação pode ser reestruturada como um instrumento que pode desempenhar um papel dentro do *status quo*, em vez de um que o desafia”.¹⁰

O terceiro paradoxo: inovações democráticas e os seus resultados

O terceiro paradoxo diz respeito à mudança que as IDs procuram para alcançar resultados substanciais. O sucesso global das IDs tem sido construído com base na circulação de novos princípios e na reprodução de mecanismos frequentemente apoiados por kits de ferramentas, roteiros e diretrizes, alimentados por uma espécie de mantra da experimentação. No entanto, os académicos alertam para o facto de que o sucesso pode ter um preço elevado, uma vez que os riscos de perda do potencial de democratização estão ao virar da esquina (de Sousa Santos, 1998). A disseminação e a normalização das práticas negligenciaram a necessidade de um sólido ciclo de *feedback* por parte das instituições, dando lugar a práticas pontuais que muitas vezes deixaram intocados os problemas políticos e as desigualdades estruturais (OECD, 2023). De uma perspectiva crítica, a difusão de pacotes com recomendações específicas sobre a implementação de IDs tem sido uma das estratégias neoliberais com maior impacto nesse sentido (Chavez, 2008).

A expansão dos OPs e das ACs em todo o mundo, e na Península Ibérica, acompanhou rapidamente a padronização de práticas emancipatórias (Ganuza e Baiocchi, 2012; Voß e Amelung, 2016). As consequências têm afetado, entre outras coisas, a compreensão clara dos resultados das IDs. Em Portugal, vários OPs são publicamente acusados de promessas não cumpridas, e a diminuição do interesse por essas práticas parece ser o legado de uma cultura política que se atrasou na responsabilização nesse domínio (Falanga, 2018). Em Espanha, os académicos há muito que alertam para o facto de os agentes políticos e as elites filtrarem e escolherem a dedo os resultados dos processos participativos (Font et al., 2018). A distância das IDs do trabalho quotidiano dos eleitos e dos funcionários públicos gerou um fosso crescente entre o que os cidadãos propõem e o que a administração é capaz ou está disposta a executar. Na mesma linha, a capacidade epistémica de quem participa nas ACs é frequentemente desacreditada e a qualidade das propostas é publicamente criticada (Ganuza, Nez e Morales, 2014). A manutenção de uma grande margem de discricionariedade política revela uma atenção desproporcionada às técnicas em detrimento da integração nos sistemas democráticos. Esse terceiro paradoxo esclarece o apelo perpetuado a práticas standardizadas num ciclo interminável de experimentação que obscurece os resultados das IDs.

Conclusões

Neste artigo, pretendemos oferecer uma visão geral da contribuição das IDs para a mudança do *status quo*, com foco nos OPs e ACs na

Península Ibérica. Nas últimas décadas, os dois países têm sido reconhecidos pela experimentação, particularmente com o crescimento dos OPs desde o início dos anos 2000 e a recente onda de ACs, especialmente evidente em Espanha. Inspirados pelo apelo evocativo de Wright (2010; 2013) para que as Utopias Reais promovam alternativas ao *status quo*, discutimos três paradoxos emergentes.

Se o *status quo* se refere às regras competitivas da política eleitoral, a mudança é suscetível de desestabilizar o regime, potencialmente minando as visões de melhoria democrática (Newton e Geissel, 2012). Um olhar crítico sobre a mudança revela, no entanto, que as IDs mantêm graus substanciais de controle por parte dos representantes eleitos, o que contrasta com as narrativas das IDs como externas ao sistema de partidos políticos. Assim, o primeiro paradoxo emergente refere-se à dependência das IDs em relação à política eleitoral: ao mesmo tempo que se apresentam como outsiders da competição político-partidária, as IDs mantêm uma forte relação com as vicissitudes do sistema eleitoral. Um segundo significado que pode ser atribuído ao *status quo* está mais relacionado com a elaboração de políticas públicas e a governação em termos mais gerais. Se é esperado que a mudança desencadeie um novo funcionamento democrático, uma análise crítica não deve subestimar as fortes ligações entre as IDs e os múltiplos atores intervenientes. Essa visão contrasta com a ideia de que as IDs são terrenos neutros para a participação e remete para a visão de práticas politizadas que assentam em lutas pelo poder. Por conseguinte, o segundo paradoxo engendra a neutralização da dialética política no seio das IDs, a favor de um âmbito mais restrito no âmbito da elaboração de políticas,

tal como documentado desde a expansão global dos objetivos de boa governação à custa de práticas orientadas para a justiça social. Uma terceira forma de compreender o *status quo* diz respeito aos resultados das IDs. Perguntar como é que as IDs desenvolvem os seus resultados perante o que parece ser um processo interminável de experimentação oferece poucas provas da sua capacidade de produzir resultados tangíveis. Por conseguinte, o terceiro paradoxo diz respeito à atenção desproporcionada às técnicas e aos métodos das IDs através de um olhar virado para dentro, em oposição a uma avaliação realista dos seus resultados no âmbito dos sistemas democráticos.

Esses três paradoxos baseiam-se no debate académico sobre as IDs e não pretendem menosprezar essas práticas em Portugal e Espanha. Pelo contrário, acreditamos que uma discussão crítica sobre as concepções do *status quo* que se espera que sejam abordadas e, possivelmente, alteradas através das IDs é um contributo para a compreensão de como aprofundar a democracia. No entanto, este trabalho tem as suas próprias limitações, que esperamos que possam ser ultrapassadas em investigações futuras. Em termos de teoria, são necessários mais progressos numa base concetual mais precisa da mudança através de IDs em regimes democráticos. A investigação futura poderá desenvolver uma análise comparativa de casos específicos em ambos os países, bem como alargar o âmbito geográfico a outras regiões. Finalmente, a investigação de tópicos relevantes ofereceria certamente uma compreensão mais granular da situação atual. Em particular, os diferentes papéis desempenhados pelas ferramentas digitais nos dois países podem traçar caminhos promissores de análise sobre os caminhos da mudança.

Acreditamos que as IDs devem ser entendidas como expressões necessárias e inerentes à democracia que temos, com as suas fraquezas e forças, no mesmo terreno que a política eleitoral. Se é esperado que as IDs contribuam para a resolução dos problemas livrando-nos da política eleitoral, corremos o risco de

transformar práticas potencialmente emancipatórias em terrenos neutros exclusivamente orientados para o consenso. Pelo contrário, as IDs devem ser integradas nos processos de decisão política e ter a oportunidade de consolidar o seu papel nas nossas democracias.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-1059-5509>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
roberto.falanga@ics.ulisboa.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0001-5111-6730>

Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, Espanha.
ernesto.ganuza@csic.es

Notas

(1) Mais informação sobre o Tratado da União Europeia: Official Journal of the European Union (2012).

(2) Tradução dos autores deste artigo.

(3) Mais informação: <https://monitor.civicus.org/>.

(4) Tradução dos autores deste artigo.

(5) Tradução dos autores deste artigo.

(6) Tradução dos autores deste artigo.

(7) O direito à participação está consagrado na Constituição da República Portuguesa, tendo sido salvaguardado ao longo das revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004, 2005.

(8) Mais informação: <https://cidadania.lisboa.pt/participacao/conselho-de-cidadaos>.

(9) Mais informação: <https://www.cm-vfxira.pt/viver/ambiente/acao-climatica/assembleia-de-cidadaos-para-o-clima-2024>.

(10) Tradução dos autores deste artigo.

Referências

- AGUILAR, R. (2004). Los presupuestos participativos en Córdoba. *Temas*, v. 113, pp. 58-61.
- ALGUACIL, J. (2003). *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Gijón, Trea / Kaleidos.red
- ALLEGRETTI, G.; DIAS, N. (2019). Participação cívica e políticas habitacionais: que desafios para Portugal? *Cidades, Comunidades e Territórios*, v. 38, pp. 20-26.
- ALVES, M.; ALLEGRETTI, G. (2012). (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, pp. 216-224.
- AVRITZER, L. (2006). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, pp. 623-637.
- BÄCHTIGER, A.; GOLDBERG, S. (2020). Towards a more robust, but limited and contingent, defence of the political uses of deliberative minipublics. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 16, n. 2, pp. 33-42.
- BAILEY, N.; PILL, M. (2011). The continuing popularity of the neighbourhood and neighbourhood governance in the transition from the 'big state' to the 'big society' paradigm. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 29, n. 5, pp. 927-942.
- BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. (2014) Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, v. 42, n. 1, pp. 29-50.
- _____. (2017). *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford, Stanford University Press.
- BARBER, B. R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press.
- BEAUVAIS, E.; WARREN, M. E. (2019). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems? *European Journal of Political Research*, v. 58, n. 3, pp. 893-914.
- BLANCO, I. (2009). "Las Consecuencias de la participación: evaluación del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona". In: PARÉS, M. *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Ariel.
- BOGO, R.; FALANGA, R. (2024). The cost of participation: An analysis of the financial dimensions of participatory budgets in Portugal. *European Policy Analysis*. Ahead of print.
- BORGE, R.; BALCELLS, J.; PADRÓ-SOLANET, A. (2023). Democratic disruption or continuity? analysis of the decidim platform in catalan municipalities. *American Behavioral Scientist*, v. 67, n. 7, pp. 926-939.
- CANCELA, J.; MAGALHÃES, P. (2020). "As bases sociais dos partidos portugueses". In: BRANCO, R.; FERNANDES, T. (ed.). *45 anos de democracia em Portugal*. Lisboa, Assembleia da República.
- CHAVEZ, D. (2008). The watering down of participatory budgeting and people power in Porto Alegre, Brazil. *Participatory Learning and Action*, v. 58, pp. 57-60.
- COSTA LOBO, M.; COSTA PINTO, A.; MAGALHÃES, P. (2016). Portuguese democratisation 40 Years on: its meaning and enduring legacies. *South European Society and Politics*, v. 21, n. 2, pp. 163-180.
- COSTA PINTO, A. (2006). Authoritarian legacies, transitional justice and state crisis in Portugal's democratization. *Democratization*, v. 13, n. 2, pp. 173-204.

- COSTA PINTO, A.; SOUSA, L.; MAGALHÃES, P. (ed.) (2013). *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CURATO, N.; HAMMOND, M.; MIN, J. B (2019). *Power in deliberative democracy: norms, forums, systems*. Londres, Palgrave Macmillan.
- DAGNINO, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, pp. 139-164.
- DAHL, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.
- DE SOUSA SANTOS, B. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- DELLA PORTA, D.; FELICETTI, A. (2019). Innovating democracy against democratic stress in Europe: social movements and democratic experiments. *Representation*, v. 58, n.1, pp. 67-84.
- DEMOCRACY INDEX (2023). *Eurobarometer, 'Democracy'*. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2966>. Acesso em: 6 jun 2024.
- DRYZEK, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2022). *The politics of the earth: environmental discourses*. Oxford, Oxford University Press.
- DRYZEK, J. S.; HENDRIKS, C. M. (2020). "The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice". In: FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (ed.). *The argumentative turn revisited*. Durham, Duke University Press.
- EC – EUROPEAN COMMISSION (2001). *European governance: a white paper*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10. Acesso em: 20 mar 2020.
- EIU – ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2023). *Democracy Index 2023: age of conflict*. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>. Acesso em: 6 jun 2024.
- ELSTUB, S. et al. (2021). The scope of climate assemblies: lessons from the climate assembly UK. *Sustainability*, v. 13, n. 20, 11272.
- ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.) (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- ERCAN, S. A.; DRYZEK, J. S. (2015). The reach of deliberative democracy. *Policy Studies*, v. 36, n. 3, pp. 241-248.
- FALANGA, R. (2018). "Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal". In: LOBO, M. C.; SILVA, F. C.; ZÚQUETE, J. P. (ed.) *Changing societies: legacies and challenges. Citizenship in crisis*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- _____. (2023). "Democracia deliberativa em Portugal: aprendendo com a primeira edição do Conselho de Cidadãos de Lisboa". In: CAMERLO, M.; PIMENTA, D.; LIMA, J. G. DE; HANENBERG, L. (ed.) *Democracia em Portugal 2022 – Caderno do Observatório da Qualidade da Democracia*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- FALANGA, R.; ALLEGRETTI, G. (2021). "Democracia participativa em tempos de covid-19: a procura de uma nova ritualização". In: ALMEIDA, L. F. M.; FERREIRA, M. R.; SOUSA, L. (ed.). *Poder local em tempos de Covid-19. A qualidade da democracia local e a governação em tempos de Covid-19*. Coimbra, Almedina. v. 1
- FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. (2020). Participatory budgets in Brazil and Portugal: Comparing patterns of dissemination. *Policy Studies*, v. 41, n. 6, pp. 603-622.

- FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ, J. L.; GARCÍA-ESPÍN, P.; ALARCÓN, P. (2023) Assessing the New Municipalism Reform of Advisory Councils: the cases of Madrid and Barcelona (2015-2019). *Urban Affairs Review*, v. 59, n. 5, pp. 1567-1600.
- FISHMAN, R. M. (2011). Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond. *Politics & Society*, v. 39, n. 2, pp. 233-267.
- _____. (2016). Rethinking dimensions of democracy for empirical analysis: authenticity, quality, depth, and consolidation. *Annual Review of Political Science*, v. 19, pp. 289-309.
- FISHMAN, R. M.; CABRAL, M. V. (2016). Socio-historical foundations of citizenship practice: after social revolution in Portugal. *Theory and Society*, v. 45, n. 6, pp. 531-553.
- FLESHER, C. F.; FEENSTRA, R. A. (2023) Reconsidering social movement impact on democracy: the case of Spain's 15-M movement. *Social Movement Studies*, v. 22, n. 3, pp. 273-303.
- FONT, J.; SMITH, G.; GALAIS, C.; ALARCÓN, P. (2018). Cherry-picking participation: explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, v. 57, n. 3, pp. 626-649.
- FONT, J.; BLANCO, I. (2005) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 31, pp. 1-17.
- FONT, J.; DELLA PORTA, D.; SINTOMER, Y. (ed.) (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics, and consequences*. Londres/Nova York, Rowman & Littlefield International.
- FRANCÉS, F. et al. (2024). *Repensando la participación comunitaria: continuidades y transformaciones del Presupuesto Participativo en España*. Oñati Socio-Legal Series (early view).
- FREEDOM HOUSE (2024). Freedom in the World 2024: the mounting damage of flawed elections and armed conflict. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf. Acesso em: 3 set 2024.
- FUNG, A. (2020). Afterword: Does deliberative democracy have a role in our time of political crisis? *Journal of Deliberative Democracy*, v. 16, n. 1, pp. 75-76.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres, Verso.
- GANUZA, E.; BAIOCCHI, G. (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, Article 8.
- GANUZA, E.; FRANCÉS, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia*. Madrid, CIS.
- GANUZA, E.; NEZ, H.; MORALES, E. (2014). The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 6, pp. 2274-2291.
- GANUZA, E.; RAMOS, A. (2024). Hacking democratic innovations: the problem of agency in deliberative systems. *Critical Policy Studies* 13. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2024.2423379>.
- GASTIL, J.; WRIGHT, E. O. (2018). Legislature by lot: envisioning sortition within a bicameral system. *Politics & Society*, v. 46, n. 3, pp. 303-330.
- GEISSEL, B. (2013). *Participatory democratic innovations in Europe: Improving the quality of democracy?* Leverkusen, Verlag Barbara Budrich.

- HABERMAS, J. (1992). *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MIT Press.
- HAJER, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, v. 36, n. 2, pp. 175-195.
- HIBBING, J. R.; THEISS-MORSE, E. (2004). *Stealth democracy: americans' beliefs about how government should work*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HOPPE, R. (2011). Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making. *Policy and Politics*, v. 39, n. 2, pp. 163-186.
- HUNTINGTON, S. P. (1991). *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2023). *Perceptions of democracy: a survey about how people assess democracy around the world*. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-04/perceptions-of-democracy.pdf>. Acesso em: 3 set 2024.
- LEAL, P. A. (2010). "Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era". In: CORNWALL, A.; EADE, D. (ed.) *Deconstructing development discourse: buzzwords and fuzzwords*. Warwickshire, Practical Action Publishing & Oxfam.
- MAGALHÃES, P. C. (2005). Disaffected democrats: political attitudes and political action in Portugal. *West European Politics*, v. 28, n. 5, pp. 973-991.
- MARTÍNEZ-SÁNCHEZ, W. (2023). Presupuestos participativos: características y calidad participativa en los diseños institucionales. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, v. 18, n. 1, pp. 133-154.
- MÉRIDA, J. (2022). *Nuevo municipalismo y gobernanza participativa en España (2015-2019)*. PhD thesis. Universidad del País Vasco.
- MOHAN, G.; STOKKE, K. (2000). Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly*, v. 21, n. 2, pp. 247-268.
- MORUNO, M. J. (2003). "Prólogo". In: GANUZA, E.; SOTOMAYOR ÁLVAREZ, C. (ed.). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona, Icaria.
- MOUFFE, C. (2000). *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Wien, Institut für Höhere Studien.
- MULVAD, M. A.; POPP-MADSEN, B. A. (2021). Sortition-infused democracy: empowering citizens in the age of climate emergency. *Thesis Eleven*, v. 167, n. 1, pp. 77-98.
- NAVARRO, C. (1999). *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995)*. Madrid, CSIC.
- NEBOT P. C.; PIRES, V. (2021). ¿Es suficiente la voluntad política para que tenga éxito el presupuesto participativo? *Administración & Desarrollo*, v. 51, n. 1, pp. 125-147.
- NEWTON, K.; GEISSEL, B. (2012). *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* Abingdon, Routledge.
- NEZ, H.; GANUZA, E. (2018). "Among militants and deliberative laboratories: the indignados". In: TEJERINA, B.; PERUGORRIA, I. (ed). *Crisis and social mobilization in contemporary Spain: the 15M Movement*. Oxon, Routledge.
- O'FLYNN, I. (2019). "Democratic innovations and theories of democracy". In: ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham (UK), Edward Elgar.

- OECD (2001). *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris, OECD Publishing.
- _____. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave*. Paris, OECD Publishing.
- _____. (2023). *Provision 8: Stakeholder participation*. In *Open government for stronger democracies: A global assessment*. Paris, OECD Publishing.
- OLEART, A. (2024). *Mass politics and collective actors in EU democratic innovation*. In *Blind spots*. European Democracy Hub. Disponível em: <https://europeandemocracyhub.epd.eu/mass-politics-and-collective-actors-in-eu-democratic-innovation/>. Acesso em: 10 dez 2024.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PILET, J. B.; BOL, D.; VITTORI, D.; PAULIS, E. (2022). Public support for deliberative citizens' assemblies selected through sortition: Evidence from 15 countries. *European Journal of Political Research*, v. 62, n. 3, pp. 873-902.
- RAMOS PINTO, P. (2013). *Lisbon rising: urban social movements in the Portuguese Revolution, 1974-75*. Manchester, Manchester University Press.
- SANTOS, M. L.; FERREIRA, M. V.; LIMA, M. P. (1976). *O 25 de Abril e as lutas sociais nas empresas*. Porto, Edições Afrontamento.
- SARASA, S.; GUIU, J. (2001). "El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona." In: FONT, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*. L'Hospitalet, Ariel.
- SARTORI, G. (1987). *Theory of democracy revisited*. Chatham/NJ, Chatham House.
- SCHLIPPHAK, B.; SIMSEK, C.; TREIB, O. (2024). *Report on perceptions and attitudes toward democracy*. Disponível em: <https://incite-dem.eu/news/perceptions-and-attitudes-toward-democracy-in-europe/>. Acesso em: 15 fev 2025.
- SCHUMPETER, J. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. Londres, Unary University Press.
- SHAPIRO, I. (2017). Collusion in restraint of democracy: against political deliberation. *Daedalus*, v. 146, n. 3, pp. 77-84.
- SLOAM, J. (2016). Diversity and voice: The political participation of young people in the European Union. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 18, n. 3, pp. 521-537.
- SMITH, G. (2005). *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*. The Power Inquiry, University of Westminster.
- _____. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (2021). *Can democracy safeguard the future?* Cambridge, Polity.
- VARELA, R.; SIMÕES DO PAÇO, A.; ALCÂNTARA, J.; FERREIRA, P. A. (2015). Autogestão e crise econômica na revolução portuguesa (1974-1975). *Sociologia & Antropologia*, v. 5, n. 2, pp. 479-499.
- V-DEM (2024). *Democracy Reports. Varieties of Democracy Institute*. Disponível em: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em: 12 nov 2024.
- VOR J.; AMELUNG, N. (2016). Innovating public participation methods: Technoscientization and reflexive engagement. *Social Studies of Science*, v. 46, n. 5, pp. 749-772.

- WARREN, M. E. (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, pp. 39-53.
- WARREN, M. E.; MANSBRIDGE, J. (2013). "Deliberative Negotiation". In: MANSBRIDGE, J.; MARTIN, C. J. (ed.). *Negotiating agreement in politics*. Washington DC, APSA.
- WILLIAMSON, A.; BARRAT, J. (2022). *Mapping deliberative democracy in council of europe states*. Council of Europe.
- WRIGHT, E. O. (2010). *Envisioning real utopias*. Londres, Verso.
- _____ (2013). Transforming Capitalism through Real Utopias. *American Sociological Review*, v. 78, n. 1, pp. 1-25.

Tradução: este artigo foi traduzido do Inglês para o Português pelo autor Roberto Falanga.

Texto recebido em 3/set/2024
Texto aprovado em 30/dez/2024

Climate crisis, art, and landscape. Case study: El Pescado stream basin, Argentina

Crisis climática, arte y paisaje. Caso: cuenca del arroyo El Pescado, Argentina

Daniela Vanesa ROTGER [I]
Cecilia GIUSSO [II]
Noelia VALLEJO [III]

Abstract

The link between art and nature is central to building resilience in the context of the climate crisis. Within the Research Project: "Vacant land, water risk, and landscape. Recent urbanization process in the southeast of the Greater La Plata and strategies for urban growth planning from watersheds", different artistic actions have been developed to reveal the interactions between nature and urbanization that have been occurring in a new urban periphery of the city of La Plata (Argentina). The objective of this study is to expose the works developed to promote the person-nature experience, in which the scale is human and there is a connection with the environment.

Keywords: art; landscape; resilience; climate crisis; environmental governance.

Resumen

El vínculo entre arte y naturaleza es central para construir resiliencia en el marco de la crisis climática. Dentro del Proyecto de Investigación: "Suelo vacante, riesgo hídrico y paisaje. Proceso de urbanización reciente en el sudeste del Gran La Plata y estrategias para la planificación del crecimiento urbano desde las cuencas hidrográficas" se desarrollaron distintas acciones artísticas, con el fin de visibilizar las interacciones entre naturaleza y urbanización que se dan en una nueva periferia urbana de la ciudad de La Plata (Argentina). El objetivo de este trabajo es exponer las obras desarrolladas para fomentar la experiencia persona-naturaleza, en las que la escala es la humana y la conexión con el medio es parte de ellas.

Palabras clave: arte; paisaje; resiliencia; crisis climática; gobernanza ambiental.



Introduction

The scientific call for larger-scale efforts to conserve the biosphere in the late 2010s replaced the concept of climate change with that of climate crisis (Ripple et al., 2020). In 2019, eleven thousand scientists signed a manifesto, based on clear evidence that Planet Earth is facing a climate emergency. It is necessary to maximize efforts and engage all segments of society to find ways to raise public awareness about the fragility of the planet, strengthening environmental governance as a response to halting the commodification of nature.

In one of its definitions, environmental governance can be understood as a phenomenon in which local communities assign meaning to the environment that surrounds them, manage actions to mitigate human impact, and coordinate with other institutions – government, non-governmental organisations, etc. (Molina, 2013) – in pursuit of this. This type of governance emphasises the local sphere, because of its ability to create a social fabric in symbiosis with the environment that promotes the participatory management of the commons and its territory (Montoya Domínguez and Rojas Roble, 2016).

In turn, the concept of resilience, which has emerged more recently in the urban debate, is the counterpart of vulnerability, i.e. the capacity to cope with extraordinary events that affect the development of life and the normal functioning of cities.

Community resilience refers to the set of survival strategies and forms of organization that communities adopt when faced with a given event in order to adapt and continue with life (Arciniega, 2013). It is a process that involves, on the part of expert knowledge, the identification of the different social actors; the degree of vulnerability to which they are exposed to climatic events; the recovery times and capacities of each group; the support actions developed by the State; and the learning achieved both by the community and by local management to address this type of event.

Resilience is thus understood as a dynamic process, where the influences of the environment and the individual interact in a reciprocal relationship, allowing the person to adapt despite adversity. The perspective that guides this model understands that the individual is immersed in an ecology determined by different levels that interact with each other, exerting a direct influence on their human development. The levels that make up the ecological framework are the individual, the family and the community, linked to social services. Social resilience is therefore a process shaped by experiences of disasters and their aftermath, and expectations of improvement and well-being with positive implications for the social, cultural, political, economic and technological aspects of societies. It is a process in which there are also exchanges of elements that make communities stronger or weaker, more vulnerable or resilient, in a context of repeated conflict (Montero Rodríguez, 2020).

We believe that in this process of recovery from adverse events – which are becoming increasingly frequent – the state must assume the role of a ‘estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas’ (Max-Neef, Elizalde and Hopenhayn, 2010, p. 12) [stimulator of creative solutions that emanate from the bottom up and are therefore more congruent with the real aspirations of the people]. Following this line of thought, we understand that a landscape project can be the appropriate unifier to generate “the articulation of political democracy with social participation” [la articulación de la democracia política con la participación social] (Max-Neef, Elizalde and Hopenhayn, 2010 p. 13) which is necessary to overcome any given crisis, since “los paisajes, con la presencia simultánea de presente y pasado, están impregnados de recorridos de dolor, de la memoria de lo ocurrido” (Venturi Ferriolo, 2008, p. 135) [landscapes, with the simultaneous presence of present and past, are impregnated with paths of pain, with the memory of what has happened] (ibid.).

At the end of the 20th century, landscape was integrated into land-use planning as a concept capable of contributing to a more integrated and sensitive view of the territory, incorporating environmental and heritage dimensions as well as the perception of the population. The recognition of the landscape emerges as a right, which is expressed in the revaluation of local identities together with the enhancement of cultural heritage as an element of social cohesion (Rotger, 2021).

Along with the consolidation of the idea of landscape as an attribute present throughout the territory, there is a need to value everyday landscapes, landscapes that require new

interpretation tools that are able to reveal attributes that are not visible to the naked eye. In this sense, the survey of social perception is positioned as a useful tool for accessing the values of landscapes with little social recognition (Rotger, 2020).

The concept of landscape, from its origins, juxtaposes science with art. Landscape as art aims to appreciate the forms of expression of nature, and from the contemplation of its manifestations, it allows for the aesthetic experience to be lived and enjoyed (Milani, 2008). This emotional practice arising from the communicative process with the environment also involves territorial practices that must be managed (Minca, 2008).

For this reason, works of art inspired by a given landscape seek to be interpreted by those of us who, from the scientific sphere, are called upon to analyse the landscape. Understanding that the artist and their totalising gaze “(...) absorbe en sí plenamente la materia natural dada y la crea de nuevo a partir de sí (...)” (Simmel in Nel-Lo 2007, p.187) [(...) fully absorbs the given natural material and creates it anew from itself (...)] (ibid.).

However, in this case the exercise was different; the research team we belong to set out to make use of the communicative capacities and the awareness that artistic expressions can awaken in order to socialize the results of the academic work carried out, by considering these strategies, we recognize that they can have a greater power to raise awareness among citizens than the usual means through which the dissemination of ongoing scientific studies is carried out.

Thus, to raise awareness about the importance of conserving the landscape attributes of the study area, in the face of an intense and recent process of urban expansion

in areas of environmental fragility, we produced videos, collages and a short film, in which the protagonists are human and non-human inhabitants of the El Pescado stream basin, which encompasses the districts of La Plata, Berisso and Magdalena (Province of Buenos Aires).

It is worth noting that, within the La Plata district, this is the most extensive and least transformed stream basin. It also has natural and landscape heritage, recognised by provincial law as a water resource free of pollution, in which it is necessary to 'protect the integrity of the landscape within its area of influence, maintaining its current natural conditions' (Art. n. 2 – Law 12247).¹ These singularities justify the need to study it from a landscape perspective in order to enhance the value of its heritage, promote the generation of conservation projects associated with the use of public space, and question the sustainability of the urban expansion process (Rotger et al., 2020).

Regarding methodology, with a purely qualitative approach, different techniques were used to investigate local artistic expressions and social perceptions of the landscape, namely: participant observation in local festivals; field recognition itineraries of the environment and its non-human inhabitants; interviews and informal conversations with different community members (neighbours of the area, neighbourhood cultural references, school directors and teachers); and the development of school activities planned in coordination with the teaching staff of primary school n. 9 which included a didactic sequence of work in which students drew, photographed, and wrote descriptions of their neighbourhood landscapes.

The results of these participatory instances were integrated into the artistic products constructed by the research team.

Both in the static and dynamic expressions carried out, flora, fauna and the watercourse became protagonists. These elements of nature intertwine constantly with human life, but are often invisible in the course of daily life. Aware of this, and with the aim of highlighting assessing the relationships that occur in the environment, two central actions were carried out: first, walks along the banks of the watercourse and the flood plain led by the regional naturalist Julio Milat, where in addition to the species that inhabit the wetland – an activity that we could call consubstantiality with the environment – took place; and second, audiovisual products in which the previously invisible nature took center stage.

Water territories: valuing and communicating

The landscape is a common means in the sense that multiple forces are deployed in it, forces that give rise to and transform the forms of the territory. (Besse, 2021)

The south-eastern sector of Greater La Plata (Figure 1) has undergone profound transformations over the last two decades as a result of a rapid process of urban expansion, driven by the dynamism of the construction industry and state policies on access to housing, accompanied by new ways of creating urban land (Rotger and Sanz Ressel, 2020).

This residential growth has taken place in environmentally fragile areas: watersheds with little degree of modification, and outstanding elements of ecological and landscape value. This not only leads to the deterioration of the sector's natural and cultural heritage, but also modifies surface runoff conditions, increasing the impermeability of the soil, which often ends up causing flooding, especially in developments located in wetlands (Rotger, Dominella, Martínez Damonte, 2022).

One of the expansion areas, the neighbourhood known as Parque Sicardi-Villa Garibaldi, is located on the basin of the El Pescado stream, which, as mentioned above, has a rich natural and scenic heritage recognised by law, and is also a scarcely polluted watercourse. The neighbourhood is located just over 11 km southeast of the city centre of La Plata. It was born at the end of the 19th century, as a subdivision for Italian immigrants, and was not heavily occupied until the 1970s, when weekend

Figure 1 – Southeast sector of the La Plata district and El Pescado stream basin



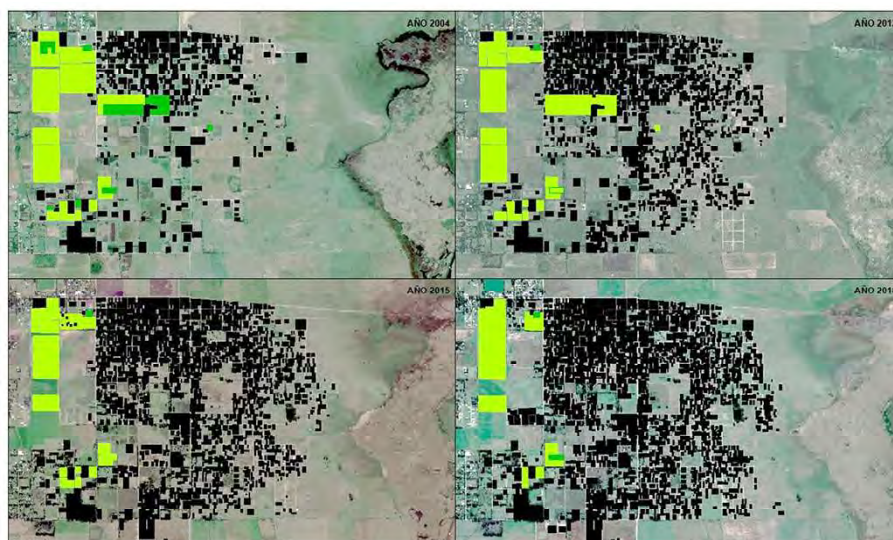
Source: own elaboration based on Hurtado et al. 2006 map and satellite image. Own photographs.

homes began to be built. In the last two decades, it has been one of the fastest growing neighbourhoods in the city, going from being a weekend housing area to a sector dominated by permanent residences. According to our own data, based on photo-interpretation and fieldwork, in 2003 the sector was dominated by vacant plots, weekend homes, and open-air and indoor horticulture. At present, the urban area has been widely extended and is mostly permanent residences, accompanied by commercial developments and gated and semi-gated communities. The distribution of land use back in 2003 indicated 40% of open agricultural activity, 6% of covered agricultural activity, and 54% corresponding to the urban area. By 2018, the distribution of land use indicated 12%

open-air agricultural activity, 0.4% covered, and 87.6% corresponding to urban sprawl (Rotger and Sanz Ressel, 2020) (Figure 2).

The encounter between a landscape of rural characteristics, with a barely modified watercourse that runs in the open air, and the new ways of inhabiting this territory, generates diverse perspectives and claims on the inhabited space in which nature occupies a central role in the discourse of the inhabitants (Rotger et al., 2021). These characteristics make it especially necessary to study the El Pescado stream basin from a landscape perspective, in order to value its heritage and promote the generation of conservation projects associated with the use of public space, which can contribute to the sustainability of the urban expansion

Figure 2 – Evolution of urban sprawl and agricultural activity in Parque Sicardi-Villa Garibaldi



Source: Rotger y Sanz Ressel (2020).

process (Rotger et al., 2020), taking into account that La Plata is a city where flooding due to overflowing storm drains occurs periodically. This situation repeats frequently in both central and peripheral areas, being a constant that dates back to the founding times. In fact, since meteorological records have been kept, 36 rainfalls of more than 100 mm have been recorded (Facultad de Ciencias Astronómicas y Geofísicas, 2017).

Landscape, as a fact that hybridises nature and culture, makes it possible to approach the territory from a comprehensive perspective, which is especially necessary in watercourses threatened by urbanisation, such as El Pescado stream. Some of the benefits of adopting a landscape approach for the El Pescado stream basin include: enabling a quick visualisation of nature-society conflicts within the basin; raising awareness about the only stream in the province with protected landscape status; promoting the collection of the necessary information for the elaboration of a management plan – which does not exist yet –; assisting in the classification of animal and plant species that inhabit the area in order to preserve them; helping identify the anthropic actions that threaten the preservation of its landscape conditions, and regulating them; promoting the basin as a management unit and suggesting concrete actions that gradually transform potentially degrading activities into options that are more in harmony with the environment; recognizing the concerns and values that local residents of the basin attach to their daily landscape; and, finally, setting a precedent for the creation of an environmental observatory in the stream basin.

The history of landscape is the history of visions (Aliata and Silvestri, 1994), which is why any process of landscape enhancement must be participatory: The concept of landscape can capture how people perceive and interact with the world around them (Zusman, 2008). In turn, landscape is a necessary condition for the reformulation of a political ecology (Besse, 2018). In matters of water and the city, it is necessary to make the invisible visible. The consequences of the invisibilization of water resources on the quality of urban life and sustainability can be very serious (Perlo Cohen in Castro Reguera, 2022).

From art, we seek to account for the diversity of views on landscape, and also to distance ourselves from anthropocentric logic, since, as Besse (2021) points out, landscape is a living environment crossed by many beings other than humans, and all these beings contribute to its conformation/manufacture. According to this author, landscape is essentially an assemblage of forms animated internally by forces of which those forms are both mobile and transitory expressions, forces and forms of all kinds, human and non-human.

The researcher Alain Roger (2007), in his work “Brief Treatise on Landscape”, identifies two modalities in the artistic operation, which, according to him, are two forms of intervention. These are: *insitu* and *invisu*. The first refers to direct action on a place, while the second, with an indirect intervention, which the author considers to be “the gaze”.

The function of art, then, becomes that of mediating and making something visible; intervening from both the object and the subject. That is to say, it attributes great value to the role

of art and specifically, to the gaze of the observer as the constructor, both to make it visible and to mediate its attributes. The image was never impartial and from its origins, it became part of the everyday life of human beings. Over time, its value as a mode and means of expression has increased, while an important role as an instrument for making environmental and social events visible has emerged and asserted itself. The capacity to reproduce external reality gives it a documentary character which, approached from multiple perspectives – whether anthropological, sociological, ecological or aesthetic – allows it to communicate both the visual and lived experience. The very act of recording events transforms them into significant occurrences which acquire value when they are shown.

The visual and audiovisual image (hereinafter vi and audiovisual) then becomes a tool for expressing, informing, denouncing, questioning, evidencing, moving, linking, integrating. It becomes a path for personal and social transformation. Generating mechanisms that nurture collective memory as a builder of resilience represents therefore a key issue to be resolved in order to generate adaptations that are sustained and able to evolve over time.

Just as certain social groups build their habitat by making risks invisible, social agreements are also generated about what is forgotten and what is remembered about a catastrophe. The concept of memo-landscape (Báez Ullberg, 2017) refers to the set of memories and oblivions shared by a social group at a given time and place: 'El memo-paisaje se construye en un proceso social que transcurre en ámbitos públicos y privados

mediante diferentes prácticas, por ejemplo, en los rituales y monumentos públicos, a través de las historias escritas o en imágenes y en paisajes y lugares' (Báez Ullberg, 2017) [The memo-landscape is constructed in a social process that takes place in public and private spheres through different practices, for example, in public rituals and monuments, through written stories or in images and landscapes and places] (Báez Ullberg, 2017). Collective memory, as Hallbwachs (2001) puts it, "ensures the identity, nature and value of the group it encompasses; in this case, the whole community". It is constructed in the current frame of reference, based on the reconstruction of a shared and sharable narrative which, although it constitutes the sum of fragmentary visions of reality, is neither arbitrary nor totally subjective.

The construction of this shared subjectivity requires the necessary representations. The image thus plays a relevant social role as a record, production, reproduction and recreation of facts, in the face of what needs to be remembered in order to act. Art makes expression possible. The image makes visibility possible.

Walking the water

Walking requires neither learning, nor technique, nor material, nor money. It only requires a body, space and time. (Gros, 2014)

Jean-MarcBesse (2021) warned us that 'Los seres humanos debemos aprender de nuevo a escuchar lo que cuentan los animales]' [Human

beings must relearn to listen to what animals have to say] Jean-Marc Besse (2021). Educating the gaze is fundamental to recognize the values of the everyday landscape and in this way we can achieve a collective ethic (Nogué, 2021).

Frequently invisible, non-human living beings play a very important role in shaping the landscape. Not only do humans shape the environment we inhabit, but each species, in one way or another, leaves its mark on space, with great differences, of course. Most humans pollute, deteriorate and permanently threaten ecosystemic harmony, and consequently transform landscapes full of life into desolate territories. This situation is more than recurrent in the framework of the anthropocentric

conception that relegates nature to being considered as an inexhaustible basket of resources, and puts human beings in a position of superiority over other species; understanding humans as the only ones with the capacity to grant values and be subjects of rights, while the rest of life forms (plants or animals) were considered objects of value (Gudynas, 2015).

In order to deepen knowledge of the environment together with the community, guided walks were carried out (Figures 3 and 4) by members of the project and by the renowned naturalist Julio Milat, proposing activities of nature interpretation and bird watching, in which the premise was the consubstantiality with the environment along the main course

Figure 3 – Flyers to promote walks along the stream



Source: own elaboration through Canva.

of El Pescado stream, both in the districts of La Plata and Berisso (two of the three districts that take up the stream basin).

According to Gros (2014), the march gives a glimpse of a dream: to walk as an expression of rejection of a polluting and alienated civilisation. Walking the stream allowed us to get to know and be aware of the dynamics of nature that transcend and cross human existence in order to learn to coexist with them; but also walking, participating in the landscape, merging with the sounds, aromas, and images makes it possible to imagine a better future between people and nature. In this context, the vi and audiovisual image establishes a direct relationship with collective memory and resilience, linked to natural environments. It then appears as a builder of social memory, where the production of both the inhabitant and the researcher mediates between people and nature, thus generating resilience through the vi and audiovisual narrative, in a resignification of contents.

The act of walking, although it does not constitute a physical construction of a space, implies a transformation of the place and its meanings. Only the physical

presence of man in an unmapped space, as well as the variation of perceptions he receives when he crosses it, already constitute forms of transformation of the landscape which, although they do not leave tangible signs, culturally modify the meaning of the space, and consequently, the space itself. (Careri, 2002, p. 51)

The walks around the stream were conceived as a first step towards situated collective artistic practices, taking into account that art can be a means that actively involves the community, using the real spaces where everyday life takes place,

collective artistic practices allow us to set in motion the possibility of transforming our own realities by collectively imagining other possible worlds and creating them together with others in a first fictional rehearsal of potential change. It is a first attempt to put the body into transformation, to put the imagination into action by meeting with others, and gradually begin to think and feel collectively as an active subject of transformation of their own realities, creating a possibility of change and generating a collective confidence in that possibility. (Bang, 2013, p. 6)

Figure 4 – Walks along El Pescado stream



Source: photographs of the PPID U010 project.

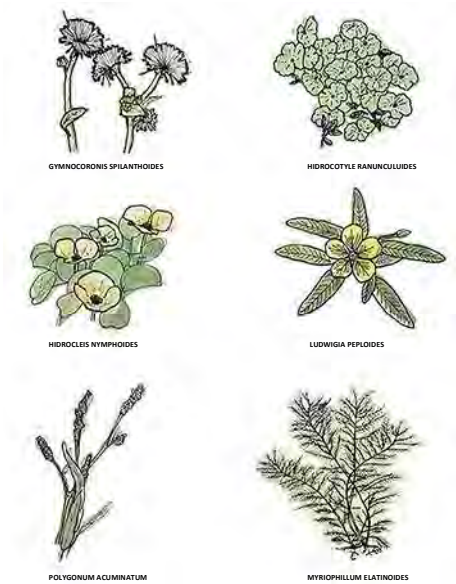
Amphibians as a collective identity

Few elements are as decisive and relevant in the configuration of landscapes and their representation in our collective imagination as water. This is due to a very simple and at the same time forceful reason: without water there is no life. (Nogué, 2009, p. 183)

In order to begin to change the way we look at the environment and stop understanding it solely from an economic perspective, we wanted to give prominence to some of the animal and plant species (Figures 5 and 6) characteristic of the study area. This work was carried out by architect Rosario Martínez Damonte, who produced the following illustrations.

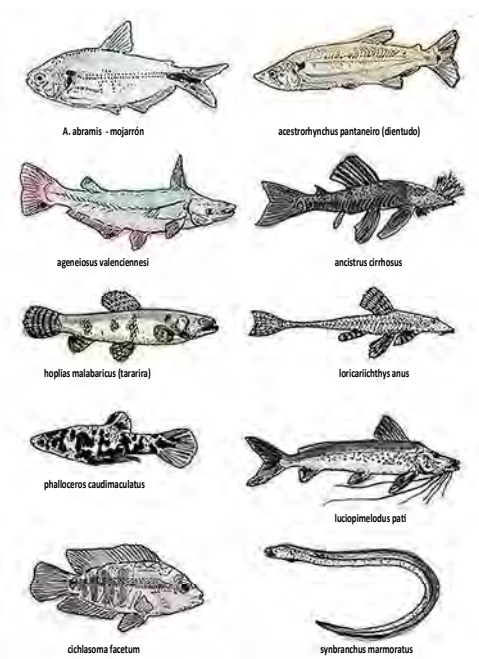
On the other hand, we were also interested in expressing graphically 'the spirit of the place' (*genius loci*), made up of those intangibles that the landscape holds as energies, stories or marks of history. The collages produced for this purpose by Architect Agostina Dominella (Figure 7) reflect the idea that each landscape is inhabited by living beings that express their materiality by making use of the space and configuring it according to their needs, but that at the same time it is also crossed and constituted by the successive lives that have developed in it, and that although they are not present today in a material form, they survive in the spirit of the place and give it meaning.

Figure 5 – Illustration of flora of El Pescado stream



Source: Arq. Rosario Martínez Damonte.

Figure 6 – Illustration of fauna of El Pescado stream



Source: Arq. Rosario Martínez Damonte.

Through the different artistic strategies deployed, we wanted to express the consubstantiation that exists between human beings and the environment. We inhabit landscapes and give them content; but landscapes also inhabit us and give us an identity (they construct our own identity). To capture the latter, Dominella produced collages showing

different people traversed by the landscapes of the study area (Figure 8). This idea arose from the talks in the research team in response to the need to show how human beings build our identity, on the basis of experiences that take place in a particular geographical area, which becomes the continent of expression of our life journeys.

Figure 7 – Collage



Source: Arq. Agostina Dominella.

Figure 8 – Collage



Source: Arq. Agostina Dominella.

The drawings and collages were incorporated into an audiovisual presentation called 'Habitantes. Historia de un paisaje anfibio en la periferia platense' [Inhabitants. History of an amphibious landscape in the outskirts of La Plata], presented at the Feria del Agua, [Water fair] (2021). The video, in addition to presenting the objectives of the research project we are carrying out, includes some definitions of landscape that guide our work and incorporates cartography, photographs of the landscapes of the study area and drawings made by children who live in the area.

We understand landscape beyond the physical, wrongly associated with the built environment or the materiality of the surroundings. Landscape is movement, it is life and also a reliving of the memories of the place. According to the philosopher Zimmer (2008), landscape is not only nature, nor only culture, but the inseparable unity of nature and culture.

With the resonance of these ideas, we began the application to the call 'Humedales para mapear' [Wetlands to Map], being aware that we wanted to present a product that would allow us to communicate and make visible how human trajectories intersect with the flows of matter—which form the physical

bases of the landscape— and with the life trajectories of other species. This is how the short film 'Trayectorias Anfibias' [Amphibious paths] (Figures 9 and 10) was created by the project team together with the audiovisual arts graduate Camila Stornini. She was able to express the interests of the members of the research team in terms of creating an artistic product that could express the particular meaning of inhabiting the wetland of the El Pescado stream, by making the connections that exist between the trajectories of the different inhabitants (human and non-human) visible, as well as the traces they leave in the landscape, thus trying to raise awareness from the short film that:

For human societies, inhabiting the landscape consists of integrating oneself into that play of forces and forms, and in some way, to prolong them and become entangled in them, to become attached to the landscape or simply to be attentive to it, it is to act with those forces and those forms, (...) it is then a matter of involving one's own action in the set of dynamics that pre-exist us, that are underway; of inserting ourselves into that general fluidity and adjusting and accommodating ourselves to it precisely. (Besse, 2021)

Figures 9 & 10 – Images of “Trayectorias Anfibias”



Source: property of the authors.

Concluding thoughts

For decades, the formative potential of art and aesthetic experience has been studied as an essential contribution not only to personal but also to social development. Thus, as witnesses of their time and heirs to various schools of thought, several generations of essayists and researchers have been building – over and above their conceptual, political and aesthetic differences – a corpus in this field that challenges us to continue imagining and questioning ourselves in the face of the challenges that are emerging in our time (Errázuriz Larraín, 2016).

The understanding of landscape that began at the end of the 20th century, and whose relevant point is the definition formulated by the European Landscape Convention as: “An area, as perceived by the population, whose character is the result of the interaction of natural and/or human factors” (European Landscape Convention, 2000, p. 2), introduces two novel approaches to the analysis of the territory: on the one hand, the consideration that all territory is landscape, not only those sites that have an official designation or are places of tourist interest; and on the other hand, the inclusion of aspects hitherto excluded from the territorial diagnosis, such as intangible aspects (memories associated with the place, feelings, historical stories) and artistic manifestations.

Art is thus a means of valuing the landscape, a way of connecting sites and the artistic expressions associated with them, of charging them with new meanings, of

connecting places and events. But it is also a means to give visibility to the deepest layers of the landscape, those that are not perceived in a panoramic view and that require a process of ‘artialisation’ (Roger op. cit.) to reach the spectator and transform reality.

From the experiences developed in the project, we can conclude that situated art allowed us to approach social sectors that do not have a daily link with the academy: neighbours, schools, political decision-makers, all of them fundamental actors for the transformation of the territory.

Art proved to be a key tool to make the hidden visible, to make the intangible tangible, to give value to that which happens every day, which is degraded and even stigmatised, and to unite culture and nature in a story that recovers community identity. Through art it is possible to rethink the environment, to focus on the positive qualities of the landscape, to recreate landscapes from the imagination. Art allows us to imagine a better future, it offers us a prefiguration of an already transformed reality, and on the basis of this idea, we can join forces to make it materialise.

Art constructs meanings about the environment, guiding environmental governance processes that promote the protection and sustainable management of the commons. As Cyrulnik states, all art forms are a factor of resilience. Building one's own identity through art, and understanding landscape as the framework of everyday life, strengthens territorial governance and therefore contributes to generating community resilience.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-1571-2396>

Conicet, Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
rotgerdaniela@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0009-0006-4691-2744>

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
cgiusso@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0009-0009-2027-6681>

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
noeliayvallejo@gmail.com

Note

(1) Law declaring the El Pescado Stream Basin as a Provincially Protected Landscape of Interest.

References

- ALIATA, F.; SILVESTRI, G. (1994). *El paisaje en el arte y las ciencias humanas*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina
- ARCINIEGA, J. D. D. U. (2013). La perspectiva comunitaria de la resiliencia. *Psicología política*, n. 47, pp. 7-18.
- BAEZ ULLBERG, S. (2017). Desastre y Memoria Material: La Inundación 2003 de Santa Fe, Argentina. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 46, n. 1, pp. 42-53. DOI: <http://doi.org/10.16993/iberoamericana.106>.
- BANG, C. L. (2013). El arte participativo en el espacio público y la creación colectiva para la transformación social: Experiencias actuales que potencian la creatividad comunitaria en la ciudad de Buenos Aires. *Creatividad y sociedad*, n. 20. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3608/CONICET_Digital_Nro.4839_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acceso en: 9 enero 2024.
- BESSE, J. M. (2018). *La nécessité du paysage*. Marsella, Parenthèses.
- _____ (2021) ¿Por qué seguimos necesitando paisajes? *Lección inaugural Maestría en Estudios Humanísticos Cohorte 13*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PR3b56nxSV0>. Acceso en: 9 enero 2024.

- CARERI, F. (2002). *Walkscapes: el andar como práctica estética*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- CASTRO REGUERA, L. (2022). *La imagen del agua en la ciudad*. Ciudad de México, Arquine.
- CONVENCIÓN EUROPEA DEL PAISAJE (2000). *Convenio Europeo del Paisaje. Año 2000*. Disponible en: <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/VersionsConvention/spanish.pdf>. Acceso en: 9 enero 2024.
- CYRULNIK, B. (2006). *La resiliencia: desvictimizar la víctima*. Cali, Editora Feriva.
- ERRAZURIZ LARRAIN, L. (2016). La educación por el arte: ¿utopía o agente de cambio social? *Aisthesis*, n. 60, pp. 317-323. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-71812016000200024>. Acceso en: 9 enero 2024.
- FACULTAD DE CIENCIAS ASTRONÓMICAS Y GEOFÍSICAS (2017). "Red Universitaria Hidrometeorológica". En: RONCO, A. E.; LÓPEZ, I. (dir.). *Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada: análisis de riesgo, estrategias de intervención. Hacia la construcción de un observatorio ambiental*. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59633>. Acceso en: 9 enero 2024.
- GROS, F. (2014). *Andar, una filosofía*. Taurus.
- GUDYNAS, E. (2015). *Derechos de la naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales*. Editorial Abya-Yala.
- HALLBWACHS, M. (2001). *Les cadres sociaux de la mémoire*. París, Editorial Albin.
- HURTADO, M. A.; GIMÉNEZ, J. E.; CABRAL, M. G.; DA SILVA, M.; MARTÍNEZ, O.; CAMILIÓN, M. C.; LUCESOLI, H. (2006). *Análisis ambiental del partido de La Plata. Aportes al ordenamiento territorial*. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, Municipalidad de La Plata.
- MAX-NEEF, M.; ELIZALDE, A.; HOPENHAYN, M. (2010). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Madrid, Biblioteca CF+S.
- MILANI R. (2008). "Estética y crítica del paisaje". En: NOGUÉ, J. (ed.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- MINCA, C. (2008). "El sujeto, el paisaje y el juego posmoderno". En: NOGUÉ, J. (ed.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- MOLINA, D. (2013). Turismo rural y gobernanza ambiental: conceptos divergentes en países desarrollados y países en vías de desarrollo. *Turismo y sociedad*, n. 14, pp. 217-235. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/tursoc/article/view/3723/4074>. Acceso en: 9 enero 2024.
- MONTERO RODRÍGUEZ, J. L. (2020). Resiliencia como fenómeno social y proceso en un contexto de desastre: horizonte teórico desde Kant y Simmel. *Reder*. Santiago de Chile, v. 4, n. 1, pp. 105-118.
- MONTOYA-DOMÍNGUEZ, E.; ROJAS-ROBLES, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, v. 19, n. 2, pp. 302-317. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/58768>. Acceso en: 9 enero 2024.
- NEL-LO, O. (2007). "La ciudad, paisaje invisible". En: NOGUÉ, J. (dir.). *La construcción social del paisaje*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- NOGUÉ, J. (2009). *Entre paisajes*. Barcelona, Àmbit.
- _____. (2021) El poder del paisaje. Educar la mirada para conseguir una ética colectiva. *Red Argentina de Paisaje*. Conferencia.
- RIPPLE, W.; WOLF, C.; NEWSOME, T.; BARNARD, P.; MOOMAW, W. (2020). World Scientists' Warning of a Climate Emergency. *BioScience*, v. 70, n. 1, pp. 8-12. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>. Acceso en: 9 enero 2024.

- ROGER, A. (2007). *Breve tratado del paisaje*. Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.
- ROTGER, D. (2020). Paisajes degradados e imaginarios sociales: percepciones del arroyo del Gato en la ciudad de La Plata, Argentina. *Revista de urbanismo*, n. 42, pp. 120-133. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-50512020000100109. Acceso en: 9 enero 2024.
- _____. (2021). *El paisaje fluvial en el AMBA*. Buenos Aires, Prometeo.
- ROTGER, D.; SANZ RESSEL, K. J. R. (2020). Urbanización en áreas de fragilidad ambiental: (des) articulaciones entre políticas públicas y procesos de expansión urbana sobre cuencas hidrográficas. *Quid 16*, n. 13, pp. 243-268. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/3161>. Acceso en: 9 enero 2024.
- ROTGER, D.; VALLEJO, N.; GIUSSO, C. M.; DOMINELLA, A.; MARTÍNEZ DAMONTE, R. (2020). Paisaje, naturaleza y gestión ambiental. Producción del espacio y conflictos sociales en las cuencas de la zona sudeste del Gran La Plata. En: XIII BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES DE AUGM (Universidad Nacional de Entre Ríos, 5, 6 y 7 de agosto). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/124812>. Acceso en: 9 enero 2024.
- ROTGER, D.; DOMINELLA, A.; MARTÍNEZ DAMONTE, R. (2022). Nuevas periferias metropolitanas y aplicación de infraestructura azul y verde. El caso de la zona sudeste de la ciudad de La Plata, Argentina. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, n. 143, pp. 99-114.
- ROTGER, D.; VALLEJO, N.; GIUSSO, C.; DOMINELLA, A.; MARTÍNEZ DAMONTE, R.; CARACOCHE, M. (2021). Miradas sobre el agua. Conflictos urbanos y gestión ambiental en las cuencas de los arroyos Garibaldi y El Pescado, La Plata, Argentina. *Revista del Museo de La Plata*, v. 6 n. 2, pp. 223-224. Disponible en: <https://publicaciones.fcnym.unlp.edu.ar/rmlp/article/view/2480/2031>. Acceso en: 9 enero 2024.
- VENTURI FERRIOLO, M. (2008). "Arte, paisaje y jardín en la construcción del lugar". En: NOGUÉ, J. (ed.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- ZIMMER, J. (2008). "La dimensión ética de la estética del paisaje". En: NOGUÉ, J. (dir.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- ZUSMAN, P. (2008). "Epílogo. Perspectivas críticas del paisaje en la cultura contemporánea". NOGUÉ, J. (ed.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.

Translation: This article was translated from Spanish to English by the authors themselves and correction by Laura Collareda, email: collareda@gmail.com.

Received: December 16, 2022

Approved: February 6, 2024

Crisis climática, arte y paisaje. Caso: cuenca del arroyo El Pescado, Argentina

Climate crisis, art, and landscape. Case study:
El Pescado stream basin, Argentina

Daniela Vanesa ROTGER [I]
Cecilia GIUSSO [II]
Noelia VALLEJO [III]

Resumen

El vínculo entre arte y naturaleza es central para construir resiliencia en el marco de la crisis climática. Dentro del Proyecto de Investigación: "Suelo vacante, riesgo hídrico y paisaje. Proceso de urbanización reciente en el sudeste del Gran La Plata y estrategias para la planificación del crecimiento urbano desde las cuencas hidrográficas" se desarrollaron distintas acciones artísticas, con el fin de visibilizar las interacciones entre naturaleza y urbanización que se dan en una nueva periferia urbana de la ciudad de La Plata (Argentina). El objetivo de este trabajo es exponer las obras desarrolladas para fomentar la experiencia persona-naturaleza, en las que la escala es la humana y la conexión con el medio es parte de ellas.

Palabras clave: arte; paisaje; resiliencia; crisis climática; gobernanza ambiental.

Abstract

The link between art and nature is central to building resilience in the context of the climate crisis. Within the Research Project: "Vacant land, water risk, and landscape. Recent urbanization process in the southeast of the Greater La Plata and strategies for urban growth planning from watersheds", different artistic actions have been developed to reveal the interactions between nature and urbanization that have been occurring in a new urban periphery of the city of La Plata (Argentina). The objective of this study is to expose the works developed to promote the person-nature experience, in which the scale is human and there is a connection with the environment.

Keywords: art; landscape; resilience; climate crisis; environmental governance.



Introducción

La necesidad desde el ámbito científico, de un llamamiento a realizar esfuerzos de mayor escala para conservar la biósfera a fines de la década de 2010, reemplaza al concepto de cambio climático por crisis climática (Ripple et al., 2020). Once mil científicos y científicas han firmado un manifiesto en 2019, basado en evidencia clara de que el planeta Tierra enfrenta una emergencia climática. Es necesario maximizar esfuerzos y comprometer a todos los sectores de la sociedad, para hallar formas de generar conciencia en la ciudadanía sobre la fragilidad del planeta, fortaleciendo la gobernanza ambiental como respuesta para frenar la mercantilización de la naturaleza.

En una de sus acepciones, la gobernanza ambiental puede ser entendida como un fenómeno en el que las comunidades locales le asignan significado al ambiente que los rodea, gestionan acciones para mitigar el impacto humano, y articulan con otras instituciones – gobierno, organizaciones no gubernamentales, etc. – (Molina, 2013) en pos de ello. Este tipo de gobernanza pone el énfasis en lo local, por su facilidad para crear un tejido social en simbiosis con el ambiente que promueva la gestión participativa de los bienes comunes y de su territorio (Montoya Domínguez y Rojas Roble, 2016).

Por su parte, el concepto resiliencia, de aparición más reciente en el debate urbano, es la contrapartida de la vulnerabilidad, es decir, la capacidad de hacer frente a sucesos extraordinarios que afectan el desarrollo de la vida y el funcionamiento habitual de las ciudades.

La resiliencia comunitaria refiere al conjunto de estrategias de supervivencia y formas de organización que las comunidades adoptan ante determinado evento para adaptarse y continuar con la vida (Arciniega, 2013). Un proceso que implica, por parte del saber experto, la identificación de los distintos actores sociales, el grado de vulnerabilidad al que están expuestos ante al/los eventos/s climáticos, los tiempos y capacidades de recuperación de cada grupo, las acciones de acompañamiento desarrolladas por el Estado, los aprendizajes alcanzados por la comunidad y por la gestión local para afrontar este tipo de acontecimientos.

La resiliencia entonces es entendida como un proceso dinámico, donde las influencias del ambiente y del individuo interactúan en una relación recíproca, que le permite a la persona adaptarse a pesar de la adversidad. La perspectiva que guía este modelo entiende que el individuo está inmerso en una ecología determinada por diferentes niveles que interactúan entre sí, ejerciendo una influencia directa en su desarrollo humano. Los niveles que conforman el marco ecológico son el individual, el familiar, y el comunitario, vinculado a los servicios sociales. La resiliencia social constituye entonces un proceso configurado por experiencias de desastres y superaciones, y expectativas de mejora y bienestar con implicaciones positivas en lo social, cultural, político, económico y tecnológico de las sociedades. Es un proceso donde además ocurren traspasos de elementos que las hacen más fuertes o débiles, más vulnerables o combativas, en un contexto de conflicto reiterado (Montero Rodríguez, 2020).

Consideramos que en este proceso de recuperación frente a eventos adversos (cada vez más frecuentes) el Estado debe asumir el rol de "estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones de las personas (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 2010, p. 12). Siguiendo esta línea de pensamiento, entendemos que un proyecto de paisaje puede ser el aglutinador adecuado, para generar "la articulación de la democracia política con la participación social" (ibid., p. 13) necesaria para superar esta crisis; puesto que "los paisajes, con la presencia simultánea de presente y pasado, están impregnados de recorridos de dolor, de la memoria de lo ocurrido" (Venturi Ferriolo, 2008, p. 135).

El paisaje se integra a fines del siglo XX dentro del ordenamiento territorial, como un concepto capaz de contribuir a una mirada más integradora y sensible del territorio, incorporando las dimensiones: ambiental, patrimonial y la percepción de la población. La reivindicación del paisaje emerge como un derecho, que se expresa en la revalorización de las identidades locales junto a la ponderación del patrimonio cultural como elemento de cohesión social (Rotger, 2021).

De la mano de una consolidación de la idea de paisaje como atributo presente en todo el territorio, surge la necesidad de valorar los paisajes cotidianos, paisajes que reclaman nuevas herramientas de interpretación, que puedan develar atributos que no afloran a simple vista. En este sentido, el relevamiento de la percepción social se posiciona como herramienta útil para acceder a los valores de paisajes con escaso reconocimiento (Rotger, 2020).

El concepto de paisaje desde sus orígenes yuxtapone la ciencia con el arte. El paisaje entendido como arte pretende valorar las formas de expresión de la naturaleza, y a partir de la contemplación de sus manifestaciones, permite vivir y disfrutar la experiencia estética (Milani, 2008). Esta práctica emocional surgida del proceso comunicativo con el medio también implica prácticas territoriales que deben ser gestionadas (Minca, 2008).

Por ello, las obras de arte inspiradas en un determinado paisaje intentan ser interpretadas por quienes, desde el ámbito científico, nos vemos convocados en el análisis paisajístico. Entendiendo que el artista y su mirada totalizadora "(...) absorbe en sí plenamente la materia natural dada y la crea de nuevo a partir de sí (...)" (Simmel en Nel-Lo, 2007, p. 187).

Pero en este caso el ejercicio fue diferente, desde el equipo de investigación del cual formamos parte nos propusimos hacer uso de las capacidades comunicativas, y de la sensibilización que despiertan las expresiones artísticas para socializar los resultados del trabajo académico realizado, considerando que estas estrategias, pueden tener un mayor poder de concientización sobre la ciudadanía que los medios habituales a través de los cuales se lleva adelante la sociabilización de los estudios científicos en curso.

Es así como, teniendo como fin la concientización sobre la importancia de conservación de los atributos paisajísticos del área de estudio frente a un intenso y reciente proceso de expansión urbana sobre áreas de fragilidad ambiental, realizamos videos, collages, y un cortometraje cinematográfico, donde los protagonistas son habitantes humanos y no humanos de la cuenca del

arroyo El Pescado que abarca los partidos de La Plata, Berisso y Magdalena (Provincia de Buenos Aires).

Cabe destacar que, dentro del partido de La Plata, ésta es la cuenca más extensa y menos transformada. Posee además un patrimonio natural y paisajístico, reconocido por ley provincial como un recurso hídrico libre de contaminación, en el que es necesario “proteger la integridad del paisaje de su área de influencia, manteniendo sus condiciones naturales actuales” (Art. n. 2, Ley n. 12247).¹ Estas singularidades, justifican la necesidad de estudiarla desde el paisaje con el fin de poner en valor su patrimonio, propiciar la generación de proyectos de conservación asociados al uso del espacio público y problematizar la sustentabilidad del proceso de expansión urbana (Rotger et al., 2020).

En lo que respecta a la metodología de trabajo, con un enfoque netamente cualitativo, se utilizaron distintas técnicas para indagar en las expresiones artísticas locales y las percepciones sociales del paisaje; a saber: observación participante en festivales locales, itinerarios de reconocimiento del ambiente y de los seres no humanos que habitan la cuenca, entrevistas e intercambios informales con diferentes actores de la comunidad (vecinos y vecinas de la zona, referentes culturales barriales, directivos y docentes escolares) ,desarrollo de actividades escolares planificadas en articulación con el cuerpo docente de la escuela primaria n. 9 consistente en una secuencia didáctica de trabajo en el que los/ las estudiantes del nivel primario dibujaron, fotografiaron, y describieron de manera escrita los paisajes de su barrio.

Los resultados de estas instancias participativas se integraron a los productos artísticos contruidos por el equipo de investigación.

Tanto en las expresiones estáticas cómo en las dinámicas llevadas a cabo, la flora, la fauna y el curso de agua se tornan protagonistas. Estos elementos de la naturaleza entrecruzan trayectorias con la vida humana de manera permanente, pero muchas veces se ven invisibilizados en el correr de la vida diaria. Conscientes de ello, y con el fin de visibilizar y tomar dimensión de las relaciones que se dan en el ambiente, se llevaron a cabo dos acciones centrales: caminatas por las márgenes del curso de agua y por la planicie de inundación conducidas por el naturalista regional Julio Milat, donde además de reconocer las especies que habitan el humedal se realizó una actividad que podríamos denominar de consustanciación con el medio; y productos audiovisuales en los que la naturaleza invisibilizada tomó relieve.

Territorios del agua: valorar y comunicar

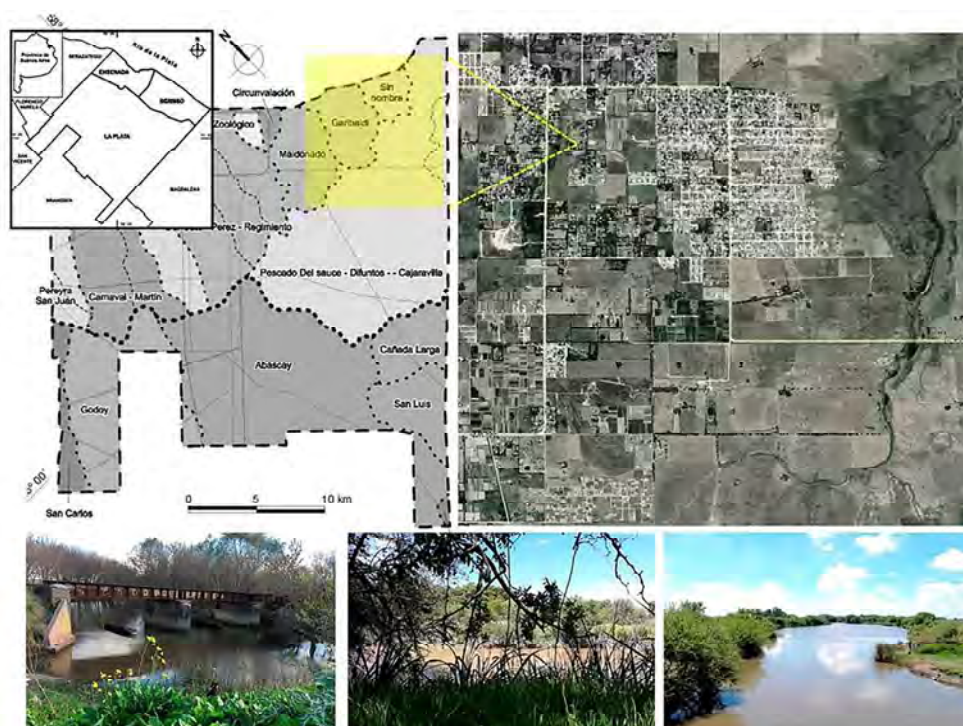
El paisaje es un medio común en el sentido que allí se despliegan múltiples fuerzas que dan origen y transforman las formas del territorio. (Besse, 2021)

El sector sudeste del Gran La Plata (Figura 1) ha sufrido a lo largo de las últimas dos décadas, profundas transformaciones derivadas de un veloz proceso de expansión urbana, propiciado por el dinamismo de la industria de la construcción y las políticas estatales de acceso a la vivienda, acompañadas por

nuevas modalidades de creación de suelo urbano (Rotger y Sanz Ressel, 2020). Este crecimiento residencial se ha dado sobre zonas ambientalmente frágiles: cuencas hidrográficas con escaso grado de modificación, y destacados elementos de valor ecológico y paisajístico. Esto no sólo propicia el deterioro del patrimonio natural y cultural del sector, sino que modifica las condiciones de escurrimiento superficial, incrementando la impermeabilización del suelo, lo cual muchas veces termina generando inundaciones, sobre todo en urbanizaciones situadas en humedales (Rotger, Dominella, Martínez Damonte, 2022).

Una de las zonas de expansión, el barrio denominado como Parque Sicardi-Villa Garibaldi, se ubica sobre la cuenca del arroyo El Pescado, que como se ha mencionado, posee un rico patrimonio natural y paisajístico reconocido por ley, siendo además un curso de agua escasamente contaminado. El barrio está situado a poco más de 11 km al sudeste del centro de la ciudad de La Plata. Nació a fines del siglo XIX, como loteo dirigido a inmigrantes italianos y no tuvo gran ocupación hasta la década de 1970, en la que comenzaron a instalarse viviendas de fin de semana. En las últimas dos décadas, ha sido uno de los barrios

Figura 1 – Sector sudeste del partido de la Plata y cuenca del arroyo El Pescado



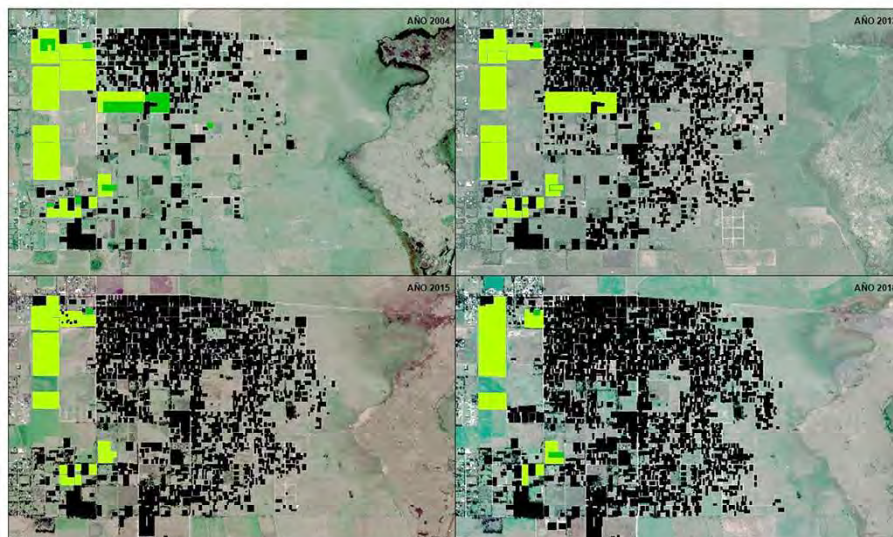
Fuente: elaboración propia sobre plano de Hurtado et al. (2006) e imagen satelital. Fotografías propias.

de mayor crecimiento de la ciudad, pasando de ser una zona de viviendas de fin de semana a ser un sector donde domina la residencia permanente. Según datos propios, construidos en base a fotointerpretación y trabajo de campo, durante el año 2003 dominaban en el sector los predios vacantes, la residencia de fin de semana y la horticultura a cielo abierto y bajo cubierta. Actualmente la zona urbana se extendió ampliamente y es mayoritariamente residencia de carácter permanente, acompañada por desarrollos comerciales y barrios cerrados y semi cerrados. La distribución de usos del suelo indicaba para el año 2003 un 40% de actividad agrícola a cielo abierto, un 6% bajo cubierta, y un 54% correspondiente a la mancha urbana.

Para 2018, la distribución de usos del suelo indicaba un 12% de actividad agrícola a cielo abierto, un 0,4% bajo cubierta, y un 87,6% correspondiente a la mancha urbana (Rotger y Sanz Ressel, 2020) (Figura 2).

El encuentro entre un paisaje de características rurales, con un curso de agua poco modificado que corre a cielo abierto, y las nuevas formas de habitar este territorio, generan distintas miradas y reivindicaciones sobre el espacio habitado en las que la naturaleza ocupa un papel central en el discurso de los y las habitantes (Rotger et al., 2021). Estas características hacen que sea especialmente necesario estudiar a la cuenca del arroyo El Pescado desde el paisaje, para poner en valor

Figura 2 – Evolución de la mancha urbana y de la actividad agrícola en Parque Sicardi-Villa Garibaldi



Fuente: Rotger y Sanz Ressel (2020).

su patrimonio y propiciar la generación de proyectos de conservación asociados al uso del espacio público, que puedan colaborar en la sustentabilidad del proceso de expansión urbana (Rotger et al., 2020), considerando que La Plata es una ciudad donde las inundaciones por desborde de los desagües pluviales se producen de manera periódica, situación que se da frecuentemente tanto en áreas centrales como periféricas, siendo una constante que se remonta a los tiempos fundacionales. De hecho, desde que existen registros meteorológicos, se contabilizaron 36 precipitaciones superiores a 100 mm (Facultad de Ciencias Astronómicas y Geofísicas, 2017).

El paisaje, como hecho que hibrida naturaleza y cultura, permite abordar el territorio desde una mirada integral, especialmente necesaria en cursos de agua amenazados por la urbanización, como el arroyo El Pescado. Algunos de los beneficios de aplicar el paisaje como enfoque a la cuenca del Pescado son: permitir la visualización rápida de los conflictos naturaleza-sociedad en la cuenca; dar visibilidad al único arroyo con la figura de paisaje protegido en toda la provincia; propiciar la recolección de información necesaria para la elaboración de un plan de manejo (que aún no posee); contribuir a la catalogación de especies animales y vegetales que lo habitan en pos de su preservación; ayudar a reconocer las acciones antrópicas que atentan contra la preservación de sus condiciones paisajísticas, y regularlas; permitir pensar la cuenca como una unidad de gestión y proponer acciones concretas que transformen paulatinamente las actividades potencialmente degradantes en opciones más armónicas con el medio; hacer posible

el reconocimiento de las preocupaciones y valoraciones que los habitantes de la cuenca tienen sobre su paisaje cotidiano; y, finalmente, sentar un precedente para la generación de un observatorio ambiental en la cuenca.

La historia del paisaje es la historia de las miradas (Aliata y Silvestri, 1994), por ello todo proceso de puesta en valor del paisaje ha de ser participativo: el paisaje puede ser una noción capaz de captar la forma en que las personas entienden y se insertan en el mundo que las rodea (Zusman, 2008). A su vez, el paisaje es una condición necesaria para la reformulación de una ecología política (Besse, 2018). En cuestiones de agua y ciudad es necesario hacer visible lo invisible. Las consecuencias de la invisibilización del recurso hídrico en la calidad de vida urbana y en la sustentabilidad pueden ser muy graves (Perlo Cohen en Castro Reguera, 2022).

Desde el arte buscamos dar cuenta de la diversidad de miradas sobre el paisaje, y además alejarnos de la lógica antropocentrista, puesto que, como señala Besse (2021), el paisaje es un medio viviente atravesado por muchos otros seres además de los humanos y todos esos seres contribuyen en su conformación/fabricación. Según este autor, el paisaje es esencialmente un ensamble de formas animadas internamente por fuerzas de las cuales esas formas son expresiones móviles y transitorias, fuerzas y formas de todos los tipos, humanas y no humanas.

El investigador Alain Roger (2007) en su obra “Breve Tratado del Paisaje”, identifica dos modalidades en la operación artística, que, según él, son dos formas de intervenir. Estas son: *insitu e invisu*. La primera tiene que ver

con acción directa sobre un lugar. La segunda, con una intervención indirecta, que el autor considera a la mirada.

La función del arte entonces, pasa a ser la de mediar y visibilizar; el intervenir tanto desde el objeto como desde el sujeto. Es decir, atribuye un gran valor al papel del arte y específicamente, a la mirada del observador como el constructor, tanto para hacerlo visible como para mediar sus atributos. La imagen nunca fue imparcial y desde sus orígenes, pasó a formar parte de la vida cotidiana de los seres humanos. A lo largo del tiempo, su valor como modo y medio de expresión fue incrementándose, a la vez que surgiendo y afirmándose un importante rol como instrumento de visibilización de sucesos ambientales y sociales. La capacidad para reproducir la realidad exterior, le confiere un carácter documental que, abordado desde múltiples perspectivas – ya sea antropológicas, sociológicas, ecológicas, estéticas – otorgan a la imagen la posibilidad de comunicar tanto lo visivo, como lo vivido. El sólo hecho del registro, transforma en acontecimientos a los sucesos, que adquieren valor al ser mostrados.

La imagen visual y audio visual (en adelante vi y audiovisual) se convierte entonces en una herramienta que permite expresar, informar, denunciar, interrogar, evidenciar, emocionar, vincular, integrar. Se convierte en un camino para la transformación personal, y social. Generar mecanismos que nutran la memoria colectiva como constructora de resiliencia, surge entonces como una cuestión clave a resolver, de cara a generar adaptaciones que se sostengan y evolucionen en el tiempo.

Así como determinados grupos sociales construyen su hábitat invisibilizando los riesgos, también se generan acuerdos sociales sobre lo que se olvida y lo que se recuerda de una

catástrofe. El concepto de memo-paisaje (Báez Ullberg, 2017) refiere al conjunto de memorias y olvidos compartidos por un grupo social en un momento y lugar determinado: “El memo-paisaje se construye en un proceso social que transcurre en ámbitos públicos y privados mediante diferentes prácticas, por ejemplo, en los rituales y monumentos públicos, a través de las historias escritas o en imágenes y en paisajes y lugares” (Báez Ullberg, 2017). La memoria colectiva, tal como expresa Hallbwachs (2001) “asegura la identidad, la naturaleza y el valor del grupo al que abarca; en este caso, a toda la comunidad”. Se construye en el marco de referencia actual, a partir de la reconstrucción de un relato compartido y compartible que, si bien constituye la sumatoria de visiones fragmentarias de la realidad, no por ello es arbitrario ni totalmente subjetivo.

La construcción de esta subjetividad compartida requiere de las representaciones necesarias para ello. La imagen juega entonces un papel social relevante como registro, producción, reproducción y recreación de los hechos, de cara a lo que se necesita recordar para actuar. El arte posibilita la expresión. La imagen permite la visibilización.

Caminar el agua

Andar no exige ni aprendizaje, ni técnica, ni material ni dinero. Sólo requiere de un cuerpo, de espacio y de tiempo. (Gros, 2014)

Jean-Marc Besse (2021) nos alertaba “Los seres humanos debemos aprender de nuevo a escuchar lo que cuentan los animales”. Educar la mirada es fundamental para que se

reconozcan los valores del paisaje cotidiano y de esta forma podamos conseguir una ética colectiva (Nogué, 2021).

Frecuentemente invisibilizados, los seres vivos no humanos tienen un papel importantísimo en la conformación del paisaje. No sólo los humanos modelamos el ambiente que habitamos, sino que cada especie, de una u otra manera, va dejando grabado en el espacio su impronta, con grandes diferencias por supuesto. La mayoría de los humanos contaminando, deteriorando y amenazando permanentemente la armonía ecosistémica, y, consecuentemente transformando paisajes llenos de vida en territorios desolados. Situación más que recurrente en el marco de la concepción antropocéntrica que relegó a la naturaleza a ser considerada como una canasta inagotable de

recursos, y puso a los seres humanos en una posición de superioridad respecto a las demás especies; entendiendo a ésta como la única con capacidad de otorgar valores y ser sujetos de derecho, mientras, el resto de las formas de vida (plantas o animales) fueron consideradas objetos de valor (Gudynas, 2015).

Con el fin de profundizar junto con la comunidad en el conocimiento del ambiente, se llevaron a cabo caminatas guiadas (Figuras 3 y 4) por integrantes del proyecto y por el reconocido naturalista Julio Milat, planteando actividades de interpretación de la naturaleza y avistaje de aves, en las que la premisa fue la consustanciación con el medio a lo largo del curso principal de arroyo El Pescado, tanto en el Partido de La Plata, como en el Partido de Berisso (dos de los tres partidos que integran la cuenca).

Figura 3 – Difusión de las caminatas por el curso del arroyo



Fuente: elaboración propia a través de Canva.

Según Gros (2014) la marcha deja entrever un sueño: caminar como expresión de rechazo a una civilización contaminante y alienada. El caminar el arroyo, permitió conocer, ser conscientes de las dinámicas de la naturaleza que trascienden y atraviesan la existencia humana para aprender a convivir con ellas; pero también caminar, participar del paisaje, fundirse con los sonidos, los aromas y las imágenes posibilita imaginar un futuro mejor entre personas y naturaleza. En dicho contexto, la imagen – vi y audiovisual – establece una relación directa con la memoria colectiva y la resiliencia, vinculada a entornos naturales. Aparece entonces como constructora de memoria social, donde la producción tanto del habitante como del investigador es mediadora entre población y naturaleza; generando resiliencia a través del relato vi y audiovisual, en una resignificación de contenidos.

El acto de andar, si bien no constituye una construcción física de un espacio, implica una transformación del lugar y de sus significados. Sólo la presencia física del hombre en un espacio no cartografiado, así como la variación de percepciones que recibe del mismo cuando lo atraviesa, constituyen

ya formas de transformación del paisaje que, aunque no dejan señales tangibles, modifican culturalmente el significado del espacio, y en consecuencia, el espacio en sí mismo. (Careri, 2002, p. 51)

Las caminatas alrededor del arroyo se plantearon como un primer paso hacia prácticas artísticas colectivas situadas, teniendo en cuenta que el arte puede ser un medio que involucre activamente a la comunidad, utilizando los espacios reales donde transcurre la cotidianeidad,

las prácticas artísticas colectivas permiten poner en marcha la posibilidad de transformación de las propias realidades a través de poder imaginar colectivamente otros mundos posibles, y crearlos junto a otros en un primer ensayo ficcional del cambio potencial. Es un primer poner el cuerpo en la transformación, poner la imaginación en acto al encontrarse con otros, y de a poco comenzar a pensarse y sentirse colectivamente como sujeto activo de transformación de las propias realidades, creando una posibilidad de cambio y generando una confianza colectiva en esa posibilidad. (Bang, 2013, p. 6)

Figura 4 – Caminatas en el arroyo El Pescado



Fuente: fotografías del proyecto PPID U010.

Lo anfibio como identidad colectiva

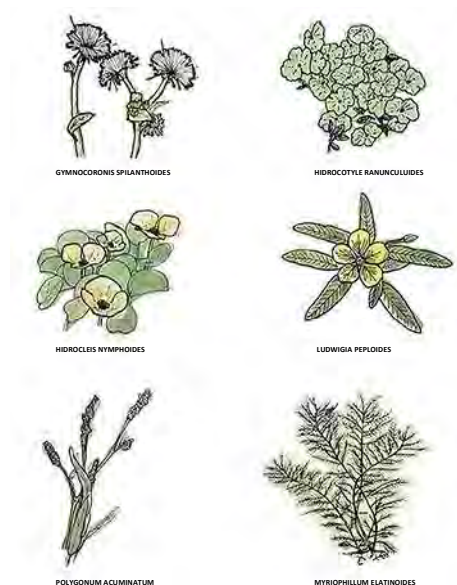
Pocos elementos como el agua son tan determinantes y relevantes en la configuración de los paisajes y en su representación en nuestro imaginario colectivo. Ello es debido a una razón muy simple y a su vez contundente: sin agua no hay vida”. (Nogué, 2009, p. 183)

Con el afán de empezar a cambiar la mirada y dejar de entender únicamente al ambiente desde una lógica economicista, quisimos dar protagonismo a algunas de las especies animales y vegetales (Figuras 5 y 6) características del área de estudio. Dicho trabajo fue realizado por la Arq. Rosario Martínez Damonte, quien elaboró las ilustraciones que siguen.

Por otro lado, también nos interesaba expresar de manera gráfica “el espíritu del lugar” (*genius loci*), conformado por aquellos intangibles que el paisaje guarda a modo de energías, relatos o marcas de historia. Los collages elaborados con esta finalidad por la Arq. Agostina Dominella (Figura 7), reflejan la idea de que cada paisaje se encuentra habitado por seres vivos que expresan su materialidad haciendo uso del espacio y configurándose de acuerdo a sus necesidades, pero que a su vez también está atravesado y constituido por las sucesivas vidas que se han ido desarrollando en él, y que si bien hoy no se encuentran presentes de forma material, perviven en el espíritu del lugar y lo dotan de sentido.

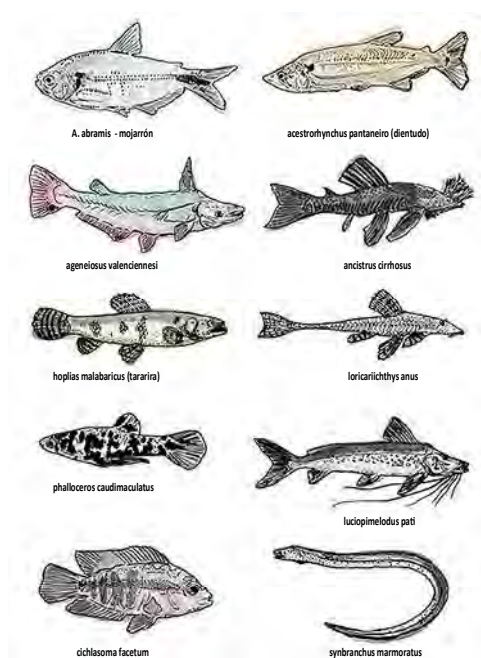
Bajo las distintas estrategias artísticas desplegadas, quisimos expresar la consustanciación que existe entre los seres humanos y el entorno. Habitamos los paisajes

Figura 5 – Ilustración de flora del arroyo el Pescado



Fuente: Arq. Rosario Martínez Damonte.

Figura 6 – Ilustración de fauna del arroyo el Pescado



Fuente: Arq. Rosario Martínez Damonte.

y los dotamos de contenido; pero también los paisajes nos habitan y van dotándonos de identidad (construyen la propia). Para plasmar esto último, Dominella elaboró collages donde se ven a distintas personas atravesadas por los paisajes del área de estudio (Figura 8). Esta idea surgió de las charlas en el equipo de

investigación frente a la necesidad de evidenciar cómo los seres humanos vamos constituyendo nuestra identidad a partir de experiencias que se dan en un ámbito geográfico particular, que se convierte en el continente de expresión de nuestros trayectos de vida.

Figura 7 – Collage



Fuente: Arq. Agostina Dominella.

Figura 8 – Collage



Fuente: Arq. Agostina Dominella.

Los dibujos y collages fueron incorporados en una presentación audiovisual denominada “Habitantes. Historia de un paisaje anfibio en la periferia platense” presentado en la Feria del Agua (2021). El video realizado, además de presentar los objetivos del proyecto de investigación que llevamos adelante, recoge algunas definiciones de paisaje que guían nuestro trabajo, incorpora cartografía, fotografías de los paisajes del área de estudio y dibujos realizados por infancias que habitan en la zona.

Entendemos al paisaje más allá de lo físico, erróneamente asociado al medio construido o a la materialidad del entorno, el paisaje es movimiento, es vida y también un revivir de las memorias del lugar. Según el filósofo Zimmer (2008) el paisaje no es sólo naturaleza ni tampoco únicamente cultura, sino la inseparable unidad entre naturaleza y cultura.

Con el resonar de estas ideas iniciamos la postulación a la convocatoria “Humedales para Mapear”, siendo conscientes que queríamos lograr presentar allí un producto que nos permita comunicar y visibilizar cómo las trayectorias humanas se interseccionan con los flujos de la materia – que conforman las bases físicas del paisaje – y con los trayectos

de vida de las demás especies. Así surgió el cortometraje “Trayectorias Anfibias” (Figuras 9 y 10) elaborado por el equipo del proyecto junto con la Licenciada en artes audiovisuales Camila Stornini, quien pudo plasmar los intereses de los integrantes del equipo de investigación, en cuanto a la elaboración de un producto artístico que lograra expresar el significado particular que adquiere habitar el humedal del arroyo El Pescado, visibilizando las conexiones que se dan entre las trayectorias de los diferentes habitantes (humanos y no humanos), así como las huellas que dejan en el paisaje; intentando concientizar a partir del cortometraje que:

Para las sociedades humanas habitar el paisaje consiste en integrarse en ese juego de fuerzas y formas, y de alguna manera, prolongarlas y enredarse en ellas, apegarse al paisaje o simplemente estar atento a él, es actuar con esas fuerzas y esas formas, (...) se trata entonces de implicar la propia acción en el conjunto de las dinámicas que nos preexisten, que están en marcha; de insertarnos en esa fluidez general y ajustarse y acomodarse a ella precisamente. (Besse, 2021)

Figuras 9 y 10 – Imágenes del cortometraje Trayectorias Anfibias



Fuente: propiedad de los autores.

Reflexiones finales

Durante décadas se ha estudiado el potencial formativo del arte y la experiencia estética, como un aporte indispensable al desarrollo no sólo personal, sino social. Así, como testigos de su época y herederos de diversas escuelas de pensamiento, varias generaciones de ensayistas e investigadores han ido construyendo – por encima de sus diferencias conceptuales, políticas y estéticas – un corpus en dicho ámbito, que nos interpela a continuar imaginando y cuestionándonos frente a los desafíos que están surgiendo en nuestro tiempo (Errázuriz Larraín, 2016).

El entendimiento del paisaje que inicia a fines del siglo XX, y tiene como punto relevante la definición formulada por el Convenio Europeo del Paisaje como: “Área, tal como la percibe la población, cuyo carácter es resultado de la interacción de factores naturales y/o humanos” (Convención Europea del Paisaje, 2000, p. 2), introduce dos enfoques novedosos al análisis del territorio: por un lado la consideración de que todo territorio es paisaje, no sólo los sitios que cuentan con una designación oficial o son lugares de interés turístico; y por otro lado la inclusión de aspectos hasta el momento excluidos del diagnóstico territorial como los intangibles (memorias asociadas al lugar, sentimientos, relatos históricos) y las manifestaciones artísticas.

El arte es entonces un medio para valorar el paisaje, una forma de conectar sitios y expresiones artísticas asociadas a ellos, de cargarlos de nuevos sentidos, de conectar lugares

y acontecimientos. Pero también, es un medio para dar visibilidad a las capas más profundas del paisaje, aquellas que no se perciben en una vista panorámica y que requieren de un proceso de “artealización” (Roger op. cit.) para llegar al espectador y transformar la realidad.

Desde las experiencias desarrolladas en el proyecto podemos concluir que el arte situado nos permitió acercarnos a sectores sociales que no poseen un vínculo cotidiano con la academia: vecinos y vecinas, escuelas, decisores políticos; actores fundamentales para la transformación del territorio.

El arte demostró ser una herramienta clave para visibilizar lo oculto, hacer tangible lo intangible, poner en valor lo cotidiano, degradado y hasta estigmatizado, y unir cultura y naturaleza en un relato que recupere la identidad comunitaria. Desde el arte es posible repensar el entorno, poner el foco en las cualidades positivas del paisaje, recrear paisajes desde la imaginación. El arte nos permite imaginar un futuro mejor, nos ofrece una prefiguración de una realidad ya transformada, y en base a esta idea, poder aunar esfuerzos para que se materialice.

El arte construye significados sobre el ambiente, guiando procesos de gobernanza ambiental que promuevan la protección y gestión sostenible de los bienes comunes. Tal como afirma Cyrulnik “todas las formas de arte son un factor de resiliencia” (2006).

Construir la propia identidad desde el arte, y entendiendo al paisaje como el marco de la vida cotidiana, fortalece la gobernanza territorial y por lo tanto, contribuye a generar resiliencia comunitaria.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-1571-2396>

Conicet, Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
rotgerdaniela@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0009-0006-4691-2744>

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
cgiusso@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0009-0009-2027-6681>

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
noeliayvallejo@gmail.com

Nota

(1) Ley que declara como paisaje protegido de Interés provincial a la cuenca del arroyo El Pescado.

Referencias

- ALIATA, F.; SILVESTRI, G. (1994). *El paisaje en el arte y las ciencias humanas*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina
- ARCINIEGA, J. D. D. U. (2013). La perspectiva comunitaria de la resiliencia. *Psicología política*, n. 47, pp. 7-18.
- BAEZ ULLBERG, S. (2017). Desastre y Memoria Material: La Inundación 2003 de Santa Fe, Argentina. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 46, n. 1, pp. 42-53. DOI: <http://doi.org/10.16993/iberoamericana.106>.
- BANG, C. L. (2013). El arte participativo en el espacio público y la creación colectiva para la transformación social: Experiencias actuales que potencian la creatividad comunitaria en la ciudad de Buenos Aires. *Creatividad y sociedad*, n. 20. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3608/CONICET_Digital_Nro.4839_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acceso en: 9 enero 2024.
- BESSE, J. M. (2018). *La nécessité du paysage*. Marsella, Parenthèses.
- _____. (2021) ¿Por qué seguimos necesitando paisajes? *Lección inaugural Maestría en Estudios Humanísticos Cohorte 13*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PR3b56nxSV0>. Acceso en: 9 enero 2024.

- CARERI, F. (2002). *Walkscapes: el andar como práctica estética*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- CASTRO REGUERA, L. (2022). *La imagen del agua en la ciudad*. Ciudad de México, Arquine.
- CONVENCIÓN EUROPEA DEL PAISAJE (2000). *Convenio Europeo del Paisaje. Año 2000*. Disponible en: <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/VersionsConvention/spanish.pdf>. Acceso en: 9 enero 2024.
- CYRULNIK, B. (2006). *La resiliencia: desvictimizar la víctima*. Cali, Editora Feriva.
- ERRAZURIZ LARRAIN, L. (2016). La educación por el arte: ¿utopía o agente de cambio social? *Aisthesis*, n. 60, pp. 317-323. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-71812016000200024>. Acceso en: 9 enero 2024.
- FACULTAD DE CIENCIAS ASTRONÓMICAS Y GEOFÍSICAS (2017). "Red Universitaria Hidrometeorológica". En: RONCO, A. E.; LÓPEZ, I. (dir.). *Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada: análisis de riesgo, estrategias de intervención. Hacia la construcción de un observatorio ambiental*. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59633>. Acceso en: 9 enero 2024.
- GROS, F. (2014). *Andar, una filosofía*. Taurus.
- GUDYNAS, E. (2015). *Derechos de la naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales*. Editorial Abya-Yala.
- HALLBWACHS, M. (2001). *Les cadres sociaux de la mémoire*. París, Editorial Albin.
- HURTADO, M. A.; GIMÉNEZ, J. E.; CABRAL, M. G.; DA SILVA, M.; MARTÍNEZ, O.; CAMILIÓN, M. C.; LUCESOLI, H. (2006). *Análisis ambiental del partido de La Plata. Aportes al ordenamiento territorial*. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, Municipalidad de La Plata.
- MAX-NEEF, M.; ELIZALDE, A.; HOPENHAYN, M. (2010). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Madrid, Biblioteca CF+S.
- MILANI R. (2008). "Estética y crítica del paisaje". En: NOGUÉ, J. (ed.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- MINCA, C. (2008). "El sujeto, el paisaje y el juego posmoderno". En: NOGUÉ, J. (ed.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- MOLINA, D. (2013). Turismo rural y gobernanza ambiental: conceptos divergentes en países desarrollados y países en vías de desarrollo. *Turismo y sociedad*, n. 14, pp. 217-235. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/tursoc/article/view/3723/4074>. Acceso en: 9 enero 2024.
- MONTERO RODRÍGUEZ, J. L. (2020). Resiliencia como fenómeno social y proceso en un contexto de desastre: horizonte teórico desde Kant y Simmel. *Reder*. Santiago de Chile, v. 4, n. 1, pp. 105-118.
- MONTOYA-DOMÍNGUEZ, E.; ROJAS-ROBLES, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, v. 19, n. 2, pp. 302-317. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/58768>. Acceso en: 9 enero 2024.
- NEL-LO, O. (2007). "La ciudad, paisaje invisible". En: NOGUÉ, J. (dir.). *La construcción social del paisaje*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- NOGUÉ, J. (2009). *Entre paisajes*. Barcelona, Àmbit.
- _____. (2021) El poder del paisaje. Educar la mirada para conseguir una ética colectiva. *Red Argentina de Paisaje*. Conferencia.
- RIPPLE, W.; WOLF, C.; NEWSOME, T.; BARNARD, P.; MOOMAW, W. (2020). World Scientists' Warning of a Climate Emergency. *BioScience*, v. 70, n. 1, pp. 8-12. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>. Acceso en: 9 enero 2024.

- ROGER, A. (2007). *Breve tratado del paisaje*. Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.
- ROTGER, D. (2020). Paisajes degradados e imaginarios sociales: percepciones del arroyo del Gato en la ciudad de La Plata, Argentina. *Revista de urbanismo*, n. 42, pp. 120-133. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-50512020000100109. Acceso en: 9 enero 2024.
- _____. (2021). *El paisaje fluvial en el AMBA*. Buenos Aires, Prometeo.
- ROTGER, D.; SANZ RESSEL, K. J. R. (2020). Urbanización en áreas de fragilidad ambiental: (des) articulaciones entre políticas públicas y procesos de expansión urbana sobre cuencas hidrográficas. *Quid 16*, n. 13, pp. 243-268. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/3161>. Acceso en: 9 enero 2024.
- ROTGER, D.; VALLEJO, N.; GIUSSO, C. M.; DOMINELLA, A.; MARTÍNEZ DAMONTE, R. (2020). Paisaje, naturaleza y gestión ambiental. Producción del espacio y conflictos sociales en las cuencas de la zona sudeste del Gran La Plata. En: XIII BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES DE AUGM (Universidad Nacional de Entre Ríos, 5, 6 y 7 de agosto). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/124812>. Acceso en: 9 enero 2024.
- ROTGER, D.; DOMINELLA, A.; MARTÍNEZ DAMONTE, R. (2022). Nuevas periferias metropolitanas y aplicación de infraestructura azul y verde. El caso de la zona sudeste de la ciudad de La Plata, Argentina. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, n. 143, pp. 99-114.
- ROTGER, D.; VALLEJO, N.; GIUSSO, C.; DOMINELLA, A.; MARTÍNEZ DAMONTE, R.; CARACOCHE, M. (2021). Miradas sobre el agua. Conflictos urbanos y gestión ambiental en las cuencas de los arroyos Garibaldi y El Pescado, La Plata, Argentina. *Revista del Museo de La Plata*, v. 6 n. 2, pp. 223-224. Disponible en: <https://publicaciones.fcnyu.unlp.edu.ar/rmlp/article/view/2480/2031>. Acceso en: 9 enero 2024.
- SILVESTRI, G.; ALIATA, F. (2001). *El paisaje como cifra de armonía*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- VENTURI FERRIOLO, M. (2008). "Arte, paisaje y jardín en la construcción del lugar". En: NOGUÉ, J. (ed.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- ZIMMER, J. (2008). "La dimensión ética de la estética del paisaje". En: NOGUÉ, J. (dir.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- ZUSMAN, P. (2008). "Epílogo. Perspectivas críticas del paisaje en la cultura contemporánea". NOGUÉ, J. (ed.). *El paisaje en la cultura contemporánea*. Madrid, Biblioteca Nueva.

Recibido en: 16 Diciembre 2022

Aprobado en: 6 Febrero 2024

Between freedoms and (in)subordinations: experiences of female urban cycle delivery workers

Entre liberdades e (in)subordinações:
experiências de cicloentregadoras urbanas

Luiza Fleury de FREITAS [I]
Leandro CARDOSO [II]

Abstract

Female cycle delivery workers are located at the intersection between bicycle use, gender relations, and delivery activities, and may be subject to the existing power relations in each sphere, interconnectedly. This article investigates the influence of these relationships on the experiences of female cycle delivery workers in the cities of Belo Horizonte and São Paulo. A content analysis of semi-structured interviews with fourteen cycle couriers was carried out. The results show the influence of power relations, especially on perceptions of insecurity, and the provisional and complementary aspect associated with the activity. Despite this, the transforming potential of the activity was also demonstrated, as it can provide an experience of great value in terms of female empowerment, freedom, autonomy, and resilience.

Keywords: bicycle; female cycle delivery workers; gender; power relations; (in)subordination.

Resumo

As cicloentregadoras estão localizadas na interseção entre uso de bicicleta, relações de gênero e atividade de entregas, podendo estar submetidas às relações de poder existentes em cada frente, de forma interligada. Este artigo investiga a influência dessas relações nas experiências de cicloentregadoras de Belo Horizonte e de São Paulo. Para tanto, foi realizada análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas com 14 entregadoras-ciclistas. Os resultados indicam a influência das relações de poder, em especial nas percepções de insegurança, e o aspecto provisório e complementar associado à atividade. Apesar disso, foi demonstrado, também, o potencial transformador da atividade, proporcionando uma experiência de grande valor no que diz respeito ao empoderamento feminino, à liberdade, à autonomia e à superação.

Palavras-chave: bicicleta; cicloentregadoras; gênero; relações de poder; (in)subordinação.



Introduction

Cycle-courier women workers can be found at the intersection of bicycle use in urban mobility, gender relations, and delivery activities. On one hand, these women are inserted into an urban structure planned around the privilege of automobile circulation, which controls and restricts other uses and modes of transportation. On the other hand, they are subjected to power relations between genders, which determine the spaces they can access and the activities they can perform. Finally, they find themselves subordinated to the masculinization of delivery work, which standardizes the bodies that can or cannot do the work given.

By this means, the precariousness to which women are subjected in the work of bicycle deliveries goes beyond aspects related to the work model, as they are subject to a social reality that influences their mental and physical integrity and their dignity (Soares et al., 2021). Nevertheless, bearing exposure to harassment, lack of safety, exclusion, and precariousness (Ferguson, 2016; Soares et al., 2021), yet these women resist.

In light of this context, it is possible to understand the questions that guided the development of this work. The aim was to understand the experiences of female cycle-courier workers in the cities of Belo Horizonte and São Paulo and how these experiences are affected by the power relations to which they are subjected. This is due to the fact that studying bicycle delivery workers allows for the identification of the conflicts experienced and the needs of these women, which surpass those experienced by men in a variety of aspects, potentially contributing to an (re)urban

planning that meets their needs. Furthermore, considering that these women are subject to three fronts of subordination, the analysis of their needs has the potential to encompass different aspects of this subjugation.

In this sense, this article aims to investigate the influence of power relations on the experiences of bicycle delivery workers in the cities of Belo Horizonte and São Paulo. To this end, semi-structured interviews were conducted with fourteen women who perform or have performed bicycle deliveries, with seven from each city. The interviews were recorded, transcribed, and submitted to inductive content analysis.

Moreover, as stated, this work is justified in light of the context to which bicycle delivery workers are subjected, but also because it fills a gap in studies focused on this target audience. In research conducted on Google Scholar in 2023, using different terms that refer to women who use bicycles for delivery, both in Portuguese and English, only five studies were found, covering various aspects of the activity. This highlights the need for further study on the topic, but also complicates the comparison with similar studies.

The bicycle

Urban mobility is characterized by a dualism that bears significant implications for society and individuals, influencing them markedly. On one hand, it is essential for the quality of life, well-being, and health of the population (Kent, 2021), facilitating access to employment, education, leisure, and healthcare systems, among other necessities (Hansmann et

al., 2022). Conversely, it may function as a constraint, impeding access to urban areas, amenities, and opportunities, thereby adversely affecting the population, or segments thereof (Kent, 2021).

Moreover, contemporary discussions surrounding urban mobility need not emphasize the predominance of the automobile within urban contexts. This is attributable to the fact that numerous cities have been designed and developed in accordance with the demands associated with these vehicles. Consequently, automobiles exert structural, economic, political, and cultural dominance within society, often being linked to ideals of freedom, status, reliability, and comfort (Kent, 2021). Nonetheless, it is evident that these individualistic ideals, embodied by automobiles and accumulated in excessive numbers, culminate in paradoxical outcomes: severe traffic congestion; escalated air pollution, collisions, and injuries; urban dehumanization; heightened anxiety and depression; and increased inequality (Babb, 2021; Kent, 2021).

These ramifications extend not solely to individual users but particularly to those for whom urban environments are not tailored, either due to their travel patterns or chosen modes of transport (Valdivia, 2018; Hansmann et al., 2022). Indeed, contradictions manifest between individualistic ideals and collective practices, necessitating rigorous analysis and critical reassessment.

Mitigating the adverse consequences of automobile dominance, ensuring equitable access to urban spaces and opportunities, and centering the genuine needs of the populace should be primary objectives within urban and transport planning. A more balanced transport

modal matrix, particularly concerning active modes of transportation, serves as a vital instrument for fostering change.

Cycling, as walking, is classified as an active mode of transportation that harnesses the energy of the human body to engender movement, potentially influencing urban areas and individuals positively. It may contribute to health benefits, diminish greenhouse gas emissions, promote a less frenetic and stress-inducing lifestyle, enhance a sense of responsibility toward urban environments, mitigate noise pollution, engender more human-centric spaces, facilitate social interactions, in addition to representing a practical, economical, and efficient alternative (Mizdrak, 2019; Kent, 2021; Stroope, 2021). In this context, the bicycle emerges as a viable instrument for instigating cultural change. However, its implementation in automobile-centric cities engenders resistance and tension (Kent, 2021).

Cycle logistics

Bicycles serve as a counterbalance to the predominance of motor vehicles within the urban logistics sector. Although its representation remains limited in the Brazilian context, cycle logistics characterized by the employment of bicycles in logistical activities (Schliwa et al., 2015), presents a viable alternative to conventional transportation modes.

While the utilization of bicycles in urban logistics is not a novel phenomenon, it has garnered increased attention in economic

discourse in recent years. This heightened focus is attributable not only to the inherent benefits bicycles offer urban environments and users but also to the emergence and proliferation of micrologistics platforms, alongside the implications of the Covid-19 pandemic (Reck, 2022). The flexibility, speed, ease, and convenience associated with micro logistics platforms have significantly amplified the growth and visibility of delivery activities (Andrade et al., 2023). Furthermore, the Covid-19 pandemic has intensified the transformation within this sector, which arose from protective measures and restrictions imposed to safeguard communities (Brasil, 2020), as well as from rising unemployment and wage reductions, prompting increased reliance on delivery services as a means to fulfill economic necessities, as supplementary income or as a primary occupation (Minarelli, 2020).

Despite this growth and heightened visibility, bicycle couriers confront daily conditions of vulnerability, attributable both to the nature of their work and to the characteristics of urban cycling environments. Individuals engaged in the micrologistics sector experience precarious working conditions, lacking employment stability and associated benefits (Abílio, 2020). The contemporary management and oversight of this workforce necessitate a readily available contingent of workers, remunerated solely for their output, devoid of guarantees regarding pay or working hours, with associated risks falling upon the workers themselves (Abílio, 2020).

Thus, while this activity is often 'marketed' under the apogee of entrepreneurship, autonomy, and freedom, workers remain subservient to corporate entities that dictate

the operational framework (Altheman, 2021). The vulnerability and precariousness experienced by delivery workers become particularly pronounced when considering cycling couriers, who navigate environments primarily designed for cars.

Women

When examining the delivery of bicycles by women, one observes a distinct form of vulnerability and subordination. The power dynamics experienced by women in public spaces extend well beyond the influence of automobiles and prevailing work models. Urban environments have predominantly been designed with the archetypal individual, an adult, white male, and his specific activities in mind (Greed, 2006; Valdivia, 2018). Consequently, individuals for whom urban spaces are not tailored are rendered disadvantaged, consequently generating inequitable opportunities. Moreover, patriarchal structures govern spatial functions and utilizations, relegating reproductive and caregiving responsibilities to women and constraining their access to public areas.

In this framework, since the 1970s, numerous studies have scrutinized the relationship between women and mobility (Ravensbergen et al., 2019). These studies have underscored the specificities associated with work-related travel, which may be influenced by women's hesitance to be in certain public spaces or the necessity for network-based travel (IDB and MDR, 2021). According to Macêdo et al. (2020), female mobility behaviors

are inherently more complex than those of their male counterparts. This complexity arises from lower employment rates among women, the obligation to engage in domestic labor, and the needs to travel for caregiving purposes. Within the Brazilian context, Macêdo et al. (2020) conducted research analyzing women's travel patterns in São Paulo, Salvador, and Florianópolis. The findings indicated a higher degree of immobility among women compared to men, likely linked to their increased likelihood of performing reproductive tasks, many of which take place in private settings. Furthermore, the investigation of modal split revealed a greater propensity for women to walk and utilize public transit, while a shift towards bicycle and individually motorized transport modes was noted. Considering that urban environments prioritize individual motorized vehicles; it can be inferred that non-users of this mode of transportation occupy a disadvantaged position. Such analyses, particularly concerning gender patterns, suggest that this disadvantage disproportionately would impact women.

In their analyses of travel motives, the authors noted a reduced participation of women in work-related travel and an increased participation in travel undertaken for the purpose of serving passengers. Furthermore, Macêdo et al. (2020) identified a notable influence on women's travel patterns in relation to the presence of children within the family structure. Consequently, a higher mobility rate and an augmentation in travel to serve passengers were observed when comparing women with and without children residing in the household.

As a critical component of mobility studies, this analysis of travel motives plays a fundamentally significant role in the planning of transport systems. Nevertheless, this aspect is frequently approached from an androcentric perspective, emphasizing trips associated with productive activity. In this context, Harkot et al. (2021) assert that transport planning has adhered to the generalist methodology of urban planning, with public policies predominantly focused on work-related travel, thereby neglecting the diverse forms of spatial mobility present in urban environments. Levy (2013) contends that this oversight results in a failure to acknowledge the various social positions and the multiplicity of user identities, as well as the social construction of public and private spaces, and the implications of transportation policy within the framework of social relations.

Given the unequal roles and positions within society, the planning of urban environments, along with the resultant inequitable control and access to available resources, renders transportation decisions a series of trade-offs concerning the purpose of travel, timing, mode of transport, and ultimately, the decision to travel. These choices thus do not operate as purely personal and individual determinations; rather, they are influenced by the context of unequal power relations (Levy, 2013). Consequently, women experience limitations in their lives due to social norms established within urban settings and the manner in which these environments have been designed, which serve to restrict choices, power, and opportunities, ultimately perpetuating male dominance and privilege (Kern, 2021).

The potential to exercise choices concerning mobility is further examined by Hanson (2010), based on insights derived from her literature review on the nexus of mobility and gender. The author notes the prevailing perspective that mobility serves as a source of empowerment, whereby increased spatial mobility is perceived as beneficial for women. Some researchers assert that the empowering nature of mobility is manifested directly through enhanced access to opportunities and destinations of interest. Conversely, other scholars posit that mobility is empowering for certain women simply by facilitating their departure from the home and the occupation of public spaces.

Hanson (2010) underscores that, while empirical studies indicate that spatial mobility can empower certain individuals, in other contexts, mobility may be perceived as oppressive. The author offers examples such as women who expend considerable time transporting others to various activities, individuals who undertake lengthy journeys to secure low-wage employment, and those for whom relocation may contravene their religious convictions. Consequently, she asserts the necessity of comprehensively examining the gendered and power dynamics associated with spatial mobility or immobility within each specific social and geographic context, distinguishing between individual choice and cultural imposition.

In a complementary analysis, Levy (2013) connects Lefebvre's (2011) concepts of the right to the city with urban transportation systems. Drawing on the rights of appropriation and participation implicit in the right to the city

(Lefebvre, 2011), the author evaluates the capacity of transportation systems to facilitate the realization of this right for all individuals. With respect to the right to appropriation, transportation enables individuals to access diverse uses and resources of urban space, which are essential to the quality of life for the population. Furthermore, presence within urban space during commutes may be construed as a form of appropriation, possessing both symbolic and material significance, particularly for those constrained by their social standing. This right to appropriation is inherently linked to the potential for empowerment, as articulated by Hanson (2010).

However, Levy (2013) emphasizes the necessity of acknowledging two dimensions in the examination of women's appropriation of urban space and resources facilitated by mobility. Firstly, the appropriation of public space is contingent upon and influenced by decisions stemming from the private sphere. Secondly, it is essential to recognize that transportation is currently commodified, which exacerbates inequalities in access

Fear operates as a mechanism of patriarchy, engendering a state of insecurity within public spaces that threatens and potentially undermines women's freedom and independence (Valentine, 1989). Accordingly, fear and feelings of insecurity impose a concealed cost upon women, manifesting in material consequences as they inhibit their ability to engage fully, freely, and independently within urban environments (Kern, 2021). In this context, women's mere presence in urban spaces constitutes a form of resistance

(Lyra, 2017), as they confront a city structure that fails to acknowledge their existence or activities. Even when occupying a marginalized position (Greed, 2006), and facing disparate responsibilities and opportunities relative to men (Muxí Martínez and Ciocoletto, 2009) alongside societal prejudice (Lyra, 2017), these women persist in their resistance. Kern asserts that “women constantly challenge their fears and act in courageous, empowered, and liberating ways in cities” (Kern, 2021, p. 212). The author further underscores the significance of female friendship in this context, positing its potential to influence women’s experiences of urban life.

These analyses elucidate the capacity of transportation to enhance the right to the city, particularly for those situated in lower social strata, who wield diminished power and prestige, as exemplified by women in society. However, realizing this potential necessitates a paradigm shift in planning and the execution of studies that encapsulate both the influence of gender on mobility and the reciprocal impact of mobility on gender. Absent such changes, transportation systems will perpetuate an inequitable distribution of access and mobility (Soto Villagrán, 2017). Ultimately, it can be concluded that the utilization of bicycles by women as a mode of transportation and labor in urban environments designed predominantly for individual motor vehicles presents greater complexity than analogous experiences for men. This complexity arises not only from the control exerted over their bodies through the chosen mode of transportation but also from the oversight of their use of public

spaces, which are frequently not recognized as belonging to them. Such forms of control have been the subject of deliberation and have positively informed the redefinition of women’s roles within society and their engagement with public spaces. Consequently, numerous publications have explored the historical impact of bicycles on women’s lives, illustrating their function as a facilitator of female emancipation (Fleming, 2015).

The preceding analysis reveals that cycle-courier women experience a triad of invisibility: as cyclists in cities primarily designed for automobiles; as women in a society predominantly oriented toward men; and as delivery workers within a masculinized sector. Nevertheless, these women continue to assert their presence and utilization of public space, thereby supporting themselves and others engaged in similar endeavors (Bonham and Koth, 2022).

Methodology

In order to examine the impact of power relations on the experiences of cycle-courier women in the urban contexts of Belo Horizonte and São Paulo, a qualitative approach was employed, with a focus on understanding subjectivities. The method utilized was semi-structured interviews, which are widely recognized in qualitative research for their inherent flexibility, benefiting both the interviewer and the interviewee (Duarte, 2005). These semi-structured interviews were

guided by a set of predetermined questions aimed at addressing the research inquiries, serving as a conversational framework. Consequently, the interview script was organized into six distinct sections: prior experiences before employment as a delivery woman; experiences during employment as a bicycle delivery woman; income and working hours; influence of environmental and social factors; experiences related to gender; and experiences beyond delivery.

The selection criteria for participants involved women from Belo Horizonte and São Paulo who are currently or have been engaged in bicycle delivery work. Thus, the sampling strategy focused on identifying participants who meet these criteria and can adequately represent the phenomenon under investigation. Identification of the cycle-courier women was conducted online, utilizing social media platforms and news reports. Furthermore, during the initial online contact, participants were invited to recommend other women within the specified target population, if feasible. Ultimately, seven cycle-courier women from Belo Horizonte and an equivalent number from São Paulo were identified and agreed to participate in the study, resulting in a total of 14 interviewees.

The interviews were conducted remotely, at a day and time specified by the participants. The Free and Informed Consent Form (FICF) was presented in advance, providing an explanation of the nature, rationale, objectives, methods, as well as the potential benefits and risks associated with the research, enabling the cycle-courier women to grant or withhold their consent to participate. All participants accepted the FICF, which was reiterated at the commencement of each interview, along with the authorization for audio and video

recording. The interviews occurred between September 8, 2022, and February 4, 2023, with durations ranging from 31 minutes to 2 hours and 13 minutes; the shortest interview was conducted with a participant from Belo Horizonte, while the longest interview involved a participant from São Paulo. Following the interviews, the recordings were transcribed into text format. Subsequently, MAXQDA software was utilized to facilitate the analysis. The data were entered into the software, and the inductive content analysis technique, as outlined by Bardin (2011), was employed. Following an initial reading of the data, the phases of coding and categorization ensued. The coding process involved transforming the data to represent its content or expression. Categorization entailed classifying the codes through differentiation and regrouping, thereby investigating their commonalities. As this is an inductive content analysis, the coding was conducted freely, emphasizing the most salient points within each interview,

Cycle-courier women from Belo Horizonte and São Paulo

The demographic characteristics of the research participants are shown in Chart 1. It is essential to acknowledge that the names have been altered to ensure the anonymity of the participants. The reported ages ranged from 25 to 54 years, with a mean age of 33.5 years. The majority of the participants self-identified as white (nine), while two identified as black, one as mixed race, one as Asian, and one preferred not to disclose their gender. Concerning educational attainment, all interviewees

Chart 1 – Characterization of the interviewed cycle-courier women

	Name	City	Age	Skin color	Education Level
1	Joana	BH	35	White	Graduate from Postgraduation
2	Deborah	BH	25	White	Graduate from High School
3	Júlia	BH	36	Prefer not to answer	Graduate from College
4	Gabriela	BH	39	White	Incomplete College
5	Carolina	BH	27	White	Incomplete Postgraduation Education
6	Ana	BH	31	White	Graduate from College
7	Fernanda	BH	34	Brown	Graduate from College
8	Renata	SP	27	White	Incomplete College
9	Larissa	SP	34	White	Graduate from College
10	Laura	SP	47	Black	Incomplete College
11	Victória	SP	26	White	Graduate from College
12	Letícia	SP	54	Black	Graduate from College
13	Andréia	SP	25	White	Graduate from College
14	Maria	SP	29	Yellow	Graduate from Colleg

Source: authors.

had completed a minimum of high school; one participant reported having completed postgraduate studies, one had incomplete postgraduate education, eight had attained higher education, three had initiated but not completed higher education, and one indicated that she had completed high school.

The demographic profile of the study participants exhibited notable differences from previous research conducted on Brazilian bicycle delivery workers (Aliança Bike, 2019; Labmob and Aliança Bike, 2020; Fundación Mapfre and Labmob, 2022). The most significant disparities pertained to racial and educational demographics. In the aforementioned studies, the percentage of participants identifying as black, defined as the aggregate of those self-identifying as black and brown, exceeded that of those self-identified as white. Additionally, the observed educational attainment was, on average, higher than that reported in the

other three studies, wherein the percentage of individuals possessing a higher education degree consistently remained below 10%.

Further characteristics of the participants, pertaining to the delivery context, are detailed in Chart 2. A greater representation of bicycle delivery workers who received or are currently receiving their assignments through collectives or cooperatives was identified, followed by those obtaining assignments directly from restaurants, companies, or clients. This profile may be attributable to the methodology employed in the identification of potential participants, which involved social networks and interviews; a different approach, such as active observation in public spaces, could have yielded alternative results. Moreover, it is important to consider that the observed discrepancies in comparison with other research involving bicycle delivery drivers may be associated with this particular demographic profile.

Chart 2 – Characterization of cycle delivery companies in relation to activity

	Name	Work method	Remains in work activity	Time in work activity	When ceased
1	Joana	Micrologistics platforms	No	1 month	2019
2	Deborah	Collective / Cooperative	Yes	5 years	–
3	Júlia	Collective / Cooperative	No	6 months	2016
4	Gabriela	Collective / Cooperative + Direct contact with the restaurant/company/client	No	1 years	2017
5	Carolina	Collective / Cooperative	No	1 month	2017
6	Ana	Collective / Cooperative	No	4 months	2017
7	Fernanda	Collective / Cooperative	No	2 years	Did not mention
8	Renata	Collective / Cooperative + Direct contact with the restaurant/company/client	Yes	8 years	–
9	Larissa	Collective / Cooperative + Cycle logistics company	Yes	3 years	–
10	Laura	Cycle logistics company	No	8 months	2022
11	Victória	Collective / Cooperative + Direct contact with the restaurant/company/client	No	2 years	2021
12	Letícia	Collective / Cooperative	Yes	2.5 years	–
13	Andréia	Collective / Cooperative	Yes	5 years	–
14	Maria	Direct contact with the restaurant/company/client	Yes	3 years	–

Source: authors.

Among the participants, eight have ceased delivery work, while six continue to engage in this activity. When assessing this information by city, it was noted that only one participant from Belo Horizonte remains involved in delivery work, whereas five participants from São Paulo continue to do so. Furthermore, regarding the duration of bicycle delivery work, a variation of time ranging from one month to eight years was identified, with an average of 2.4 years. The average duration for interviewees from Belo Horizonte was 1.3 years, whereas for those from São Paulo, it was 3.5 years. Consequently, it can be observed that, in general, the female cyclists interviewed

from São Paulo have been performing the activity for a longer duration. This assessment is significant, as it may influence their experiences in the field. Additionally, it is noteworthy that, with the exception of Deborah, all interviewees from Belo Horizonte ceased their delivery activities prior to the onset of the Covid-19 pandemic in 2020. Conversely, all interviewees from São Paulo continued their delivery work during this period, with the pandemic serving as a motivator for several of them. This information is crucial, as the Covid-19 pandemic contributed to a transformation in delivery activities, particularly in large urban centers.

Cycle-courier women: experiences and perceptions

Following the processes of participant selection, interview conduction, transcription, and data analysis, eighteen themes emerged, encompassing a diverse array of categories. This article aims to discuss the analyses and results that facilitate an examination of the influence of power relations on the experiences of the interviewed cycle-courier women.

The histories of the bicycle delivery women interviewed reveal a longstanding relationship with bicycles, originating in childhood when bicycles were predominantly utilized for leisure activities. However, eight participants reported discontinuing bicycle use during the transition from childhood to adolescence, resuming only in adulthood. Consequently, bicycles did not appear to be conceptualized as a viable mode of daily transportation during their formative years, necessitating additional experiences and motivators for their eventual consideration.

The motivations for utilizing bicycles varied among the interviewees. The most frequently mentioned category pertained to friendships, cited by nine of the participants. This included responses such as the presence of friends who cycled, encouragement from acquaintances demonstrating the feasibility of commuting by bicycle, accompanying a partner, and participation in cycling groups. Thus, the potential of interpersonal relationships to influence women's engagement with public spaces, particularly through the use of bicycles, is underscored, echoing the assertions made by Kern (2021): *"And then I met someone who, like,*

introduced me to this world... this universe of bicycles in Belo Horizonte, which I didn't know (Interview 5 - Carolina).

The convenience and accessibility afforded by bicycles were among the most frequently cited motivations, with this mode of transport commonly portrayed as a remedy for daily mobility challenges, particularly with regard to public transport. Issues highlighted, including the duration of commuting and the time spent waiting for buses, as well as perceptions of insecurity during such waiting periods, can largely be attributed to urban planning that prioritizes automobile use.

[...] it (the bicycle) reappeared in my life when I was 18, 19 years old, yeah... when I realized that I had a mobility problem. [...] And I still remember to this day the first day I did everything by bike. [...] And it's crazy, because I say that the bicycle saved my life with this [...]. (Interview 13 – Andréia)

The feelings cause in the participants by using the bicycle were also diverse. The most mentioned, by eleven of the interviewees, was freedom, which for many was also related to feelings of autonomy, power, knowledge, emancipation, independence, empowerment, and control; that is, the feeling that they can choose where to go, when, and in the way they wish, without depending on others. These sensations indicate that much of what has been discussed and studied since the 1890s (when the first publications emerged reporting the historical influence of the bicycle on women's lives and how it represented a tool for female emancipation) regarding gender and bicycles remains present in today's cities. The narratives of delivery-riders highlight the control exerted

over their bodies in public space, influencing their mobility, both through the available transportation systems and through the roles and norms imposed, which determine if and when they can be on the street, the physical strength they are able to expend, their dependence on others to be in public spaces, and how their movements are limited by fear. These preconceptions are challenged by the bicycle, which grants the sensation of freedom, power, and autonomy and shows that 'everything is possible'.

[...] I think it's kind of empowering, because you have the idea that, you know, you're taking yourself to distant places, like... with your own body... especially being a woman... and like, being able to know that I can reach anywhere and I only depend on myself.
(Interview 5 - Carolina)

Other emotions identified included joy and contentment; experiencing the urban environment in an alternative manner; health; overcoming challenges; autonomy; quality of life; resilience; and irritation. The latter emotion, shown by one participant, is particularly noteworthy. For her, frustration arises from the perception of a lack of legitimacy as a cyclist within the urban landscape, necessitating compliance with spaces designated for motor vehicles, or resorting to alternative modes of transport to safely utilize a bicycle. This viewpoint, while expressed by only one interviewee in response to inquiries regarding emotions associated with cycling, is significant as it underscores the extent to which the prevailing automobile-centric culture, which influences urban planning and infrastructure (Kent, 2021), can be internalized by individuals.

To initiate the analysis of the experiences of cycle-courier women in relation to their activities, participants were queried about the factors that motivated them to commence deliveries via bicycle. Seven primary motivations emerged from their responses: financial considerations; social connections; activism; a passion for cycling; physical exercise; and leisure time. Financial motivations were noted by nearly all of the women, with remarks indicating unemployment or engagement in informal work, seeking a primary income source, addressing specific expenses, or supplementing existing income. Among the factors discussed within this category, the impact of the Covid-19 pandemic warrants particular attention. In five interviews with participants who are or have been involved in deliveries in São Paulo, financial challenges stemming from the restrictions imposed during this period were emphasized.

Motivation pertaining to friendships was addressed by half of the participants, with expressions such as having friends who were cyclists and who invited them to engage in the activity, the desire to participate in order to assist their friends, and being encouraged by friends to utilize the bicycle to fulfill a financial need. Thus, it is evident that friendships played a pivotal role in both the participants' daily bicycle use and their initiation of delivery activities, supporting the assertion of the significance of relationships in the manner in which women engage with public space, as discussed by Kern (2021).

Several cyclists also expressed initial apprehension regarding the commencement of delivery work, uncertain about their

capabilities, while noting that the support and encouragement from friends facilitated their entry into this domain. These accounts underscore the pervasive messages of fear that pervade women's perceptions (Valentine, 1989; Kern, 2021), particularly those linked to the perceived risks associated with delivery work, which may serve to impede their participation in such activities, yet can be confronted through social relationships. Although the financial motivation was cited by a majority of cycle couriers as a reason for their involvement in the delivery sector, only six participants acknowledged that this financial return provided a sense of financial independence when queried. Nonetheless, some of these women indicated that such independence was only temporary, further asserting that the financial gains were both limited and unstable.

The availability of support infrastructure for delivery workers was another topic presented to the participants. Only three of them indicated that their workplace provided such infrastructure. An equivalent number reported that the collective or cooperative in which they participated offered support for a limited time, which was subsequently discontinued. Notably, participants referenced informal support points, including establishments partnered with the collective or cooperative; networks cultivated by the delivery workers themselves; residences of delivery workers; and public spaces. Additionally, some participants underscored the advantages of lacking a fixed location, as this flexibility enables them to share their support networks across the city, given that delivery work is inherently non-static and dispersed throughout urban space.

Participants were similarly queried regarding the ramifications of engaging in delivery activities. The most prominent category identified was the alteration in their relationship with the city, articulated by eleven participants, and predominantly encompassed two assertions: it permitted them to perceive the city from a different perspective and enhanced their understanding of the urban environment. The assertions encapsulated in this category illustrate the potential of utilizing bicycles to fortify community ties, enhance local affiliation, foster interactions, and promote the use of public spaces (IDB and MDR, 2021). These potential benefits became particularly salient in the narratives concerning the experiences of riding a bicycle. Moreover, such advantages may be even more pronounced for delivery women, as prevailing power dynamics often impose constraints on women's access to public spaces and the range of activities they are permitted to engage in. *But like, the best way to get to explore São Paulo, you know? In these three years that I've lived here, I think I know more about São Paulo than people who have lived here their whole lives* (Interview 8 – Renata).

A change in urban mobility was identified as the second most significant effect of delivery services, as noted by five participants. This category encompassed aspects related to increased autonomy in transportation and alterations in behavior within traffic contexts. This category corresponds with the emancipatory and empowering potential of the bicycle, as it facilitates access to opportunities and preferred destinations without reliance on companionship from others, regardless of

their involvement in delivery. *Yeah, it changed this issue of autonomy that I told you about, right? It made me feel more comfortable going to certain places that before I would say 'oh, I won't go' or 'if I don't have company, I won't go,' right?* (Interview 12 – Leticia)

To further examine how power relations shape the experiences of women cyclists, participants were queried regarding their perceptions of insecurity during cycling activities. This topic's significance resides in the capacity of fear and the perception of insecurity to constrain choices, agency, and opportunities, particularly salient for women due to the power dynamics and privileges associated with their gender (Valentine, 1989; Levy, 2013; Soto Villagrán, 2017; Kern, 2021). The analysis of the responses yielded the following categories: sexual harassment and general harassment; traffic-related concerns; assault, theft, and robbery; time of day; location; infrastructure; day of the week; and absence of perceived insecurity. Notably, most interviews revealed that these categories were not regarded in isolation; rather, they were interconnected with other perceptions. This finding underscores the multifaceted nature of insecurity and fear-inducing elements experienced by women, which interact holistically and warrant a collective analytical approach. *And then as women we are afraid of everything, right? Anything can happen like that* (Interview 6 – Ana).

The harassment and sexual annoyance were addressed by all participants. These categories encompassed statements pertaining to unpleasant or uncomfortable behaviors experienced by the cycle-couriers against their will, whether manifested through verbal

comments, proposals, intentions, or non-verbal expressions. The shared experiences underscored the relationship between such behaviors and gender, including instances where the presence of a male mitigated harassment, remarks made by men themselves, and perceptions that certain scenarios would not occur with a male bike delivery worker. These experiences illustrate the phenomenon identified by Kern (2021), wherein many men do not acknowledge women's right and desire to occupy public spaces unaccompanied, a situation that arises from power relations entrenched in patriarchal societies and reinforces these dynamics, thereby compelling women to seek companions for their safety.

Men can go to many more places than we women do... it's... feeling safe. Not that we can't go places, but it's just that they have more of this confidence, this security, you know, that no one will do anything to them. (Interview 14 – Maria)

It is important to note that certain statements reflect a degree of normalization regarding harassment and interactions characterized by harassment, as evidenced by phrases such as “normal harassment” and “this happens every day, every day, my whole life.” This observation underscores the entrenched nature of power relations within society and illustrates how women's perceptions and experiences are shaped throughout their lives, often in subtle ways that render harassment as a normalized and adaptable experience.

Many cycle delivery workers, women, reported experiencing skepticism regarding their ability and competence to perform their

duties, along with expressions of surprise from doormen, customers, and passersby upon recognizing that a woman was executing the delivery. Such preconceptions are primarily informed by existing stereotypes surrounding the delivery profession and gender. These findings resonate with those presented by Ferguson (2016) and Cheron et al. (2022). Nonetheless, similar to Ferguson's study (2016), some female delivery cyclists noted that the surprise expressed upon discovering that a woman was responsible for the delivery is not necessarily perceived as negative. *Dude, there are things I hear that just leave me in disbelief. People are very sexist, like, really sexist. In traffic too, like... they don't understand what I'm doing, my hustle, right* (Interview 13 – Andréia).

Among the answers categorized under sexual harassment and harassment, the inferior status of bicycles within the public perception in comparison to other modes of transportation and the devaluation of delivery work were prominently noted. In this context, narratives emerged in which individuals advised female cyclist delivery workers to acquire motorcycles or pursue alternative employment. The accounts within this category thus delineate three dimensions of power relations to which female cyclist delivery workers are subjected: as cyclists, as women, and as delivery workers.

Conversely, the testimonies of four interviewees also merit emphasis, as they articulated feelings of increased respect attributable to their identities as female bicycle delivery workers. This perception of respect was conveyed in relation to male delivery workers, with interviewees perceiving themselves as being afforded better treatment than their male

counterparts, as well as in the context of their personal experiences as cyclists beyond the scope of delivery work.

Traffic emerged as the second most frequently cited source of insecurity among female cyclist delivery workers. The majority of fears pertaining to traffic were associated with urban design, the dominance of automobiles, and their perceived superiority, which necessitates that cyclists vie for road space that automobile users regard as theirs. Nonetheless, certain testimonials also connected this fear to gender-related issues, reflecting societal attitudes, including harassment and violence against women in traffic, which are frequently normalized and accepted. *Well... I think there's a question about traffic... about the driver seeing a woman on a bicycle like that, right? Like... about how comfortable a man feels in... in violating a woman, right?* (Interview 6 – Ana).

Ten women commented on the influence of the time of the day on perceptions of insecurity, particularly noting that engaging in this activity during nighttime induced heightened feelings of vulnerability. This observation aligns with Ortiz Escalante's (2017) assertion that the dichotomies of public/private and woman/man are exacerbated during nighttime. Only one participant referenced the specific day of the week, expressing apprehension regarding deliveries on Saturdays, particularly in residential areas, which tend to be less populated. This perception is linked to the enhanced sense of security afforded by busier streets, as the presence of other individuals fosters the impression that potential intervention may be possible if necessary. *At night I didn't feel so safe, but it wasn't... because*

of the guys. It was because of the nature of the job and because at night... right? Darkness brings in the people who want... right? To do things (Interview 1 – Joana).

The third most frequently addressed category, identified by eleven participants, was assault/theft/robbery. This category encompassed statements related to the insecurity experienced when utilizing a bicycle, instances of equipment theft, and incidents of product theft. Within this framework, participants discussed various measures implemented to enhance safety, including alterations to routes or the cessation of deliveries altogether. The facilitation of such decisions necessitates the utilization of mental maps, which are constructed either directly or indirectly from personal experiences, collective experiences, or preconceived notions, and which delineate areas where women perceive safety or lack thereof, thereby enabling them to evade insecure locations. In a related analysis, the implications of the city's geographical positioning in generating insecurity were examined. Responses within this category included references to locales the interviewee was familiar with and deemed unsafe, as well as those that induced insecurity due to unfamiliarity, rendering it impossible to foresee the experiential conditions to be encountered.

Infrastructure was acknowledged as a factor influencing the perception of insecurity by six interviewees. Initial attention is directed toward the sensations associated with cycling on bridges and viaducts, as articulated by cycle delivery personnel from Belo Horizonte and São Paulo. This sense of insecurity is intrinsically linked to the urban design of cities. Prioritization of automobiles and enhancements to their mobility through specific interventions, such as

road widening and the construction of viaducts, result in increased risk for users of alternative modes of transportation (WRI Brasil, 2021). This model of urban planning necessitates that the diverse feelings of insecurity associated with varying routes and locations depicted in women's mental maps are sometimes juxtaposed to ascertain the least unsafe option in each scenario. *There are all these issues of evaluating which is the safest place, right* (Interview 2 – Deborah).

The interrelation of sexual harassment and general harassment, traffic, location, and infrastructure reveal significant perceptions regarding insecurity on cycle paths. These perceptions align with the findings of Harkot et al. (2021), who suggest that while infrastructure can enhance feelings of safety, it is insufficient to promote greater participation of women in cycling. The cycle paths identified by participants in this study may not adequately address the needs and preferences of women, as indicated by Garrard (2021), and thus fail to alleviate the various fears stemming from entrenched social and cultural issues, as articulated by Graystone et al. (2022). Consequently, it is imperative to incorporate considerations of how infrastructure can impact women's perceptions of safety within cycling planning.

And I still use [the bike path in the city of São Paulo], kind of against my will, but the fear is very great, you know? No, it's, nobody cares, like, man, if I'm in... if I'm on the bike path, I run the risk of being robbed or raped, if I'm on the avenue, I run the risk of losing my life to being run over, by someone who doesn't care, they just want to know if they're right and I'm wrong, and they'll run over me to prove they're right. Because man, life nowadays seems worthless, you know? (Interview 8 – Renata).

In continuing to analyze the impact of power relations on the experiences of cycle-courier women, additional dimensions of the relationship between gender and cycle logistics were examined. Eight participants identified factors related to restroom access and the menstrual cycle as detrimental to the efficacy of women engaged in cycle deliveries. The responses within this category support Ferguson's (2016) findings regarding the adverse conditions faced by cycle delivery women, attributable to (limited) access to sanitary facilities, while also expanding upon this by addressing the implications of the menstrual cycle on both restroom use and job performance. Conversely, Laura pointed that these factors do not constitute a hindrance but instead necessitate a degree of planning on the part of the cycle-courier woman.

A higher number of men engaged in delivery activities compared to women was spontaneously noted by seven participants. This observation supports the analysis conducted by Soares et al. (2021), which indicates that this is a predominantly male activity, as well as the findings from the research by Aliança Bike (2019), Labmob and Aliança Bike (2020), and Fundación Mapfre and Labmob (2022). *It is not normal to see women working with deliveries, there are way fewer women than men, it is a profession much more common for men to have* (Interview 8 – Renata).

Six cycle-couriers analyzed the physical attributes of women and their correlation with bicycle delivery employment. While some participants highlighted the superior physical strength of the male body, others contended that this attribute does not serve as a barrier

to performing bicycle deliveries, as women are capable of accomplishing tasks equivalent to those of men in terms of weight and distance, with the primary obstacle being sexism. Conversely, for two of the cyclist delivery women, the discourse was more closely linked to sociocultural factors rather than to the physical fitness of women.

No, I think that, in general, for women, it is like this... It's already more difficult, for deeper reasons too, right? Yes, men are generally encouraged to do more things with their bodies [...]. For me, it was already a thing of "wow, I'm putting myself in danger, I'm insecure." So, it's something to pay attention to, because I think that for women it's more difficult to ride a bike in general, and to work on a bike even more so, right. (Interview 2 – Deborah)

When participants' relationships with bicycles beyond the mere consideration of physical fitness, it is essential to recognize the influence of societal encouragement on men since childhood. In contrast, many women, even those who begin to utilize bicycles during childhood, face various forms of discouragement throughout their lives. These observations align with Young's (1980) analyses, which suggest that gendered behaviors in activities necessitating movement and bodily engagement transcend biological differences and are intricately connected to the societal positioning of women within patriarchal and sexist frameworks. In the realm of cycling, the social impositions and discouragements directed at women can be further examined in light of the public nature of this activity. Such criticisms have persisted since the inception of modern bicycle usage (Fleming, 2015)

and are still evident in contemporary society, influenced by the prescribed roles and spaces designated for women, as well as the societal domestication of female bodies (Harkot, 2019). *I think that... being a cyclist and being a woman like that, I think there's a challenge in the city. It's... there's a... I don't know, I think there's an extra effort, you know, for us to be on the street* (Interview 6 – Ana).

The aforementioned statements reiterate that enhancing women's participation in cycling, whether for recreational purposes, commuting, or occupational use, presents considerable complexity, encompassing various social dimensions and the power dynamics that govern them. Consequently, significant cultural and social transformations are imperative, necessitating the examination of deeply ingrained issues within individuals and societies.

In addition to exploring the motivations behind the involvement of interviewed delivery cyclists in cycling logistics, the analysis also encompassed the factors prompting them to consider discontinuation. Health emerged as the primary motivation cited by the majority of delivery cyclists, as referenced in six interviews, encompassing both physical and mental well-being. It is noteworthy that this category was recognized not only as a motivator but also as a benefit of cycle logistics, due to the opportunity for integrating physical exercise with monetary compensation. However, participants acknowledged that such a perspective often romanticizes the activity, failing to accurately represent the broader reality. According to the interviewees, the interplay between health and bicycle deliveries necessitates a nuanced examination involving numerous factors, such as the voluntary nature of using a bicycle for deliveries, the requirement for physical fitness,

the physical demands inherent to the task, the necessity of transporting substantial loads, the need for a balanced diet to accommodate energy expenditure, which is frequently infeasible given the nature of the work, long distances, among other considerations.

Therefore, the identification of health as a motivating factor for the abandonment of bicycle deliveries by these cyclists underscores the inherent unhealthiness associated with prolonged engagement in this activity and challenges the romanticized notion often attributed to reconciling financial benefits with the pursuit of physical exercise.

Yeah, I was a bit... exhausted, right? [...] But then I started to get tired, I didn't have... I don't know... the energy to do anything else. On weekends, I would... when I went out like that... wow, barely, because I was very tired. I couldn't go out, I couldn't study, I couldn't do anything... (Interview 9 – Larissa)

The second most frequently identified category as a motivator for leaving or contemplating ceasing from deliveries was perceptions of insecurity, as expressed by five cycle delivery workers. As discussed, these feelings, while potentially impacting all cycle delivery workers regardless of gender, are experienced in diverse manners and involve distinct factors for each individual. Consequently, these perceptions can be more restrictive and limiting for women, thereby further constraining their participation in cycle logistics. Thus, the testimonies of the delivery workers illuminate the concealed costs associated with fear. *Well, I think for me this [feeling of insecurity] is the issue that makes me... Um... think every day if I want to continue* (Interview 9 – Larissa).

Also addressed by five cycle couriers, the work model was identified as a motivating factor for stopping bicycle deliveries. Aspects related to micrologistics platforms and financial returns were mainly mentioned. The discussions of the interviewees expose the precarization of activities embedded in uberization and the subordination to companies that continues to exist, even in the face of the touted discourses of entrepreneurship and individual autonomy.

Final considerations

This article aims to elucidate the influence of power relations on the experiences of urban cycle-courier women. These power relations pertain to the utilization of bicycles in urban environments dominated by automobiles, to gendered power dynamics that dictate accessible spaces and permissible activities, and to engagement in an occupation traditionally perceived as masculine. However, the delineation of these modalities is not presented explicitly, as they are interconnected through ideological constructs that reinforce one another, with cycle-courier women typically subjected to all three modalities of power dynamics.

The interviews underscored the provisional and supplementary nature of the delivery activity. It was demonstrated that bicycle deliveries generally do not represent a sustainable long-term professional endeavor, considering the economic constraints, physical toll, employment model, and psychological coercion often associated with this line of work. Nonetheless, it is noteworthy that

participants indicated the activity's capacity to render significant experiential value in terms of empowerment, freedom, autonomy, skill development, and overcoming challenges, thereby transforming their relationships with themselves, others, and the urban environment. The formation of friendships among participants was also emphasized, both in relation to learning to ride bicycles and to initiating and persisting in the delivery work. Drawing from the theoretical framework and interviews conducted, it became evident that these social connections can play a critical role in mitigating the fear experienced by women in public spaces and supporting their engagement in the activity. However, it is important to acknowledge that the study predominantly involved delivery cyclists who received demand through collectives or cooperatives, which may have influenced the findings related to the experiences of these women. Thus, this represents a potential limitation of the study, as results from bicycle delivery women receiving demand via application platforms may reveal additional variables, and the findings cannot be generalized across all workers in this sector. In this regard, future research should explore a broader spectrum of demand solicitation methods to facilitate a more nuanced and comprehensive analysis of the activity, as well as a comparative assessment of the viability of various forms.

In conclusion, the challenges faced by bicycle delivery workers are not confined to gender; rather, these challenges are exacerbated by it. This conclusion is substantiated by analyses of motivations for entering the activity, perceptions of insecurity,

limited access to restroom facilities (which may be further complicated by the menstrual cycle), physical attributes, and reasons for exiting the profession. Nevertheless, the transformative potential of the activity is equally intensified by gender, serving as a form of resistance to

the power dynamics imposed upon women. Therefore, it is imperative to continue investigating this subject, incorporating both male and female delivery cyclists, to enhance the viability of this vocation for all participants in the future.

[I] <https://orcid.org/0009-0007-0677-0304>

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, Programa de Pós-Graduação em Geotecnia e Transportes. Belo Horizonte, MG/Brasil.
luizavfleury@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7133-5033>

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, Departamento de Engenharia de Transportes e Geotecnia, Programa de Pós-Graduação em Geotecnia e Transportes, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Belo Horizonte, MG/Brasil.
leandro@etg.ufmg.br

Acknowledgement

This work was supported by the National Council for Scientific and Technological Development, the Minas Gerais State Research Support Foundation, and the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Funding Code 001).

References

- ABÍLIO, L. C. (2020). Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos Avançados*, v. 34, n. 98. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3498.008>.
- ALIANÇA BIKE (2019). Pesquisa de perfil dos entregadores ciclistas de aplicativo. Disponível em: <https://aliancabike.org.br/pesquisa-de-perfil-dos-entregadores-ciclistas-de-aplicativo/>. Acesso em: 21 ago 2021.
- ALTHEMAN, E. (2021). “Empreendedorismo de si no capitalismo de plataforma: um estudo com entregadores ciclistas em São Paulo”. In: CALLIL, V.; COSTANZO, D. (org.). *Desafio: estudos de mobilidade por bicicleta 4*. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap.
- ANDRADE, V.; BASTOS, P.; MARINO, F. (2023). “Cyclelogistics and uberization”. In: NOGUEIRA, M. A. F. (ed.). *Alternative (Im)Mobilities*. Londres, Routledge.
- BABB, C. (2021). “Making place in the car-dependent city”. In: MULLEY, C.; NELSON, J. D. (ed.). *Urban Form and Accessibility*. Amsterdã, Elsevier.
- BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo, Edições 70.
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional (2021). *Mobilidade por bicicleta*. Brasília, Editora IABS.
- BONHAM, J.; KOTH, B. (2022). “Walking, Cycling and Gendered Journeys of Working Lives”. In: WRIGHT, T.; BUDD, L.; ISON, S. (ed.) *Women, Work and Transport*. Bingley, Emerald Publishing Limited.
- BRASIL (2020). Decreto n. 10.329, de 28 de abril. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10329.htm. Acesso em: 16 ago 2021.
- CHERON, C.; SALVAGNI, J.; COLOMBY, R. K. (2022). “Homem só respeita homem”: quando o machismo invisibiliza duplamente o trabalho das entregadoras por plataformas. In: XLVI ENCONTRO DA ANPAD, 2022, on-line. *Anais eletrônicos [...]*. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2022, pp. 2177-2576. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/df308fd90635b28d82558cf580c73ed9.pdf>. Acesso em: 19 jan 2025.
- DUARTE, J. (2005). “Entrevista em profundidade”. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (ed.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo, Atlas.
- FERGUSON, J. M. (2016). Discreet to excrete in the concrete jungle: women bike messengers and their inventive urban strategies in three US cities. *Gender, Place & Culture*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/0966369X.2016.1263602>.
- FLEMING, J. E. (2015). The bicycle boom and women’s rights. *The Gettysburg Historical Journal*, v. 14, n. 3, pp. 13-26.
- FUNDACIÓN MAPFRE; LABMOB (2021). *Segurança viária e ciclologística: desafios e oportunidades no Brasil*. Disponível em: <https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/es/media/group/1113978.do>. Acesso em: 19 abr 2023.
- GARRARD, J. (2021). “Women and Cycling: Addressing the Gender Gap”. In: BUEHLER, R.; PUCHER, J. (ed.). *Cycling for sustainable cities*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- GRAYSTONE, M.; MITRA, R.; HESS, P. M. (2022). Gendered perceptions of cycling safety and on-street bicycle infrastructure: bridging the gap. *Transportation Research Part D*, v. 105. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.trd.2022.103237>.

- GREED, C. H. (2006). Making the divided city whole: Maistreaming gender into planning in the United Kingdom. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 97, n. 3, pp. 267-280. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2006.00519.x>.
- HANSMANN, K. J.; GRABOW, M.; MCANDREWS, C. (2022). Health equity and active transportation: a scoping review of active transportation interventions and their impacts on health equity. *Journal of Transport & Health*, v. 25. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jth.2022.101346>.
- HANSON, S. (2010). Gender and mobility: new approaches for informing sustainability. *Gender, Place & Culture*, v. 17, n. 1, pp. 5-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/09663690903498225>.
- HARKOT, M. K. (2019). Mulheres e bicicletas em São Paulo: reflexões sobre gênero, mobilidade ativa e desigualdades no uso do espaço urbano. In: XVIII ENANPUR, Natal.
- HARKOT, M. K.; LEMOS, L. L.; SANTORO, P. F. (2021). “Can a safe cycling city be an inclusive cycling city? Findings on gendered cycling from São Paulo, Brazil”. In: ZUEV, D.; PSARIKIDOU, K.; POPAN, C. (ed.). *Cycling Societies: Innovations, Inequalities and Governance*. Oxon; Nova York, Routledge.
- KENT, J. (2021). “Transport, access, and health”. In: MULLEY, C.; NELSON, J. D. (ed.). *Urban form and accessibility*. Amsterdã, Elsevier.
- KERN, L. (2021). *Cidade feminista: a luta pelo espaço em um mundo desenhado por homens*. Rio de Janeiro, Oficina Raquel.
- LABMOB; ALIANÇA BIKE (2020). *Ciclogística no Brasil – Relatório técnico*. Disponível em: <https://bit.ly/3DbH49a>. Acesso em: 21 ago 2021.
- LEFEBVRE, H. (2011). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LEVY, C. (2013). Travel choice reframed: “deep distribution” and gender in urban transport. *Environment & Urbanization*, v. 25, n. 1, pp. 47-63. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247813477810>.
- LYRA, L. E. G. (2017). Por onde caminham as mulheres? Apontamentos sobre gênero e justiça socioespacial na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: 2nd LATIN AMERICA DIVISION CONFERENCE – Urbanisation in Latin America, São Paulo.
- MACÊDO, B. et al. (2020). Caracterização das diferenças no padrão de mobilidade de mulheres e homens em grandes cidades brasileiras. *Transportes*, v. 28, n. 4. DOI: <https://doi.org/10.14295/transportes.v28i4.2410>.
- MINARELLI, G. N. (2020). “Entrega por bicicleta em São Paulo: mercado, trabalho e práticas ciclísticas”. In: CALLIL, V.; COSTANZO, D. (org.). *Desafio: estudos de mobilidade por bicicleta 3*. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap.
- MIZDRAK, A. et al. (2019). Potential of active transport to improve health, reduce healthcare costs, and reduce greenhouse gas emissions: a modelling study. *PLoS ONE*, v. 14, n. 7. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0219316>.
- MUXÍ MARTÍNEZ, Z.; CIOCOLETTA, A. (2009). Catalanian neighbourhood development law: the gender perspective as a planning tool. In: 4th INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL FORUM ON URBANISM (IFoU), pp. 1331-1338, Amsterdam.
- ORTIZ ESCALANTE, S. (2017). El lado nocturno de la vida cotidiana: un análisis feminista de la planificación urbana nocturna. *Kult-Ur*, v. 4, n. 7, pp. 55-78. DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/Kult-ur.2017.4.7.2>.
- RAVENSBERGEN, L.; BULIUNG, R.; LALIBERTÉ, N. (2019). Toward feminist geographies of cycling. *Geography Compass*. DOI: <https://doi.org/10.1111/gec3.12461>.
- RECK, Y. (2022). “Mulheres e cicloentregas: um estudo de caso sobre o coletivo Señoritas Courier”. In: CALLIL, V.; COSTANZO, D. (org.). *Desafio: estudos de mobilidade por bicicleta 5*. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap.

- SCHLIWA, G.; ARMITAGE, R.; AZIZ, S.; EVANS, J.; RHOADES, J. (2015). Sustainable city logistics – Making cargo cycles viable for urban freight transport. *Research in Transportation Business & Management*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rtbm.2015.02.001>.
- SOARES, P. E.; ARAÚJO, A. C. M.; PEREIRA, E. F. S. F. (2021). A invisibilidade das entregadoras de aplicativo: a uberização como elemento de precarização da divisão sexual do trabalho. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 5. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n5-519>.
- SOTO VILLAGRÁN, P. (2017). Diferencias de género en la movilidad urbana. Las experiencias de viaje de mujeres en el Metro de la Ciudad de México. *Revista Transporte y Territorio*, n. 16, pp. 127-146. Disponível em: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/3606/3301>.
- STROOPE, J. (2021). Active transportation and social capital: The association between walking or biking for transportation and community participation. *Preventive Medicine*, v. 150. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2021.106666>.
- VALDIVIA, B. G. (2018). Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora. *Hábitat y Sociedad*, n. 11, pp. 65-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2018.i11.05>.
- VALENTINE, G. (1989). The Geography of Women's Fear. *Area*, v. 21, n. 4, pp. 385-390.
- WRI Brasil (2021). *Ruas completas no Brasil: promovendo uma mudança de paradigma*. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/publicacoes/ruas-completas-no-brasil>. Acesso em: 5 abr 2023.
- YOUNG, I. M. (1980). Throwing like a girl: a phenomenology of feminine body comportment, motility, and spatiality. *Human Studies*, n. 3, pp. 137-156.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Maria Alice de Freitas Lopes, email: liceff95@gmail.com

Received: August 14, 2023
Approved: November 3, 2023

Entre liberdades e (in)subordinações: experiências de cicloentregadoras urbanas

Between freedoms and (in)subordinations:
experiences of female urban cycle delivery workers

Luiza Fleury de FREITAS [I]
Leandro CARDOSO [II]

Resumo

As cicloentregadoras estão localizadas na interseção entre uso de bicicleta, relações de gênero e atividade de entregas, podendo estar submetidas às relações de poder existentes em cada frente, de forma interligada. Este artigo investiga a influência dessas relações nas experiências de cicloentregadoras de Belo Horizonte e de São Paulo. Para tanto, foi realizada análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas com 14 entregadoras-ciclistas. Os resultados indicam a influência das relações de poder, em especial nas percepções de insegurança, e o aspecto provisório e complementar associado à atividade. Apesar disso, foi demonstrado, também, o potencial transformador da atividade, proporcionando uma experiência de grande valor no que diz respeito ao empoderamento feminino, à liberdade, à autonomia e à superação.

Palavras-chave: bicicleta; cicloentregadoras; gênero; relações de poder; (in)subordinação.

Abstract

Female cycle delivery workers are located at the intersection between bicycle use, gender relations, and delivery activities, and may be subject to the existing power relations in each sphere, interconnectedly. This article investigates the influence of these relationships on the experiences of female cycle delivery workers in the cities of Belo Horizonte and São Paulo. A content analysis of semi-structured interviews with fourteen cycle couriers was carried out. The results show the influence of power relations, especially on perceptions of insecurity, and the provisional and complementary aspect associated with the activity. Despite this, the transforming potential of the activity was also demonstrated, as it can provide an experience of great value in terms of female empowerment, freedom, autonomy, and resilience.

Keywords: bicycle; female cycle delivery workers; gender; power relations; (in)subordination.



Introdução

As cicloentregadoras estão localizadas na interseção entre o uso de bicicleta na mobilidade urbana, as relações de gênero e a atividade de entregas. De um lado, essas mulheres estão inseridas em uma estrutura urbana planejada a partir do privilégio da circulação automobilística, que controla e restringe os demais usos e modos de transporte. De outro, estão submetidas às relações de poder entre gêneros, que determinam os espaços que podem acessar e as atividades que podem exercer. Por fim, encontram-se subordinadas à masculinização do trabalho de entregas, que padroniza os corpos que podem, ou não, exercer a função.

Nesse sentido, a precarização à qual as mulheres estão submetidas no trabalho de cicloentregas extrapola os aspectos relacionados ao modelo de trabalho, estando elas sujeitas a uma realidade social que influencia a sua integridade mental, física e a sua dignidade (Soares, Araújo e Pereira, 2021). Entretanto, suportando a exposição aos assédios, à falta de segurança, à exclusão e à precarização (Ferguson, 2016; Soares, Araújo e Pereira, 2021), essas mulheres resistem.

Diante desse contexto, revelam-se os questionamentos que guiaram o desenvolvimento deste trabalho. Buscou-se compreender como são as experiências das cicloentregadoras das cidades de Belo Horizonte e de São Paulo e como essas experiências são afetadas pelas relações de poder às quais estão submetidas. Isso porque o estudo das cicloentregadoras permite identificar os conflitos experimentados e as necessidades dessas mulheres, que ultrapassam as experimentadas pelos homens em diversos aspectos, o que pode contribuir para

um (re)planejamento urbano que as atenda. Além disso, tendo em vista que essas mulheres estão sujeitas a três frentes de subordinação, a análise das suas necessidades tem potencial de abranger diferentes aspectos dessa sujeição.

Assim, este artigo tem como objetivo investigar a influência das relações de poder nas experiências de cicloentregadoras nas cidades de Belo Horizonte e de São Paulo. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 14 mulheres – sete de cada uma das cidades – que realizam ou já realizaram entregas de bicicleta. As entrevistas foram gravadas, transcritas e submetidas à análise de conteúdo indutiva.

Além disso, o trabalho se justifica não apenas em função do contexto ao qual estão submetidas as cicloentregadoras, mas também por preencher uma lacuna nos estudos focados nesse público-alvo. Em pesquisa realizada no Google Acadêmico, em 2023, a partir de diferentes termos que designam as mulheres que utilizam a bicicleta para realização de entregas, tanto em português quanto em inglês, apenas cinco estudos foram encontrados, abrangendo diferentes aspectos da atividade. Isso evidencia a necessidade de se estudar mais sobre o tema, mas também dificulta a comparação com estudos semelhantes.

A bicicleta

A mobilidade urbana está sustentada em um dualismo que tem significativas consequências para a sociedade e os seus indivíduos, influenciando-os em grande medida. Por um lado, ela incide como necessidade para a qualidade de vida, o bem-estar e a saúde da população (Kent, 2021), sendo fundamental para o acesso

ao trabalho, à educação, ao lazer, aos sistemas de saúde, entre outros (Hansmann, Grabow e McAndrews, 2022). Por outro, ela pode exercer uma restrição, privando o acesso à cidade, aos equipamentos e às oportunidades, influenciando negativamente a população, ou parte dela (Kent, 2021).

Além dessa dualidade, abordar a mobilidade urbana no século XXI pressupõe salientar a preponderância da função do automóvel na urbanidade. Isso porque muitas cidades têm sido pensadas e planejadas a partir das demandas provenientes desse veículo. Dessa forma, o automóvel exerce um domínio estrutural, econômico, político e cultural na sociedade, sendo associado a um ideal de liberdade, status, confiabilidade e conforto (ibid.). Entretanto, constata-se que esses ideais individualistas, objetivados em automóveis, acumulados em excessiva quantidade, culminam em efeitos contrários a eles mesmos: os intensos congestionamentos; o aumento da poluição do ar, das colisões e lesões; a desumanização das cidades; o aumento de níveis de ansiedade e depressão; o aumento das desigualdades (Babb, 2021; Kent, 2021).

Esse aspecto surte efeitos não apenas nos usuários individuais, mas especialmente nos indivíduos para quem a cidade não é pensada, seja em função dos seus padrões de deslocamento, seja pelo modo de transporte utilizado (Hansmann, Grabow e McAndrews, 2022; Valdivia, 2018). Efetivamente, formam-se contradições entre ideais individualistas e práticas coletivas, que exigem análise e redimensionamento.

Distanciar-se dos prejuízos associados ao domínio do automóvel, garantindo o acesso equitativo à cidade e às oportunidades, focalizando as reais necessidades da população, deve ser um objetivo do planejamento urbano

e de transportes. Para isso, um maior equilíbrio da matriz modal de transportes, em especial dos modos ativos, comporta-se como importante ferramenta de mudança.

A bicicleta, assim como a caminhada, é classificada como um modo ativo de transporte, isto é, que utiliza a energia do corpo humano para produzir movimento, e pode ser associada a um potencial de influência para as cidades e para os indivíduos. Ela pode contribuir com benefícios à saúde, redução da emissão de gases de efeito estufa, estímulo a uma vida menos acelerada e estressada, aumento do senso de responsabilidade em relação a espaços urbanos, redução da poluição sonora, criação de espaços mais humanizados e facilitação de interações sociais, além de serem alternativas práticas, baratas e eficientes (Kent, 2021; Mizdrak et al., 2019; Stroope, 2021). Nesse contexto, a bicicleta se apresenta como uma possível ferramenta de mudança da cultura existente. Entretanto, o seu uso, em cidades construídas para os automóveis, se comporta como resistência e gera tensões (Kent, 2021).

A ciclologística

O uso da bicicleta se dá, também, como resistência ao predomínio de veículos automotores no setor da logística urbana. Apesar de ainda pouco representativa no contexto brasileiro, a ciclologística, como é chamado o uso da bicicleta em atividades de logística (Schliwa et al., 2015), pode ser usada como alternativa aos modos convencionais.

Apesar da utilização da bicicleta na logística urbana não ser, em si, um fenômeno recente, passou a ganhar ainda mais destaque

no debate econômico nos últimos anos. Isso se deve não só aos seus benefícios gerais para a cidade e os seus usuários, mas também à criação e disseminação de plataformas de micrologística e à pandemia da Covid-19 (Reck, 2022). Primeiramente, a flexibilidade, a rapidez, a facilidade e a comodidade associadas às plataformas de micrologística contribuíram para o crescimento e a visibilidade da atividade de entregas (Andrade, Bastos e Marino, 2023). Além disso, a pandemia da Covid-19 contribuiu para que as mudanças no setor fossem ainda mais significativas e evidentes devido às medidas e restrições impostas, visando à proteção da coletividade (Brasil, 2020). O desemprego e a redução de salários fizeram com que a atividade de entregas fosse vista como uma possibilidade para o suprimento das necessidades econômicas, de forma complementar ou principal (Minarelli, 2020).

No entanto, apesar de ter crescido e ganhado destaque nos últimos anos, os cicloentregadores e as cicloentregadoras estão diariamente submetidos a condições de vulnerabilidade, tanto em função da atividade exercida quanto ao uso da bicicleta nas cidades. Os trabalhadores envolvidos no setor da micrologística estão sujeitos a condições de precarização do trabalho, à ausência de garantias trabalhistas e de assistência (Abílio, 2020). Isso porque o novo tipo de gestão e controle da força de trabalho ao qual esses trabalhadores estão submetidos envolve a necessidade de um contingente de pessoas disponível para ser prontamente utilizado, quando necessário, sendo remunerado apenas pelo que produz, sem garantia relativa à remuneração ou à jornada, estando os riscos transferidos para o próprio trabalhador (ibid.).

Assim, apesar de a atividade ser “vendida” como ideal de empreendedorismo, de autonomia e de liberdade, os trabalhadores permanecem sujeitos às empresas que controlam as regras do jogo (Altheman, 2021). A vulnerabilidade e a precarização às quais estão submetidos os entregadores são ainda mais expressivas e evidentes, considerando os entregadores-ciclistas e as entregadoras-ciclistas, por se deslocarem de bicicleta em cidades planejadas, eminentemente, para os carros.

As mulheres

Ao considerar a realização de cicloentregas por mulheres, observa-se a presença de mais uma forma de vulnerabilidade e subordinação. Isso porque as relações de poder às quais estão submetidas no espaço público ultrapassam, e muito, o domínio dos automóveis e o modelo de trabalho. As cidades, de forma geral, foram estruturadas considerando um indivíduo típico, sendo ele um homem adulto, branco e suas respectivas atividades (Greed, 2006; Valdivia, 2018). Como consequência, aqueles(as) para quem as cidades não são pensadas são colocados(as) em posição de desvantagem, gerando oportunidades desiguais. Além disso, as dinâmicas patriarcais controlam as funções e os usos do espaço, atribuindo às mulheres as atividades reprodutivas e de cuidado e restringindo o seu uso do espaço público.

Nesse contexto, desde a década de 1970, diversos estudos foram elaborados com foco na relação das mulheres com a mobilidade (Ravensbergen, Buliung e Laliberté, 2019). Muitos evidenciaram as especificidades de deslocamentos por motivo de trabalho, seja devido a

uma inibição para que mulheres ocupem determinados espaços públicos, seja devido à necessidade de realizar deslocamentos em rede (BID e MDR, 2021). Conforme Macêdo et al. (2020), os comportamentos de mobilidade do gênero feminino são mais complexos em comparação com os masculinos, em função da menor taxa de ocupação das mulheres, da necessidade de realização de trabalhos domésticos, assim como da necessidade de realizarem viagens para suprir as necessidades de outras pessoas, em atividades de cuidado.

No contexto brasileiro, Macêdo et al. (2020) realizaram pesquisa com foco nos padrões de deslocamento de mulheres a partir de dados das cidades de São Paulo, Salvador e Florianópolis. Os autores observaram maior imobilidade das mulheres, em comparação com os homens, o que pode estar relacionado à maior atribuição das tarefas de reprodução às mulheres, muitas sendo realizadas no espaço privado. Além disso, a análise da repartição modal teve como resultado maior tendência das mulheres a andar a pé e de ônibus, enquanto existe uma inversão para os modos bicicleta e motorizado individual. Nesse sentido, considerando que as cidades foram estruturadas com foco nos veículos motorizados individuais, pode-se concluir que aqueles que não utilizam tal meio de transporte estão em posição prejudicial – o que, por meio dessas análises, ao considerar os padrões de gênero, afetaria mais as mulheres.

Já nas análises do motivo de viagem, os autores observaram menor participação das mulheres nos deslocamentos por motivo trabalho e maior participação em viagens por motivo de servir passageiros. Por fim, Macêdo et al. (2020) observaram, também, a influência no padrão de deslocamentos das mulheres diante da presença de crianças na estrutura familiar.

Assim, foi observada uma taxa de mobilidade maior e um aumento das viagens para servir passageiros ao comparar mulheres com e sem crianças em casa.

Inserido nos estudos de mobilidade, tal análise a respeito do motivo das viagens é um aspecto de fundamental importância na maneira como os sistemas de transporte são planejados. Entretanto, esse aspecto é, muitas vezes, considerado a partir do androcentrismo e com foco em viagens relacionadas à atividade produtiva. Nesse contexto, Harkot, Lemos e Santoro (2021) afirmam que o planejamento de transporte seguiu a abordagem generalista do planejamento urbano, com políticas públicas focadas em deslocamentos por motivo de trabalho, deixando de lado a diversidade da mobilidade espacial nas cidades. Isso, conforme Levy (2013), acarreta o não reconhecimento das diferentes posições sociais e da multiplicidade de identidades dos usuários, da construção social dos espaços públicos e privados e da política de transporte no contexto das relações sociais.

Em função dos papéis e posições desiguais na sociedade, da maneira como as cidades são planejadas e do consequente controle e acesso desigual aos recursos disponíveis, as decisões relativas ao transporte acabam representando, na realidade, uma série de compensações com relação ao motivo do deslocamento, a quando e como o realizar e, no fim, se o realiza ou não. Essas decisões, então, não se comportam como pessoais e individuais, mas moldadas pelo contexto de relações de poder desiguais (ibid.). Dessa forma, as mulheres têm sua vida limitada por normas sociais construídas em nossas cidades e pela forma com a qual foram planejadas, atuando como limitações de escolhas, de poder e de oportunidades. Assim, o poder e os privilégios masculinos são mantidos (Kern, 2021).

A possibilidade, ou não, de ter escolhas relativas à mobilidade é também analisada por Hanson (2010) a partir de conclusões observadas em sua revisão da literatura sobre a relação entre mobilidade e gênero. Como uma primeira observação, a autora suscita a visão existente de que a mobilidade empodera, e, conseqüentemente, quanto mais mobilidade espacial, melhor para a mulher, sendo esta a visão mais adotada sobre como a mobilidade molda o gênero. Nesse contexto, para parte das pesquisadoras, o aspecto empoderador da mobilidade ocorre de maneira direta, ao permitir o acesso às oportunidades e aos destinos onde precisam e querem ir. Para outras autoras, a mobilidade empodera algumas mulheres simplesmente por permitir que saiam de casa e ocupem o espaço público.

Entretanto, Hanson (2010) destaca que, apesar de estudos evidenciarem que a mobilidade espacial pode trazer empoderamento para certas pessoas, em outras situações, a mobilidade pode ser vista de forma opressiva pelos indivíduos. A autora cita como exemplos: mulheres que precisam passar muitas horas levando terceiros para atividades diversas, pessoas que precisam percorrer longas distâncias para acessar empregos de baixa remuneração e pessoas para as quais se mover pode ir contra suas crenças religiosas. Dessa forma, afirma ser necessário compreender de maneira detalhada os aspectos de gênero e de relações de poder envolvidos na mobilidade ou na imobilidade espacial, em cada contexto social e geográfico, entendendo o que é escolha individual e o que é imposto culturalmente.

De maneira complementar, Levy (2013) relaciona os conceitos de direito à cidade de Lefebvre (2011) ao transporte urbano. A partir dos direitos de apropriação e de participação

implicados no direito à cidade (ibid.), a autora analisa as possibilidades dos sistemas de transportes para que esse direito atinja a todos. Com relação ao direito de apropriação, o transporte pode permitir o acesso dos indivíduos aos diferentes usos e recursos do espaço urbano, fundamentais para a qualidade de vida da população. Além disso, apenas estar no espaço urbano durante os deslocamentos já pode ser considerado uma forma de apropriação, tendo significado simbólico e material, principalmente para os que estão submetidos a uma restrição em função da sua posição social. O direito de apropriação está diretamente relacionado com as facetas do potencial empoderador detalhadas por Hanson (2010).

Entretanto, Levy (2013) destaca a importância de, ao estudar a apropriação das mulheres ao espaço urbano e aos recursos oferecidos por meio da mobilidade, reconhecer duas dimensões. Primeiramente, que a apropriação do espaço na esfera pública depende e é influenciada pelas decisões tomadas na esfera privada. Em segundo lugar, reconhecer que o transporte, atualmente, é um recurso monetizado, o que contribui e intensifica as desigualdades de acesso aos recursos. Destaca-se, também, a maneira como a percepção de segurança, de medo da violência e de usar o espaço público pode ser um obstáculo para o direito de se apropriar, uma vez que pode restringir a mobilidade, limitar as opções de deslocamento e dominar as decisões sobre onde realizar as atividades e quais serviços utilizar. Dessa forma, Soto Villagrán (2017) observou como isso pode influenciar o movimento das mulheres nas cidades, a partir de adaptações nos trajetos, escolha dos sistemas de transporte, maiores gastos com segurança e restrição do uso de determinados espaços.

O medo, então, comporta-se como uma ferramenta do patriarcado, criando um cenário de insegurança no espaço público, ameaçando e podendo impedir a liberdade e a independência das mulheres (Valentine, 1989). Sendo assim, o medo e o sentimento de insegurança trazem um custo oculto às mulheres, com resultados materiais, visto que as impedem de viver de forma plena, livre e independente nas cidades (Kern, 2021).

Nesse sentido, para as mulheres, apenas estar no espaço urbano já é uma forma de resistência (Lyra, 2017), dado que estão indo contra uma estrutura de cidade que não as considera, nem às suas atividades. Mesmo em posição de desvantagem (Greed, 2006), sujeitas aos deveres e às oportunidades desiguais em relação aos homens (Muxí Martínez e Ciocoletto, 2009) e aos preconceitos (Lyra, 2017), essas mulheres resistem. Conforme Kern (2021, p. 212), “[...] as mulheres desafiam constantemente seus medos e agem de maneira corajosa, empoderada e libertadora nas cidades”. A autora observou, ainda, o papel que a amizade feminina pode exercer nesse contexto, tendo o potencial de moldar o modo como as mulheres vivem e experimentam as cidades.

A partir dessas análises, é evidenciado o potencial do transporte de contribuir para um maior direito à cidade, em especial para pessoas que são colocadas em posições sociais inferiores, de menor poder e prestígio, como é o caso das mulheres na sociedade. Entretanto, para que isso seja atingido, é necessária a mudança de paradigmas, de planejamento e a realização de estudos que englobem tanto a maneira como o gênero molda a mobilidade quanto a maneira como a mobilidade molda o gênero – caso contrário, os sistemas de

transporte permanecerão contribuindo para uma distribuição desigual de acessibilidade e de mobilidade (Soto Villagrán, 2017).

Por fim, conclui-se que o uso da bicicleta por mulheres, como meio de transporte e de trabalho, em cidades com infraestrutura focada nas necessidades dos veículos automotores individuais tem complexidade superior ao uso por homens, pois, além de um controle sobre os seus corpos em função do modo de transporte utilizado, existe um controle em função do uso do espaço público, que não é tido como seu. Essas formas de controle têm sido debatidas e influenciado positivamente a redefinição do papel das mulheres na sociedade e sua presença no espaço público. Assim, muitas publicações foram elaboradas acerca da influência histórica da bicicleta na vida das mulheres e a maneira como ela representou uma ferramenta para a emancipação feminina (Fleming, 2015).

A partir do raciocínio aqui construído, é evidenciado que as cicloentregadoras estão sujeitas a uma tripla invisibilidade: como ciclistas em cidades pensadas para os carros; como mulheres em um mundo pensado para os homens; como entregadoras em uma atividade masculinizada. Entretanto, elas permanecem reivindicando e ocupando o espaço público, apoiando-se e apoiando outras mulheres, que fazem o mesmo (Bonham e Koth, 2022).

Metodologia

Para investigar a influência das relações de poder nas experiências de cicloentregadoras das cidades de Belo Horizonte e de São Paulo, optou-se pela utilização de abordagem qualitativa, com intuito de se atentar às subjetividades.

Nesse sentido, o método adotado foi a realização de entrevistas semiestruturadas, provavelmente, o mais utilizado em pesquisas com essa abordagem, em função da sua flexibilidade tanto para o entrevistado quanto para o entrevistador (Duarte, 2005). A entrevista semiestruturada faz uso de questões previamente definidas, elaboradas com o intuito de responder as perguntas de pesquisa, sendo utilizadas como um roteiro para a conversa. Dessa forma, o roteiro da entrevista foi dividido em seis partes: 1) experiências anteriores ao trabalho como entregadora; 2) experiências como cicloentregadora; 3) renda e jornada de trabalho; 4) influência de fatores ambientais e sociais; 5) experiências relativas ao gênero; 6) experiências para além da entrega.

Foram selecionadas para as entrevistas mulheres das cidades de Belo Horizonte e de São Paulo que realizam ou já realizaram entregas de bicicleta. Dessa forma, a amostragem foi orientada a partir da busca por participantes que atendiam a tais critérios e poderiam representar o fenômeno estudado. A identificação das cicloentregadoras foi realizada de forma *on-line*, a partir de redes sociais e de reportagens. Além disso, durante o contato inicial, também realizado de maneira *on-line*, foi solicitado que, se possível, indicassem outras mulheres pertencentes à mesma população-alvo. Ao final, foram identificadas sete cicloentregadoras de Belo Horizonte que se dispuseram a participar do estudo e foi buscada igual quantidade em São Paulo, totalizando 14 entrevistadas.

A realização das entrevistas ocorreu em formato remoto, em dias e horários definidos pelas participantes. Previamente, foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), expondo e esclarecendo acerca da natureza, da justificativa, dos objetivos, dos

métodos e dos potenciais benefícios e riscos da pesquisa para que as cicloentregadoras consentissem, ou não, em participar. Todas aceitaram o TCLE, que foi novamente retomado ao início de cada entrevista, assim como a autorização para que áudios e vídeos fossem gravados.

As entrevistas foram realizadas entre 8/9/2022 e 4/2/2023 e tiveram duração variando entre 31 minutos e 2 horas e 13 minutos, sendo a mais rápida a de uma entrevistada de Belo Horizonte, e a mais extensa, uma de São Paulo. Após as entrevistas, as gravações foram transcritas, isto é, foram representadas em formato textual. De posse das transcrições, o software MAXQDA foi utilizado para auxiliar a análise. Os dados foram então inseridos e foi utilizada a técnica de análise de conteúdo indutiva, descrita por Bardin (2011). Assim, após as leituras dos dados, foram realizadas as fases de codificação e de categorização dos dados. A primeira consiste na transformação dos dados, com o intuito de representar o conteúdo ou a sua expressão. Já a categorização consiste na classificação dos códigos por diferenciação e reagrupamento, investigando o que eles têm em comum. Por ser uma análise de conteúdo indutiva, a codificação foi realizada de maneira livre, destacando, em cada entrevista, os pontos mais relevantes. As categorias foram definidas a partir dos próprios dados, pela união dos códigos.

Cicloentregadoras de Belo Horizonte e de São Paulo

As características demográficas das participantes da pesquisa são apresentadas no Quadro 1. Destaca-se que os nomes foram alterados, visando preservar o anonimato das participantes.

Quadro 1 – Caracterização das cicloentregadoras entrevistadas

	Nome	Cidade	Idade	Cor	Escolaridade
1	Joana	BH	35	Branca	Pós-Graduação Completa
2	Deborah	BH	25	Branca	Ensino Médio Completo
3	Júlia	BH	36	Prefiro não declarar	Ensino Superior Completo
4	Gabriela	BH	39	Branca	Ensino Superior Incompleto
5	Carolina	BH	27	Branca	Pós-Graduação Incompleta
6	Ana	BH	31	Branca	Ensino Superior Completo
7	Fernanda	BH	34	Parda	Ensino Superior Completo
8	Renata	SP	27	Branca	Ensino Superior Incompleto
9	Larissa	SP	34	Branca	Ensino Superior Completo
10	Laura	SP	47	Preta	Ensino Superior Incompleto
11	Victória	SP	26	Branca	Ensino Superior Completo
12	Letícia	SP	54	Preta	Ensino Superior Completo
13	Andréia	SP	25	Branca	Ensino Superior Completo
14	Maria	SP	29	Amarela	Ensino Superior Completo

Fonte: elaborado pela autora.

A idade informada variou entre 25 e 54 anos, sendo a idade média de 33,5 anos. A maioria das participantes se identificou como brancas (nove), duas como pretas, uma como parda, uma como amarela, e uma preferiu não declarar a cor. No que diz respeito à escolaridade, todas as entrevistadas concluíram pelo menos o ensino médio, e uma afirmou ter uma pós-graduação completa e outra incompleta; oito concluíram o ensino superior e três iniciaram, mas não o concluíram; e uma afirmou ter ensino médio completo.

O perfil geral das participantes do estudo foi discrepante ao de outras pesquisas realizadas com cicloentregadores brasileiros (Aliança Bike, 2019; Fundación Mapfre e Labmob, 2022; Labmob e Aliança Bike, 2020). As diferenças mais divergentes foram em relação à cor e à escolaridade. Em todas as outras pesquisas, o percentual de participantes negros, isto é, o somatório de autodeclarados como pretos e pardos, foi superior ao dos que se autodeclararam

como brancos. Além disso, o nível de escolaridade observado foi, de forma geral, superior ao observado nas outras três pesquisas, nas quais o percentual referente ao nível educacional a partir de ensino superior completo ficou sempre abaixo de 10%.

Outras características das participantes, relativas ao contexto de entrega, são apresentadas no Quadro 2. Foi observada maior representatividade de cicloentregadoras que recebem ou recebiam as suas demandas por meio de coletivos ou cooperativas, seguida pelas que recebiam diretamente do restaurante, empresa ou cliente. Esse perfil pode estar relacionado à forma como foi feita a identificação de possíveis participantes, por meio de redes sociais e entrevistas, sendo que, caso fosse realizada a partir da observação ativa nas ruas, poderia ser diferente. Além disso, destaca-se que as discrepâncias observadas, em comparação com outras pesquisas envolvendo cicloentregadores, podem estar relacionadas a esse recorte.

Quadro 2 – Caracterização das cicloentregadoras com relação à atividade

	Nome	Forma de trabalho	Permanece na atividade	Tempo na atividade	Quando parou
1	Joana	Plataformas de micrologística	Não	1 mês	2019
2	Deborah	Coletivo / Cooperativa	Sim	5 anos	–
3	Júlia	Coletivo / Cooperativa	Não	6 meses	2016
4	Gabriela	Coletivo / Cooperativa + Diretamente com restaurante/empresa/cliente	Não	1 ano	2017
5	Carolina	Coletivo / Cooperativa	Não	1 mês	2017
6	Ana	Coletivo / Cooperativa	Não	4 meses	2017
7	Fernanda	Coletivo / Cooperativa	Não	2 anos	Não especificou
8	Renata	Coletivo / Cooperativa + Diretamente com restaurante/empresa/cliente	Sim	8 anos	–
9	Larissa	Coletivo / Cooperativa + Empresa de ciclogística	Sim	3 anos	–
10	Laura	Empresa de ciclogística	Não	8 meses	2022
11	Victória	Coletivo / Cooperativa + Diretamente com restaurante/empresa/cliente	Não	2 anos	2021
12	Letícia	Coletivo / Cooperativa	Sim	2,5 anos	–
13	Andréia	Coletivo / Cooperativa	Sim	5 anos	–
14	Maria	Diretamente com restaurante/empresa/cliente	Sim	3 anos	–

Fonte: elaborado pela autora.

Entre as participantes, oito não realizam mais o trabalho de entregas, e seis ainda realizam. Ao avaliar tal informação por cidade, observou-se que apenas uma das participantes de Belo Horizonte permanece na atividade; enquanto, entre as participantes de São Paulo, cinco permanecem. Além disso, com relação ao tempo realizando cicloentregas, foi observada uma variação entre um mês e oito anos, sendo a média de 2,4 anos. Para as entrevistadas de Belo Horizonte, a média foi de 1,3 anos; enquanto, para as de São Paulo, de 3,5 anos. Assim, observa-se que, de forma geral, as entregadoras-ciclistas entrevistadas de São Paulo exerceram a

atividade por mais tempo. Tal avaliação é importante, posto que pode influenciar suas experiências.

Por um lado, destaca-se que, com exceção de Deborah, todas as entrevistadas de Belo Horizonte realizaram a atividade e pararam antes da pandemia da Covid-19, que teve início em 2020. Por outro lado, todas as entrevistadas de São Paulo realizaram entregas durante esse período, sendo que a pandemia se comportou como um motivador para várias delas. Essa informação é importante, uma vez que a pandemia da Covid-19 contribuiu para uma alteração nas atividades de entregas, principalmente nos grandes centros urbanos.

Cicloentregadoras: experiências e percepções

Após os processos de seleção das participantes, realização das entrevistas, transcrições e análises dos dados, emergiram 18 temáticas, compreendendo um variado número de categorias. Neste artigo, os esforços serão concentrados em discutir as análises e resultados que permitem investigar a influência das relações de poder nas experiências das cicloentregadoras entrevistadas.

De maneira geral, a história da bicicleta na vida das cicloentregadoras é antiga, com início na infância, período em que era utilizada predominantemente para atividades de lazer. Entretanto, oito participantes afirmaram ter parado de utilizar a bicicleta entre a infância e a adolescência, até atingirem a vida adulta, quando retomaram o seu uso. Assim, a bicicleta aparenta não ter sido inserida no imaginário dessas mulheres, no período da infância e da adolescência, como uma opção de meio de transporte cotidiano, tendo sido necessárias outras experiências e outros motivadores para que passassem a considerá-la como tal.

As motivações para usar a bicicleta foram variadas entre as entrevistadas. A categoria mais abordada, por nove das entrevistadas, foi em relação a amizades e abrangeu respostas como: conhecer pessoas que pedalavam; ser incentivada por amigos, que mostravam ser possível realizar os trajetos de bicicleta; acompanhar o namorado; e participar de grupos de “pedal”. Dessa forma, é evidenciado o potencial de os relacionamentos moldarem a maneira como as mulheres ocupam o espaço público por meio do uso da bicicleta, conforme abordado por Kern (2021): *“E aí eu conheci uma*

pessoa que, tipo, me apresentou assim esse mundo... esse universo da bicicleta em Belo Horizonte, que eu não conhecia” (Entrevista 5 – Carolina).

A facilidade e a comodidade proporcionadas pela bicicleta foram as outras motivações mais abordadas, sendo, em geral, o modo de transporte apresentado como uma solução para problemas de mobilidade experimentados diariamente, principalmente no transporte público. Os problemas citados, como tempo despendido no trajeto e na espera do ônibus e percepções de insegurança durante a espera, podem ser, de maneira geral, relacionados ao planejamento para as cidades focado no automóvel:

[...] ela [bicicleta] reapareceu na minha vida quando eu tinha acho que 18, 19 anos, é... quando eu percebi que eu tava com um problema de mobilidade. [...] E aí eu lembro até hoje assim o primeiro dia que eu fiz tipo tudo de bicicleta. [...] E aí é muito louco, porque eu falo que a bicicleta salvou minha vida assim [...]. (Entrevista 13 – Andréia)

As sensações provocadas nas participantes pelo uso da bicicleta também foram diversas. A mais abordada, por 11 das entrevistadas, foi a liberdade, para muitas relacionada também a sensações de autonomia, poder, conhecimento, emancipação, independência, empoderamento e controle, isto é, de sentir que pode escolher para onde ir, quando e da forma que desejar sem depender de outras pessoas. Essas sensações indicam que muito do que foi falado e estudado desde os anos 1890 (quando surgiram as primeiras publicações relatando a influência histórica da bicicleta na vida das mulheres e a maneira como ela representou uma ferramenta para a emancipação feminina) sobre gênero e bicicleta permanece presente nas cidades atuais. Os discursos

das entregadoras-ciclistas evidenciam o controle que é exercido sobre seus corpos no espaço público, influenciando a sua mobilidade, tanto pelos sistemas de transporte disponíveis quanto pelos papéis e pelas normas impostos, que determinam se e quando elas podem estar na rua, a força física que são capazes de despendar, que dependem de outras pessoas para estarem na rua e que limitam seus movimentos por meio do medo. Essas concepções são desafiadas pelo uso da bicicleta, que concede sensações de liberdade, poder, autonomia, mostrando que “tudo é possível”:

[...] acho que é meio empoderador, porque você ter a noção de que, sabe, você mesmo está se levando pra lugares distantes, assim... com o seu próprio corpo... ainda mais sendo mulher... e tipo, poder saber que eu posso chegar em qualquer lugar e eu dependo só de mim mesma. (Entrevista 5 – Carolina)

Outras sensações abordadas foram: diversão e felicidade; viver a cidade de forma diferente; saúde; superação; independência; qualidade de vida; resistência; frustração. Destaca-se a frustração, mencionada por uma participante, para quem ela é gerada em função de não sentir que tem um espaço como ciclista na cidade, precisando se submeter a um espaço destinado aos veículos automotores, ou se deslocar utilizando outros modos de transporte para poder usar a bicicleta em um local seguro. Essa percepção, apesar de abordada por apenas uma das entrevistadas como resposta ao questionamento das sensações geradas pela bicicleta é importante por evidenciar a forma como a cultura dos automóveis existente, que molda a forma como as cidades são planejadas e construídas (Kent, 2021), pode ser internalizada pelos indivíduos.

Com o intuito de iniciar a análise das experiências das cicloentregadoras no que tange à realização da atividade, as participantes foram questionadas a respeito dos fatores que exerceram algum papel para que começassem a realizar entregas por meio da bicicleta. Seis motivações principais emergiram das respostas: financeira; amizades; ativismo; gosto pela bicicleta; prática de atividade física; ocupar o tempo. A motivação financeira foi abordada por quase todas as cicloentregadoras, abrangendo declarações como estar desempregada ou envolvida em trabalhos informais e buscar uma fonte de renda principal para um gasto específico e como um complemento da fonte de renda principal. Entre os aspectos abordados nessa categoria, vale destacar, ainda, a influência da pandemia da Covid-19. Em cinco entrevistas, todas com participantes que realizam ou realizaram entregas na cidade de São Paulo, as necessidades financeiras em função das restrições aplicadas no período foram evidenciadas.

A motivação relacionada às amizades foi discutida por metade das participantes, abrangendo declarações como: ter amigos cicloentregadores que as chamaram para a realização da atividade; a vontade ajudar os amigos através da realização da cicloentrega; ser incentivada pelos amigos a utilizar a bicicleta para suprir uma necessidade financeira. Dessa forma, é possível observar que as amizades exerceram um papel fundamental, tanto para que participantes usassem a bicicleta cotidianamente quanto para que começassem a realizar entregas, corroborando o potencial dos relacionamentos abordado por Kern (2021) na maneira como as mulheres ocupam o espaço público.

Algumas das cicloentregadoras relataram, ainda, uma insegurança inicial para começarem a fazer entregas, sem saber se

conseguiriam, e como o apoio e o incentivo de amigos fizeram com que comesçassem. Essas declarações evidenciam as mensagens de medo existentes no imaginário das mulheres (Kern, 2021; Valentine, 1989), nesse caso, relacionadas aos riscos tidos como associados ao trabalho de entregas, que podem ser usados para restringir sua participação na atividade, mas que através de relacionamentos podem ser enfrentados.

Apesar do aspecto financeiro ter sido a motivação abordada pelo maior número de cicloentregadoras para que entrassem na atividade de entregas, quando questionadas se o retorno financeiro trouxe alguma independência financeira, apenas seis responderam positivamente. Mesmo assim, parte dessas participantes afirmou ter trazido independência apenas durante um período, além de afirmar se tratar de um valor restrito e instável.

A existência, ou não, de infraestrutura de apoio aos entregadores foi outro ponto questionado às participantes. Apenas três afirmaram que tiveram essa infraestrutura fornecida pelo local de trabalho. A mesma quantidade informou que o coletivo/a cooperativa de que participavam disponibilizou por um período, mas, posteriormente, foi interrompido. Destacam-se participantes que abordaram utilizar pontos de apoio informais: estabelecimentos parceiros do coletivo/da cooperativa; rede de apoio construída pela própria entregadora; residência de entregadoras; e espaços públicos. Parte das participantes destacou ainda o lado positivo de não ter um local fixo, por poder dividir a rede de apoio na cidade, uma vez que a atividade de entregas não ocorre de maneira estática, mas, sim, dispersa pela cidade.

As participantes foram questionadas também acerca dos efeitos da realização de entregas. A categoria mais observada foi a mudança na relação com a cidade, abordada por 11 participantes e englobando, de forma geral, duas declarações: proporcionou viver a cidade de uma forma diferente e proporcionou maior conhecimento da cidade. As declarações abarcadas na categoria materializam os potenciais do uso da bicicleta para fortalecer laços, aumentar o sentimento de pertencimento local, possibilitar interações e trocas entre indivíduos e promover o uso do espaço público (BID e MDR, 2021), também destacadas nas respostas sobre sensações de andar de bicicleta. Entretanto, esses benefícios potenciais são ainda mais relevantes ao considerar os entregadores e as entregadoras-ciclistas, em função do elevado número de horas dispendido no espaço público. Além disso, podem ser mais evidentes nas experiências de cicloentregadoras, visto que as relações de poder tendem a restringir o uso do espaço público pelas mulheres e as atividades a serem realizadas por elas: *“Mas tipo pô, melhor forma de conhecer São Paulo, sabe? Nesses três anos que eu moro aqui, eu acho que eu conheço mais São Paulo do que gente que morou aqui a vida inteira”* (Entrevista 8 – Renata).

Mudança na forma de se deslocar pela cidade foi o segundo efeito mais relevante da realização de entregas, tendo sido abordado por cinco participantes. Nessa categoria, foram abordados aspectos relativos à maior autonomia para os deslocamentos e à mudança na forma de se portar no trânsito. Essa categoria está em concordância com o potencial emancipatório e empoderador da bicicleta no que

tange a possibilitar o acesso às oportunidades e aos destinos desejados sem a necessidade de ser acompanhada por outros indivíduos, inseridos ou não no trabalho de entregas: “É, mudou essa questão da autonomia que eu te falei, né? De eu me sentir mais confortável de ir em determinados lugares que antes eu falava ‘ah, não vou’ ou ‘se eu não tenho uma companhia, eu não vou, né’” (Entrevista 12 – Leticia).

Com a finalidade de aprofundar a análise de como as relações de poder influenciam nas experiências das cicloentregadoras, elas foram questionadas quanto as percepções de insegurança durante a atividade. A relevância dessa temática está no potencial do medo e da percepção de insegurança para limitarem ou restringirem escolhas, poderes e oportunidades, sendo especialmente relevante para as mulheres em função das relações de poder e privilégios atribuídos (Kern, 2021; Levy, 2013; Soto Villagrán, 2017; Valentine, 1989). As categorias que emergiram da análise das respostas foram: assédio e importunação sexual; trânsito; assalto/furto/roubo; hora do dia; local; infraestrutura; dia da semana; não se sente insegura. Apesar dessa divisão em categorias, cabe destacar que, na maior parte das entrevistas, as categorias não foram consideradas de maneira isolada, sendo relacionadas com outras percepções. Essa observação evidencia as diversas formas de insegurança e de aspectos geradores de medo, que atuam de maneira conjunta e devem ser analisados de maneira relacionada, aos quais as mulheres estão sujeitas: “[...] e aí a gente como mulher tem medo de tudo, né? Tudo pode acontecer assim” (Entrevista 6 — Ana).

A categoria assédio e importunação sexual foi abordada por todas as participantes. Nela foram inseridas declarações relativas a comportamentos desagradáveis ou incômodos

vivenciados pelas cicloentregadoras contra a sua vontade, seja por meio de declarações, propostas, pretensões, seja por meio de expressões não verbais. As experiências compartilhadas evidenciaram a relação entre tais comportamentos e o gênero, incluindo situações em que a presença de um homem evitou situações de assédio – comentário realizado pelos próprios homens – e percepções de que determinadas situações não aconteceriam com um entregador-ciclista. Essas experiências ilustram o aspecto identificado por Kern (2021): muitos homens não reconhecem o direito e o desejo de as mulheres estarem no espaço público – o que ocorre como fruto das relações de poder inseridas nas sociedades patriarcais – e as reforçam, encorajando-as a buscarem um companheiro para garantir sua segurança.

Tipo homem consegue transitar muito mais lugares do que nós mulheres assim... é... sentindo seguro. Não que nós não podemos transitar, mas só que assim, eles têm mais essa confiança, essa segurança assim sabe, de que ninguém vai fazer nada com eles.
(Entrevista 14 – Maria)

Contudo, destaca-se que parte das declarações indicou certo nível de normalização das interações de assédio e de importunação a partir de declarações como “assédio normal” e “a vida toda, todo dia que isso acontece”. Essa observação indica a maneira como as relações de poder estão arraigadas na sociedade e como o imaginário das mulheres é moldado ao longo da vida, às vezes de forma sutil, fazendo com que sejam vistos como algo normal e possível de se adequar.

O questionamento no que diz respeito a capacidade e a competência de realizar a atividade e os comentários de surpresa ao observarem que a entrega estava sendo realizada

por uma mulher, realizados principalmente por porteiros, clientes ou outras pessoas na rua foram narrados por grande parte das cicloentregadoras. Essas concepções, consideradas principalmente em função dos estereótipos existentes em relação à atividade de entregas e ao ser mulher, foram também identificadas por Ferguson (2016) e Cheron, Salvagni e Colomby (2022). Entretanto, assim como no estudo de Ferguson (2016), para algumas entregadoras-ciclistas a surpresa gerada ao perceberem que é uma mulher realizando a entrega não é visto como algo negativo: *“Mano, é cada coisa assim que eu ouço, que eu fico tipo desacreditada. O pessoal é muito machista assim, tipo, muito machista mesmo. No trânsito também, tipo... não entende o que eu tô fazendo, o meu corre, né”* (Entrevista 13 – Andréia).

Entre as respostas englobadas na categoria assédio e importunação sexual, foi evidenciada também a posição inferior da bicicleta no imaginário da população em relação aos outros modos de transporte, como os automóveis e a motocicleta, e à desvalorização da atividade de entregas. Nesse caso, foram contadas experiências nas quais outras pessoas sugeriram às entregadoras-ciclistas comprarem uma motocicleta ou buscarem outro trabalho. Os relatos inseridos na categoria, dessa forma, indicam as três frentes das relações de poder às quais estão submetidas as cicloentregadoras: como ciclistas, como mulheres e como entregadoras.

Em contrapartida, destacam-se, também, as declarações de quatro entrevistadas que relataram se sentirem mais respeitadas por serem mulheres fazendo entregas de bicicleta. Esse sentimento foi relatado tanto em relação a entregadores homens, por sentirem que são

mais bem recebidas do que eles, quanto em relação às próprias experiências como ciclistas fora da realização de entregas.

O trânsito foi a segunda categoria mais abordada pelas cicloentregadoras como gerador de insegurança. A maior parte dos medos motivados pelo trânsito se relacionou com a forma como as cidades são construídas, com o domínio dos automóveis e sua posição de superioridade, fazendo com que seja necessário para os ciclistas competirem por um espaço na via, que os usuários de automóveis consideram ser deles. Apesar disso, em parte das declarações, esse medo foi também relacionado com questões de gênero e com o reflexo das visões existentes na sociedade, tanto através do assédio quanto da violência no trânsito contra as mulheres, que, muitas vezes, são normalizadas e aceitas: *“É... acho que de trânsito, tem uma questão... do motorista ver uma mulher na bicicleta assim, né? Assim... do tanto que um homem se sente à vontade em... em violentar uma mulher, né?”* (Entrevista 6 – Ana).

Dez cicloentregadoras abordaram a hora do dia como aspecto que influencia a percepção de insegurança, tratando, em especial, de como a realização da atividade à noite trazia maior insegurança, em conformidade com o exposto por Ortiz Escalante (2017): as dicotomias público/privado e mulher/homem são intensificadas no período noturno. Apenas uma das participantes comentou sobre o dia da semana, afirmando que tinha medo de fazer entregas aos sábados, notadamente em ruas residenciais, por ficarem mais vazias. Essa percepção está relacionada à maior sensação de segurança fornecida por ruas ocupadas, dado que a presença de outros indivíduos gera a

impressão de que alguém poderá intervir caso seja necessário: *“De noite eu não me sentia tão segura, mas não era... pelos rapazes. Era pela natureza do serviço e porque à noite... né? A escuridão traz aí a galera que quer... né? Fazer coisas”* (Entrevista 1 – Joana).

A terceira categoria mais abordada, por 11 participantes, foi assalto/furto/roubo. Nela foram incluídas declarações relacionadas à insegurança de quererem mexer na bicicleta, a experiências de terem o equipamento e os produtos roubados. Nesse contexto, as participantes abordaram algumas medidas tomadas com o intuito de aumentar a segurança, como mudar a rota ou mesmo deixar de fazer a entrega. Para que isso seja possível, devem ser usados os mapas mentais, criados de maneira direta ou indireta a partir de experiências próprias, compartilhadas ou de preconcepções, que englobam lugares onde as mulheres se sentem, ou não, seguras para evitarem aqueles onde se sentem inseguras. De maneira relacionada, é analisado o potencial gerador de insegurança associado ao local da cidade. A categoria reuniu respostas relativas a locais que a entrevistada conhece, mas onde não se sente segura, e a locais que a fazem se sentir insegura por serem desconhecidos, não sendo possível prever as condições que serão experimentadas.

A infraestrutura foi abordada como influência na percepção de insegurança por seis entrevistadas. Um destaque inicial é dado às sensações relacionadas a andar de bicicleta em pontes e viadutos, abordadas por cicloentregadoras de Belo Horizonte e de São Paulo. Tal insegurança é diretamente relacionada à forma como as cidades são pensadas. Com foco nos automóveis e visando melhorar a sua mobilidade, intervenções específicas, como o alargamento de vias e a construção de viadutos, colocam

em risco usuários que utilizam outros modos de transporte (WRI Brasil, 2021). Esse modelo de planejamento urbano faz com que as diversas sensações de insegurança associadas a diferentes rotas e locais presentes nos mapas mentais femininos, por vezes, precisem ser comparadas para decidir qual opção é a menos insegura em cada circunstância: *“Tem essas questões todas, de ficar avaliando, qual que é o lugar mais seguro, né”* (Entrevista 2 – Deborah).

Relacionando os aspectos assédio e importunação sexual, trânsito, local e infraestrutura, destacam-se percepções abordadas acerca de insegurança nas ciclovias. Tais percepções corroboram o exposto por Harkot, Lemos e Santoro (2021): apesar de poderem contribuir para maior sensação de segurança, apenas a infraestrutura não é suficiente para a maior participação das mulheres no ciclismo. As ciclovias citadas pelas participantes neste estudo podem não atender às necessidades e às preferências das mulheres, como descrito na pesquisa de Garrard (2021), e, por conseguinte, não as fazerem superar os diferentes medos provenientes de questões sociais e culturais arraigadas, como exposto por Graystone, Mitra e Hess (2022). Destaca-se, assim, a necessidade de considerar, no planejamento ciclovitário, como a infraestrutura pode influenciar a percepção de segurança das mulheres:

E ainda pego [ciclovias na cidade de São Paulo], tipo contra a minha vontade, mas o medo é muito grande, sabe? Não, é, ninguém tá nem aí, tipo, poxa, se eu tô na... se eu tô na ciclovias, eu corro o risco de ser assaltada ou estuprada, se eu tô na avenida, corro o risco de perder a vida com atropelamento, de uma pessoa que não está nem aí, ela só quer saber se ela tá certa e eu tô errada, e ela vai passar por cima de mim pra provar que tá certo. Porque meu, a vida hoje em dia não vale nada, parece, sabe? (Entrevista 8 – Renata)

Ainda com o intuito de analisar como as relações de poder influenciam nas experiências das cicloentregadoras, outros aspectos da relação entre gênero e ciclogística foram analisados. Oito participantes expuseram como dificultadores do exercício de cicloentregas por mulheres aspectos relacionados a banheiro e ciclo menstrual. As respostas compreendidas nessa categoria corroboram a pesquisa de Ferguson (2016) a respeito das condições de desvantagem às quais são submetidas as cicloentregadoras em função do (limitado) acesso às instalações sanitárias, também considerando os efeitos do ciclo menstrual, tanto no uso do banheiro quanto no desenvolvimento da atividade. Entretanto, Laura destacou que, para ela, este não é um dificultador, apenas necessitando um planejamento por parte da cicloentregadora.

A maior quantidade de homens na atividade de entregas do que de mulheres foi abordada espontaneamente por sete participantes, observação que corrobora a análise de Soares Araújo e Pereira (2021), compreendendo ser uma atividade predominantemente masculina, e os resultados das pesquisas da Aliança Bike (2019), do Labmob e Aliança Bike (2020) e da Fundación Mapfre e Labmob (2022): “[...] *não é normal você ver mulheres fazendo entregas, assim, é muito menos mulheres, né, do que homens, uma profissão muito mais comum de homens fazendo*” (Entrevista 8 – Renata).

Seis cicloentregadoras discutiram aspectos físicos da mulher e sua relação com o trabalho de entregas por bicicleta. Apesar de parte delas ter discorrido sobre a maior força física do corpo masculino, outra abordou a maneira como isso não é um impeditivo para que realize cicloentregas, sendo possível fazerem tudo

o que os homens fazem, tanto em relação ao peso quanto à distância, sendo o maior problema o machismo. Para duas entregadoras-ciclistas, essa discussão está mais relacionada com aspectos socioculturais do que com a maior aptidão física (ou não) por parte das mulheres.

Não, eu acho que, no geral, pra mulher, é isso... Já é mais difícil, por questões mais profundas também, né? É, homem geralmente já é estimulado a, a fazer mais coisas com o corpo [...]. Pra mim já foi um trem “nossa, eu tô me colocando em perigo, tô insegura”. Então é um... uma coisa a dar atenção mesmo, porque eu acho que pra mulher é mais difícil andar de bicicleta no geral, e trabalhar de bicicleta mais ainda, né. (Entrevista 2 – Deborah)

Ao analisar a relação das mulheres com a bicicleta de uma forma mais complexa, para além de uma aptidão física ou não, ponderando que a maneira como os homens utilizam a bicicleta está relacionada ao estímulo que receberam desde a infância – enquanto muitas das mulheres, apesar de começarem a utilizá-la na infância, são de diversas formas desestimuladas ao longo da vida –, os depoimentos se relacionaram com as análises de Young (1980). A autora observou que o comportamento de cada gênero em atividades que necessitam do movimento e do envolvimento do corpo extrapola diferenças biológicas e se relaciona com a posição das mulheres nas sociedades patriarcais e machistas. No contexto do ciclismo, as imposições e desestímulos exercidos sobre as mulheres podem ser relacionados também ao caráter público da atividade. Isso foi motivo de crítica desde os primórdios do uso da bicicleta como se conhece hoje (Fleming, 2015) e permanece presente na sociedade em função dos papéis e dos espaços atribuídos às mulheres,

bem como pela domesticação dos corpos femininos (Harkot, 2019). *“Eu acho que... ser ciclista e ser mulher assim, eu acho que tem o desafio na cidade. É... tem um... não sei, acho que tem um esforço a mais assim, sabe, pra gente estar na rua”* (Entrevista 6 – Ana).

Tais declarações novamente evidenciam que o aumento da participação das mulheres no ciclismo, seja por lazer, para deslocamento ou como ferramenta de trabalho, não é simples e envolve aspectos sociais e relações de poder aos quais estão sujeitas. Portanto, são necessárias profundas mudanças culturais e sociais, atingindo questões arraigadas nos indivíduos e nas sociedades.

Para além de analisar as motivações das entregadoras-ciclistas entrevistadas para que usassem a bicicleta e se inserissem na ciclogística, foram analisadas as motivações para que saíssem ou questionassem a saída. A saúde foi a motivação abordada pelo maior número de cicloentregadoras, sendo mencionada em seis entrevistas, englobando tanto aspectos físicos quanto mentais. Destaca-se que essa categoria foi citada também como motivadora e vantajosa para a ciclogística em função da possibilidade de conciliar a realização de exercício físico com o ganho financeiro. Entretanto, as participantes abordaram que, muitas vezes, essa é uma visão romantizada da atividade, que não condiz com a realidade em sua totalidade. Segundo as entrevistadas, a relação entre a saúde e as cicloentregas é complexa, e envolve diversos fatores, como: se a utilização da bicicleta para entregas é, ou não, uma escolha; a necessidade de condicionamento físico; a demanda física da atividade; a necessidade de transportar grandes cargas; a necessidade de alimentação balanceada em função do gasto

energético, que, muitas vezes, não é possível devido ao formato do trabalho; as longas distâncias, entre outros.

Assim, a identificação, pelas entregadoras-ciclistas, da saúde como um motivador para o abandono da cicloentrega evidencia a insalubridade do exercício da atividade a longo prazo e a romantização, não raro, atribuída a conciliar o retorno financeiro com a prática de atividades físicas:

É, eu fiquei um... exaurida, né? [...] Mas depois comecei a cansar, não tinha... É... pique pra fazer mais nada. Fim de semana ficava... quando eu saía assim... nossa, mal mal, porque, muito cansada. Não conseguia sair, não conseguia estudar, não conseguia fazer nada... (Entrevista 9 – Larissa)

A segunda categoria mais identificada como motivadora para sair ou questionar a saída para entregas foi a de percepções de insegurança, abordadas por cinco cicloentregadoras. Conforme abordado, tais sensações, apesar de poderem atingir todos os cicloentregadores, independentemente do gênero, são experimentadas de diversas maneiras e envolvem fatores diferentes para cada um, podendo, assim, serem mais restritivas e limitantes para as mulheres, o que restringe ainda mais sua participação na ciclogística. Dessa maneira, as declarações das entregadoras evidenciam o custo oculto gerado pelo medo: *“Bom, acho que pra mim essa [sentimento de insegurança] é a questão que mais me faz... É... pensar todos os dias se eu quero continuar”* (Entrevista 9 – Larissa).

Também abordado por cinco cicloentregadoras, o modelo de trabalho foi identificado como motivador para não mais realizar entregas de bicicleta. Foram citados, principalmente, aspectos relativos às plataformas de

micrologística e ao retorno financeiro. As discussões das entrevistadas expõem a precarização das atividades inseridas na uberização e a subordinação às empresas, que permanece existindo mesmo diante dos alardeados discursos sobre empreendedorismo e autonomia do indivíduo.

Considerações finais

Este artigo se propôs a apresentar a influência das relações de poder nas experiências de cicloentregadoras urbanas. Tais relações se conectam ao uso da bicicleta em cidades dominadas pelo automóvel, às relações de poder entre gêneros que determinam espaços que podem acessar e atividades que podem exercer e à realização de uma atividade instituída como masculina. Contudo, a distinção dessas modalidades não se oferece explicitamente, pois está imbricada em razões ideológicas que se retroalimentam, estando as cicloentregadoras, em geral, submetidas às três modalidades de exercício de relações de poder.

As entrevistas evidenciaram o aspecto provisório e complementar da atividade. Foi evidenciado, então, que as cicloentregas, usualmente, não chegam a configurar uma prática profissional a longo prazo, tendo em vista os limites econômicos, o desgaste físico, o modelo de trabalho e a coação psicológica ainda implicada nessa prática. Entretanto, ressalta-se que, apesar de muitas vezes provisória, as participantes evidenciaram que a atividade é capaz de proporcionar uma experiência de grande valor no que diz respeito ao empoderamento,

à liberdade, à autonomia, à destreza e à superação, sendo um potencial transformador da relação consigo mesmas, com os outros e com a cidade.

As relações de amizade também foram evidenciadas ao longo da pesquisa, tanto para começar a andar de bicicleta quanto para iniciar a atividade e se manter nela. A partir do referencial teórico e das entrevistas, foi discernido que essas relações podem exercer papel fundamental no enfrentamento do medo experimentado pelas mulheres no espaço público e no apoio à realização da atividade. Entretanto, destaca-se que foram entrevistadas neste estudo, majoritariamente, entregadoras-ciclistas que receberam demanda através de coletivos/cooperativas, o que pode ter influenciado os resultados obtidos acerca das experiências dessas mulheres e restringido o estudo, uma vez que os resultados encontrados com cicloentregadoras que recebem demanda por aplicativo talvez impliquem outros aspectos, não podendo as análises obtidas serem generalizadas para todas as trabalhadoras deste segmento. Nesse sentido, sugere-se a realização de estudos futuros, que considerem maior abrangência de formas de receber demanda, visando melhor e mais abrangente análise da atividade e uma comparação entre a viabilidade das diferentes formas.

Por fim, conclui-se que as dificuldades da cicloentrega não são restritas ao gênero, mas são intensificadas por ele. Esta conclusão é evidenciada nas análises das motivações para iniciarem a atividade, das percepções de insegurança, do difícil acesso ao banheiro (o que pode ser agravado pelo ciclo menstrual), da relação com aspectos físicos e das motivações

para abandonar a atividade. Contudo, o potencial transformador da atividade também é intensificado pelo gênero, em função de se comportar como resistência às relações de poder às quais estão submetidas as mulheres. Nessa

perspectiva, destaca-se a importância de continuar realizando estudos sobre o tema, incluindo entregadores e entregadoras-ciclistas para que a atividade possa, futuramente, ser viável para os que dela se ocupam.

[I] <https://orcid.org/0009-0007-0677-0304>

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, Programa de Pós-Graduação em Geotecnia e Transportes. Belo Horizonte, MG/Brasil.

luizavfleury@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7133-5033>

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, Departamento de Engenharia de Transportes e Geotecnia, Programa de Pós-Graduação em Geotecnia e Transportes, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Belo Horizonte, MG/Brasil.

leandro@etg.ufmg.br

Nota de agradecimento

Este trabalho foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Código de Financiamento 001).

Referências

- ABÍLIO, L. C. (2020). Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos Avançados*, v. 34, n. 98. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3498.008>.
- ALIANÇA BIKE (2019). Pesquisa de perfil dos entregadores ciclistas de aplicativo. Disponível em: <https://aliancabike.org.br/pesquisa-de-perfil-dos-entregadores-ciclistas-de-aplicativo/>. Acesso em: 21 ago 2021.
- ALTHEMAN, E. (2021). “Empreendedorismo de si no capitalismo de plataforma: um estudo com entregadores ciclistas em São Paulo”. In: CALLIL, V.; COSTANZO, D. (org.). *Desafio: estudos de mobilidade por bicicleta 4*. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap.
- ANDRADE, V.; BASTOS, P.; MARINO, F. (2023). “Cyclelogistics and uberization”. In: NOGUEIRA, M. A. F. (ed.). *Alternative (Im)Mobilities*. Londres, Routledge.
- BABB, C. (2021). “Making place in the car-dependent city”. In: MULLEY, C.; NELSON, J. D. (ed.). *Urban Form and Accessibility*. Amsterdã, Elsevier.
- BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo, Edições 70.
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional (2021). *Mobilidade por bicicleta*. Brasília, Editora IABS.
- BONHAM, J.; KOTH, B. (2022). “Walking, Cycling and Gendered Journeys of Working Lives”. In: WRIGHT, T.; BUDD, L.; ISON, S. (ed.) *Women, Work and Transport*. Bingley, Emerald Publishing Limited.
- BRASIL (2020). Decreto n. 10.329, de 28 de abril. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10329.htm. Acesso em: 16 ago 2021.
- CHERON, C.; SALVAGNI, J.; COLOMBY, R. K. (2022). “Homem só respeita homem”: quando o machismo invisibiliza duplamente o trabalho das entregadoras por plataformas. In: XLVI ENCONTRO DA ANPAD, 2022, on-line. *Anais eletrônicos [...]*. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2022, pp. 2177-2576. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/df308fd90635b28d82558cf580c73ed9.pdf>. Acesso em: 19 jan 2025.
- DUARTE, J. (2005). “Entrevista em profundidade”. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (ed.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo, Atlas.
- FERGUSON, J. M. (2016). Discreet to excrete in the concrete jungle: women bike messengers and their inventive urban strategies in three US cities. *Gender, Place & Culture*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/0966369X.2016.1263602>.
- FLEMING, J. E. (2015). The bicycle boom and women’s rights. *The Gettysburg Historical Journal*, v. 14, n. 3, pp. 13-26.
- FUNDACIÓN MAPFRE; LABMOB (2021). *Segurança viária e ciclológica: desafios e oportunidades no Brasil*. Disponível em: <https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/es/media/group/1113978.do>. Acesso em: 19 abr 2023.
- GARRARD, J. (2021). “Women and Cycling: Addressing the Gender Gap”. In: BUEHLER, R.; PUCHER, J. (ed.). *Cycling for sustainable cities*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

- GRAYSTONE, M.; MITRA, R.; HESS, P. M. (2022). Gendered perceptions of cycling safety and on-street bicycle infrastructure: bridging the gap. *Transportation Research Part D*, v. 105. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.trd.2022.103237>.
- GREED, C. H. (2006). Making the divided city whole: Maistreaming gender into planning in the United Kingdom. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 97, n. 3, pp. 267-280. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2006.00519.x>.
- HANSMANN, K. J.; GRABOW, M.; MCANDREWS, C. (2022). Health equity and active transportation: a scoping review of active transportation interventions and their impacts on health equity. *Journal of Transport & Health*, v. 25. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jth.2022.101346>.
- HANSON, S. (2010). Gender and mobility: new approaches for informing sustainability. *Gender, Place & Culture*, v. 17, n. 1, pp. 5-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/09663690903498225>.
- HARKOT, M. K. (2019). Mulheres e bicicletas em São Paulo: reflexões sobre gênero, mobilidade ativa e desigualdades no uso do espaço urbano. In: XVIII ENANPUR, Natal.
- HARKOT, M. K.; LEMOS, L. L.; SANTORO, P. F. (2021). "Can a safe cycling city be an inclusive cycling city? Findings on gendered cycling from São Paulo, Brazil". In: ZUEV, D.; PSARIKIDOU, K.; POPAN, C. (ed.). *Cycling Societies: Innovations, Inequalities and Governance*. Oxon; Nova York, Routledge.
- KENT, J. (2021). "Transport, access, and health". In: MULLEY, C.; NELSON, J. D. (ed.). *Urban form and accessibility*. Amsterdã, Elsevier.
- KERN, L. (2021). *Cidade feminista: a luta pelo espaço em um mundo desenhado por homens*. Rio de Janeiro, Oficina Raquel.
- LABMOB; ALIANÇA BIKE (2020). *Ciclogística no Brasil – Relatório técnico*. Disponível em: <https://bit.ly/3DbH49a>. Acesso em: 21 ago 2021.
- LEFEBVRE, H. (2011). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LEVY, C. (2013). Travel choice reframed: "deep distribution" and gender in urban transport. *Environment & Urbanization*, v. 25, n. 1, pp. 47-63. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247813477810>.
- LYRA, L. E. G. (2017). Por onde caminham as mulheres? Apontamentos sobre gênero e justiça socioespacial na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: 2nd LATIN AMERICA DIVISION CONFERENCE – Urbanisation in Latin America, São Paulo.
- MACÊDO, B. et al. (2020). Caracterização das diferenças no padrão de mobilidade de mulheres e homens em grandes cidades brasileiras. *Transportes*, v. 28, n. 4. DOI: <https://doi.org/10.14295/transportes.v28i4.2410>.
- MINARELLI, G. N. (2020). "Entrega por bicicleta em São Paulo: mercado, trabalho e práticas ciclísticas". In: CALLIL, V.; COSTANZO, D. (org.). *Desafio: estudos de mobilidade por bicicleta 3*. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap.
- MIZDRAK, A. et al. (2019). Potential of active transport to improve health, reduce healthcare costs, and reduce greenhouse gas emissions: a modelling study. *PLoS ONE*, v. 14, n. 7. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0219316>.
- MUXÍ MARTÍNEZ, Z.; CIOCOLETTO, A. (2009). Catalanian neighbourhood development law: the gender perspective as a planning tool. In: 4th INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL FORUM ON URBANISM (IFoU), pp. 1331-1338, Amsterdam.

- ORTIZ ESCALANTE, S. (2017). El lado nocturno de la vida cotidiana: un análisis feminista de la planificación urbana nocturna. *Kult-Ur*, v. 4, n. 7, pp. 55-78. DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/Kult-ur.2017.4.7.2>.
- RAVENSBERGEN, L.; BULIUNG, R.; LALIBERTÉ, N. (2019). Toward feminist geographies of cycling. *Geography Compass*. DOI: <https://doi.org/10.1111/gec3.12461>.
- RECK, Y. (2022). “Mulheres e cicloentregas: um estudo de caso sobre o coletivo Señoritas Courier”. In: CALLIL, V.; COSTANZO, D. (org.). *Desafio: estudos de mobilidade por bicicleta 5*. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebap.
- SCHLIWA, G.; ARMITAGE, R.; AZIZ, S.; EVANS, J.; RHOADES, J. (2015). Sustainable city logistics – Making cargo cycles viable for urban freight transport. *Research in Transportation Business & Management*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rtbm.2015.02.001>.
- SOARES, P. E.; ARAÚJO, A. C. M.; PEREIRA, E. F. S. F. (2021). A invisibilidade das entregadoras de aplicativo: a uberização como elemento de precarização da divisão sexual do trabalho. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 5. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n5-519>.
- SOTO VILLAGRÁN, P. (2017). Diferencias de género en la movilidad urbana. Las experiencias de viaje de mujeres en el Metro de la Ciudad de México. *Revista Transporte y Territorio*, n. 16, pp. 127-146. Disponível em: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/3606/3301>.
- STROOPE, J. (2021). Active transportation and social capital: The association between walking or biking for transportation and community participation. *Preventive Medicine*, v. 150. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2021.106666>.
- VALDIVIA, B. G. (2018). Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora. *Hábitat y Sociedad*, n. 11, pp. 65-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2018.i11.05>.
- VALENTINE, G. (1989). The Geography of Women’s Fear. *Area*, v. 21, n. 4, pp. 385-390.
- WRI Brasil (2021). *Ruas completas no Brasil: promovendo uma mudança de paradigma*. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/publicacoes/ruas-completas-no-brasil>. Acesso em: 5 abr 2023.
- YOUNG, I. M. (1980). Throwing like a girl: a phenomenology of feminine body comportment, motility, and spatiality. *Human Studies*, n. 3, pp. 137-156.

Texto recebido em 14/ago/2023

Texto aprovado em 3/nov/2023

Transport projects and urban conflict: resistance to formal planning in Fortaleza

Projetos de transportes e conflito urbano:
resistência ao planejamento formal em Fortaleza

Rebeca Froés de ASSIS [I]
Isabela Ribeiro de CASTRO [II]
Clarissa F. Sampaio FREITAS [III]

Abstract

Resistance to transport projects in residential areas has catalyzed various forms of protest since the 1960s. In contexts of informal urban development, such projects often threaten the stability of vulnerable groups, overlooking the needs and desires of low-income communities. This paper explores the concepts of urban conflict and conflictual planning, which encompass practices and actions that challenge formal planning, through an emblematic Brazilian case study – the Comunidades dos Trilhos, in the city of Fortaleza. The paper contributes to the debate on popular planning in the national context by analyzing distinct strategies and their influence on formal planning, considering factors that either enhance or mitigate their transformative potential.

Keywords: conflictual planning; insurgency; displacements; urban transport projects.

Resumo

A resistência a projetos de transporte em áreas residenciais tem catalisado diferentes manifestações desde os anos 1960. Em contextos de desenvolvimento urbano informal, tais projetos frequentemente ameaçam a permanência de grupos vulneráveis, relegando as necessidades e os desejos de comunidades de baixa renda. Neste artigo, as noções de conflito urbano e planejamento conflitual, que abrangem práticas e ações de contestação ao planejamento formal, são exploradas a partir de um emblemático estudo de caso brasileiro – o das Comunidades dos Trilhos, em Fortaleza. O artigo apresenta contribuições para o planejamento popular no contexto nacional na medida em que estratégias distintas são analisadas, assim como suas influências sobre o planejamento estatal, considerando os fatores que potencializam ou apaziguam seus poderes de transformação.

Palavras-chave: planejamento conflitual; insurgência; remoções; projetos urbanos de transportes.



Introduction

Discussions on the neoliberal city, shaped through explicit or veiled participation of the private sector in planning, governance, and management processes, gained prominence in the late 20th century with the proliferation of reflections on the financialization of the economy and society (Van der Zwan, 2014). At the core of this debate are the critical perspectives against the logic of the city as a commodity, produced to attract the market interests and stimulate the growth of profitable activities (Arantes, Vainer and Maricato, 2002). Although these discussions were initially driven by urban researchers and theorists from the Global North, it is worth noting that Latin American scholarship soon began to develop its own theories and critical reflections on the matter. By incorporating the region's specific experiences of urban space production and consumption, these contributions aim to avoid the reproduction of narratives and interpretations that fail to account for the distinct urban dynamics of the region (Shimbo and Rufino, 2019).

In Brazil, the debate around the concepts of financialization and neoliberalism have become increasingly recurrent in urban studies, particularly since the 2000s, when researchers began analyzing the impacts of practices such as privatizations and public-private partnerships (PPPs) on the territories of large metropolitan areas. To some extent, the dissemination of this debate in national scholarship was catalyzed by the way urban policy was regulated through the City Statute (Law n. 10.257/2001), as this legislation introduced, as one of its tools, a 'magic formula' to enable urban restructuring

projects, combining significant flexibilizations in urban regulation with the commercialization of financial assets called Certificates of Additional Construction Potential (Fix, 2004). In this context, as the first experiences of urban restructuring were promoted in association with this new framework of attributions, critiques of neoliberal planning began to mark its significance in the Brazilian academic debate. Cases of exclusionary urban practices have frequently been highlighted, with references to forced removals and gentrification processes as negative outputs (Fix, 2001).

In particular, after the first decade following the City Statute, discussions emerged on how neoliberal dynamics can, paradoxically, make use of the very citizenship and rights-based discourses to facilitate the maintenance of the hegemonic power of capital, aligning with international debates. By analyzing a series of contexts around the world, Miraftab (2009) documents that the adoption of a discourse encompassing social inclusion and participation in urban plans and projects can serve as a form of domination, aiming to appease previous conflicts. In this sense, Freitas (2019) argues that the incorporation of such a neoliberal strategy into formal planning practices, which is based on a fluid notion of inclusion, prevents the triggering of a real social transformation in Brazil, given that the current planning model has demonstrated a low capacity to expand the rights of the most vulnerable groups.

In this regard, arguments such as the scarcity or absence of planning policies have been increasingly losing relevance in the national critique. Instead, scholars acknowledge that, to some extent, the continued perpetuation of inequalities is more closely

linked to the fact that only the dominant groups tend to have influence and access to resources during the decision-making processes (Vainer et al., 2016). Stated differently, the needs of the most vulnerable groups are often relegated to the background in the political process. Thus, neoliberalism applied to the urban planning process can be interpreted as a mechanism that limits the manifestations of alterity within the prevailing social order (Magalhães, 2015). That is the reason why some urban theorists and activists advocate for popular planning practices that, by being contestatory and emancipatory, lead to the construction of alternative futures, destabilizing the dominant order (Friedmann, 1987; Miraftab, 2009; Sandercock, 1998).

The development of this paper is motivated by the understanding that, in contexts where participatory discourse is only used as a tool for camouflage, urban conflicts can be crucial in promoting better futures as they potentialize the rupture with this false perception of inclusive planning. Essentially, the resistance to the outcomes designed by the state symbolises the overcoming of the inertia of the dominated groups, as they rarely have prior organizational structure, meaning the collectivity of such groups are often conditioned to the imminence of conflicts, as well as to the triggering of action (Tanaka, 2017). Urban conflict, in this regard, has the potential to transform latent class struggles – which reflect the historical denial of the right to the city for marginalized groups – into powerful disputes, capable of generating social transformation through autonomous and collective actions.

In light of this, recognizing that investments in high-capacity transport have marked an intense phase of polarization and commodification of space in Brazil – including numerous attempts at evictions during preparations for the 2014 FIFA World Cup and the 2016 Olympic Games (Castro and Novaes, 2015; Rodrigues, 2015; Tanaka, 2017) – this paper aims to address the following questions: *in the national context, which practices of popular resistance have proven capable of influencing formal urban mobility planning? What factors enhance or appease the transformative power of these practices?* Broadly speaking, the framing of these questions acknowledges that transport projects often lead to urban conflicts, especially when they intersect with informal settlements, although their designs are typically justified based on concepts such as inclusion and social justice (Assis et al., 2024).

To answer these questions, we initially propose a brief discussion of popular planning, aiming to understand the key characteristics that have been attributed by international literature to insurgent practices of resistance and contestation. Next, we contextualize this discussion within Brazilian setting by recognizing the practices adopted by residents of the ‘Comunidades dos Trilhos’ (Fortaleza/BR) in response to the modernization of the metro-rail system, one of the projects carried out in the context of preparing the city for the 2014 World Cup games. In the sequence, through a comparative analysis among the 17 affected communities, we seek empirical evidence to support associations

between the types of practices adopted and their implications in the initial design of the project. To this end, we considered the influence of other factors such as location advantages and technical constraints. At the end of the paper, we provide final remarks and recommendations for future research.

Resistance and planning

Although contemporary, the interpretation of urban space as a 'stage for social struggles' has imprecise roots, as the records of the first urban conflicts, involving disputes between distinct social classes, coincide with the emergence of more complex population settlements. In any case, when seeking historical references regarding the influence of social movements on urban planning practices, the 1960s emerge as a significant milestone due to the several instances of popular opposition to urban projects in the North American context. Regardless of the differences in the scope of each project, these popular manifestations generally represented a response to the threats of eviction and demolition that were deemed as necessary to ensure the feasibility of these projects. From an intertwining of empirical experience and academic debate, the concept of *community planning* was developed to refer to confrontational and creative community-based actions aimed at developing alternative plans, following the example of the Alternative Plan for Cooper Square, completed in 1961 (Angotti, 2008).

As a planning practice, *community planning* sparked a broad academic debate on the city planning frameworks that were being carried out, considering their goals, methods and agents, as well as their scope and limitations, thereby driving the theorization of particular planning approaches. Advocacy, radical, transitional, transformative, and progressive planning are some of them, to name a few. Following the Cooper Square experience, for instance, Davidoff (1965) published the paper *Advocacy and pluralism in planning*, introducing the notion of *advocacy planning* as a state-led approach based on the evaluation of multiple plans that represented the interests of distinct groups. Hence, the connection between the terms 'advocacy' and 'pluralism'. The author argues that the debate over possible futures is limited when the public sector holds the monopoly on creation, as the potential of each group to express their own perspectives is tied to their creative autonomy.

Years later, as a particular type of community planning, Friedmann (1987) presents to us his theoretical elaboration of *radical planning*, describing it as a political practice, informed and guided by a theoretical construct of structural transformation. According to him, such structural transformation would occur through an epistemological break with the past. The radical planning would represent a connection between theory (scientific and technical knowledge) and practice, designed to foster social transformation, considering the course of emancipatory actions. Without focusing on urban planning per se, Friedmann

(ibid.) strengthened the critique of the rational-comprehensive planning approach, highlighting its role in perpetuating an elitist and centralized society.

Friedmann's understanding has been regarded by several authors in the urban studies field as a general framework from which it is possible to advance (Tanaka, 2017). As a result, new approaches - under labels such as transformative, insurgent, and conflictual planning - have broadened the debate on what constitutes a rupture with traditional city planning. Sandercock (1998, 1999), for example, expands the concept of radical planning to incorporate community practices that are not necessarily linked to the technical-professional domain. Similarly, Miraftab (2009) argues that community-based planning should not be defined by the presence of a specific actor (the planner), but rather by a set of insurgent practices that create their own terms of engagement.

The author questions the myth of including citizenship conditions in processes led by professionals external to the communities, whether through communicative practices or redistributive actions. In this sense, Miraftab (ibid.) advocates for radicalism through the concept of insurgency, understanding insurgent planning as a practice that seeks to respond to specific forms of domination, related to the neoliberal city, through counter-hegemonic, transgressive, and imaginative actions. Counter-hegemonic because these actions destabilize the dominant order;

transgressive because they aim to break spatial and temporal barriers, navigating across different spaces and political arenas (formal/informal); and imaginative in the sense that they confront the illusion of what the author calls 'TINA—There Is No Alternative,' thus encouraging the design of alternative futures.

In line with this theoretical advancement, Vainer introduces the concept of *conflictual planning* as a practice 'that conceives and activates urban conflictuality as the foundation, information, and dynamic upon which, and from which, policies, plans, and projects are constructed' (2010 apud Tanaka, 2017, p. 13). His elaboration arises from the apprehension that some urban social conflicts have given rise to new and autonomous organizations that seek pathways for political action, alongside pre-existing social movements.

This proposal, which is strongly based on the Brazilian experience,¹ differs from previous theories by emphasizing the importance of urban conflict as a driving and creative source for the construction of just and democratic cities (Vainer et al., 2016). The central idea is that in conflict situations, identities, projects, and collective and autonomous practices can be generated to challenge the dominant order. Thus, it represents a form of alternative planning that is essentially transformative and insurgent, as it can include counter-hegemonic and imaginative strategies, accepting the incorporation of the transgressive dimension, as defined by Miraftab (2009), in different ways.

That being said, as mentioned in the Introduction, this paper seeks to analyze community practices and strategies that can be associated with an understanding of conflictual urban planning, linking them to their capability to influence (or not) dominant planning in favor of dominated groups. To this end, in the next section, we use a case study that involved an urban conflict between a Brazilian Municipality, as the dominant agent, and 17 communities affected by a high-capacity transportation project.

Rail communities: theoretical and conceptual framework

During the second decade of the 21st century, numerous popular mobilizations were observed in several Brazilian metropolises, particularly in opposition to some urban projects aimed at promoting local and regional restructuring in preparation for mega-sporting events. These efforts were strongly anchored in developmentalist discourses mixed with neoliberal rationality (Iacovini, 2017). Many of them involved improvements in both urban mobility and accessibility (potentially linked to benefits such as reduced travel times and/or enhanced access to different urban activities – work, education, shopping, leisure, etc). In this context, emblematic cases of conflictual planning gained strength and notoriety in both the media and academic communities. The primary reason for this was the evident contradictions in the discourses of legitimation (and persuasion) surrounding urban redevelopment plans and/or isolated high-capacity transportation projects.

Notable examples include: the case of the Arroio Pavuna community, threatened by the construction of the ‘Transcarioca’ Bus Rapid Transit (BRT) corridor in Rio de Janeiro; the case of the Saramandaia neighborhood, threatened by the implementation of the ‘Via Expressa Linha Viva’ in Salvador; and the case of the ‘Comunidades dos Trilhos’ where the threat of multiple evictions is linked to the implementation of the Light Rail Vehicle (LRV) in the city of Fortaleza (Tanaka, 2017). As mentioned in the Introduction, this paper focuses particularly on the LRV case, with the argument that it enables the comparison of different strategies, organization levels, and forms of articulation. Thus, the different approaches undertaken by the 17 affected communities seem suitable to help us address the first research question presented in the Introduction (Which practices of popular resistance have proven capable of influencing formal urban mobility planning?).

We also believe that the choice to consider communities located in the same city may be beneficial both in methodological and phenomenological terms. First, because it seems to favor the development of a less biased investigation, as it is based on the same geopolitical context and, in this case, the same conflict trigger. Secondly, we argue that the socio-spatial differences observed within the same territory may facilitate the identification of factors and attributes that may have either enhanced or mitigated the intended transformative power, which is the focus of the second research question presented in the Introduction (What factors enhance or appease the transformative power of these practices?).

Establishing the conflict: mobility, informality, evictions

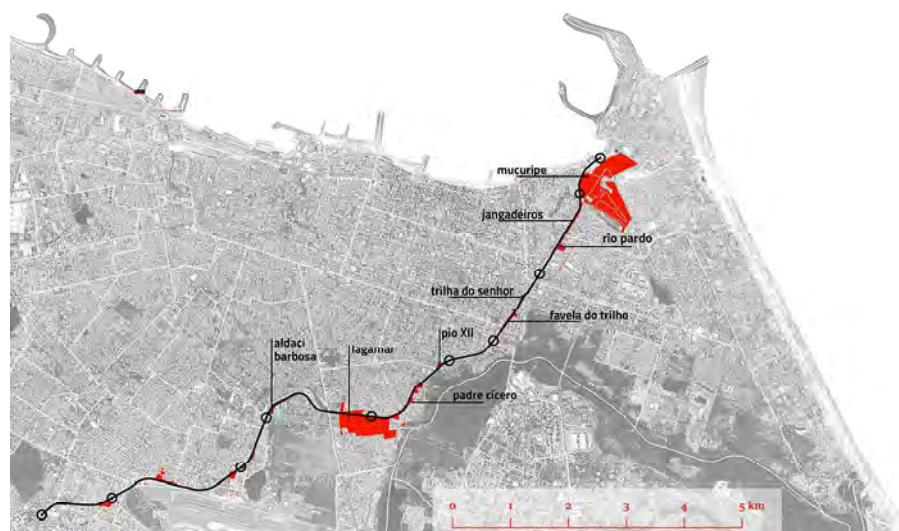
In Brazil, the approach to the 2014 World Cup, and later the 2016 Olympic Games, resulted in the materialization of various projects and initiatives in each of the 12 host cities. The preparation for these events was characterized by public investments in urban mobility and accessibility infrastructure, including BRT, LRV, metro stations, and surrounding roadworks near the competition arenas. While several sectors of society criticized the substantial investments, a smaller group, mainly consisting of academics and social movements, highlighted the negative impacts of these projects on vulnerable groups, with an emphasis on the communities and informal settlements that were partially or totally within the intervention areas (Castro and Novaes, 2015). Overall, the accounts from these groups support the existence of an intersection between forced displacement and urban informality in highly unequal cities (Assis et al., 2024).

17 communities in Fortaleza, occupying land along the city's former railway system, shared this experience. At the time, some

spatial fragments of these communities were deemed necessary for the implementation of the Parangaba-Mucuripe tram line. According to the initial proposal, drawn up and presented by the Ceará State Government, the project's solutions depended on relocating a significant number of families along its 12.7 km axis, which included nine stations and passed through 16 neighborhoods. The communities threatened by the implementation of the project were spatially located from the upper end of the branch, in the coastal and hotel zone of the municipality (the Mucuripe region, close to the main centrality of the city), to its other limit, in the Parangaba neighborhood (an intensely busy region, due to the presence of various shops and services, located in a transition strip between the central area of the city and the peripheral zones) (Figure 1).

In Fortaleza, the LRV axis connects neighborhoods predominantly inhabited by middle- and high-income families. As highlighted by Iacovini (2017), the domain area of the old Parangaba-Mucuripe Railway used to mark the limit of the urbanized area of Fortaleza until the mid-1970s. However, over the last few decades, this axis has been transformed from an 'external frontier' to an 'internal frontier,' with

Figure 1 – Distribution of the Communities of the Tracks along the entire axis of the Parangaba-Mucuripe LRV line.



Source: Fernandes (2019).

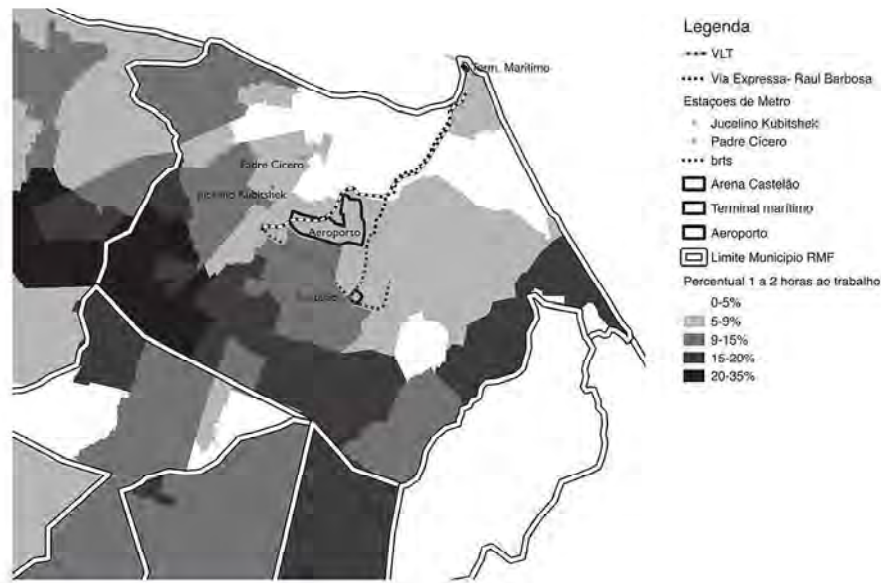
low-income settlements now situated between well-located, high-income neighborhoods. As shown in Figure 2, the population residing in the benefiting neighborhoods already experienced lower travel costs (in terms of travel time), which attenuates discussions about social justice, especially when aspects like the denial of the right to housing and the real benefits of accessibility are considered (Freitas, 2015). In other words, it cannot be argued that the implementation of these projects is aimed at reducing inequalities in urban mobility and accessibility, as the interventions, as shown in the map in Figure 2, do not even reach the

regions experiencing the most critical situations in terms of commuting times to work (Freitas, 2017; Pinheiro et al., 2015).

Moreover, it is worth noting that the connectivity of the LRV line with other transportation systems, also implemented under the so-called 'Copa Package,' suggests an intention to favor mobility between Arena Castelão and the city's main gateways (the airport and the maritime terminal).

Regarding the trigger of the conflict, according to Pinheiro et al. (2015), the investments that formed the so-called "Copa Project" were announced as early as June 2009,

Figure 2 – Fifa World Cup 2014 works superimposed on the regions of Fortaleza, categorized according to the average commute time to work



Source: Pinheiro et al. (2015) and Freitas (2017).

in a lecture given by representatives from the State Planning Secretariat. The author notes that the first institutional moments related to the project were characterized by the presentation of the proposal, and already highlighted one of the most striking aspects of the conflict: the lack of transparency in the availability of information from government bodies. In particular, the number of buildings affected was estimated by the residents of the communities, ranging from 7,000 to 2,700. In this context, it is worth noting that the public authorities, until then, held not only the monopoly of the creation but also the

control over information and decision-making regarding who would benefit or be negatively affected by the project, within an environment of uncertainty and vulnerability, both of which are associated with informal development contexts.

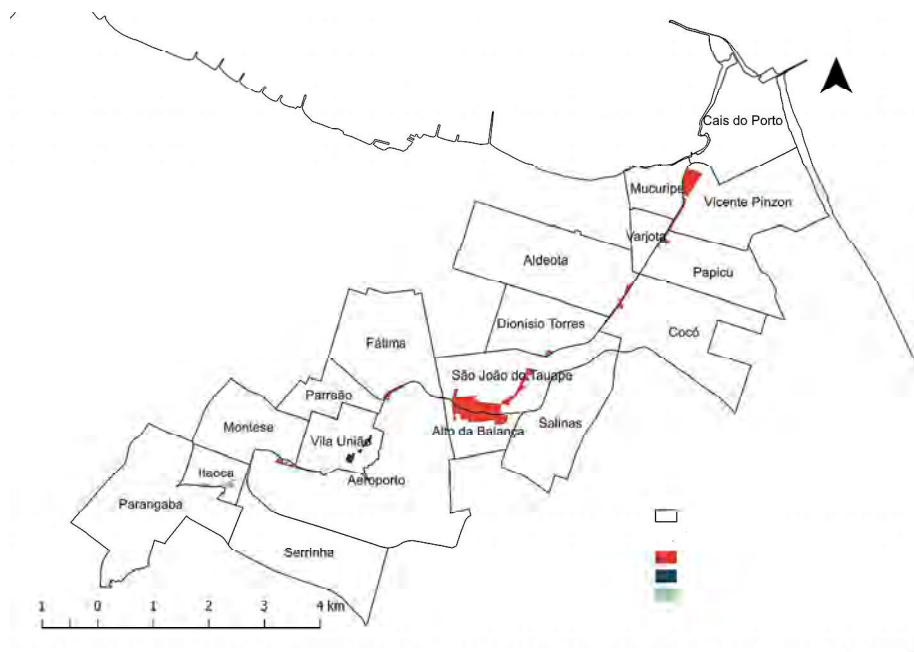
Moreover, it is important to highlight that the attempt at hegemonic control of the process was also observed during the communication with residents regarding the evictions. In general, this communication occurred through local news and, gradually, through official visits by teams hired by the

government to carry out the registration and demarcation of the properties that would be affected. On these occasions, many residents reported that the professionals tried to coerce and induce families into making disadvantageous agreements, exploiting their social vulnerabilities, and emphasizing in their speeches the lack of documents (such as certificates, property registrations, and deeds) that could guarantee the right to possession and ownership of the properties (Iacovini, 2017; Menezes, 2013). In this sense, there was an attempt at manipulation through the distortion and concealment of the rights and legal procedures ensured by the national urban policy itself.

Conflict Planning emerges from conflict

As mentioned before, 17 communities were affected by the LRV project in Fortaleza. However, of this total, Oliveira (2017) notes that there are no records of resistance manifestations from six communities, all located in lower- or middle-class neighborhoods, closer to the southwest end of the LRV axis (Figure 3), and therefore farther from the main centrality of the state capital. In these communities, residents reported that, despite their desire to resist, they ended up accepting the resettlement negotiations proposed by the

Figure 3 – Affected communities and their resistance



Source: Oliveira (2017).

State Government, as they did not know how to demand alternative solutions. In these cases, residents were relocated to the Residencial Cidade Jardim, more than 5 km away from their original residential location (ibid.).

Regarding the other affected communities, not only are there records of autonomous practices carried out in each locality, but it is also known that there was a genuine articulation among residents, as they organized around the Housing Defense Struggle Movement (MLDM). These communities include: Mucuripe, Jangadeiros, Rio Pardo, Trilha do Senhor, Dom Oscar Romero, São Vicente de Paula, João XXIII, Pio XII, Aldaci Barbosa, Lagamar, and Lauro Vieira Chaves. However, Oliveira (ibid.) notes that the forms of resistance to the project were not homogeneous across the territory, with strategies and levels of engagement, as well as articulation, varying significantly between communities.

This variation will be analyzed in the following section, which aims to identify both common strategies – i.e., those adopted by more than one community – and isolated strategies, associated with specific communities. The main goal is initially to understand to what extent the set of actions carried out by the communities can be framed as a Brazilian example of insurgent or conflictual planning, following the proposal by Vainer et al. (2016) presented earlier. To do so, a documentary and bibliographic research approach was used, based on reading theses, dissertations, articles, and book chapters. Next, we present a list of the identified strategies, emphasizing their common or particular character, and highlighting their

associations with the dimensions that were also previously outlined in the literature review section (counter-hegemony; transgression, imagination):

- *Resistance to the initial process of family registration and property surveys:* This practice was adopted by some communities, with the first recorded event linked to the Lauro Vieira Chaves community, where families resisted the registration and physical measurement procedures, and questioned the low compensation values (Iacovini, 2017). This practice is predominantly characterized as a counter-hegemonic strategy, as it represents an act of insurgency against a procedure established and carried out by a dominant power.

- *Intercommunity articulation:* This strategy was primarily adopted in the years 2010 and 2011 and it was led by certain communities with a history of community organization (such as Aldaci Barbosa, Trilha do Senhor, and Dom Oscar Romero). Reports by Iacovini (ibid.) indicate that the image of unity which was communicated to the externality was able to mask internal weaknesses, divisions, and disagreements. This articulation is predominantly characterized as a transgressive practice, as spatial boundaries were loosened around common interests and needs.

- *Creation, integration and articulation of/ with popular movements, as well as with public bodies, such as the Ceará State Public Prosecutor's Office and the Ceará State Public Defender's Office:* This practice involved residents from various communities and significantly contributed to bringing national

and even international attention to the case of forced removals from the Communities of the Tracks, given the context of the 2014 World Cup. Furthermore, in their respective fields, public agencies positively contributed to the cause. For instance, in 2013, the Public Prosecutor's Office requested the suspension of funding for the VLT project due to the lack of a resettlement plan for the families; the agency also ordered the suspension of house marking and family registration until the environmental licensing for the project was completed. The Public Defender's Office actively participated

in meetings with the communities, organized public hearings with the state government (mediating negotiations), and filed lawsuits and opened cases to defend the rights and interests of the communities (such as claims of adverse possession, attempts at land regularization, complaints about irregularities in the environmental evaluations,² requests for project information, etc.). Overall, this strategy is predominantly characterized as transgressive, as it allowed the communities to enter 'invited spaces' while bringing powerful institutions into 'invented spaces' (Miraftab, 2009).

Figure 4 – Protest against the evictions resulting from the VLT project
Movement of Struggle for Housing (MLDM) banner



Source: Viana, Mota, and Bodenmüller (2014).

Figure 5 – Representatives of the Trilha do Senhor Community taking part in demonstrations in political spaces

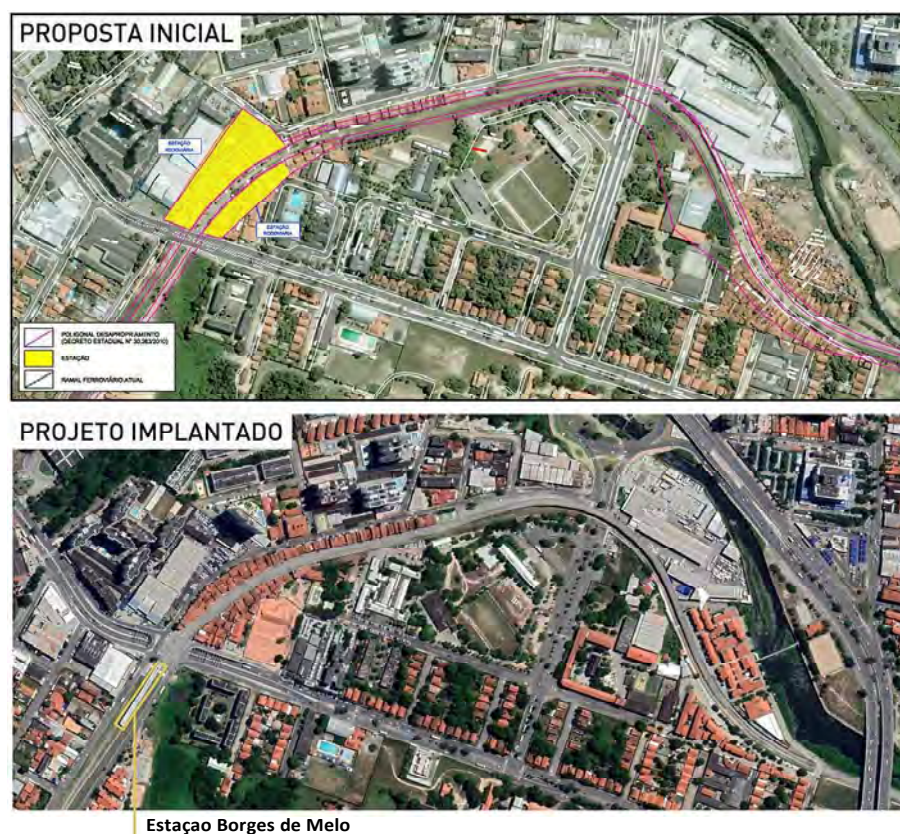


Source: Menezes (2013).

• *Questioning the technical details of the project and proposing alternative solutions:* these strategies were carried out in different ways by distinct communities. In general, questions were raised in the two types of spaces defined by Miraftab (2009), once again exemplifying the dimension of transgression. It is important to note that these questions addressed everything from the design of parallel tracks to the plots of land initially chosen for the stations, which often coincided with areas occupied by low-income households, even when other alternatives

were available. It is also important to consider that, in many cases, it was up to the communities themselves – assisted by external actors such as the model office of the Architecture and Urbanism Program at the Federal University of Ceará (UFC), Canto – to think of alternative solutions to minimize the losses. This practice predominantly touches upon the imaginative dimension of the insurgent planning process, where new realities are collectively conceived, allowing for effective route changes in projects derived from conventional planning.

Figure 6 – Example of successful interference in the original project, led by the Aldaci Barbosa Community, directly contributing to reducing the amount of removals originally planned



Source: Fernandes (2019).

• *Resistance to the presence of public officials during their visits:* a strategy observed in the Aldaci Barbosa and Jangadeiros communities during visits by the then Governor, held on the nights of August 2, 2011, and April 10, 2013, respectively. There was strong resistance to his presence in the area (from residents of the visited communities, as well as from other communities and supporters), with the claim that the awaited negotiations should take place

in public, in community centers, not privately, from house to house; and that the Governor had failed to attend certain previously scheduled meetings. Amid boos and much resistance, he was "expelled" from the communities during both visits, according to reports in the national newspaper *O Globo* and the local newspaper *O Povo* (Cid..., 2013). This practice contributed to strengthening the integration within the visited communities and with other communities, and

can predominantly be identified as counter-hegemonic, as it represents resistance to the dominant power (the Governor of the State, who was accompanied by other representatives of power, such as the General Commander of the Military Police, the Chief of the Civil House of Ceará, and security personnel).

• *Use of media and offline design as tools to strengthen the community struggle:* Initiated in 2011 through audiovisual workshops promoted by the Popular Committee of the World Cup (in the communities Trilha do Senhor, Lauro Vieira Chaves, Aldaci Barbosa, and Caminho das Flores), the practice of using various media and design to strengthen and spread

the community struggle gained prominence, particularly in Lauro Vieira Chaves, where it can be identified as an individual practice. In this community, a blog was created (with a history of the struggle, notices, gallery, etc.); projects were developed with the support of Varal (Laboratory of Initiatives in Social Design at UFC); and the documentary *#COPAPARAQUEM? A comunidade que desviou o trem* (2014) was produced. This strategy is predominantly characterized as transgressive in that it spreads an alternative view of the events, different from the one told by the traditional media and other dominant sectors.

Figure 7 – Flyer produced by MLDM

PROCURA-SE

Casa em área valorizada de Fortaleza, com 3 quartos, 2 banheiros, sala, cozinha, varanda, área de serviço e quintal. Próximo a escola, creche, terminal de ônibus, posto de saúde e hospital. Que tenha infraestrutura de saneamento, coleta de lixo e iluminação pública. Paga-se entre 2 mil e 16 mil reais.

Quem souber, por favor informe à Dona Mariazinha e às demais 2500 famílias que moram nas Comunidades do Trilho, que estão sendo expulsas pelo governador Cid Gomes e pela prefeita Luizianne Lins, para que no local de suas residências seja construído um trenzinho (VLT) para os turistas que vêm pra Copa da FIFA 2014.

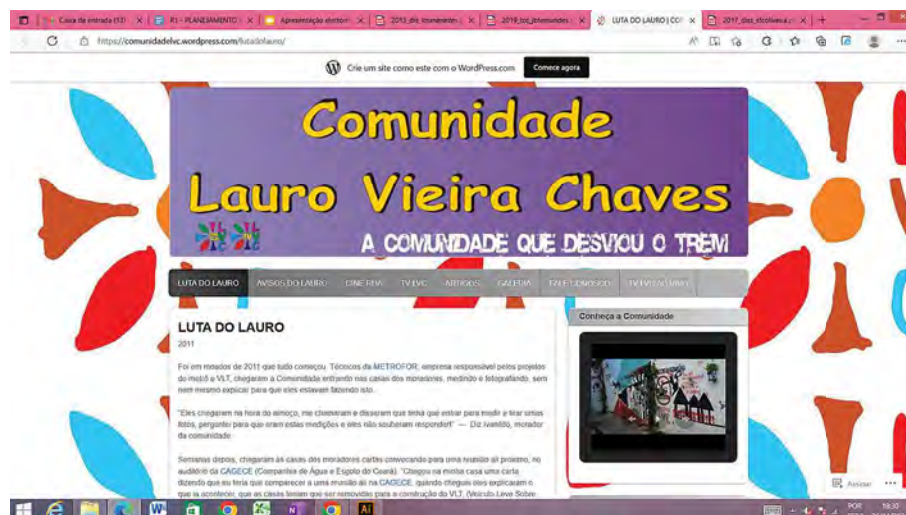
Movimento de Luta em Defesa da Moradia – MLDM
Contra as remoções da Copa!!!

ALUGUELO SOCIAL

PROCURA-SE

Source: Pinheiro (2015).

Figure 8 – Lauro Vieira Chaves Community website



Source: Lauro Vieira Chaves Community (Matos, n.d.).

• *Publication of the “Open Letter to the People of Fortaleza”*: an isolated practice carried out by the Trilha do Senhor Community in 2010. The presentation of the letter contributed simultaneously to several objectives: the dissemination of the community’s struggle regarding the right to remain in the original location; the consolidation of the idea of community unity around converging issues, emphasizing their knowledge of their rights; and the denunciation of the violence perpetrated by the public authorities against these families. Predominantly, this strategy can also be characterized as transgressive, as it, like the previously detailed practice, represents an attempt to bring an alternative version of the facts to the public’s attention, distinct from the narrative propagated by dominant media (Menezes, 2013).

Conflictual planning: resistance, achievements and losses

As previously mentioned, among the insurgent strategies mapped, we identified both practices that were carried out collectively and actions that were played individually, which means they were adopted only by specific communities. In this section, we aim to relate the forms of engagement and popular resistance (inherent to each community or group) to their influences on the design of the project. In this analysis, we also took into account other factors that may interfere with the achievements, such as technical obstacles and differences in location (an aspect that could make the communities’ removal processes more or less attractive from a market perspective).

It is important to note that there is limited information analyzing the actions carried out by the communities individually. Most studies and analyses focus on the case of Fortaleza as a collective movement, documenting the struggle and resistance of the "Comunidades dos Trilhos" – in the plural. As previously mentioned, not all affected communities are referenced in technical and academic materials, which justifies the absence of some of them in the analysis. This is the case of the following communities: Caminho das Flores, Travessa Livino de Carvalho, Livreiro Gualter, Comunidade do Carvão, and two unnamed communities.

Chart 1 presents all the disaggregated information related to each community (Câmara, Freitas, and Rufino, 2019; Freitas, 2015; Iacovini, 2017; Menezes, 2013; Oliveira, 2017; Pinheiro, 2015; Queiroz, 2020; Rocha, 2014; Viana, 2015). In this chart, the communities are ordered to highlight their distance from the Centro and Aldeota neighborhoods, which represent the city's main central areas, where most of Fortaleza's jobs are concentrated. From this perspective, the communities are listed in descending order based on their distances. This ordering criterion was chosen to facilitate the incorporation of the spatial dimension into the analysis, particularly through the notion of locational advantages (Harvey, 2019; Villaça, 2001), represented here by proximity to urban activities.

As can be observed, collective actions include integration with popular movements and public agencies, participation in formal

spaces (such as public hearings), as well as engagement in invented spaces (such as protests). These actions were closely interconnected, as participation in both invited and invented spaces (Miraftab, 2009) occurred in an articulated way, fostering the integration of community groups from different backgrounds, as well as their collaboration with other organizations involved in the struggle against evictions, such as the Fortaleza Popular Committee for the World Cup.³

In this context of articulated community struggle, it is noteworthy to highlight the low – or even absent – visibility of the last three communities listed in Chart 1, all located in more remote areas. The case of these three communities (Comunidade do Carvão, Livreiro Gualter, and Caminho das Flores) drew our attention because, when comparing their locational attributes, levels of engagement, and the outcomes achieved, we observed something quite intriguing: despite their limited engagement, significant changes were achieved, comparing the original and final versions of the project. It is also worth noting that these communities shared the characteristic of having smaller populations compared to the others. In contrast, regarding the areas occupied by the first six communities listed – those that would be more attractive from a spatial location perspective – there is no evidence of direct influence on the original project.

In some cases, the efforts made by communities incorporated the imaginative dimension proposed by Miraftab (2009) through

the presentation of alternative solutions. This was the case for the communities of Trilha do Senhor, João XXIII, Lagamar, Aldaci Barbosa, and Lauro Vieira Chaves. This community also adopted a distinct strategy, incorporating technical knowledge into popular discourse by advocating for the resettlement of displaced families in a nearby Special Zone of Social Interest⁴ (ZEIS). Among the five communities mentioned, three achieved significant gains, particularly regarding the reduction of evictions originally planned in the State Government's project. Besides that, both Aldaci Barbosa and Lauro Vieira Chaves communities – two of the most active in the struggle – secured a commitment from the state government to build social housing complexes near their original areas⁵ to relocate the families that were unable to remain.

According to the documentary and bibliographic research conducted, The Trilha do Senhor community was one of the most affected in terms of losses, despite its strong involvement with the MLDM, the formulation of alternatives to the imposed evictions, and the active participation in protests, public hearings, and meetings with government representatives. Among the communities analyzed, Trilha do Senhor has the best locational advantages, and its surroundings were benefited by other infrastructure projects beyond the Light Rail Transit (VLT) – for example, a tunnel on the Padre Antônio Tomás Avenue. In this sense, the

evictions in this community served to facilitate multiple changes in the built environment. This combination contributed to limiting the influence of the community's efforts in securing substantial gains, especially regarding the permanence of former residents.

Both the Trilha do Senhor and Lauro Vieira Chaves communities stand out for having explored communication channels and tools to expand and strengthen their struggles against evictions and displacements. In doing so, they transcended their territorial boundaries, reaching not only residents of other neighborhoods in Fortaleza but also the international community, at a time when World Cup host cities were receiving significant media attention due to protests and movements opposing the mega-event.⁶ In addition to creating blogs and publishing open letters, as indicated in Chart 1, the participation of families and residents in documentaries and interviews highlights the relevance and impact of their cause.

At the national level, the development of the *Dossier on Communities Threatened by Evictions Due to World Cup Works in Fortaleza (CE)* also contributed to raising awareness of the issue (Tanaka, 2017). Following the example of other cities, residents from the 12 most organized communities chose to draft the document's outline, entrusting much of the content to the Laboratory of Public Policy Studies (LEPP/UFC), which was responsible for consolidating the dossier.

Chart 1 – Resistance practices and their developments

(To be continued)

Communities ordered according to proximity to the center	Resistance practices*												Influence on the project and other achievements
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	
1. Trilha do Senhor (Aldeota neighborhood)	X	X	X	X	X	—	—	—	—	—	—	X	*Despite extensive documentary and bibliographic research, we found no records of direct influences (achievements) on the original project, specifically related to this community.
2. Dom Oscar Romero (Aldeota neighborhood)	X	X	X	—	X	—	—	—	—	—	—	—	*Despite extensive documentary and bibliographic research, we found no records of direct influences (achievements) on the original project, specifically related to this community.
3. Rio Pardo (Papicu neighborhood)	X	X	X	—	X	—	—	—	—	—	—	—	*Despite extensive documentary and bibliographic research, we found no records of direct influences (achievements) on the original project, specifically related to this community.
2. Jangadeiros (Vicente Pinzón neighborhood)	X	X	X	—	X	X	—	—	—	—	—	—	*Despite extensive documentary and bibliographical research, we found no records of direct influences (achievements) on the original project, specifically related to this community.
3. Mucuripe (Vicente Pinzón neighborhood)	X	X	X	—	X	—	—	—	—	—	—	—	*Despite extensive documentary and bibliographic research, we found no records of direct influences (achievements) on the original project, specifically related to this community.
4. São Vicente de Paula (Aldeota and Dionísio Torres neighborhoods)	X	X	X	—	X	—	—	—	—	—	—	—	*Despite extensive documentary and bibliographical research, we found no records of direct influences (achievements) on the original project, specifically related to this community.
5. João XXIII (Dionísio Torres neighborhood)	X	X	X	—	X	—	—	—	—	—	—	—	- With the change in location planned for one of the stations, the number of expropriations was reduced to 10 buildings; - At the same time, the community managed to get the compensation processes recognized by decree (State Law 15.194, July 19, 2012) and the social rent increased from R\$200.00 to R\$400.00.).
6. Pio XII (São João do Tauape neighborhood)	X	X	X	—	X	—	—	—	—	—	—	—	*Despite extensive documentary and bibliographical research, we found no records of direct influences (achievements) on the original project, specifically related to this community.
7. Lagamar (São João do Tauape neighborhood)	X	X	X	X	X	—	—	—	—	—	—	—	- The number of expropriations has decreased (it was not possible to find records of the number of reductions); - At the same time, the community has managed to raise social rent grants while they await the resettlement promised by the state.

Chart 1 – Resistance practices and their developments

Conclusion

Communities ordered according to proximity to the center	Resistance practices*												Influence on the project and other achievements
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	
8. Aldaci Barbosa (Fatima neighborhood)	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	- With the change in location of the Borges de Melo Bus Station, the number of expropriations was reduced (from 250, only 20 buildings were removed); - At the same time, the state government has pledged to build a housing complex nearby.
9. Lauro Vieira Chaves (Montese neighborhood)	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	- With the change in the VLT route, the number of expropriations fell from 203 to 53 buildings; - At the same time, the state government undertook to build a housing complex on land located in the identified ZEIS.
10. Comunidade do Carvão (Vila União neighborhood)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- Com a mudança no traçado do VLT, os 300 imóveis que seriam desapropriados permaneceram.
11. Livreiro Gualter (Vila União neighborhood)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- With the change in the station's planned location, 100 buildings were relocated
12. Caminho das Flores (Itaoca neighborhood)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	- With the change in location planned for one of the stations, the number of expropriations was reduced (it was not possible to find records of the number of reductions); - At the same time, the community managed to get the social rent increased from R\$200.00 to R\$400.00.

***LEGENDA**

- A- Integration with popular movements and public agencies;
- B- Participation in formal spaces (such as public hearings);
- C- Engagement in invented spaces (such as protests);
- D- Presentation of alternatives;
- E- Publication of the "Open Letter to the People of Fortaleza" (transgression of barriers);
- F- Participation in the preparation of the Dossier;
- G- Reproduction of the resistance to the government's presence on the occasion of its visit;
- H- Resistance to physical registration;
- I- Internal actions to guarantee the unanimity of the resistance;
- J- Support in the formal discourse to strengthen the struggle (identification of empty ZEIS);
- K- Use of media to spread the struggle (creation of a blog);
- L- Residents' resistance to leaving the buildings.

Source: the authors.

Final remarks

Although the practice of formal urban planning in Brazil is regulated by a democratic and inclusive legal framework, Brazilian cities have not yet experienced the triggering of significant social transformations, which should imply the real expansion of rights for the most vulnerable groups (Freitas, 2019). In fact, there has been a reproduction of socio-spatial inequalities, not only due to the neglect of the non-hegemonic groups' needs in political processes (Vainer et al., 2016), but also because of the implementation of contradictory urban projects, which have negative implications for these groups (Freitas, 2017). Despite that, in this paper such projects are interpreted as drivers of community engagement, since, by establishing conflicts between dominant and dominated groups, they disrupt the sense of inclusion and citizenship that veils the exclusionary dynamics of urban space production (Miraftab, 2019).

The concept of conflictual planning thus emerges to designate a type of community planning that is recurrent in the Brazilian context (Tanaka, 2017; Vainer et al., 2016). The terminology highlights the role of the urban conflict and encompasses aspects aligned with the international scholarship. The conflictual planning is a counter-hegemonic form of planning by nature; and transgressive and imaginative by necessity. In light of this, in this paper we tried to explore how contestatory practices unfold in the Brazilian territory, analyzing the capacity these practices have to produce alternative futures, in contrast to technocratic planning. Additionally, we examined the existence of other factors that may enhance or suppress this capacity,

such as locational advantages and technical justifications related to both the specifics of the projects and legal impediments or other types of constraints, such as relief and topography.

For this, we chose the Trilha do Senhor community to undertake a case study. The selection of this community was based on the diversity it encompasses, involving communities with distinct levels of engagement and characteristics. In this regard, although our results do not allow us to establish a direct association between the advancements achieved and the level of community engagement, all the documents and publications analyzed highlight the articulation among the 17 communities as one of the most important aspects contributing to the transformations achieved. The main reason for this is that, despite the gains and losses not being homogeneous across all the communities, the transgressive movements of integration, cohesion, and unity are described as key factors for the achievements, particularly considering the promotion of engagement and the circulation of information they facilitated.

Overall, the investigation provided evidence that is highly relevant for strengthening urban popular struggles. Beyond the intra-community and inter-community articulation, it is also worth to mention the importance of strategies such as: (1) the presence of non-hegemonic groups in formal spaces (e.g., hearings); (2) the creation of invented spaces (e.g., protests); (3) the use of media to communicate the struggle, which facilitated the breaking of barriers, including geographical ones; (4) the integration with popular movements and public agencies; and (5) the closer relationship between communities and academic/public institutions. These last two strategies not only

helped the formulation and presentation of alternatives but also facilitated the incorporation of formal discourse into the struggle and the access to information, particularly regarding the right to housing.

That said, we recognize that it would be naive to analyze only the practices themselves, detached from the spatial and temporal context in which the cases unfold. In some instances, the insurgent strategies adopted by different communities, despite being quite similar, lead to distinct outcomes. One possible explanation is that the market context in which each one is inserted can be decisive for decision-making. The cases of Aldaci Barbosa, Lauro Vieira Chaves, and Trilha do Senhor communities illustrate this logic. All three communities played significant roles in the struggle against the evictions caused by the implementation of the light rail transit (VLT). However, as previously detailed, while the first two achieved relevant gains, Trilha do Senhor (the only one among the three threatened by more than one urban mobility project simultaneously) was the one that suffered the most from the evictions.

In general, the selected case also allows us to analyze how the tensions between the dominant power and socioeconomically vulnerable residents play out. What caught our attention were the achievements obtained by the two communities located in the Vila União neighborhood, which, according to Oliveira (2017), did not present any resistance. However, in both communities, there are documentary and bibliographic records indicating that the evictions initially planned

in the project were reduced. Meanwhile, communities like Trilha do Senhor, despite their multiple attempts at resistance, did not achieve equivalent gains. Similarly, among the first six communities listed in Chart 1, no direct gains were identified concerning significant changes in the original VLT project. In this paper, we interpret these occurrences as attempts by the public authorities to make design alterations in areas less valued by the local real estate market, as a means of appeasing the conflict and easing relations.

While some communities (such as Aldaci Barbosa and Lauro Vieira Chaves) are extensively analyzed in official documents and publications, there are communities among the 17 directly affected by the project that are not mentioned by name, not even in the academic references used. We know of their existence through the data collected, as well as through the publication of maps, such as the one in Figure 3. In light of everything that has been presented, we believe that some questions can be formulated, based on our results, to guide future research. These questions are:

- In Brazil, to what extent is conflictual planning capable of disrupting the intentions of hegemonic groups? What socio-spatial contexts make the conduct of conflict favorable to dominated groups?
- To what extent do the notions of identity and social belonging influence struggles against exclusionary projects?
- From a national perspective, what has been the role of transport projects as drivers of urban conflict?

- Regarding transport projects that directly affect poor communities, what are the real benefits generated for the residents who remain? What results are produced for the displaced families, especially in terms of accessibility?

- How have ex-ante evaluations of these projects taken into account the gains and losses associated with each social group? How are removals and resettlements considered? How have these evaluations been debated at the local level?

- What are the pathways for truly participatory planning in the field of transport?

We believe that the answers to these questions are essential for the formulation of projects and policies that genuinely rely on principles of justice, equity, and social inclusion, taking into account not only the intended and estimated effects and outcomes, but primarily the effects and outcomes that occur throughout the entire planning process.

[I] <http://orcid.org/0000-0002-0065-0084>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes. Fortaleza, CE/Brasil.
rebeca@det.ufc.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6656-072X>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes. Fortaleza, CE/Brasil.
isabela@det.ufc.br

[III] <https://orcid.org/0000-0001-9268-5745>

Universidade Federal do Ceará, Instituto de Arquitetura, Urbanismo e Design, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design. Fortaleza, CE/Brasil.
clarissa@arquitetura.ufc.br

Notes

- (1) Cf. Freitas et al. (2021) and Tanaka (2017).
- (2) Environmental Impact study and report.
- (3) In 2011, the Popular Committee of Fortaleza's World Cup was established, with one of its main goals being the fight against evictions and the denunciation of rights violations related to the games. The Committee sought ways to engage with the residents and support their initiatives
- (4) It is an instrument provided for by the City Statute (Brazil, 2001), Law n. 10.257/2001, and the Participatory Master Plan of Fortaleza (2009), Law n. 062/2009. Its objectives are to designate land portions with vacant lots in areas equipped with adequate infrastructure, which are then used for the construction of social housing
- (5) It is worth mentioning that, while awaiting the completion of the promised housing complexes, residents displaced from these communities continue to receive social rent (<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/paywall-7.100?wall=0&ald=1.2096815>).
- (6) In this regard, it is worth highlighting the visit of urban planner Raquel Rolnik, at the time the United Nations (UN) Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, which took place on June 15, 2012, and June 16, 2012. On this occasion, the urban planner visited four of the communities threatened with removal by the VLT project. In addition to delivering strong speeches in favor of the right to the city for socioeconomically vulnerable populations, Rolnik also described the visits on her blog, turning it into a powerful tool for social advocacy.

References

- #COPAPARAQUEM? (2014). *A comunidade que desviou o trem. Produção de Nigéria Filmes*. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hi4G0jPpIA&t=627s>. Acesso em: 17 jan 2025.
- ANGOTTI, T. (2008). *New York for sale: community planning confronts global real estate*. Cambridge, The MIT Press.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- ASSIS, R. F. et al. (2024). Transport-induced gentrification in Latin America: An urban conflict arising from accessibility improvements. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, v. 134, DOI: 10.1016/j.trd.2024.104352. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1361920924003092?via%3Dihub>. Acesso em: 11 set 2024.
- BRUNO, E. (2011). *População reage à visita do governador Cid Gomes em Fortaleza*. Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/2011/08/cid-gomes-negocia-desapropriacao-de-moradores-em-fortaleza.html>. Acesso em: 25 mar 2023.

- CÂMARA, G.; FREITAS, C.; RUFINO, B. (2019). "Fortaleza: Informal Urbanization versus Modernization – Popular Resistance in Fortaleza, Brazil". In: ROCCO, R.; BALLEGOIJEN, J. van (org.). *The Routledge Handbook on Informal Urbanization*. Abingdon, Routledge.
- CASTRO, D. G.; NOVAES, P. R. (2015). "Copa do Mundo 2014 e os impactos no direito à moradia: uma análise das cidades-sede brasileiras". In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Brasil: os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, pp. 79-104. Rio de Janeiro, E-papers.
- CID Gomes vai à Comunidade Jangadeiro conversar com moradores (2013). *O Povo*. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2013/04/cid-gomes-vai-a-comunidade-jangadeiro-conversar-com-moradores-sobre-vl.html>. Acesso em: 25 mar 2023.
- #COPAPARAQUEM? A comunidade que desviou o trem. Produção de Nigéria Filmes (2014). Publicado pelo canal Nigéria Filmes. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hi4G0jPpIA&t=627s>. Acesso em: 6 mar 2025.
- DAVIDOFF, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 31, n. 4, pp. 331-338.
- FERNANDES, J. B. (2019). *Além do muro: a reação como caminho para desenhar uma solução*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- FIX, M. A. (2001). *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2004). "A 'fórmula mágica' da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo". In: SCHICCI, M. C.; BENFATTI, D. (org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro, PUC/Prourb.
- FREITAS, C. F. S. (2015). Megaeventos e informalidade urbana: o caso do Lagamar em Fortaleza. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16, Belo Horizonte. *Anais*. v. 16, n. 1, pp. 1-17.
- _____. (2017). Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. *Journal of Urban Affairs*, v. 39, n. 7, pp. 953-969. DOI: 10.1080/07352166.2017.1328974.
- _____. (2019). Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. *City*. Londres, v. 23, n. 3, pp. 285-305.
- FREITAS, C. S. et al. (2021). Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 1. DOI: 10.12957/rdc.2021.44166.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the public domain: from knowledge to action*. New Jersey, Princeton University Press.
- HARVEY, D. (2019). *Spaces of global capitalism: a theory of uneven geographical development*. Londres, Verso.
- IACOVINI, V. (2017). *Economia política das remoções forçadas urbanas: expropriação, espoliação e exploração na produção do espaço urbano (o caso da comunidade Aldaci Barbosa, Fortaleza/CE)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- MAGALHÃES, F. N. C. (2015). A dimensão simbólica na cidade neoliberal: notas sobre a construção de subjetividades na produção social do espaço do neoliberalismo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, pp. 11-23.
- MATOS, Gabriel (s.d.). *Luta do Lauro. Comunidade Lauro Vieira Chaves*. Disponível em: <https://comunidadevc.wordpress.com/lutadolauro/>. Acesso em: 25 mar 2023.
- MENEZES, L. B. S. (2013). *O circo é bem-sucedido mesmo se falta pão: avaliação do Veículo Leve sobre Trilhos na percepção da população atingida: Comunidade Trilha do Senhor*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28612>. Acesso em: 25 mar 2023.
- MIRAFETAB, F. (2009). Insurgent planning: situating radical planning in the Global South. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 32-50.
- OLIVEIRA, S. F. C. (2017). *Direito à cidade e a produção do espaço urbano: o Veículo Leve sobre Trilhos e a segregação urbana em Fortaleza*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- PINHEIRO, V. (2015). “A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do Projeto Copa em Fortaleza”. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R.; PINHEIRO, V. (org.). *Fortaleza: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Fortaleza, Expressão Gráfica Editora.
- PINHEIRO, V. et al. (2015). “Os impactos da Copa do Mundo da FIFA 2014 em Fortaleza”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Expressão Gráfica Editora.
- QUEIROZ, A. C. de L. (2020). *Mídia radical: design como estratégia de ação coletiva no contexto da população em situação de rua de Fortaleza*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- ROCHA, L. S. A. D. (2014). *Desocupações forçadas de Assentamentos Urbanos Informais em Fortaleza: o passado se reflete no contexto da Copa do Mundo de 2014 – Estudo sobre o caso das Comunidades dos Trilhos*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- RODRIGUES, J. C. (2015). “Mobilidade urbana nos megaeventos esportivos: panorama crítico das ações e projetos para a Copa do Mundo 2014”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. de Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, E-papers.
- SANDERCOCK, L. (1998). “Framing Insurgent Historiographies for Planning”. In: SANDERCOCK, L. (org.). *Making the Invisible Visible. A Multicultural Planning History*. Los Angeles, University of California Press.
- _____. (1999). *Planning’s Radical Project What’s the Pedagogy? In Progressive Planning Magazine*. Disponível em: <http://www.plannersnetwork.org/1999/01/plannings-radical-project-whats-the-pedagogy/>. Acesso em: mar 2023.
- SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (2019). *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- TANAKA, G. (2017). *“Planejar para lutar e lutar para planejar”: possibilidades e limites de planejamento alternativo*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- VAINER, C. et al (2016). "O plano popular da vila autódromo: uma experiência de planejamento conflitual". In: OLIVEIRA, F. L. de; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. (org.). *Planejamento e conflitos urbanos: experiências de luta*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- VIANA, L. de A. (2015). Copa do Mundo Fifa 2014 e os impactos na vida da população de baixa renda em Fortaleza-CE. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 345-373.
- VIANA, N.; MOTA, J.; BODENMÜLLER, L. (2024). *Cinco histórias de vitórias populares contra violações aos direitos à cidade, à moradia, ao trabalho, à cultura e ao esporte durante os preparativos da Copa*. Disponível em: <https://apublica.org/2014/02/legado-para-quem/>.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo/ Studio Nobel, São Paulo/Fapesp; Massachusetts/Lincoln Institute.
- VAN DER ZWAN, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, v. 12, n. 1, pp. 99-129.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author Rebeca Froés de Assis, email: rebeca@det.ufc.br

Received: August 15, 2023
Approved: November 23, 2023

Projetos de transportes e conflito urbano: resistência ao planejamento formal em Fortaleza

Transport projects and urban conflict: resistance to formal planning in Fortaleza

Rebeca Froés de ASSIS [I]
Isabela Ribeiro de CASTRO [II]
Clarissa F. Sampaio FREITAS [III]

Resumo

A resistência a projetos de transporte em áreas residenciais tem catalisado diferentes manifestações desde os anos 1960. Em contextos de desenvolvimento urbano informal, tais projetos frequentemente ameaçam a permanência de grupos vulneráveis, relegando as necessidades e os desejos de comunidades de baixa renda. Neste artigo, as noções de conflito urbano e planejamento conflitual, que abrangem práticas e ações de contestação ao planejamento formal, são exploradas a partir de um emblemático estudo de caso brasileiro – o das Comunidades dos Trilhos, em Fortaleza. O artigo apresenta contribuições para o planejamento popular no contexto nacional na medida em que estratégias distintas são analisadas, assim como suas influências sobre o planejamento estatal, considerando os fatores que potencializam ou apaziguam seus poderes de transformação.

Palavras-chave: planejamento conflitual; insurgência; remoções; projetos urbanos de transportes.

Abstract

Resistance to transport projects in residential areas has catalyzed various forms of protest since the 1960s. In contexts of informal urban development, such projects often threaten the stability of vulnerable groups, overlooking the needs and desires of low-income communities. This paper explores the concepts of urban conflict and conflictual planning, which encompass practices and actions that challenge formal planning, through an emblematic Brazilian case study – the Comunidades dos Trilhos, in the city of Fortaleza. The paper contributes to the debate on popular planning in the national context by analyzing distinct strategies and their influence on formal planning, considering factors that either enhance or mitigate their transformative potential.

Keywords: *conflictual planning; insurgency; displacements; urban transport projects.*



Introdução

As discussões sobre uma cidade eminentemente neoliberal, planejada com a participação explícita ou velada da iniciativa privada nos processos de gestão e governança, ganharam destaque no final do século XX, com a proliferação de reflexões sobre a financeirização da economia e da sociedade (Van der Zwan, 2014). No cerne desse debate, estão os posicionamentos críticos quanto à lógica da cidade-mercadoria, produzida para atrair os interesses do mercado e estimular o florescimento de atividades lucrativas (Arantes, Vainer e Maricato, 2002). Embora tais discussões tenham sido inicialmente impulsionadas por pesquisadores e teóricos urbanos do Norte Global, convém notar que a literatura latino-americana não tardou em desenvolver suas próprias teorias e reflexões críticas, partindo de suas experiências de produção e consumo do espaço urbano para evitar a reprodução de narrativas e interpretações pouco representativas, incapazes de contemplar as especificidades dessa região (Shimbo e Rufino, 2019).

No Brasil, os conceitos de financeirização e neoliberalismo passaram a se tornar cada vez mais recorrentes nos estudos urbanos, especialmente a partir dos anos 2000, quando os pesquisadores começaram a analisar os impactos de práticas como privatizações e parcerias público-privadas (PPPs) nos territórios das grandes metrópoles. Em parte, a proliferação dessas discussões na literatura nacional foi catalisada pela forma como a política urbana foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), já que este dispositivo trouxe como um de seus recursos a financeirização do desenvolvimento urbano, na escala local, a partir de uma “fórmula mágica” que combina a concessão de flexibilizações no regramento urbanístico e o

pagamento de contrapartidas financeiras (Fix, 2004). Nesse contexto, à medida que as primeiras experiências de reestruturação urbana iam sendo promovidas a partir de uma nova matriz de atribuições, as críticas ao planejamento neoliberal passaram a demarcar a sua importância na academia brasileira, com o apontamento tanto de remoções forçadas quanto de processos de gentrificação como exemplos de seus resultados negativos (Fix, 2001).

De modo particular, passada a primeira década pós-Estatuto, a literatura nacional passou a discutir sobre como as dinâmicas neoliberais podem, contraditoriamente, se valer dos próprios pressupostos e valores universais que justificam a participação do Estado, enquanto formulador e regulador das políticas públicas, para facilitar a manutenção do poder hegemônico do capital, unindo-se a discussões internacionais. Ao analisar uma série de contextos ao redor do mundo, Miraftab (2009) documenta que a adoção de um discurso de inclusão em planos e projetos urbanos pode servir como uma forma de dominação, com o objetivo de apaziguar conflitos anteriores. Nesse sentido, em Freitas (2019), existe a argumentação de que a incorporação de tal estratégia neoliberal à prática de planejamento formal, que se baseia em uma noção fluida de inclusão, impede o desencadeamento de uma real transformação social no Brasil, considerando que o modelo de planejamento vigente tem demonstrado baixa capacidade de expandir os direitos dos grupos mais vulneráveis.

Nesta direção, argumentos como escassez ou ausência de políticas de planejamento vêm ganhando cada vez menos relevância na literatura nacional. Em vez disso, admite-se que, em alguma medida, a perpetuação continuada de desigualdades se associa ao fato de

que, no processo político, apenas os grupos dominantes tendem a dispor de recursos e influência, especialmente durante as tomadas de decisão relativas à produção do espaço (Vainer et al., 2016), relegando as necessidades dos grupos mais vulneráveis ao segundo plano. Assim, o neoliberalismo aplicado ao processo de planejamento urbano pode ser interpretado como um mecanismo que limita as manifestações de alteridade da ordem social vigente (Magalhães, 2015). Daí, a defesa de alguns teóricos e ativistas urbanos por práticas de planejamento popular que, ao se revelarem contestatórias e emancipatórias, conduzam à construção de futuros alternativos, desestabilizando a ordem dominante (Friedmann, 1987; Miraftab, 2009; Sandercock, 1998).

O desenvolvimento deste artigo é motivado pelo entendimento de que, em contextos onde o discurso participativo é utilizado intencionalmente para encobrir processos excludentes de produção espacial, os conflitos urbanos podem ser indispensáveis para promover uma ruptura com essa falsa percepção de planejamento inclusivo. A noção de ruptura, nesse contexto, simboliza a superação da própria inércia dos grupos dominados, que dificilmente dispõem de estrutura organizacional prévia, estando a coletividade de tais grupos condicionada à iminência de um conflito, assim como ao desencadeamento da ação (Tanaka, 2017). Já o conflito urbano se encontraria, por sua vez, associado à capacidade de transformar contendas latentes, que refletem a negação histórica do direito à cidade a grupos marginalizados, em disputas potentes, capazes de gerar transformação social por meio de ações autônomas e coletivas.

Em vista disso, reconhecendo que, na década de 2010, investimentos em transportes de alta capacidade marcaram uma rodada intensa de polarização e mercantilização do espaço no Brasil, incluindo inúmeras tentativas de remoções durante os preparativos para a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa) de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016 (Castro e Novaes, 2015; Rodrigues, 2015; Tanaka, 2017), este artigo busca refletir sobre as seguintes questões: *no contexto nacional, que práticas de resistência popular se mostram capazes de influenciar o planejamento formal da mobilidade urbana? Quais fatores potencializam ou apaziguam o poder de transformação social dessas práticas?* Em linhas gerais, o delineamento de tais questões reconhece que, frequentemente, os grandes projetos de transportes são capazes de induzir conflitos urbanos, especialmente em contextos de desenvolvimento informal, embora costumem ser justificados com base em conceitos como sustentabilidade e justiça social (Assis et al., 2024).

Para responder a tais perguntas, inicialmente, propomos uma breve discussão sobre planejamento popular, com o objetivo de compreender as características-chave que têm sido atribuídas pela literatura internacional às práticas insurgentes de resistência e contestação. Em seguida, situamos essa discussão no contexto brasileiro a partir do reconhecimento das práticas que foram adotadas pelas Comunidades dos Trilhos (Fortaleza/CE), implementadas em resposta à modernização do sistema metroferroviário, um dos projetos executados no contexto de preparação da cidade para os jogos da Copa do Mundo de 2014. Já na quarta seção, por meio de uma análise comparativa das

comunidades, buscamos evidências empíricas que sustentem associações entre os tipos de práticas que foram adotadas e os seus desdobramentos no desenho inicial do projeto, considerando a influência de fatores outros, tais como vantagens de localização e condicionantes de caráter técnico. Ao término do artigo, registramos comentários finais e recomendações para pesquisas futuras.

Lutas e planejamento

Apesar de atual, a interpretação do espaço urbano como um “palco de lutas sociais” tem raízes imprecisas, já que os registros dos primeiros conflitos urbanos, envolvendo disputas entre classes sociais distintas, coincidem com o surgimento dos assentamentos populacionais mais complexos. De toda sorte, quando buscamos referências históricas sobre o rebatimento de lutas sociais em práticas de planejamento urbano, a década de 1960 aparece como um verdadeiro marco, com rápida alusão ao contexto norte-americano e, mais precisamente, às organizações comunitárias que se opunham a grandes projetos de reestruturação urbana e que, nesse sentido, representavam uma resposta às ameaças de despejo e demolição que vinham sendo postas como necessárias para garantir a exequibilidade dos projetos. Nesse contexto, o conceito de *community planning* foi desenvolvido a partir de um entrelaçamento da empiria com o debate acadêmico para se referir às ações de base comunitária que apresentavam caráter contestatório e criativo, voltadas ao desenvolvimento de planos alternativos, seguindo o caso do Plano Alternativo para Cooper Square, finalizado em 1961 (Angotti, 2008).

Como prática de planejamento, o *community planning* suscitou um amplo debate acadêmico sobre os tipos de planejamento que vinham sendo realizados, considerando seus objetivos, métodos e agentes, assim como seus alcances e suas limitações, de modo a impulsionar a teorização de modelos particulares de planejamento, verdadeiros desdobramentos do debate. Alguns exemplos são: os planejamentos advocatício, radical, transitivo, transformador e progressista. Após a experiência de Cooper Square, por exemplo, Davidoff (1965) publicou o artigo *Advocacy and pluralism in planning*, apresentando a noção de planejamento advocatício como uma prática de Estado para o planejamento da cidade a partir da apresentação e da consideração de múltiplos planos que representassem os interesses de grupos distintos. Daí a conexão entre os termos “advocacia” e “pluralismo”. O autor parte do entendimento de que, quando o poder público tem o monopólio da criação, o debate sobre as propostas fica limitado, não existindo espaço para que grupos com interesses distintos apresentem as suas próprias propostas de desenvolvimento, reprimindo, assim, a autonomia da atividade criativa.

Anos mais tarde, como um tipo particular de *community planning*, Friedmann (1987) nos apresenta a sua elaboração teórica para o *radical planning*, colocando-o como uma prática política, informada e guiada por um referencial teórico de transformação estrutural que aconteceria a partir de uma ruptura epistemológica com o passado na medida em que seria uma conexão entre teoria (conhecimento científico e técnico) e prática para a transformação social, considerando o curso de ações emancipatórias. Sem se ater ao planejamento urbano propriamente dito, Friedmann (ibid.)

fortalece a crítica ao modelo de planejamento racional-compreensivo, destacando a sua contribuição para perpetuar uma sociedade elitista e centralizadora.

Esse entendimento de Friedmann tem sido considerado por diversos autores do campo como uma compreensão geral a partir da qual seria possível avançar (Tanaka, 2017). Como resultado, novos tipos de planejamento – como o transformador, o insurgente e o conflitual – têm buscado alargar a teorização dessas práticas de planejamento, que se colocam como radicais, considerando a ruptura epistemológica pretendida. Sandercock (1998, 1999), por exemplo, expande o conceito de planejamento radical para incorporar as práticas comunitárias que não estão necessariamente vinculadas ao domínio técnico-profissional representado pelo papel do planejador. De forma semelhante, Miraftab (2009) entende que esse tipo de planejamento não deve ser definido a partir da presença de um ator específico (o planejador), mas sim por um conjunto de práticas insurgentes que criam seus próprios termos de engajamento.

Isso porque a autora questiona o mito da inclusão das condições de cidadania em processos que são conduzidos por profissionais isolados e externos às comunidades, seja por meio de práticas comunicativas, seja por ações redistributivas. Desse modo, Miraftab (ibid.) defende o radicalismo a partir do conceito de insurgência, entendendo o planejamento insurgente como uma prática que busca responder às formas específicas de dominação, características da cidade neoliberal, por meio de ações contra-hegemônicas, transgressivas e imaginativas. São ações *contra-hegemônicas* porque desestabilizam a ordem dominante; *transgressivas*, porque buscam romper barreiras

espaciais e temporais, além de transitarem entre diferentes espaços e arenas políticas (formais/informais); e; *imaginativas*, no sentido de que confrontam a ilusão do que a autora denomina “TINA – There Is No Alternative”, sendo, portanto, ações que incentivam o desenho de futuros alternativos.

Em consonância com esse avanço teórico, Vainer nos apresenta, no âmbito de uma perspectiva nacional, o conceito de planejamento urbano conflitual enquanto uma prática “que concebe e aciona a conflituosidade urbana como fundamento, informação e dinâmica sobre a qual, e a partir da qual, se constroem políticas, planos e projetos” (2010 apud Tanaka, 2017, p. 13). Em geral, parte-se do entendimento de que, no Brasil, os conflitos sociais urbanos, que, muitas vezes, decorrem da perversidade de grandes projetos de reestruturação urbana, têm gerado novas e autônomas organizações locais que se somam a movimentos sociais preexistentes para buscar novos caminhos de ação política.

A proposta de Vainer et al. (2016), que é fortemente baseada na experiência brasileira,¹ distingue-se das teorizações anteriores por enfatizar a importância do conflito urbano enquanto uma fonte propulsora e criativa para a construção de cidades justas e democráticas. Considera-se, assim, que através dos conflitos (e de seus conteúdos relativos à produção espacial) podem ser geradas identidades, projetos e práticas coletivas e autônomas que visem contestar a ordem dominante. Trata-se, portanto, de um tipo de planejamento alternativo essencialmente transformador e insurgente e que se baseia em práticas e estratégias contra-hegemônicas e imaginativas, podendo incorporar a dimensão transgressiva, definida por Miraftab (2009), de diferentes formas.

Este artigo busca analisar práticas e estratégias comunitárias que podem ser associadas à compreensão de planejamento urbano conflitual, vinculando-as às suas capacidades de influenciar (ou não) o planejamento dominante em benefício dos grupos dominados. Para isso, na próxima seção, utilizamos um estudo de caso que envolveu um conflito urbano entre o Estado, enquanto agente dominante, e 17 comunidades que foram impactadas por um grande projeto de transportes.

Comunidades dos trilhos: enquadramento teórico-conceitual

A reestruturação urbana promovida sob a argumentação dos megaeventos esportivos, ancorada em discursos desenvolvimentistas mesclados à racionalidade neoliberal, catalisou movimentos sociais em diversas metrópoles brasileiras, especialmente ao longo da segunda década do século XXI (Iacovini, 2017). Frequentemente, os projetos de transportes vinculados a tais processos de reestruturação encontram-se amparados em justificativas relacionadas a melhorias nos deslocamentos (potencialmente atreladas a benefícios como a redução nos tempos de viagem, por exemplo) e/ou a melhorias no acesso aos distintos tipos de atividades dispostas no meio urbano (trabalho, educação, compras, lazer, etc.). Neste contexto, casos emblemáticos de planejamento conflitual ganharam força e notoriedade, tanto acadêmica como midiática, em decorrência das evidentes contradições que se faziam presentes nos discursos de legitimação e de convencimento envolvidos nesses grandes projetos de mobilidade

e acessibilidade urbanas. Alguns exemplos de destaque são: o caso da comunidade de Arroio Pavuna, ameaçada pelas obras do corredor de ônibus do tipo *Bus Rapid Transit* (BRT) Transcarioca, no Rio de Janeiro; o caso do bairro de Saramandaia, ameaçado para a implantação da Via Expressa Linha Viva, em Salvador; e o caso das Comunidades dos Trilhos, cuja ameaça de remoção se vincula à implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) na cidade de Fortaleza (Tanaka, 2017).

Este artigo irá se concentrar especialmente no exemplo cearense, sob a justificativa de que esse caso reúne as estratégias e os níveis de organização, assim como de articulação, atinentes a cada uma das 17 comunidades que foram atingidas, permitindo, nesse sentido, uma análise comparativa entre os tipos de práticas contestatórias adotadas e os seus desdobramentos no planejamento formal da mobilidade urbana. Assim, as diferentes respostas das comunidades à introdução do VLT podem nos ajudar a endereçar a primeira pergunta de pesquisa apresentada na Introdução. Também entendemos que a opção por considerar comunidades que se encontram situadas em uma mesma cidade pode ser benéfica tanto em termos de análise metodológica quanto fenomenológica. Primeiro, porque parece favorecer o desenvolvimento de uma investigação menos enviesada, uma vez que se parte de um mesmo contexto geopolítico e, neste caso, de um mesmo indutor de conflitos. Em segundo lugar, defendemos que as diferenças socioespaciais observadas em um mesmo território podem facilitar a captação daqueles fatores e atributos que podem ter potencializado ou apaziguado o poder de transformação pretendido, foco da segunda questão de pesquisa, apresentada na Introdução.

Estabelecimento do conflito: mobilidade, informalidade, remoções

No Brasil, a proximidade de dois megaeventos esportivos na década de 2000, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, resultou na materialização de diversos projetos e iniciativas em cada uma das 12 metrópoles que estavam diretamente envolvidas. Em geral, o contexto de preparação para tais eventos foi marcado pela predominância de investimentos públicos em projetos estruturantes de mobilidade e acessibilidade urbana, como BRT, VLT, estações de metrô, além de obras de circulação e infraestrutura viária no entorno imediato das arenas que seriam palco das competições. Nesse cenário, enquanto diferentes setores da sociedade lançavam críticas severas ao montante investido, um grupo menor, composto substancialmente pela comunidade acadêmica e pelos movimentos sociais de base, denunciava as consequências de tais projetos para os grupos mais vulneráveis, com ênfase para as comunidades e os assentamentos informais que foram demarcados parcial ou totalmente como áreas de intervenção (Castro e Novaes, 2015). De forma geral, os relatos desses grupos são evidências que endossam a existência de uma interseção entre deslocamentos forçados e a informalidade urbana em cidades extremamente desiguais (Assis et al., 2024).

Essa foi a experiência compartilhada por 17 comunidades de Fortaleza que ocupavam, à época, a faixa de domínio do antigo sistema ferroviário da cidade, cujos fragmentos foram considerados necessários para viabilizar a implantação da linha VLT Parangaba-Mucuripe. De acordo com a proposta inicial, desenhada e apresentada pelo Governo do Estado do Ceará, as soluções do projeto estavam condicionadas à remoção de um número significativo de famílias ao longo de todo o seu eixo principal de intervenção (Oliveira, 2017), que possuía extensão total de 12,7 km, onde estariam distribuídas nove estações, atravessando 16 bairros. As comunidades ameaçadas pela implantação do projeto estavam espacialmente localizadas desde a extremidade superior do ramal, na zona litorânea e hoteleira do município (região do Mucuripe, próxima à principal centralidade da cidade), até o seu outro limite, no bairro Parangaba (região intensamente movimentada, dada a presença de comércios e serviços diversos, situada em uma faixa de transição entre a área central da cidade e as zonas periféricas) (Figura 1).

Em Fortaleza, o eixo do VLT conecta bairros predominantemente ocupados por famílias de média e alta renda. Conforme destacado por Iacovini (2017), a faixa de domínio do antigo Ramal Férreo Parangaba-Mucuripe que, até meados da década de 1970, correspondia ao limite da zona urbanizada de Fortaleza, transformou-se, nas últimas décadas, de “fronteira

Figura 1 – Distribuição das Comunidades dos Trilhos ao longo de todo o eixo do ramal do VLT Parangaba-Mucuripe

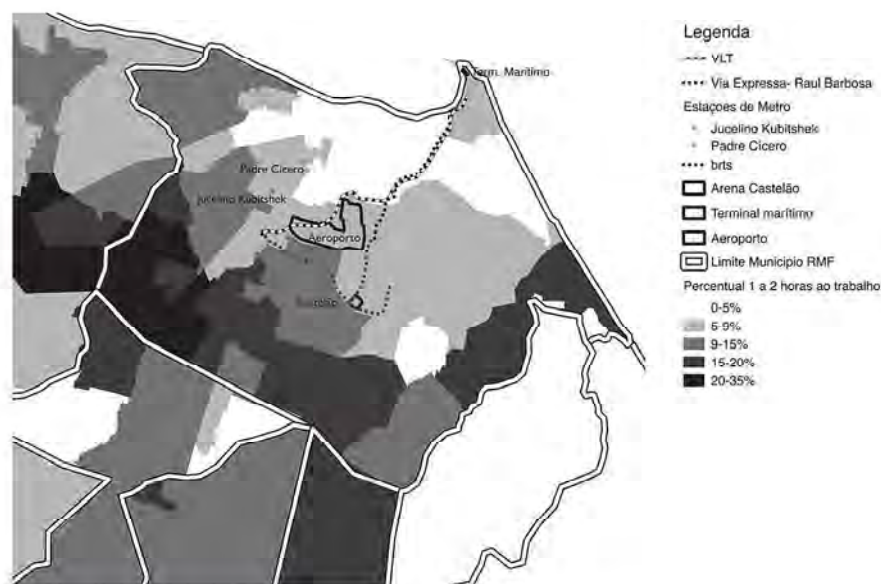


Fonte: Fernandes (2019).

externa” à “fronteira interna”, com um “filão” de assentamentos de baixa renda entre bairros de alta renda, bem localizados. Conforme observa-se na Figura 2, a população residente nos bairros atravessados pela infraestrutura do VLT também enfrenta deslocamentos menos onerosos (no que diz respeito aos tempos de viagem), atenuando discussões sobre justiça social, especialmente quando aspectos como a negação do direito à moradia e os reais benefícios gerados, em termos de acessibilidade, são postos na balança (Freitas, 2015). Além disso, é oportuno notar que a conectividade do ramal VLT com outros sistemas de transporte,

também implantados dentro do chamado “Pacote Copa”, sugere a intenção de favorecer os deslocamentos realizados entre a Arena Castelão e as principais portas de entrada da cidade (o aeroporto e o terminal marítimo). Ou seja: não se pode afirmar que se trata de projetos cujo objetivo de implantação está vinculado a reduções nas desigualdades na mobilidade e na acessibilidade urbanas – visto que, conforme evidenciado no mapa da Figura 2, as intervenções nem chegam até as regiões que vivenciam as situações mais críticas quando olhamos para os tempos de deslocamento ao trabalho (Freitas, 2017; Pinheiro et al., 2015).

Figura 2 – Obras da Copa do Mundo da Fifa de 2014 sobrepostas às regiões de Fortaleza, categorizadas de acordo com o tempo médio de deslocamento ao trabalho



Fonte: Pinheiro et al. (2015) e Freitas (2017).

Sobre o estopim do conflito, conforme Pinheiro et al. (2015), os investimentos que compunham o chamado “Projeto Copa” foram divulgados já em junho de 2009, em palestra ministrada por representantes da Secretaria de Planejamento do Estado. A autora observa que os primeiros momentos institucionais relacionados ao projeto foram caracterizados pela exposição e elucidação da proposta e já demonstravam um dos aspectos mais marcantes do conflito em questão: a escassez de transparência na disponibilização de informações por parte das instâncias governamentais. Em particular, as estimativas do número de domicílios que seria afetado ficaram por conta dos próprios moradores das Comunidades dos Trilhos,

variando de 7 mil a 2,7 mil. Nessa perspectiva, é oportuno notar que o poder público mantinha, até então, não só o monopólio da criação em si mas também o domínio da informação e o controle decisório de quem seria beneficiado ou afetado negativamente pelo projeto, em um cenário de incertezas e vulnerabilidade, ambas as condições associadas a um contexto de desenvolvimento informal.

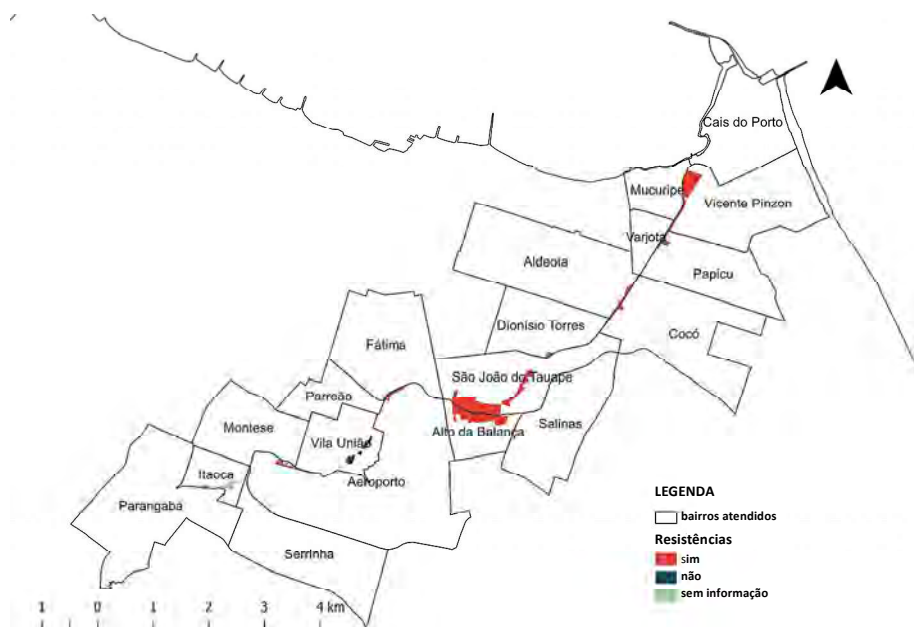
Além disso, é importante destacar que a tentativa de controle hegemônico do processo também pôde ser observada durante a comunicação aos moradores acerca das remoções. De forma geral, ela se deu por meio dos noticiários locais e, paulatinamente, pela realização de visitas por parte das equipes que foram

contratadas, pelo poder público, para realizar o cadastramento e a demarcação dos imóveis que seriam afetados. Nessas ocasiões, diversos moradores relatam que os profissionais tentavam coagir e induzir as famílias a fecharem acordos desvantajosos, tirando proveito de suas vulnerabilidades sociais e destacando, em seus discursos, a inexistência de documentos (como certidões, matrículas e escrituras) que fossem capazes de garantir o direito à posse e à propriedade dos imóveis (Iacovini, 2017; Menezes, 2013). Houve, nesse sentido, uma tentativa de manipulação exercida pela deturpação e ocultação dos direitos e procedimentos legais assegurados pela própria política urbana nacional.

Do conflito emerge o Planejamento Conflitual

Como mencionado, 17 comunidades foram afetadas pelo projeto do VLT em Fortaleza. Contudo, desse total, Oliveira (2017) observa que não existem registros de manifestações de resistência por parte de seis comunidades, todas localizadas em bairros de classe baixa ou média, mais próximos à extremidade sudoeste do eixo do VLT (Figura 3) e, portanto, mais distantes da principal centralidade da capital cearense. Nessas comunidades, o relato dos moradores é de que, apesar do desejo de resistir, acabaram aceitando as negociações de reassentamento

Figura 3 – Comunidades afetadas e suas resistências



Fonte: Oliveira (2017).

que foram propostas pelo governo do Estado, pois não saberiam como pleitear outras alternativas. Nesses casos, os moradores foram transferidos para o Residencial Cidade Jardim, distante mais de 5 km do seu local residencial de origem (ibid.).

Já em relação às demais comunidades afetadas, não só existem registros de práticas autônomas realizadas em cada localidade como se sabe que houve uma verdadeira articulação entre os moradores, já que se organizaram em torno do Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM). Trata-se das seguintes comunidades: Mucuripe, Jangadeiros, Rio Pardo, Trilha do Senhor, Dom Oscar Romero, São Vicente de Paula, João XXIII, Pio XII, Aldaci Barbosa, Lagamar e Lauro Vieira Chaves. Contudo, Oliveira (ibid.) observa que as formas de resistência ao projeto não foram homogêneas ao longo do território, tendo as estratégias e o nível de engajamento, assim como de articulação, variado bastante entre as comunidades.

Esta variação será analisada na seção seguinte, cabendo a esta seção identificar, no caso selecionado, tanto estratégias comuns – ou seja, adotadas por mais de uma comunidade – como estratégias isoladas, associadas a uma comunidade específica. Busca-se, inicialmente, compreender em que medida o conjunto de ações conduzidas pelas Comunidades dos Trilhos pode ser enquadrado como um exemplo brasileiro de planejamento insurgente ou conflitual, seguindo a proposta de Vainer et al. (2016) apresentada anteriormente. Para isso, partiu-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, fundamentada na leitura de teses, dissertações, artigos e capítulos de livros.

A seguir, trazemos a listagem das estratégias identificadas, enfatizando seu caráter comum ou particular, apresentando suas

associações com as dimensões que também foram previamente explicitadas na seção de revisão bibliográfica (contra-hegemonia; transgressão, imaginação):

- *Resistência ao processo inicial de cadastramento das famílias e levantamento dos imóveis*: prática adotada por algumas comunidades, sendo o primeiro evento de que se tem registro associado à comunidade Lauro Vieira Chaves, onde não só os cadastramentos e medições foram realizados com resistência como os baixos valores indenizatórios foram alvos de questionamentos (Iacovini, 2017). Tal prática se caracteriza, predominantemente, como uma estratégia contra-hegemônica, por representar um ato de insurgência contra um tipo de procedimento estabelecido e executado por um poder dominante.

- *Articulação intercomunitária*: estratégia adotada principalmente nos anos 2010 e 2011 e liderada por determinadas comunidades, que já possuíam um certo histórico de articulação comunitária (como Aldaci Barbosa, Trilha do Senhor e Dom Oscar Romero). Relatos trazidos por Iacovini (ibid.) apontam que a força da imagem de unidade construída e transmitida para o exterior foi capaz, inclusive, de encobrir fragilidades, divisões e divergências internas. Caracteriza-se, predominantemente, como uma prática transgressiva – especialmente no que tange às articulações intercomunitárias na medida em que os limites espaciais são flexibilizados em torno de interesses e necessidades comuns.

- *Criação, integração e articulação de/com movimentos populares, assim como com organismos públicos, como o Ministério Público do Estado do Ceará e a Defensoria Pública do Estado do Ceará*: prática que contou com a participação de moradores de várias comunidades, tendo contribuído fortemente para projetar

nacionalmente, e até internacionalmente, dado o contexto da Copa do Mundo de 2014, o caso de remoções forçadas das Comunidades dos Trilhos. Além disso, em seus respectivos campos de atuação, pode-se dizer que os órgãos públicos contribuíram positivamente para a pauta. Por exemplo: em 2013, o Ministério Público solicitou a suspensão de repasse de verbas para as obras do VLT devido à não apresentação de um plano de reassentamento para as famílias; o órgão também determinou a paralisação das marcações de casas e de cadastramento de famílias até que fosse concluído o licenciamento ambiental da obra. Já a Defensoria Pública foi participante ativa

de reuniões com as comunidades, promoveu audiências públicas com o Governo do Estado (mediando negociações), além de ajuizar ações e abrir processos em defesa dos direitos e interesses das comunidades (como alegação de usucapião, tentativa de regularização fundiária, denúncia de irregularidades no EIA/Rima,² solicitação de informações sobre o projeto, etc.). De forma geral, essa estratégia caracterizou-se, predominantemente, como transgressiva, uma vez que permitiu que as comunidades adentrassem nos chamados "espaços convidados", ao mesmo tempo que trouxe as instituições de poder para "espaços inventados" (Miraftab, 2009).

Figura 4 – Manifestação contra as remoções decorrentes do projeto do VLT – Faixa do Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM)



Fonte: Viana, Mota e Bodenmüller (2014).

Figura 5 – Representantes da Comunidade Trilha do Senhor participando de manifestações em espaços políticos



Fonte: Menezes (2013).

• *Questionamento aos detalhes técnicos do projeto e formulação de alternativas de solução*: estratégias que se deram de diferentes maneiras para distintas comunidades. Em geral, os questionamentos foram realizados nos dois tipos de espaços delimitados por Miraftab (2009), exemplificando, mais uma vez, a dimensão da transgressão. É importante notar que tais questionamentos observavam desde o desenho de trilhos paralelos até os terrenos que haviam sido escolhidos inicialmente para a implantação das estações, que frequentemente coincidiam com áreas ocupadas por domicílios de baixa renda, mesmo nas ocasiões em

que existiam outras alternativas disponíveis. Também é importante considerar que, em muitos casos, coube às próprias comunidades – assessoradas por atores externos como o escritório modelo do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC), o Canto – pensar em alternativas de solução para a minimização das perdas. Esta prática tangencia, predominantemente, a dimensão imaginativa do processo de planejamento insurgente, em que novas realidades são coletivamente concebidas, permitindo mudanças de rota efetivas nos projetos oriundos do planejamento convencional.

Figura 6 – Exemplo de interferência bem-sucedida no projeto original, conduzida pela Comunidade Aldaci Barbosa, contribuindo diretamente para reduzir a quantidade de remoções originalmente previstas



Fonte: Fernandes (2019).

• *Resistência à presença de gestores públicos na ocasião de suas visitas:* estratégia observada nas comunidades Aldaci Barbosa e Jangadeiros durante as visitas do então Governador, realizadas nas noites dos dias 2/8/2011 e 10/4/2013, respectivamente. Houve forte resistência à sua presença no local (de residentes das comunidades visitadas e de outras comunidades, assim como de apoiadores), com a alegação de que as aguardadas negociações deveriam ocorrer em público, em centros comunitários, não

privativamente, de casa em casa; e de que o Governador não havia aparecido em determinadas reuniões marcadas. Sob vaias e muita resistência, ele foi “expulso” das comunidades em ambas as visitas, segundo consta em matérias do jornal nacional *O Globo* e do jornal local *O Povo* (Cid..., 2013). Essa prática contribuiu para fortalecer a integração dentro das comunidades visitadas e com outras comunidades, podendo ser predominantemente identificada como contra-hegemônica na medida em que

representa uma resistência ao poder dominante (Governador do Estado, que estava acompanhado de outros representantes do poder, como o comandante-geral da Polícia Militar, o Chefe da Casa Civil do Ceará e seguranças).

• *Utilização das mídias e do design off-line como ferramentas para fortalecer a luta comunitária*: iniciada em 2011 a partir de oficinas de audiovisual promovidas pelo Comitê Popular da Copa (nas comunidades Trilha do Senhor, Lauro Vieira Chaves, Aldaci Barbosa e Caminho das Flores), a prática de utilizar diversas mídias e design para fortalecer e disseminar a luta comunitária ganhou relevância especialmente na

Lauro Vieira Chaves, podendo ser identificada como uma prática individual. Nessa comunidade, foi produzido um blog (com o histórico de luta, avisos, galeria, etc.); houve o desenvolvimento de projetos com apoio do Varal (Laboratório de Iniciativas em Design Social da UFC); deu-se a produção do documentário *#COPAPARAQUEM? A comunidade que desviou o trem* (2014). Trata-se de uma estratégia caracterizada, predominantemente, como transgressiva na medida em que dissemina uma visão alternativa dos fatos, diferente da que é contada pela mídia tradicional e por outros setores dominantes.

Figura 7 – Panfleto elaborado pelo MLDM

PROCURA-SE

Casa em área valorizada de Fortaleza, com 3 quartos, 2 banheiros, sala, cozinha, varanda, área de serviço e quintal. Próximo a escola, creche, terminal de ônibus, posto de saúde e hospital. Que tenha infra-estrutura de saneamento, coleta de lixo e iluminação pública. Paga-se entre 2 mil e 16 mil reais.

Quem souber, por favor informe à Dona Mariazinha e às demais 2500 famílias que moram nas Comunidades do Trilho, que estão sendo expulsas pelo governador Cid Gomes e pela prefeita Luizianne Lins, para que no local de suas residências seja construído um trenzinho (VLT) para os turistas que vêm pra Copa da FIFA 2014.

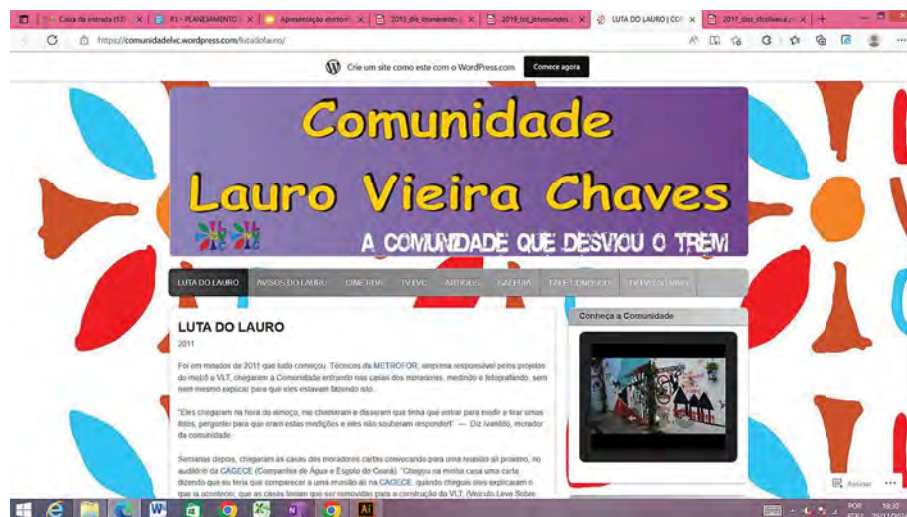
Movimento de Luta em Defesa da Moradia – MLDM
Contra as remoções da Copa!!!

ALUGUEL SOCIAL

PROCURA-SE

Fonte: Pinheiro (2015).

Figura 8 – Site da Comunidade Lauro Vieira Chaves



Fonte: Comunidade Lauro Vieira Chaves (Matos, s.d.).

• *Publicação da “Carta Aberta ao Povo de Fortaleza”*: prática isolada, conduzida pela Comunidade Trilha do Senhor no ano de 2010. A apresentação da carta contribuiu simultaneamente para diversos objetivos: a disseminação da luta comunitária em relação à permanência no local de origem; a consolidação da ideia de união da comunidade sobre pautas convergentes, enfatizando seu conhecimento acerca dos seus direitos; a denúncia das violências praticadas pelo poder público contra essas famílias. Predominantemente, esta estratégia também pode ser caracterizada como transgressiva, uma vez que, assim como a prática previamente detalhada, também representa uma tentativa de levar ao conhecimento público uma versão alternativa dos fatos, distinta da propagada pelos meios dominantes de comunicação (Menezes, 2013).

Planejamento conflitual: resistências, conquistas e perdas

Conforme mencionado, dentre as estratégias de insurgência mapeadas no caso das Comunidades dos Trilhos, identificamos tanto aquelas práticas que foram realizadas coletivamente como também as ações que foram executadas de forma isolada – isto é, adotadas apenas por comunidades específicas. Nesta seção, ainda com apoio em pesquisas documentais e bibliográficas, buscamos relacionar as formas de engajamento e de resistência popular, inerentes a cada comunidade ou grupo, aos seus desdobramentos no desenho inicial do projeto, considerando a interferência de outros fatores nessa dinâmica, tais como diferenças de localização (aspecto que poderia tornar os processos

de remoção das comunidades mais ou menos atrativos, sob o ponto de vista mercadológico) e empecilhos técnicos.

É importante frisar que são escassas as informações técnicas e acadêmicas que analisam as ações praticadas pelas comunidades de forma isolada, visto que, em geral, os estudos e as análises tendem a retratar o caso de Fortaleza como um movimento coletivo, documentando a luta e a resistência “das Comunidades dos Trilhos” – no plural. Como mencionado, também é oportuno lembrar que não existem registros de ações de resistência praticadas por todas as 17 comunidades afetadas pelo projeto, o que justifica a ausência de algumas delas na análise realizada. Este é o caso das seguintes comunidades: Caminho das Flores, Travessa Livino de Carvalho, Livreiro Gualter, Comunidade do Carvão e duas sem denominação.

No Quadro 1, apresentamos todas as informações que foram encontradas, de forma desagregada, isto é, intrínsecas a cada comunidade (Câmara, Freitas e Rufino, 2019; Freitas, 2015; Iacovini, 2017; Menezes, 2013; Oliveira, 2017; Pinheiro, 2015; Queiroz, 2020; Rocha, 2014; Viana, 2015). Nele, as comunidades se encontram listadas de modo a explicitar a distância entre elas e os bairros Centro e Aldeota, correspondentes à principal centralidade da cidade, onde estão majoritariamente concentrados os postos de trabalho dentro do município de Fortaleza. As comunidades se encontram, nessa perspectiva, listadas em ordem decrescente em relação às suas distâncias. A opção por esse critério de ordenamento buscou facilitar a incorporação da dimensão espacial na análise, especialmente por meio da noção de vantagens de localização (Harvey, 2019; Villaça 2001), aqui representadas pela proximidade das atividades urbanas.

Como pode ser observado, no que diz respeito às práticas adotadas, é possível citar como práticas coletivas: a integração com movimentos populares e com órgãos públicos; a participação em espaços formais (audiências) assim como as investidas em espaços inventados (manifestações). Trata-se de ações que estavam bastante vinculadas entre si na medida em que a presença nos chamados espaços convidados e inventados (Miraftab, 2009) se dava de forma articulada, considerando a integração entre grupos comunitários de origens distintas, assim como destes com outros tipos de organizações que compartilhavam da luta contra as remoções, a exemplo do próprio Comitê Popular da Copa de Fortaleza.³

Nesse contexto de luta comunitária articulada, é relevante destacar a expressividade baixa, ou mesmo inexistente, das três últimas comunidades que se encontram listadas no Quadro 1 e que, portanto, se encontram situadas em regiões mais distantes em relação ao principal núcleo urbano da cidade. O recorte dessas três comunidades (comunidades do Carvão, Livreiro Gualter e Caminho das Flores) nos chamou a atenção porque, quando contrapomos os atributos de localização, o nível de engajamento e as conquistas alcançadas, notamos algo bastante intrigante: apesar do baixo protagonismo das comunidades mais afastadas, mudanças expressivas foram realizadas no último trecho. Vale notar que essas comunidades também compartilhavam entre si a característica de serem menos populosas do que as demais. Em contraponto, no que se refere às áreas de ocupação das seis primeiras comunidades listadas, que seriam mais atrativas do ponto de vista da localização espacial, nota-se que não foram encontradas evidências de influências diretas (ou seja, de mudanças concretas) no projeto original.

Especialmente em alguns casos, nota-se que o engajamento comunitário levou à incorporação da dimensão imaginativa apresentada por Miraftab (2009) através da apresentação de soluções alternativas. Este foi o caso das comunidades Trilha do Senhor, João XXIII, Lagamar, Aldaci Barbosa e Lauro Vieira Chaves, sendo pertinente enfatizar que a última comunidade adotou como estratégia a apropriação do conhecimento técnico no discurso popular por meio da reivindicação de que as famílias removidas fossem reassentadas em uma Zona Especial de Interesse Social (Zeis) de vazio⁴ próxima ao local de origem. Das cinco comunidades mencionadas, três obtiveram ganhos significativos, em especial no que tange à redução das remoções originalmente previstas no projeto do Governo do Estado. Além disso, cabe salientar que as comunidades Aldaci Barbosa e Lauro Vieira Chaves, que figuraram como duas das mais ativas na luta em questão, conquistaram também o compromisso do executivo estatal em construir conjuntos habitacionais nas proximidades de suas respectivas áreas,⁵ destinados prioritariamente às famílias de cada comunidade, que, mesmo com todas as estratégias adotadas, foram involuntariamente removidas de seus locais originais de residência.

Já a comunidade Trilha do Senhor, de acordo com a pesquisa documental e bibliográfica realizada, foi uma das mais atingidas, em termos de perdas, apesar de toda a articulação no MLDM, da participação ativa em manifestações, das audiências públicas e reuniões com representantes do poder público, etc. e da formulação de alternativas às remoções impostas. Dentre as comunidades analisadas, a Trilha do Senhor é a que ocupa a posição mais central. Além disso, sabe-se que a região recebeu outros projetos de infraestrutura viária

além do VLT – por exemplo, o túnel da avenida Padre Antônio Tomás. Ou seja: as remoções na referida comunidade serviriam para viabilizar mais de um projeto de “melhoria de oferta viária” no município. É possível, assim, que as associações, entre esses múltiplos fatores, tenham contribuído para que as práticas adotadas pelos moradores da referida comunidade não tenham repercutido em ganhos substanciais no que diz respeito à sua manutenção no local de origem.

Tanto a comunidade Trilha do Senhor como a Lauro Vieira Chaves se destacam por terem explorado canais e ferramentas de comunicação para ampliar e fortalecer suas lutas contra as remoções e os despejos, ultrapassando, assim, seus limites territoriais ao atingirem não só a população fortalezense que residia em outros bairros da cidade como também a comunidade internacional, em um momento em que as cidades-sede da Copa, como um todo, estavam recebendo notória atenção da mídia, em decorrência dos movimentos e manifestações contrários ao megaevento.⁶ Além da criação de blogs e da publicação de cartas abertas, conforme apontado no Quadro 1, a contribuição das famílias e de moradores, em geral, em documentários e entrevistas indicam a relevância e repercussão da pauta.

No cenário nacional, a experiência de elaboração do *Dossiê das Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza* (CE) também contribuiu para a divulgação da causa (Tanaka, 2017). Seguindo o exemplo de outros municípios, os moradores das 12 comunidades mais articuladas optaram por desenvolver o roteiro do documento, entregando grande parte do conteúdo ao Laboratório de Estudos de Políticas Públicas (LEPP/UFC), que ficou responsável por consolidar o dossiê.

Quadro 1 – Práticas de resistência e seus desdobramentos

Continua

Comunidades ordenadas conforme proximidade ao Centro	Práticas de resistência*												Influência no projeto e outras conquistas
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	
1. Trilha do Senhor (Bairro Aldeota)	X	X	X	X	X	–	–	–	–	–	–	X	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
2. Dom Oscar Romero (Bairro Aldeota)	X	X	X	–	X	–	–	–	–	–	–	–	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
3. Rio Pardo (Bairro Papicu)	X	X	X	–	X	–	–	–	–	–	–	–	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
2. Jangadeiros (Bairro Vicente Pinzón)	X	X	X	–	X	X	–	–	–	–	–	–	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
3. Mucuripe (Bairro Vicente Pinzón)	X	X	X	–	X	–	–	–	–	–	–	–	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
4. São Vicente de Paula (Bairros Aldeota e Dionísio Torres)	X	X	X	–	X	–	–	–	–	–	–	–	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
5. João XXIII (Bairro Dionísio Torres)	X	X	X	–	X	–	–	–	–	–	–	–	- Com a mudança da localização prevista para uma das estações, o número de desapropriações reduziu para 10 edificações; - Em paralelo, a comunidade conseguiu que os processos de indenização fossem reconhecidos por decreto (Lei Estadual 15.194, 19 de julho de 2012) e que os valores de aluguel social aumentassem de R\$200,00 para R\$400,00).
6. Pio XII (Bairro São João do Tauape)	X	X	X	–	X	–	–	–	–	–	–	–	*Apesar de extensa pesquisa documental e bibliográfica, não encontramos registros de influências diretas (conquistas) no projeto original, especificamente relacionados a esta comunidade
7. Lagamar (Bairro São João do Tauape)	X	X	X	X	X	–	–	–	–	–	–	–	- O número de desapropriações reduziu (não foi possível encontrar registros do quantitativo de reduções); - Em paralelo, a comunidade conseguiu angariar bolsas de aluguel sociais, enquanto aguardam o reassentamento prometido pelo Estado.

Quadro 1 – Práticas de resistência e seus desdobramentos

Conclusão

Comunidades ordenadas conforme proximidade ao Centro	Práticas de resistência*												Influência no projeto e outras conquistas
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	
8. Aldaci Barbosa (Bairro de Fátima)	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	- Com a mudança na localização da Estação Rodoviária Borges de Melo, houve a redução do número de desapropriações (de 250, apenas 20 edificações foram removidas); - Em paralelo, o Governo do Estado se comprometeu a construir um Conjunto Habitacional nas proximidades
9. Lauro Vieira Chaves (Bairro Montese)	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	- Com a mudança do trajeto do VLT, o número de desapropriações diminuiu de 203 para 53 edificações; - Em paralelo, o Governo do Estado se comprometeu a construir um Conjunto Habitacional em terreno localizado na ZEIS identificada.
10. Comunidade do Carvão (Bairro Vila União)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- Com a mudança no traçado do VLT, os 300 imóveis que seriam desapropriados permaneceram.
11. Livreiro Gualter (Bairro Vila União)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- Com a mudança da localização prevista para a estação, 100 edificações foram realocadas
12. Caminho das Flores (Bairro Itaoca)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	- Com a mudança da localização prevista para uma das estações, o número de desapropriações reduziu (não foi possível encontrar registros do quantitativo de reduções); - Em paralelo, a comunidade conseguiu que os valores de aluguel social aumentassem de R\$200,00 para R\$ 400,00.

*LEGENDA

- A- Integração com movimentos populares e com órgãos públicos;
B- Participação em espaços formais (audiências);
C- Investidas em espaços inventados (manifestações);
D- Apresentação de alternativas;
E- Publicação da "Carta Aberta ao Povo de Fortaleza" (transgressão de barreiras);
F- Participação na elaboração do Dossiê;
G- Reprodução da resistência à presença do Governo na ocasião da sua visita;
H- Resistência ao cadastramento físico;
I- Ações internas para garantir a unanimidade da resistência;
J- Apoio no discurso formal para fortalecimento da luta (identificação de ZEIS de vazio);
K- Utilização de mídias para propagação da luta (criação de blog);
L- Resistência dos moradores em sair das edificações.

Fonte: os autores.

Considerações finais

Embora, no Brasil, a prática de planejamento urbano formal enquanto atividade pública seja regulada por uma legislação de base democrática e inclusiva, até hoje, as cidades brasileiras não experimentaram o desencadeamento de transformações sociais profundo, isto é, ancorado na real expansão dos direitos dos grupos mais vulneráveis (Freitas, 2019). Na verdade, tem-se assistido a uma reprodução das desigualdades socioespaciais em decorrência não só do desenvolvimento de planos que desconSIDERAM as necessidades dos grupos não hegemônicos (Vainer et al., 2016) como, sobretudo, da execução de projetos urbanos contraditórios, repletos de implicações negativas para esses grupos (Freitas, 2017). Embora perversos e danosos, tais projetos são interpretados, neste artigo, como indutores da participação comunitária, já que, ao estabelecerem conflitos entre grupos dominantes e grupos dominados, dissolvem a sensação de inclusão e cidadania que velam a dinâmica excludente de produção do espaço (Miraftab, 2019).

O conceito de planejamento conflitual surge, assim, para designar um tipo de planejamento popular que é recorrente no contexto brasileiro (Tanaka, 2017; Vainer et al., 2016), o qual se desenvolve a partir do conflito e reverbera aspectos já conhecidos pela comunidade internacional. É, pois, um planejamento contra-hegemônico por natureza; e transgressivo e imaginativo por necessidade. Diante disso, neste artigo, buscamos compreender como as práticas contestatórias podem se desdobrar no território brasileiro, analisando a capacidade que tais práticas têm de produzir futuros alternativos, em contraponto ao planejamento tecnocrata. Adicionalmente, também analisamos

a existência de outros fatores que podem ser capazes de potencializar ou reprimir essa capacidade, tais como vantagens de localização e justificativas de natureza técnica relacionadas tanto a especificidades dos projetos como a impedimentos legais ou outros tipos de condicionantes, como relevo e topografia.

Para isso, escolhemos o contexto das Comunidades dos Trilhos como estudo de caso, selecionado justamente pela pluralidade que o permeia, envolvendo comunidades com níveis de engajamento e características distintas. A esse respeito, embora os nossos resultados não permitam associar diretamente os avanços obtidos de acordo com o nível de engajamento das comunidades, é importante notar que, nas diversas análises secundárias que foram consideradas durante o desenvolvimento deste artigo, a articulação entre as comunidades atingidas é posta como um dos aspectos que mais potencializou as transformações obtidas. Isso porque, apesar dos ganhos e das perdas não terem sido homogêneos entre todas as comunidades, conforme detalhado na quarta seção, os movimentos transgressivos de integração, coesão e união são descritos como fatores determinantes para a obtenção de conquistas, tendo em vista a promoção do engajamento e a circulação de informações que proporcionaram.

Em geral, os casos analisados apontam algumas evidências que se mostram bastante oportunas ao fortalecimento das lutas populares urbanas. Para além da articulação intracomunitária e intercomunitária, também é possível destacar a importância de estratégias como: (1) a presença expressiva de grupos não hegemônicos em espaços formais (audiências); (2) as investidas em espaços inventados (manifestações); (3) a utilização de mídias para propagação da luta, o que favoreceu o rompimento de

barreiras, inclusive geográficas; (4) a integração com movimentos populares e órgãos públicos; e (5) a aproximação das comunidades a instituições acadêmicas e governamentais. Vale notar que estas duas últimas estratégias garantiram não só o apoio na formulação e na apresentação de alternativas como também a incorporação do discurso formal na luta, assim como o acesso à informação, especialmente no que diz respeito ao direito à moradia.

Isto posto, é importante salientar que seria ingênuo analisar apenas as práticas propriamente ditas, descoladas do contexto espacial e temporal no qual o caso se desenha. Em alguns casos, as estratégias insurgentes adotadas por determinadas comunidades, apesar de bastante similares, repercutem em ganhos distintos, uma vez que o cenário de mercado em que cada uma se insere pode ser decisivo para a tomada de decisão do poder público. No caso em questão, um exemplo que ilustra bem essa ideia é o das comunidades Aldaci Barbosa, Lauro Vieira Chaves e Trilha do Senhor. As três comunidades exerceram papéis relevantes na luta contra as remoções acarretadas pela implantação do VLT, e, nesse sentido, adotaram estratégias semelhantes e articuladas. Entretanto, conforme previamente detalhado, enquanto as duas primeiras obtiveram conquistas relevantes, a Trilha do Senhor (a única, entre as três, ameaçada por mais de um projeto de mobilidade urbana simultaneamente) foi a que mais sofreu com as remoções.

De forma geral, o caso das Comunidades dos Trilhos também nos permite analisar como se dá o tensionamento das relações entre o poder dominante e os moradores socioeconomicamente vulneráveis. Chamou bastante a nossa atenção as conquistas obtidas pelas duas comunidades situadas no bairro Vila União,

que, de acordo com Oliveira (2017), não apresentaram resistência. Entretanto, em ambas, há registros documentais e bibliográficos de que as remoções inicialmente previstas no projeto foram reduzidas. Enquanto isso, comunidades como a Trilha do Senhor, apesar de suas tentativas várias de resistência, não obtiveram ganhos equivalentes. De forma similar, conforme observado na quarta seção, entre as seis primeiras comunidades do Quadro 1 – que, de acordo com o critério de organização escolhido, são as mais próximas da região central da cidade –, não foi possível identificar ganhos diretos no que se refere a mudanças significativas no projeto original do VLT. Neste artigo, interpretamos tais ocorrências como tentativas do poder público de conceder alterações projetuais em regiões menos valorizadas pelo mercado imobiliário local, como forma de apaziguamento do conflito e distensionamento das relações.

Também é importante mencionar que, enquanto algumas comunidades (como a Aldaci Barbosa e a Lauro Vieira Chaves) são extensamente analisadas em documentos e publicações oficiais, há comunidades, dentre as 17 diretamente atingidas pelo projeto, que não são nominalmente mencionadas, nem mesmo nas referências acadêmicas utilizadas. Sabemos de suas existências pelo quantitativo levantado, assim como pela publicação de mapas como o da Figura 3. Diante de tudo que foi exposto, entendemos que algumas questões podem ser elaboradas, a partir dos nossos resultados, para nortear trabalhos futuros. São elas:

- No Brasil, até onde o planejamento conflitual exercido na forma de práticas contestatórias é capaz de romper com as intenções dos grupos hegemônicos? Que contextos socioespaciais tornam a condução do conflito favorável aos grupos dominados?

- Em que medida as noções de identidade e pertencimento social influenciam as lutas contra projetos excludentes?

- Em uma perspectiva nacional, qual tem sido o papel dos projetos de transportes como indutores de conflitos urbanos?

- Tratando-se de projetos de transporte que afetam diretamente comunidades pobres, quais os reais benefícios gerados para os moradores que permanecem? Quais resultados são gerados para as famílias removidas, sobretudo, em termos de acessibilidade?

- Como as avaliações ex-ante desses projetos têm considerado os ganhos e as perdas associados a cada grupo social? Como as remoções

e as realocações são consideradas? De que forma essas avaliações têm sido debatidas na escala local?

- Quais são os caminhos para um planejamento verdadeiramente participativo no campo dos transportes?

Entendemos que as respostas a essas perguntas são imprescindíveis para a formulação de projetos e políticas que se apoiem verdadeiramente em princípios de justiça, equidade e inclusão social, considerando não os efeitos e resultados pretendidos e estimados, mas, sobretudo, os efeitos e resultados que ocorrem durante todo o processo de planejamento.

[I] <http://orcid.org/0000-0002-0065-0084>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes. Fortaleza, CE/Brasil.
rebeca@det.ufc.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6656-072X>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes. Fortaleza, CE/Brasil.
isabela@det.ufc.br

[III] <https://orcid.org/0000-0001-9268-5745>

Universidade Federal do Ceará, Instituto de Arquitetura, Urbanismo e Design, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design. Fortaleza, CE/Brasil.
clarissa@arquitetura.ufc.br

Notas

- (1) Cf. Freitas et al. (2021) e Tanaka (2017).
- (2) Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.
- (3) Em 2011, foi constituído o Comitê Popular da Copa de Fortaleza, que tinha como uma de suas principais bandeiras a luta contra a remoção e a denúncia de violações de direitos relacionados aos jogos. O Comitê buscou formas de aproximação com os moradores e de dar apoio às suas iniciativas.
- (4) Trata-se de um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), Lei n. 10.257/2001, e pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009), Lei n. 062/2009, cujos objetivos consistem em demarcar porções territoriais com terrenos ociosos em regiões dotadas de infraestrutura adequada, os quais passam ser utilizados para fins de construção de habitação social.
- (5) Cabe mencionar que, enquanto aguardam a consolidação dos conjuntos habitacionais prometidos, os moradores removidos dessas comunidades seguem recebendo aluguel social (<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/paywall-7.100?wall=0&ald=1.2096815>).
- (6) Nesse sentido, é válido destacar a visita da urbanista Raquel Rolnik, à época, relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada, ocorrida nos dias 15/6/2012 e 16/6/2012. Na ocasião, a urbanista visitou quatro das comunidades ameaçadas de remoção pelo projeto do VLT. Além de discursos incisivos a favor do direito à cidade pelas populações socioeconomicamente vulneráveis, Rolnik também descreveu as visitas em seu blog, fazendo disso um poderoso instrumento de denúncia social.

Referências

- #COPAPARAQUEM? (2014). *A comunidade que desviou o trem. Produção de Nigéria Filmes*. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hi4G0jPpIA&t=627s>. Acesso em: 17 jan 2025.
- ANGOTTI, T. (2008). *New York for sale: community planning confronts global real estate*. Cambridge, The MIT Press.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- ASSIS, R. F. et al. (2024). Transport-induced gentrification in Latin America: An urban conflict arising from accessibility improvements. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, v. 134, DOI: 10.1016/j.trd.2024.104352. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1361920924003092?via%3Dihub>. Acesso em: 11 set 2024.
- BRUNO, E. (2011). *População reage à visita do governador Cid Gomes em Fortaleza*. Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/2011/08/cid-gomes-negocia-desapropriacao-de-moradores-em-fortaleza.html>. Acesso em: 25 mar 2023.

- CÂMARA, G.; FREITAS, C.; RUFINO, B. (2019). "Fortaleza: Informal Urbanization versus Modernization – Popular Resistance in Fortaleza, Brazil". In: ROCCO, R.; BALLEGOOIJEN, J. van (org.). *The Routledge Handbook on Informal Urbanization*. Abingdon, Routledge.
- CASTRO, D. G.; NOVAES, P. R. (2015). "Copa do Mundo 2014 e os impactos no direito à moradia: uma análise das cidades-sede brasileiras". In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Brasil: os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, pp. 79-104. Rio de Janeiro, E-papers.
- CID Gomes vai à Comunidade Jangadeiro conversar com moradores (2013). *O Povo*. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2013/04/cid-gomes-vai-a-comunidade-jangadeiro-conversar-com-moradores-sobre-vl.html>. Acesso em: 25 mar 2023.
- #COPAPARAQUEM? A comunidade que desviou o trem. Produção de Nigéria Filmes (2014). Publicado pelo canal Nigéria Filmes. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7hi4G0jPpIA&t=627s>. Acesso em: 6 mar 2025.
- DAVIDOFF, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 31, n. 4, pp. 331-338.
- FERNANDES, J. B. (2019). *Além do muro: a reação como caminho para desenhar uma solução*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- FIX, M. A. (2001). *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2004). "A 'fórmula mágica' da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo". In: SCHICCI, M. C; BENFATTI, D. (org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro, PUC/Proureb.
- FREITAS, C. F. S. (2015). Megaeventos e informalidade urbana: o caso do Lagamar em Fortaleza. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16, Belo Horizonte. *Anais*. v. 16, n. 1, pp. 1-17.
- _____. (2017). Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. *Journal of Urban Affairs*, v. 39, n. 7, pp. 953-969. DOI: 10.1080/07352166.2017.1328974.
- _____. (2019). Insurgent planning? Insights from two decades of the Right to the City in Fortaleza, Brazil. *City*. Londres, v. 23, n. 3, pp. 285-305.
- FREITAS, C. S. et al. (2021). Comunidade Raízes da Praia: uma experiência de práticas insurgentes na cidade de Fortaleza. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 1. DOI: 10.12957/rdc.2021.44166.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the public domain: from knowledge to action*. New Jersey, Princeton University Press.
- HARVEY, D. (2019). *Spaces of global capitalism: a theory of uneven geographical development*. Londres, Verso.
- IACOVINI, V. (2017). *Economia política das remoções forçadas urbanas: expropriação, espoliação e exploração na produção do espaço urbano (o caso da comunidade Aldaci Barbosa, Fortaleza/CE)*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- MAGALHÃES, F. N. C. (2015). A dimensão simbólica na cidade neoliberal: notas sobre a construção de subjetividades na produção social do espaço do neoliberalismo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, pp. 11-23.
- MATOS, Gabriel (s.d.). *Luta do Lauro. Comunidade Lauro Vieira Chaves*. Disponível em: <https://comunidadevc.wordpress.com/lutadolauro/>. Acesso em: 25 mar 2023.
- MENEZES, L. B. S. (2013). *O circo é bem-sucedido mesmo se falta pão: avaliação do Veículo Leve sobre Trilhos na percepção da população atingida: Comunidade Trilha do Senhor*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28612>. Acesso em: 25 mar 2023.
- MIRAFETAB, F. (2009). Insurgent planning: situating radical planning in the Global South. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 32-50.
- OLIVEIRA, S. F. C. (2017). *Direito à cidade e a produção do espaço urbano: o Veículo Leve sobre Trilhos e a segregação urbana em Fortaleza*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- PINHEIRO, V. (2015). “A cidade em movimento: arranjos institucionais, arenas decisórias e resistências urbanas em função do Projeto Copa em Fortaleza”. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R.; PINHEIRO, V. (org.). *Fortaleza: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Fortaleza, Expressão Gráfica Editora.
- PINHEIRO, V. et al. (2015). “Os impactos da Copa do Mundo da FIFA 2014 em Fortaleza”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Expressão Gráfica Editora.
- QUEIROZ, A. C. de L. (2020). *Mídia radical: design como estratégia de ação coletiva no contexto da população em situação de rua de Fortaleza*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- ROCHA, L. S. A. D. (2014). *Desocupações forçadas de Assentamentos Urbanos Informais em Fortaleza: o passado se reflete no contexto da Copa do Mundo de 2014 – Estudo sobre o caso das Comunidades dos Trilhos*. Trabalho de Conclusão de Curso. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- RODRIGUES, J. C. (2015). “Mobilidade urbana nos megaeventos esportivos: panorama crítico das ações e projetos para a Copa do Mundo 2014”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. de Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, E-papers.
- SANDERCOCK, L. (1998). “Framing Insurgent Historiographies for Planning”. In: SANDERCOCK, L. (org.). *Making the Invisible Visible. A Multicultural Planning History*. Los Angeles, University of California Press.
- _____. (1999). *Planning’s Radical Project What’s the Pedagogy?* In *Progressive Planning Magazine*. Disponível em: <http://www.plannersnetwork.org/1999/01/plannings-radical-project-whats-the-pedagogy/>. Acesso em: mar 2023.
- SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (2019). *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- TANAKA, G. (2017). *“Planejar para lutar e lutar para planejar”: possibilidades e limites de planejamento alternativo*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- VAINER, C. et al (2016). "O plano popular da vila autódromo: uma experiência de planejamento conflitual". In: OLIVEIRA, F. L. de; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. (org.). *Planejamento e conflitos urbanos: experiências de luta*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- VIANA, L. de A. (2015). Copa do Mundo Fifa 2014 e os impactos na vida da população de baixa renda em Fortaleza-CE. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, pp. 345-373.
- VIANA, N.; MOTA, J.; BODENMÜLLER, L. (2024). *Cinco histórias de vitórias populares contra violações aos direitos à cidade, à moradia, ao trabalho, à cultura e ao esporte durante os preparativos da Copa*. Disponível em: <https://apublica.org/2014/02/legado-para-quem/>.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp; Massachusetts, Lincoln Institute.
- VAN DER ZWAN, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, v. 12, n. 1, pp. 99-129.

Texto recebido em 15/ago/2023
Texto aprovado em 23/nov/2023

Active city: considerations on the healthy city

Cidade ativa: considerações sobre a cidade saudável

Douglas GALLO [1]

Abstract

The article presents a discussion on the relationship between urban mobility and health. A qualitative methodology was used to understand perceptions and representations of the concept of active city and promotion of quality of life in the constitution of a healthy city. A content analysis of the transcripts of 31 semi-structured interviews was carried out. The planning and design of public policies have an impact on the spatial quality of cities by promoting active mobility, which plays an important role in the population's health. Integrated planning enables the development of plans focused on quality of life and urban vitality, reorienting the logic of urban mobility. Combined with urban greenery and more humanized spaces, quality of life and health promotion can be activated.

Keywords: urban mobility; public policy; healthy urban planning; human city; active mobility.

Resumo

O artigo apresenta uma discussão sobre as relações entre mobilidade urbana e saúde. Com uma metodologia qualitativa procurou-se compreender as percepções e representações acerca do conceito de cidade ativa e promoção de qualidade de vida na constituição de uma cidade saudável. Foi realizada análise de conteúdo da transcrição de 31 entrevistas semiestruturadas. O planejamento e o desenho de políticas públicas impactam na qualidade espacial das cidades incentivando a mobilidade ativa com papel importante na saúde da população. O planejamento integrado possibilita a elaboração de planos com foco na qualidade de vida e na vitalidade urbana, reorientando a lógica da mobilidade urbana. A qualidade de vida e a promoção da saúde podem ser potencializadas por meio da integração de áreas verdes urbanas e da criação de espaços mais humanizados.

Palavras-chave: mobilidade urbana; políticas públicas; planejamento urbano saudável; cidade humana; mobilidade ativa.



Introduction

Motor vehicles are undeniable symbols of modernity and urban commuting. Historically, urban mobility in Brazil has represented a dynamic of conflict and confrontation between the logic of democratization and that of territorial planning, commercialization and spatial segregation. The car has reshaped the urban landscape and modern lifestyles, reconfiguring human needs in such a way that what was initially configured as an instrument of freedom has, over time, become a form of subordination, conditioning and limiting the autonomy of the individual in modern society (Speck, 2016). This means of transport has become an unequivocal symbol of the type of modernization and contemporary patterns of social relations in democratic capitalist societies (Rosin and Leite, 2019). In this context, active mobility (walkability and urban cycling), with its deep vernacular roots, while promoting important urban design values and characteristics, is difficult to accept as a model of urban vitality and social justice (Fajardo, 2017).

Since the mid-twentieth century, reflecting the intense and accelerated process of urbanization and the uncontrolled growth of cities, the mobility pattern of the Brazilian population has undergone strong changes. This pattern, characterized by the intense use of private motorized transport and the reduction and deterioration of public transport, has led to a large number of externalities, such as the increase in traffic accidents with victims, urban congestion and environmental pollution (Carvalho, 2016).

The concept of the healthy city originated in Toronto, Canada, in 1983. It was presented by Leonard Duhl of the University of California, Berkeley. Since the beginning of the movement, different definitions have been proposed, but the original concept still translates the idea in a way that can be clearly understood: a city that constantly creates and/or improves its environment - social and physical - and uses the necessary resources to help citizens mutually develop all the functions of life to their full potential (Estrada, Agüero and Cuenca, 2013).

The concept was presented as a utopia to be achieved. It was linked to the idea that the health problems of the population require, a priori, the creation of a healthy and prosperous environment. As a political and civil society mobilization, the aim is to prepare and implement interconnected municipal plans in a participatory and dynamic manner, because "healthy" does not refer to an end state, but to a condition that can and should be continuously improved.

Thinking about healthier cities from the perspective of new comprehensive and intersectoral planning that promotes health and quality of life requires a reorientation of urban mobility systems and plans. In this context, active mobility is a strategy for reorienting the perverse logic that ignores the human dimension of cities. It contributes to improving urban health levels by encouraging and facilitating the adoption of more healthier lifestyles.

Public policies can consider strategies to encourage populations to adopt more active daily behaviors. By reconfiguring urban design towards environmentally sustainable mobility

practices, such as active mobility, it becomes possible to promote greater safety and better health conditions in the urban space (Gehl and Svarre, 2018). Although there is still a strong consensus around the highway paradigm in addressing urban transport problems and formulating public policy, the idea of active mobility has emerged as a form of resisting and confronting the hegemony of traditional functionalist planning.

In this context, active mobility has become a strategic issue for promoting urban quality of life (Rosin and Leite, 2019; Edwards and Tsouros, 2008). Incorporating concepts and policies with innovative potential in urban services into the urban agenda, thus impacting 'competitiveness' between cities and mitigating environmental and social problems (Cruz and Paulino, 2019). It is essential to promote the integration of active mobility services and public transport, in order to improve environmental conditions related to walkability and urban cycling.

The aim of this article was to discuss, through perceptions and representations of the issue in contemporary cities, active mobility as a component of healthy urban planning that affects the quality of life of the population.

Methodological framework

Methodology can be understood as "the way of thinking and the practice of approach to reality" (Minayo, 2002, p. 16). It includes theoretical concepts, a set of techniques and the researcher's creative potential. The social practice of the research subject is characterized by the perception of its object as the producer of a material and symbolic activity. According to

this model, knowledge is constructed through the relationship of 'subject' and 'object', as a product of the productive practice of human beings as social subjects (Aviles, 1996).

The subject of social science is essentially qualitative: social reality is the dynamics of individual and collective life, with all the richness of meaning that can be derived from it. Qualitative research answers very specific questions by delving into the world of meanings of human actions and relationships. "It works with the universe of meanings, motivations, aspirations, beliefs, values and attitudes that correspond to a deeper space of relationships, processes and phenomena" (Minayo, 2002, pp. 21-22). Social research is based on social data related to the social world, which is both the result and the construction of communication processes. It involves interpreting social realities and its best-known prototype is the in-depth interview (Bauer, Gaskell and Allum, 2003).

Building a *corpus* is the principle that allows for collecting data in a systematic way. It maintains scientific rigor as a fundamental principle, although it does not follow the logic of statistical sampling. Bauer and Aarts (2003) argue that the construction of a *corpus* typifies unknown attributes. In other words, it is important for analyzing unknown realities and grasping symbolic meanings and functions. Semi-structured interviews were the main technique used to understand the subject of this study, with the aim of building a *corpus* for analysis, consisting of transcripts of verbal reports obtained in the interviews. Thirty-one people were interviewed, living in different Brazilian states (Amapá, Mato Grosso, Paraíba, Paraná and São Paulo). The transcriptions of these interviews resulted in

a *corpus* of approximately one hundred pages. The interviewees were selected using the non-probabilistic sampling technique known as "snowballing", which uses chains of reference (Vinuto, 2014).

Thus, key informants were selected who indicated new contacts after the interview, the interviews were conducted in person and online via the Zoom platform, and the process was completed based on the criterion of saturation of representations. All research participants were previously informed of the study objectives, procedures, benefits and potential risks. They all agreed to participate voluntarily and signed the Informed Consent Form (ICF). Interviews followed a script developed according to the objectives of a broader doctoral project (Chart 1), with predefined analysis categories. It is important to note that in the process of interaction in the field, other categories emerged. The data analyzed and

excerpts presented relate to a thematic section of this research. The formation of this *corpus* enabled information to be extracted from different angles of the phenomenon under analysis, allowing a greater understanding and integration of the data.

The interview is understood as a relational process. It consists of a proposal for dialogue and/or conversation on a specific topic, with clear objectives (Cruz Neto, 2002; Gaskell, 2003; Nicolaci-Da-Costa, 2007; Moré, 2015). The use of interviews interested us in the way people spontaneously express themselves and talk about what is important to them, and what they think about their actions and the actions of others. The use of a semi-structured interview, which is similar to an 'informal' conversation, sought to minimize or avoid the problem that arises when the interviewee says what he or she thinks the interviewer would like to hear.

Chart 1 – Semi-structured interview guide*

Trigger questions
1. Do you usually go to public spaces like squares and parks? 2. What are the reasons why you do (or don't) to to these spaces? 3. How do you feel when you are in these spaces? 4. In your opinion, what characteristics are most attractive in these spaces? 5. Do you feel safe in these spaces? Why? 6. What would a humane city look like to you? 7. What makes a city more human-friendly? 8. Do you think cities are designed for people? 9. What do you think quality of life is? 10. What do you mean by quality of urban life, a city with quality of life? 11. In your opinion, what is the relationship between public spaces in the city and quality of life?

* The trigger questions for the interviews were drawn up in accordance with the objectives of a broader study, which resulted in a doctoral thesis, and the data analyzed in this article is a thematic section of that thesis.
Source: developed by the author, in 2020.

Chart 2 – Objectives for analyzing the corpus in qualitative research

Objectives	Reflections
To overcome uncertainty	Is what I perceive in the message really there? Is my reading valid and generalizable?
To enrich reading	How do I go beyond the immediate and spontaneous glance, which is already fruitful in itself, to achieve an understanding of meanings, the discovery of latent contents and structures?
To integrate discoveries	In a frame of reference of the social totality in which the messages are inserted, how can I integrate the discoveries, beyond appearance?

Source: developed by the author, in 2020, based on Minayo (2004).

Minayo (2004) identifies three obstacles to be overcome in the process of analysis of a research corpus: 1) the illusion of transparency, i.e. the danger of spontaneous understanding, as if reality were clearly visible to the observer; 2) succumbing to the magic of methods and techniques, which leads the researcher to forget the essential, i.e. the reliability of the meanings present in the empirical material; 3) the difficulty of combining abstract theories and concepts with the data collected in the field. To this end, the rigorous and systematic analysis sought to achieve three objectives, as explained in Chart 2.

According to Bardin (2016), content analysis is the most commonly used term to describe how qualitative research data is handled; it's not a technical procedure, but a set of techniques and practices in social research. The inference that can be drawn from the analysis of the content of the research *corpus*,

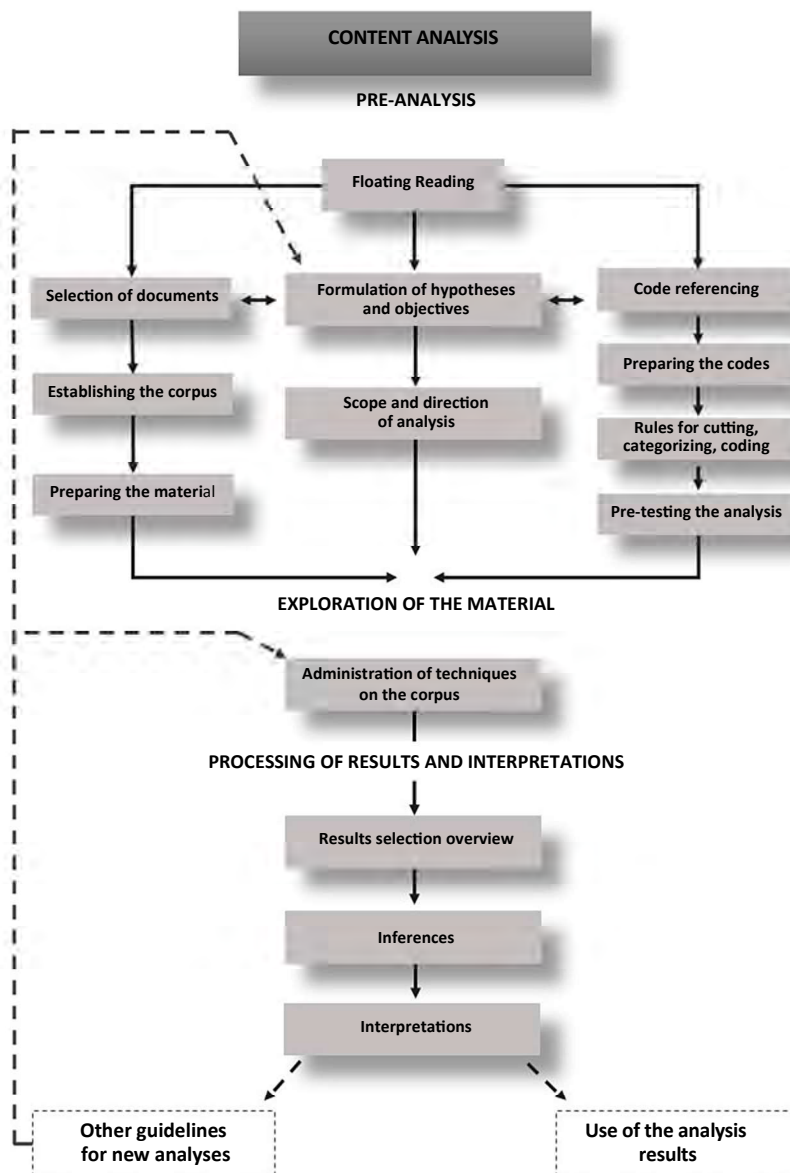
which provides additional information about a message or communication, is the common factor between the different techniques (Figure 1). It consists of the objective and systematic description of the content manifested in communications, facilitating their interpretation (Minayo, 2004).

For Bardin (2016, p. 48), content analysis is:

A set of techniques for the analysis of communication in order to obtain, through systematic and objective procedures for the description of the content of messages, indicators (quantitative or not) that allow the inference of knowledge about the conditions of production/reception of these messages (inferred variables).

The aim of content analysis is the deduction of knowledge about the conditions under which communication is produced. This knowledge derived from the content can be of a psychological, sociological, historical or

Figure 1 – Stages and procedures in the development of Content Analysis



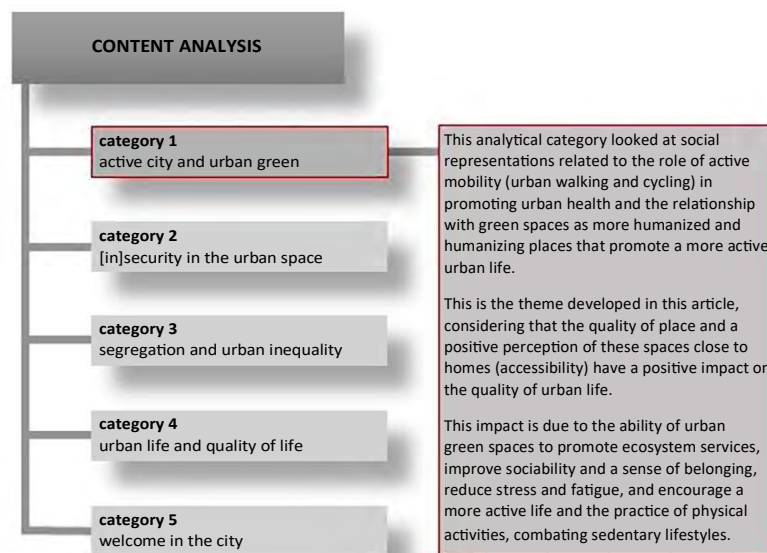
Source: Bardin, 2016.

economic nature, among others. The analyst works with indices that are carefully highlighted through more or less complex procedures. In the first stage, the description of these indices is fundamental, followed by inference as an intermediate stage. This produces a consistent interpretation as a result of the analysis process, giving meaning to the characteristics observed in the manifest content.

The webQDA software was used to help categorize and analyze the data, contributing to the rigor and quality of the analysis. The use of software to support the analysis of qualitative data is referred to in the literature as qualitative data analysis software (QDAS) or computer aided qualitative data analysis software (CAQDAS).

In the case of webQDA, the functionalities of the tool are divided into three systems: 1) 'sources', corresponding to the research corpus, in this case the transcript of all the interviews; 2) 'coding', which allows the definition of categories and indicators; and 3) 'questions', which allows data to be cross-checked and systematized according to the configurations assigned in the first two systems (Souza et al., 2016). This article presents a thematic section of a doctoral thesis on the analytical category “active city and urban green” (Figure 2). Throughout the text, extracts from the interviews are presented to illustrate the analyses carried out. These are followed by identification codes to protect the anonymity of the interviewees.

Figure 2 – Analytical categories developed in the content analysis of the research corpus of the “Human City” thesis



Source: elaborated by the author, in 2020.

Active City: mobility for a healthy life

The importance of an active lifestyle for a healthy and high quality of life is widely recognized (Warburton, Nicol and Bredin, 2006; WHO, 2008; Kokkinos, 2012; Lima, Levy and Luiz, 2014; Warburton and Bredin, 2017). The presence of recreational areas, especially with qualified vegetation cover, makes spaces more attractive and improves the quality of urban life, as they provide opportunities for contact with nature, physical activity, socialization and respite from the hustle and bustle, improving physical and mental health.

Ah, I like to go to parks, for example, because I like to exercise, and I like to do it out in the open, so that's one of the reasons that drives me, also the fact of having contact with nature, it's also important, I think it's nice, that would be it. [E-07.01]

[...] we don't have much contact with nature, and even if it's artificial nature, the park provides a bit of that, seeing trees, the grass, seeing the sky more clearly, so that's why. [E-03.0]

A green area, a green space, in other words, shade, a place... I'm not even talking about clean air, but a place that doesn't have visual pollution. A place that is pleasing to the eye. [...] there's a lot of green, there's a lot of trees, flowers, so it causes a feeling of well-being at that moment and that's nice, that's what I call pleasant. [E-02.03]

More important than the amount of green space per inhabitant, the quality and location of these areas are fundamental to

promoting health and urban quality of life. It is important to take into account: the gap between resources and the allocation of areas, the relationship with urban density and the purpose of the space itself (Bolla and Vittadini, 2015). In addition to the amount of green space per inhabitant, in the context of humanizing cities and promoting health in urban spaces, it is essential to consider the equitable distribution of these areas close to homes. This proximity facilitates access for residents and promotes their integration into the urban fabric, encouraging practices such as walking or cycling for everyday journeys. In addition to quantity and location, the quality of these spaces plays a crucial role. They must be attractive, functional and contribute effectively to active mobility and the humanization of the urban environment.

There are many beneficial effects of physical activity on health conditions: prevention of chronic pathologies (cardiovascular diseases, strokes, diabetes, obesity, cancers, among others), reduction of the risk of dementia in the elderly and increase their level of autonomy, and a positive influence on some mental illnesses (Warburton and Bredin, 2017; Janssen and Leblanc, 2010; Kokkinos, 2012; Warburton, Nicol and Bredin, 2006). On the other hand, a sedentary lifestyle leads to a progressive decline in functional capacity in general. Thus, actions to promote this knowledge and to improve the scientific understanding of the relationship between health and physical activity have increased over time and should go beyond the practice of physical activity to address the relationship between human beings and their

physical environment, especially cities, and how this relationship can be strengthened in everyday actions (Lauria and Morgante, 2015; WHO, 2008).

Physical activity, integrated into urban life and with a view to quality of life, must be understood in a broader sense, as a reality that is part of everyday urban life, and in this way public policies can help to build and plan more active and healthy cities, not only by creating parks and green spaces, but by humanizing urban spaces.

It is not about running on a treadmill while listening to an iPod. It is about using our bodies in our daily lives for the functions for which they were designed: walking often, running occasionally, and moving so that we exercise regularly at work, at home, when commuting, and in our leisure time. The authors go on to point out that physical activity is often simplistically perceived as a way to fight obesity, neglecting its impact on other physical diseases, but also on general wellbeing, sleep, quality of life, social relationships and even the environment (through mobility). (Lauria e Morgante, 2015, p. 10)

One third of the world's adults are physically inactive, and 5.3 million people die each year-about one in ten of all people who die each year-because of unhealthy lifestyles. This is similar to the number of deaths caused by smoking or obesity (which can also be combated by adopting a more active lifestyle). A sedentary lifestyle needs to be treated as a public health emergency and its risks highlighted, because the challenge is a global one: to make physical activity a priority not only for public health, but also for urban planning.

We should consider the idea that a healthy city is not one that has achieved some aspects of health, but one that is aware of its state of health and seeks to improve it, constantly creating opportunities in the built and social environment for the development of its citizens. World Health Organization (WHO) promotes local physical activity plans to help local governments develop programs to promote physical activity and more active lifestyles (WHO, 2008).

The Active City project aims to improve public health by encouraging people to be physically active for at least 30 minutes a day. Individuals can achieve this activity in a variety of ways: walking, cycling (or other active modes of transport), exercising, playing sports, playing in parks, gardening, climbing stairs or other enjoyable activities (Buffoli, 2014). In addition to the health benefits for the population, a city that invests in policies and programs to become an Active City can develop the following benefits:

- Savings in health and transport costs;
- Increased productivity of citizens and workers;
- Creating a more livable and attractive environment for residents, workers and tourists;
- Improved air and noise quality;
- Improved access to green spaces;
- Participatory regeneration of neighborhoods and increased social cohesion and community identity;
- Promoting and expanding social networks.

For Lauria and Morgante (2015), it is also important to quantify the economic benefits of an active lifestyle, both individual and

collective: savings for health systems in the treatment of chronic diseases resulting from sedentary lifestyles; savings in transportation, both individual and collective, with the use of active modalities (urban cycling or walking); and savings in environmental costs. Creating more active cities must guarantee and promote the construction of urban spaces of higher quality, consistent with human scale and dimension. To this end, Speck (2016) proposes some important steps: 1) put the car in its place; 2) mix urban uses; 3) adapt parking spaces; 4) allow the transport system to flourish; 5) protect pedestrians; 6) welcome bicycles; 7) create good urban spaces; 8) plant and maintain trees; 9) create pleasant and unique streetscapes; 10) set priorities, organizing which actions should be implemented first.

Public policies can be healthy by encouraging and enabling the adoption of practices that promote greater physical movement in the population's daily routine. The reconfiguration of urban design towards more active mobility has the potential to promote gains in urban safety and health (Gehl and Svarre, 2018). The excerpt below illustrates the importance of path quality and how public policy can have an impact on more active living.:

Quality of urban life is *a city that invites you to go out*, that invites you to go everywhere so that even *the journey is something pleasurable*. Pleasurable in the sensory sense [...] every route I take, for me it's very worthwhile to walk here, now I live somewhere else, but when I had to walk 40 minutes to work, I didn't mind, I was fine, because it was nice to walk [...] the route I took, which was

the furthest, which was near the river, was wonderful, so I think that's it, when the route also makes you feel, feel that pleasure of going to places. [E-08.01]

Combating the road-oriented paradigm with the promotion of active mobility and the human dimension of cities must seek to integrate it with public transport services, affecting the environmental conditions of walkability and urban cycling. The concept of walkability, which is one of the most emerging themes of the 21st century, is about the definition of attributes of the built environment that are conducive to walking, such as: accessibility, environmental comfort, attractiveness of uses, permeability of the urban fabric. Walking is the most democratic way to move around the city, and freedom of movement is inherent to the human condition. In everyday walking, pedestrians appropriate the built space and expand their perception of the urban landscape (Andrade and Linke, 2017). Another important concept is cyclability, which is related to the importance of the environment in the promotion of cycling, with cycling infrastructure being an essential factor in the promotion of this mode of transport (Lopes, 2021).

To improve the quality of urban life, investments have been made in active mobility as a practice that promotes healthier, longer and better lives. Walkable cities are a global solution to combat diseases related to sedentary lifestyles; people who live in walkable neighborhoods tend to engage in 90 minutes more of physical activity per week than those

who live in less walkable neighborhoods (Sallis et al., 2016). A walkable city or neighborhood is a dense urban environment with compact buildings with commercial activity on the first floor (active facade), wide and well-paved sidewalks, good lighting, and quality public spaces on streets protected from motorized traffic. This requires four factors: 1) destinations that are close and accessible on foot; 2) a built environment that is friendly to walking (human scale); 3) an environment capable of moderating climatic variations and providing relief from the excess of human activities; and 4) a local culture capable of increasing contact between people and creating conditions for social and economic activities (Vargas and Netto, 2017).

Promoting cycling as a mode of transport brings several benefits to cities and their citizens, such as a reduction in chronic diseases, lower rates of overweight and obesity, lower rates of mortality and road traffic injuries, and lower levels of air and noise pollution (Oja et al., 2011; Veras, Di Domenico and Marques, 2017). Although there is still a lack of consistent data on public health, urbanization, climate change and carbon emissions analysis to prove the isolated benefits of active mobility, the major global challenge at the moment is to reverse this situation and prove this causality (Tsay, 2017). Several bike-sharing policies have been implemented around the world, including in Brazil, contributing to this understanding.

A systematic review published by Wanner et al. (2012) found data suggesting an association between active mobility and

higher levels of physical activity in the general population, although the data are not yet conclusive. Limited evidence was found that active mobility is associated with an increase in physical activity levels and lower body weight, but the authors note that the studies conducted to date were very heterogeneous and had cross-sectional methodological designs, which prevented definitive conclusions. In the following excerpt, the interviewee reports on the importance of bike-sharing policies and his perception of their closure in his city.

[...] I thought it was a good idea to use the “yellow” [shared bicycle], but unfortunately it ended [...] I thought it was cool, because, for example, [...] we could have the option of taking a “yellow” here on the corner of our house, going to the park, running, taking the “yellow” and coming back, we certainly wouldn’t drive, many people were going to college from there, so I think that a humanized city, investing in public transport, to avoid cars a bit... [E-01.03]

The inclusion of the bicycle as a regular mode of transport in urban commuting must be approached from the perspective of a sustainable urban mobility concept, integrated with collective modes of transport, especially high-capacity systems for long distances. From this perspective, the construction of cycle paths and lanes should be included, especially in areas of urban expansion. These structures should be networked into a cycling system that promotes and expands the provision of infrastructure and the inclusion of the concept of cycle routes, providing safer use of bicycles (Brasil, 2007). In the following

account, the interviewee sees more active mobility and the creation of spaces to support and encourage these practices as humanizing elements of the city.

[...] about a more humane city, I think it would be a city that allows free access for people to walk, comfortably and safely, with shade, with lanes, where they can ride their bikes both for leisure and for work [E-04.02]

Cities with more cyclists are safer for both cyclists and pedestrians. A street shared with bicycles, once drivers are used to them, is a place where cars drive with more attention and care. Much has been said about the environmental or cultural conditions for the success of urban cycling, but the physical aspects of cities are the most important factors, in two ways: 1) the presence of urbanism (planning) that guarantees mixed use and urban density - with variable and interesting accessible destinations; 2) safer conditions and sufficient infrastructure (design), with streets designed to accommodate bicycles (Speck, 2016). However, a culture of active mobility must exist and be strengthened. In the following excerpt, the interviewee talks about his perception as a pedestrian in Amsterdam's public space, on the occasion of a trip.

[...] I had heard that Amsterdam was a super friendly city, because everyone can ride a bike, and it's super cool... And when I went there, as a tourist and as a pedestrian, I found it to be a very unfriendly city, because I was almost run over by the bicycle, so I didn't think it was nice. I think all instances have to be respected... [E-03.02]

This suggests that Brazil still lacks a culture of urban cycling and coexistence between pedestrians and cyclists. This indicates the need to consider all aspects of mobility in the urban space, including education for citizens. This is because Brazil's history has been focused on cars, which has led to many problems. To make a change, people need to learn about new ways of thinking.

Since it has altered the urban landscape and lifestyles, the automobile and the way of getting around centered on it need to be reoriented to a more human scale, such as walking and cycling, with significant potential for promoting social justice (Fajardo, 2017). Different perceptions and representations link the automobile to the urban scale, sometimes from a critical perspective, and sometimes highlighting how the presence of the automobile shapes the perceptions and behaviors of urban dwellers:

So what happens is that it [city/planning] has prioritized certain human desires, or certain desires of people, or of certain groups ... [E-06.03]

[...] access to other parks is also easy by car [...] they are designed for cars, I think this is a general predominance in my city and in many others, they think more about the mobility of cars than of people, than of all people, and then again, designed for which people? who are the people who have cars? So that's a problem, the city is probably designed for people and by people, *more for some people*. [E-04.01]

[...] I see my reality a lot, because of the question of comfort, because the roads aren't safe, they don't have cycle lanes, they don't have cycle paths, the question of safety, people too, *the car has a lot of preference*, the motorcycle has a lot of preference, to the detriment of the pedestrian. [E-04.03]

Although now, in the past, traffic, which is something that can also be humanized, I think, I think now it's getting very chaotic, so at this point it's already falling short, in the past it wasn't like this, today it takes me an hour to get to work by car, before, about 10 years ago, it wasn't like this, so it's already getting bad here, it's lowering the quality of life. [E-01.05]

This analysis shows that a paradigm shift is needed, rethinking cities so that they are healthier, through a new form of comprehensive and intersectoral planning that promotes health and quality of life. This healthy urban planning must be based on the logic of reorienting urban mobility systems and plans. Active mobility is a reorientation of the perverse logic that fails to consider the human dimension of cities, helping to improve urban health levels by encouraging and facilitating the adoption of more active lifestyles. In this context, urban greenery is closely related to the promotion of more active and healthy lifestyles.

The role of urban greenery in active Mobility

There is a lot of evidence that walking and enjoying open spaces is an extremely important tool for health. However, this concept has not yet been translated into widespread social behavior or effective public policies. The results of scientific research on lifestyles are widely disseminated in the media, even in simple and straightforward ways. A large part of the population knows that a healthy lifestyle (adequate nutrition and regular physical activity) improves health, but good communication and awareness raising are not always sufficient to induce the spread of good practices. Cultural factors, local environmental conditions, lack of free time, among others, influence the ability to adopt good behaviors. The provision of pleasant, safe and aesthetically pleasing places remains a low-cost, simple and effective formula to facilitate and promote healthy choices for a more active life (Lauria and Morgante, 2015).

Important population-based studies conducted in Tokyo, Japan (Takano, Nakamura and Watanabe, 2002) and the Netherlands

(Maas et al., 2009) provide relevant evidence on the relationship between urban green spaces and health (Chart 3). An active lifestyle has a direct impact on physical health, but also promotes psychological well-being and social relationships. Choosing a healthy lifestyle should not only be an individual responsibility, but should also be shared by the community, through public policies that promote the appropriate structuring of the territory and the social fabric for a level of daily physical activity. In this respect, the role of urban green spaces is fundamental, as they have a positive impact

on health in a number of ways: by encouraging an active lifestyle, by allowing people to meet and socialize, and by mitigating the effects of environmental pollution (noise and air).

In fact, the presence of adequate green spaces close to homes – in the neighborhood – can influence longevity through a health-protective function, especially for the most socially and economically vulnerable groups, especially because of the cost and difficulty of accessing private sports or leisure facilities. We can see this in the extracts:

Chart 3 – Relationships between the proximity of residential green areas and the health of the population

TAKANO, T.; NAKAMURA, K.; WATANABE, M. (2002). Urban residential environments and senior citizens' longevity in megacity areas: the importance of walkable green spaces. <i>Journal of Epidemiology and Community Health</i> , United Kingdom, v. 56, pp. 913-918.
This study evaluated the associations between the presence of green areas near homes and the survival of thousands of elderly people in Tokyo. The main premise of the research was that a sedentary lifestyle was a central risk factor for morbidity and premature mortality, and for reduced physical functionality in the older population. Associations were found between longevity and the environmental conditions of the home. By means of a longitudinal cohort study and taking into account multiple variables relating to physical, economic and social reality, the effects of green spaces as a support for promoting the health of elderly citizens in densely populated urban areas were evaluated. According to the authors, there was a positive correlation between 5-year survival in relation to the amount of space available for walking, the availability of parks and tree-lined paths near the home and the amount of time the home was exposed to the sun.
MAAS, J.; VERHEIJ, R. A.; VRIES, S.; SPREEUWENBERG, P.; SHELLEVIS, F. G.; GROENEWEGEN, P. P. (2009). Morbidity is related to a green living environment. <i>Journal of Epidemiology and Community Health</i> , United Kingdom, v. 63, n. 12, pp. 967-973.
In this study, an important part of the Dutch population (population monitored by primary care physicians) was considered, based on information from the health system and the territorial determinants of health monitored by the system. Data on some chronic diseases and some environmental characteristics were cross-referenced, especially the presence of green spaces within a radius of 1 km to 3 km from the residential area (verified by postal code). The results of the study showed a strong relationship between green space and health in several chronic diseases in those individuals who lived less than 1 km away from parks or green areas: coronary heart disease (angina and heart attacks); skeletal disorders; anxiety and depression; respiratory and urinary tract infections; headaches and vertigo; diabetes. Although the study did not consider small green spaces, the importance of objectively relating certain parameters remains, especially as it is very representative of the local population (approximately 345,000 individuals).

Source: developed by the author, in 2020.

[...] and also having recreational spaces *that everyone could access*, that weren't so restricted. We think that in the outskirts there aren't as many spaces as in the more affluent places, with people who have better financial conditions. So it would have to be for everyone, not just a segment of the population. [E-03.01]

[...] but there's a lack of parks on the outskirts, there's a lack of more parks, there should be a lot more, given the size of the city, the number of inhabitants. [E-04.01]

In the suburbs, people don't even have trees in the street, it's more arid, there's no places for them to gather, so I think there's a lot missing... [E-03.02]

To promote an active lifestyle in people's daily lives, it is necessary to activate an integrated system of pedestrian and bicycle routes, integrated with public transport, and a system of safe and attractive green spaces, with open spaces of different sizes and multifunctionality. Green spaces must also have a good territorial layout, availability, accessibility and connectivity to ensure enjoyment between the different scales.

Outdoor public spaces such as parks, small squares and other community spaces are important for the quality of urban life (Nucci and Cavalheiro, 1998; Costa and Ferreira, 2009; Pina, 2011; Londe and Mendes, 2014; Larson, Jennings and Cloutier, 2016; Scheuer, 2016). In many cities, these spaces are subject to different interests, often private and contested. If the goal is to achieve a qualified and healthy

environment, it is necessary that these spaces do not have a single purpose, but different purposes, with an integrated and coordinated approach. The many functions of these public spaces, related to human activities and the physical environment, overlap in order to achieve a healthy urban environment, and it is necessary to recognize these functions and the different organizations involved that must work in harmony. These open spaces require a coherent strategy between organizations if they are to play a key role in protecting and promoting the health of the population. There are many ways in which people can enjoy contact with the elements of nature in green spaces, whether through leisure, social or cultural activities, or physical exercise, but especially in the context of more active mobility (Santana et al., 2007).

If we understand the city as a system, we must consider that the components that make it up – social, economic, cultural and environmental – are integrated for the benefit of citizenship and quality of life. In this way, the population, brought together and settled as a society, would seek to satisfy the needs of living together, providing goods and services that improve their living conditions, as a result of a harmonious relationship between man and his environment (Benavides, 2011).

[...] nature itself, I think there has to be a lot of nature, there has to be little asphalt, little asphalt and more grass, but land, trees, and there have to be courts too, green areas, equipped courts [...] [E-02.01]

[...] because we want to be closer to nature, because we're in the city, so... it's like an escape to nature, the more trees there are, the more care, the cleaner... [E-01.01]

In this context, green areas contribute to the quality of urban life, not only by improving the environment and the ecological balance, but also through social development that benefits the well-being and the physical and mental health of the population. In this way, they provide the conditions for [re]bringing man closer to nature, with structural conditions that favor the practice of physical and recreational activities, as well as more active mobility. If they have adequate infrastructure, environmental quality and safety, among other positive factors, they can be attractive areas for the population, with a positive impact on the quality of life (Londe and Mendes, 2014). Different perceptions relate the practice of physical activity in parks and green spaces as beneficial.

In order to have quality of life, a lot still needs to happen. [green spaces] also, also, because people come here to walk, sometimes they don't have access to a gym, but they can come here, walk, have quality of life. [E-01.02]

[...] I think it's very much related to quality of life, both physical and mental, because these are spaces for exercising the body in different ways... [E-05.01]

[...] in order to improve quality of life and have leisure options, and as I say, everyone has leisure, some like running, others like walking, others like skateboarding... [E-01.03]

It's very good, it increases your quality of life, you go out, breathe the fresh air, do some physical activity, get some sun, socialize with your family, your family rides bikes... [E-01.05]

According to Santana et al. (2007), the survey of urban planners in cities participating in the European Network of Healthy Cities shows that accessibility to green spaces varies from country to country. However, one measure that can be used as a basic criterion for checking the availability of spaces is the distance between these spaces and where users live. In Brussels, Copenhagen and Glasgow, 100% of residents can reach a green space within a 15-minute walk, while in other cities this percentage is much lower: in Bratislava and Kiev, for example, only 47% of residents can do the same. Unfortunately, in the Brazilian reality, access to green spaces is still not perceived as being so close and accessible to everyone.

For me, yes, I live near a park, and access to other parks is also easy by car, but I understand that there are few parks in the city, that they aren't on the outskirts, they don't serve the entire population, we see the lack of public spaces here when we see the movement at weekends, the amount of people there are, people really do go, and they make journeys to get to the park, because it's not near everyone's house. So, I think that the parks that exist are well located, but there are a lack of parks on the outskirts, there are a lack of more parks, there should be a lot more, given the size of the city, the number of inhabitants. [E-04.01]

[...] I think it's wonderful, especially the fact that you have the woods and parks so close to the center, so close to us, that we don't have to take a car to walk somewhere, we can leave the house walking, that's everything to me... [...] you have to take a car to go there and then walk, and not here, here you can walk, because it's so close, and if you live somewhere else there's another forest, there's another trail very close by, in the city itself... [E-08.01]

Green space policies should aim to create an urban green network, accessible to all residents, that can be organized around wooded areas and water bodies to allow the city to breathe and for biotic and abiotic flows to occur, contributing to increasing urban biodiversity. This should be complemented by a network of squares and other outdoor facilities throughout the city, creating a system of open spaces (Tardin, 2008; Schlee et al., 2009; Macedo et al., 2009). It is important to note that the functions of health, well-being and quality of life merge with those of water management, pollution reduction, climate change mitigation, recreation, urban food and fuel production, CO2 sequestration and support of biodiversity/habitat for animal species (Barton and Tsourou, 2004).

Final considerations

Addressing the underlying logic of urban production and the challenges of sustainability, urban mobility, health promotion, and urban design constitutes a complex undertaking necessitating systemic, innovative, and integrated approaches. The discussion presented, based on the analysis of social perceptions and representations of the contemporary city, identified the need to outline public policies focused on active mobility (walkability and cyclability) as part of health promotion in the urban space. To this end, Healthy Urban Planning, as an integrated way of designing plans with a focus on quality of life and activating urban vitality, is presented as a strategy for building a healthy city.

Thinking about healthier cities must include a reorientation of urban mobility systems and plans. Active mobility is a reorientation of the perverse logic of road-based urbanism, which ignores the human dimension of cities. By pursuing these objectives, it helps to improve levels of physical activity and, consequently, urban health, by

encouraging and facilitating the adoption of more active lifestyles. Urban green spaces are closely linked to the promotion of healthier lifestyles and healthier cities.

In order to promote an active lifestyle among the general population, it is essential to establish a comprehensive network of pedestrian and cyclist routes that are integrated with public transportation systems. Additionally, the creation of safe and appealing

green spaces, encompassing diverse sized open areas, is crucial. Green spaces must also have a good territorial layout, availability, accessibility and connectivity to ensure flow between the different scales. Further studies, preferably population-based, are needed to measure and establish correlations between urban design and urban health indicators, contributing to the understanding of the role of public policies for active mobility and health promotion.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7730-9303>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Área de Arquitetura e Urbanismo, OBY –, Laboratório cidade paisagem. São Paulo, SP/Brasil.
douglas.luciano@ifsp.edu.br

Referências

- ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.) (2017). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- AVILÉS, A. G. (1996). *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Madrid, Plaza y Vales.
- BARDIN, L. (2016). *Análise de conteúdo*. São Paulo, Edições 70.
- BARTON, H.; TSOUROU, C. (2004). *Urbanisme et santé: un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants*. Châteaubourg, Bureau Régional pour l'Europe de l'Organisation Mondiale de la Santé.
- BAUER, M. W.; AARTS, B. (2003). "A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos". In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Vozes.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. (2003). "Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões". In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Vozes.
- BENAVIDES, A. R. (2011). Calidad de vida, calidad ambiental y sustentabilidad como conceptos urbanos complementarios. *Fermentum*. Mérida, v. 21, n. 61, pp. 176-207.

- BOLLA, D.; VITTADINI, M. R. (2015). "Gli spazi verdi e la normativa urbanistica: standard e progetto". In: VITTADINI, M. R.; BOLLA, D.; BARP, A. *Spazi verdi da vivere: il verde fa bene alla salute*. Venezia, Università Iuav di Venezia, il prato.
- BRASIL (2007). Ministério das Cidades. Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil: Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades. Brasília, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.
- BUFFOLI, M. (2014). *Urban Health: strategie per la sostenibilità urbana*. Milano, FrancoAngeli.
- CARVALHO, C. H. R. (2016). *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea.
- COSTA, R. G. S.; FERREIRA, C. C. M. (2009). Áreas verdes e qualidade de vida: aplicação do IAV na cidade de Juiz de Fora – MG. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA, 13, Viçosa. *Anais...* Viçosa, UFV.
- CRUZ, S. S.; PAULINO, S. R. (2019). Desafios da mobilidade ativa na perspectiva dos serviços públicos: experiências na cidade de São Paulo. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Curitiba, v. 11, pp. 1-19.
- CRUZ NETO, O. (2002). "O trabalho de campo como descoberta e criação". In: MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Vozes.
- EDWARDS, P.; TSOUROS, A. D. (2008). *A healthy city is an active city: a physical activity planning guide*. Copenhagen, WHO Europe.
- ESTRADA, E. M. R.; AGUERO, M. V. J.; CUENCA, S. Q. (2013). Ciudades saludables: una perspectiva de la Organización Mundial de la Salud y redes internacionales. *Revista Legado de Arquitectura y Diseño*. Toluca/México, n. 13, pp. 47-57.
- FAJARDO, W. (2017). "Caminhabilidade e vitalidade urbana". In: ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- GALLO, D. L. L. (2020). *Cidade Humana: a vida urbana e a promoção da saúde como qualidade de vida*. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro, Proureb/FAU/UFRJ.
- GASKELL, G. (2003). "Entrevistas individuais e grupais". In: BAUER, M., W.; GASKELL, G. (ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Vozes.
- GEHL, J.; SVARRE, B. (2018). *Vida nas cidades: como estudar*. São Paulo, Perspectiva.
- JANSSEN, I.; LEBLANC, A. G. (2010). Systematic review of the health benefits of physical activity and fitness in school-aged children and youth. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, v. 7, n. 1, pp. 1-16.
- KOKKINOS, P. (2012). Physical activity, health benefits, and mortality risk. *ISRN Cardiology*, v. 718789, pp. 1-14.
- LARSON, L. R.; JENNINGS, V.; CLOUTIER, S. A. (2016). Public parks and wellbeing in urban areas of the united states. *PLoS One*. United States, v. 11, n. 4, [s.p.].
- LAURIA, A.; MORGANTE, S. (2015). "Verde e salute". In: VITTADINI, M. R.; BOLLA, D.; BARP, A. *Spazi verdi da vivere: il verde fa bene alla salute*. Venezia, Università Iuav di Venezia, il prato.
- LIMA, D. F.; LEVY, R. B.; LUIZ, O. C. (2014). Recomendações para atividade física e saúde: consensos, controvérsias e ambiguidades. *Revista Panamericana de Salud Pública*. Washington, v. 36, n. 3, pp. 164-170.
- LOPES, C. S. P. (2021). *Ciclabilidade e paisagem urbana*. Dissertação de mestrado. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

- LONDE, P. R.; MENDES, P. C. (2014). A influência das áreas verdes na qualidade de vida urbana. *HYGEA – Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*. Uberlândia, v. 10, n. 18, pp. 264-272.
- MAAS, J.; VERHEIJ, R. A.; VRIES, S.; SPREEUWENBERG, P.; SHELLEVIS, F. G.; GROENEWEGER, P. P. (2009). Morbidity is related to a green living environment. *Journal of Epidemiology and Community Health*. United Kingdom, v. 63, n. 12, pp. 967-973.
- MACEDO, S. S.; QUEIROGA, E. F.; CAMPOS, A. C. M. de A.; COSSIA, D.; GONÇALVES, F. M.; ROBBA, F.; GALENDER, F. C.; DEGREAS, H. N.; SILVA, J. M. P. da; PRETO, M. H. de F.; AKAMINE, R.; CUSTÓDIO, V. (2009). “Considerações preliminares sobre o sistema de espaços livres e a constituição da esfera pública no Brasil”. In: TÂNGARI, V. R.; ANDRADE, R. de; SCHLEE, M. B. *Sistema de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências*. Rio de Janeiro, FAU/UFRJ/Proarq.
- MINAYO, M. C. S. (2002). “Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social”. In: MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2004). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo, Hucitec.
- MORÉ, C. L. O. O. (2015). A “entrevista em profundidade” ou “semiestruturada”, no contexto da saúde: dilemas epistemológicos e desafios de sua construção e aplicação. In: CONGRESSO IBEROAMERICADO EM INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA, 4, Aracaju. *Anais...* Universidade Tiradentes.
- NICOLACI-DA-COSTA, A. M. (2007). O campo da pesquisa qualitativa e o método de explicitação do discurso subjacente (MEDS). *Psicologia: Reflexão e Crítica*. Porto Alegre, v. 20, n. 1, pp. 65-73.
- NUCCI, J. C.; CAVALHEIRO, F. (1998). Espaços livres e qualidade de vida urbana. *Paisagem e Ambiente*. São Paulo, n. 11, pp. 277-288.
- OJA, P.; TITZE, S.; BAUMAN, A.; GEUS, B.; KRENN, P.; REGER-NASH, B.; KOHLBERGER, T. (2011). Health benefits of cycling: a systematic review. *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*. New Jersey, v. 21, n. 4, pp. 496-509.
- PINA, J. H. A. (2011). *A influência das áreas verdes urbanas na qualidade de vida: o caso dos Parques do Sabiá e Victório Siquierolli em Uberlândia-MG*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.
- ROSIN, L. B.; LEITE, C. K. S. (2019). A bicicleta como resistência: o paradigma rodoviarista e o papel do ativismo ciclista no município de São Paulo/SP. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 46, pp. 879-902.
- SALLIS, J. F. et al. (2016). Physical activity in relation to urban environments in 14 cities worldwide: a crosssectional study. *The Lancet*. United Kingdom, v. 387, n. 10.034, pp. 2207-2217.
- SANTANA, P.; NOGUEIRA, H.; SANTOS, R.; COSTA, C. (2007). “Avaliação da qualidade ambiental dos espaços verdes urbanos no bem-estar e na saúde”. In: SANTANA, P. *A cidade e a saúde*. Coimbra, Gráfica de Coimbra.
- SCHEUER, J. M. (2016). Planejamento urbano, áreas verdes e qualidade de vida. *Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade*. Curitiba, v. 11, n. 5, pp. 59-73.
- SCHLEE, M. B. et al. (2009). “Sistema de espaços livres nas cidades brasileiras: um debate conceitual”. In: TÂNGARI, V. R.; ANDRADE, R.; SCHLEE, M. B. (org.). *Sistema de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências*. Rio de Janeiro, FAU/UFRJ/Proarq.
- SOUZA, F. N. et al. (2016). *WebQDA – manual de utilização rápida*. Aveiro, UA Editora.
- SPECK, J. (2016). *Cidade caminhável*. São Paulo, Perspectiva.
- TAKANO, T.; NAKAMURA, K.; WATANABE, M. (2002). Urban residential environments and senior citizens’ longevity in megacity areas: the importance of walkable green spaces. *Journal of Epidemiology and Community Health*, v. 56, pp. 913-918.

- TARDIN, R. (2008). *Espaços livres: sistema e projeto territorial*. Rio de Janeiro, 7Letras.
- TSAY, S. (2017). "Caminhando pelo mundo: conversas globais e ações locais". In: ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- VARGAS, J. C.; NETTO, V. M. (2017). "Condições urbanas da caminhabilidade". In: ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- VERAS, M.; DI DOMENICO, M.; MARQUES, K. V. (2017). "O transporte dentro da perspectiva ambiental da saúde". In: ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- VINUTO, L. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*. Campinas, v. 22, n. 44, pp. 203-220.
- WARBURTON, D. E. R.; NICOL, C. W.; BREDIN, S. S. D. (2006). Health benefits of physical activity: the evidence. *Canadian Medical Association Journal*. Ottawa, v. 174, n. 6, pp. 801-809.
- WARBURTON, D. E. R.; BREDIN, S. S. D. (2017). Health benefits of physical activity: a systematic review of current systematic reviews. *Current Opinion in Cardiology*. United States, v. 32, n. 5, pp. 541-556.
- WANNER, M.; GÖTSCHI, T.; MARTIN-DIENER, E.; KAHLMEIER, S.; MARTIN, B. W. (2012). Active transport, physical activity, and body weight in adults: a systematic review. *American Journal of Preventive Medicine*. United States, v. 42, n. 5, pp. 493-502.
- WHO – World Health Organization. (2008). *A healthy city is an active city: a physical activity planning guide*. Copenhagen, WHO.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author himself and reviewed by Cátia da Costa e Silva, email: catiacosta@ifsp.edu.br.

Received: August 16, 2023
Approved: June 24, 2024

Cidade ativa: considerações sobre a cidade saudável

Active city: considerations on the healthy city

Douglas GALLO [I]

Resumo

O artigo apresenta uma discussão sobre as relações entre mobilidade urbana e saúde. Com uma metodologia qualitativa procurou-se compreender as percepções e representações acerca do conceito de cidade ativa e promoção de qualidade de vida na constituição de uma cidade saudável. Foi realizada análise de conteúdo da transcrição de 31 entrevistas semiestruturadas. O planejamento e o desenho de políticas públicas impactam na qualidade espacial das cidades incentivando a mobilidade ativa com papel importante na saúde da população. O planejamento integrado possibilita a elaboração de planos com foco na qualidade de vida e na vitalidade urbana, reorientando a lógica da mobilidade urbana. A qualidade de vida e a promoção da saúde podem ser potencializadas por meio da integração de áreas verdes urbanas e da criação de espaços mais humanizados.

Palavras-chave: mobilidade urbana; políticas públicas; planejamento urbano saudável; cidade humana; mobilidade ativa.

Abstract

The article presents a discussion on the relationship between urban mobility and health. A qualitative methodology was used to understand perceptions and representations of the concept of active city and promotion of quality of life in the constitution of a healthy city. A content analysis of the transcripts of 31 semi-structured interviews was carried out. The planning and design of public policies have an impact on the spatial quality of cities by promoting active mobility, which plays an important role in the population's health. Integrated planning enables the development of plans focused on quality of life and urban vitality, reorienting the logic of urban mobility. Combined with urban greenery and more humanized spaces, quality of life and health promotion can be activated.

Keywords: urban mobility; public policy; healthy urban planning; human city; active mobility.



Introdução

Os veículos automotores são inegáveis símbolos da modernidade e do deslocamento nas cidades. Historicamente, a mobilidade urbana no Brasil apresenta dinâmicas de conflito e disputas de interesses entre a lógica da democratização e a do planejamento territorial, a da mercantilização e a da segregação espacial. O carro reformulou a paisagem urbana e o estilo de vida moderno, reestruturando as próprias necessidades humanas, de tal forma que, o inicialmente configurado como um instrumento de liberdade, com o tempo, passou a instituir uma forma de subordinação, condicionando e limitando a autonomia do indivíduo na sociedade moderna (Speck, 2016). Esse meio de transporte conformou-se como símbolo inequívoco do tipo de modernização e dos padrões contemporâneos de relações sociais nas sociedades capitalistas democráticas (Rosin e Leite, 2019). Nesse contexto, a mobilidade ativa (caminhabilidade e ciclismo urbano), ao remeter a um profundo lastro vernacular, ainda que promovendo valores e características importantes de desenho urbano, apresenta dificuldade em ser aceita como modelo de vitalidade urbana e justiça social (Fajardo, 2017).

O padrão de mobilidade da população brasileira vem sofrendo fortes modificações desde meados do século XX, refletindo o intenso e acelerado processo de urbanização e crescimento desordenado das cidades. Caracterizado pela intensa utilização do transporte motorizado individual, da redução e da degradação do transporte público coletivo, esse padrão acarretou inúmeras externalidades, como crescimento dos acidentes de trânsito com vítimas, congestionamentos urbanos e poluição ambiental (Carvalho, 2016).

O conceito de cidade saudável surgiu em Toronto (Canadá), em 1983, apresentado por Leonard Duhal, da Universidade Californiana de Berkeley. Desde o início do movimento, diversas definições foram propostas, porém o conceito inicial ainda traduz com clareza a ideia, de forma que possa ser compreendida claramente: uma cidade que constantemente cria e/ou melhora seus ambientes – social e físico – e emprega os recursos necessários para auxiliar os cidadãos a desenvolverem, de forma mútua, todas as funções da vida em todo seu potencial (Estrada, Agüero e Cuenca, 2013).

A concepção de cidade saudável apresentava-se como uma utopia a ser alcançada, estando associada à ideia de que os problemas de saúde da população requerem, *a priori*, a criação de ambientes saudáveis e prósperos. Enquanto mobilização política e da sociedade civil, busca preparar e implementar planos municipais em rede, de forma participativa e dinâmica, uma vez que “saudável” não se refere a um estado final, mas a uma condição que pode e deve ser continuamente aprimorada.

Pensar cidades mais saudáveis, sob a perspectiva de um novo planejamento integral e intersetorial que promova saúde e qualidade de vida, requer a reestruturação dos sistemas e planos de mobilidade urbana. Nesse contexto, a mobilidade ativa se apresenta como uma estratégia de reorientação da lógica perversa que desconsidera a dimensão humana das cidades, contribuindo para a melhoria dos níveis de saúde urbana ao incentivar e facilitar a adoção de estilos de vida mais saudáveis.

As políticas públicas podem deliberar sobre estratégias para incentivar a população a adotar comportamentos mais ativos no cotidiano. Por meio da reconfiguração do desenho urbano, orientado para práticas de mobilidade

ambientalmente sustentáveis como a mobilidade ativa, torna-se possível promover maior segurança e melhores condições de saúde no espaço da cidade (Gehl e Svarre, 2018). Apesar de ainda prevalecer um forte consenso em torno do paradigma rodoviarista no enfrentamento dos problemas relativos ao transporte urbano e na formulação de políticas públicas, a ideia de mobilidade ativa tem emergido como uma forma de resistência e enfrentamento à hegemonia do planejamento funcionalista tradicional.

Nesse contexto, a mobilidade ativa torna-se um tema fundamental para a promoção da qualidade de vida urbana (Edwards e Tsouros, 2008; Rosin e Leite, 2019), buscando incorporar à agenda urbana conceitos e políticas com potencial de inovação em serviços urbanos, impactando, consequentemente, na “competitividade” entre as cidades, bem como na mitigação de problemas ambientais e sociais (Cruz e Paulino, 2019). É fundamental promover a integração entre os serviços de mobilidade ativa e o transporte público com vistas à melhoria das condições ambientais relacionadas à caminhabilidade e ao ciclismo urbano.

O objetivo deste artigo é discutir a mobilidade ativa como elemento constitutivo de um planejamento urbano saudável, com impacto na qualidade de vida da população, por meio de percepções e representações acerca da temática nas cidades contemporâneas.

Arcabouço metodológico

Podemos compreender a metodologia como “[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (Minayo, 2002, p. 16). Ela inclui as concepções teóricas,

o conjunto de técnicas e o potencial criativo do pesquisador. A prática social do sujeito da pesquisa é marcada pela percepção de seu objeto como produtor de uma atividade material e simbólica. Segundo esse modelo, o conhecimento é construído pela inter-relação estabelecida entre “sujeito” e “objeto”, como produto de uma prática produtiva do homem enquanto sujeito social (Avilés, 1996).

O objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo, sendo a realidade social o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela apreendida. A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, aprofundando-se no mundo dos significados das ações e das relações humanas. “Ela trabalha com o universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos” (Minayo, 2002, pp. 21-22). A pesquisa social apoia-se em dados sociais, relacionados ao mundo social, que são o resultado e, ao mesmo tempo, a construção de processos de comunicação. Dessa forma, lida com interpretações das realidades sociais, tendo como seu protótipo mais conhecido a entrevista em profundidade (Bauer, Gaskell e Allum, 2003).

A construção de um *corpus* de pesquisa é o princípio que permite uma coleta sistemática de dados. Ainda que não siga a lógica da amostragem estatística, preserva o rigor científico como princípio fundamental. Bauer e Aarts (2003) defendem que a construção de um *corpus* tipifica atributos desconhecidos, ou seja, é importante para a análise de realidades desconhecidas e para a apreensão de significações e funções simbólicas. A entrevista semiestruturada foi a técnica principal para apreensão

do objeto deste estudo, visando à construção de um *corpus* de análise composto pelas transcrições dos relatos verbais obtidos nas entrevistas. Foram entrevistados 31 sujeitos residentes em diferentes estados brasileiros (Amapá, Mato Grosso, Paraíba, Paraná e São Paulo). A transcrição das entrevistas gerou um *corpus* de aproximadamente 100 laudas. A seleção dos entrevistados se deu por meio da técnica de amostragem não probabilística, conhecida como “bola de neve”, que utiliza cadeias de referência (Vinuto, 2014). Assim, foram selecionados informantes-chave, que, após a entrevista, indicavam novos contatos. As entrevistas foram realizadas de forma presencial e *on-line*, via plataforma Zoom, sendo o processo finalizado a partir do critério de ponto de saturação das representações. Todos os participantes da pesquisa foram previamente informados sobre os objetivos, procedimentos, benefícios e eventuais riscos do estudo e aceitaram participar de

forma voluntária após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As entrevistas seguiram um roteiro elaborado de acordo com os objetivos de uma pesquisa mais ampla de doutoramento (Quadro 1), com categorias de análise predefinidas (Gallo, 2020). É importante ressaltar que no processo de interação no campo outras categorias foram surgindo e que os dados analisados e os excertos apresentados se referem a um recorte temático dessa pesquisa. A conformação desse *corpus* possibilitou trazer à tona informações de diferentes ângulos do fenômeno em análise, o que permitiu maior compreensão e integralização dos dados.

A entrevista é entendida como um processo relacional, configurando-se numa proposta de diálogo e/ou conversação sobre um tema específico, com objetivos claros (Cruz Neto, 2002; Gaskell, 2003; Moré, 2015; Nicolaci-Da-Costa, 2007). Com a utilização de

Quadro 1 – Roteiro semiestruturado para entrevista*

Perguntas disparadoras
1. Você tem o costume de frequentar espaços público [praças, parques, etc.]? 2. Quais os motivos te levam a frequentar [ou não] estes espaços? 3. Como você se sente quando está nestes espaços? 4. Na sua opinião quais características são mais atrativas nestes espaços? 5. Você se sente seguro(a) nestes espaços? Por quê? 6. Para você, o que seria uma cidade humana? 7. O que faz uma cidade ser humanizada? 8. Você considera que as cidades são pensadas para as pessoas? 9. Para você, o que é qualidade de vida? 10. O que você entende por qualidade de vida urbana, uma cidade com qualidade de vida? 11. Na sua percepção, qual a relação entre os espaços públicos na cidade e a qualidade de vida?

* As perguntas disparadoras para as entrevistas foram elaboradas de acordo com os objetivos de uma pesquisa mais ampla, que deu origem a uma tese de doutoramento (Gallo, 2020). Os dados analisados neste artigo compreendem um recorte temático dessa tese.

Fonte: elaborado pelo autor, em 2020.

Quadro 2 – Objetivos almejados na análise do *corpus* em pesquisa qualitativa

Objetivos	Reflexões
Ultrapassar a incerteza	O que eu percebo na mensagem estará lá realmente contido? Minha leitura será válida e generalizável?
Enriquecer a leitura	Como ultrapassar o olhar imediato e espontâneo, já fecundo em si, para atingir a compreensão de significações, a descoberta de conteúdos e estruturas latentes?
Integrar as descobertas	Num quadro de referência da totalidade social, no qual as mensagens se inserem, como integrar as descobertas, para além da aparência?

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Minayo (2004), em 2020.

entrevistas, o interesse foi pautado na maneira como as pessoas espontaneamente se expressam e falam sobre o que é importante para elas, bem como no que elas pensam sobre suas ações e as ações dos outros. A utilização de uma entrevista semiestruturada, conformando uma conversa “informal”, procurou minimizar ou evitar o problema gerado quando o entrevistado diz o que pensa que o entrevistador gostaria de ouvir.

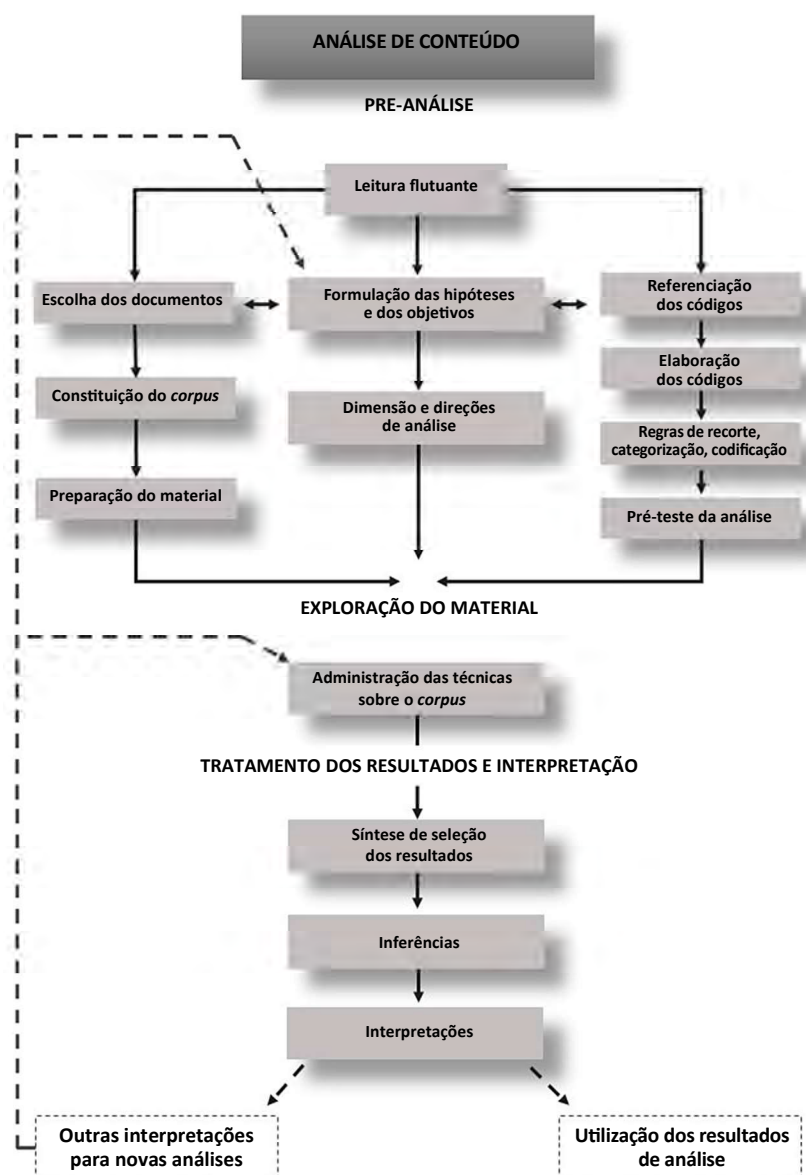
No processo de análise de *corpus* de pesquisa, Minayo (2004) identifica três obstáculos a serem superados: 1) a ilusão da transparência, ou seja, o perigo de uma compreensão espontânea, como se o real se mostrasse nitidamente ao observador; 2) sucumbir à magia dos métodos e técnicas, o que leva o pesquisador a esquecer o essencial, que é a fidedignidade das significações presentes no material empírico; 3) dificuldade de unir teorias e conceitos abstratos com os dados coletados no campo. Para tanto, a análise rigorosa e sistemática buscou alcançar os três propósitos, explicitados no Quadro 2.

A análise de conteúdo de Bardin (2016) é a expressão mais usual para representar o tratamento dos dados de uma pesquisa qualitativa; mais que um procedimento técnico, ela é um conjunto de técnicas e práticas do campo das investigações sociais. O fator comum às múltiplas técnicas consiste na inferência que se pode obter a partir da análise do conteúdo do *corpus* da pesquisa, fornecendo informações suplementares a uma mensagem ou comunicação (Figura 1). Esse tipo de pesquisa consiste na descrição objetiva e sistemática do conteúdo manifesto nas comunicações, facilitando sua interpretação (Minayo, 2004).

Para Bardin (2016, p. 48), a análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Figura 1 – Etapas e procedimentos do desenvolvimento da análise de conteúdo



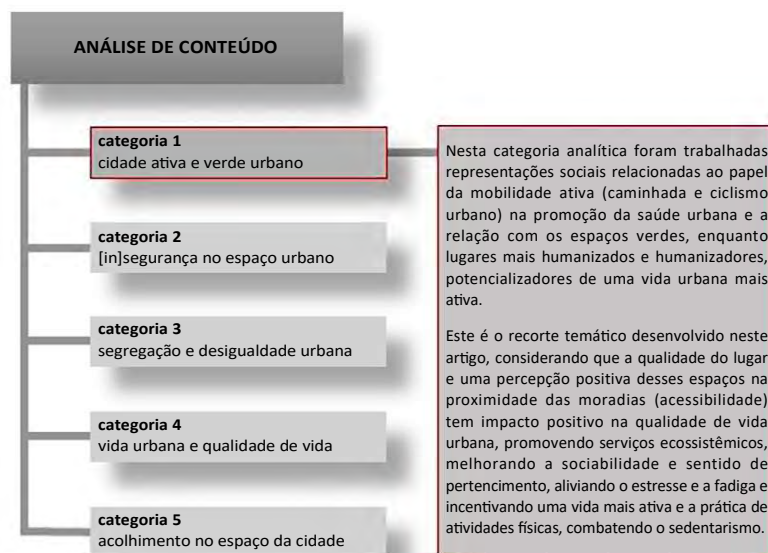
Fonte: Bardin, 2016.

A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção da comunicação. Esses saberes deduzidos dos conteúdos podem ser de ordem psicológica, sociológica, histórica, econômica, dentre outras. O analista trabalha com índices cuidadosamente colocados em evidência por procedimentos mais ou menos complexos. Numa primeira etapa, a descrição desses índices é fundamental, seguida da inferência como etapa intermediária que irá gerar uma interpretação consistente como resultado do processo de análise, trazendo significação às características observadas nos conteúdos manifestos.

Para auxiliar no processo de categorização e análise dos dados foi utilizado o *software* webQDA, contribuindo com o rigor e a qualidade da análise. A utilização de *softwares* para auxílio na análise de dados qualitativos é conhecida

na literatura como *Qualitative Data Analysis Software* (QDAS) ou *Computer Aided Qualitative Data Analysis Software* (CAQDAS). No caso do webQDA, suas funcionalidades dividem-se em três sistemas: 1) “fontes”, correspondendo ao *corpus* de pesquisa, no caso, a transcrição de todas as entrevistas; 2) “codificação”, permitindo a definição das categorias e indicadores; 3) “questionamento”, possibilitando o cruzamento de dados e sua sistematização de acordo com as configurações atribuídas nos dois primeiros sistemas (Souza et al., 2016). Este artigo apresenta um recorte temático de uma tese de doutoramento (Gallo, 2020), referente à categoria analítica “cidade ativa e verde urbano” (Figura 2). Ao longo do texto, serão apresentados excertos das entrevistas para ilustrar as análises realizadas, seguidos de códigos de identificação para manter o anonimato dos entrevistados.

Figura 2 – Categorias analíticas desenvolvidas na análise de conteúdo do *corpus* de pesquisa da tese Cidade Humana



Fonte: elaborado pelo autor, em 2020.

Cidade Ativa: mobilidade para uma vida saudável

A importância de uma vida ativa para uma vida saudável e com qualidade é amplamente reconhecida (Kokkinos, 2012; Lima, Levy e Luiz, 2014; Warburton e Bredin, 2017; Warburton, Nicol e Bredin, 2006; WHO, 2008). A presença de áreas de lazer, especialmente com uma cobertura vegetal qualificada, torna os espaços mais atrativos e melhora a qualidade de vida na cidade, pois proporciona a possibilidade de entrar em contato com a natureza, praticar atividades físicas, socializar-se e se desconectar da correria cotidiana, melhorando a saúde física e a mental.

Ah eu gosto de ter, por exemplo, o que eu mais vou é em parques, porque eu gosto de praticar exercícios, e eu gosto de praticar em lugar aberto, então um dos motivos que me levam é isso, também o fato de ter um contato com a natureza, também é importante, eu acho bacana, seria isso. (E-07.01)

[...] a gente não tem muito contato com a natureza, e mesmo que seja uma natureza artificial, o parque proporciona um pouco disso, ver árvores, a grama, ver de uma forma mais clara o céu, então por isso. (E-03.0)

Área verde, área verde, ou seja, sombra, um lugar... não falo nem ar puro, mas eu falo um lugar que não tenha poluição visual. Um lugar agradável aos olhos. [...] tem bastante verde, tem bastante árvores, flores, então causa uma sensação de bem-estar naquele momento e isso é legal, isso que eu chamo de agradável. (E-02.03)

Mais importante do que a quantidade de área verde por habitante, a qualidade e a localização dessas áreas são fundamentais

para a promoção da saúde e da qualidade de vida urbana. É importante refletir sobre a defasagem entre recursos e alocação das áreas; a relação com a densidade urbana; e os objetivos do espaço em si (Bolla e Vittadini, 2015). Para além da quantidade de área verde por habitante, é essencial considerar, no contexto da humanização das cidades e da promoção da saúde no espaço urbano, a distribuição equitativa dessas áreas nas imediações das moradias. A proximidade facilita o acesso dos moradores e promove sua integração ao tecido urbano, incentivando práticas como caminhar ou pedalar nos trajetos cotidianos. Além da quantidade e da localização, a qualidade desses espaços desempenha um papel crucial, garantindo que sejam atrativos, funcionais e efetivamente contribua para a mobilidade ativa e a humanização dos ambientes urbanos.

Muitos são os efeitos benéficos da atividade física nas condições de saúde: prevenção de patologias crônicas, como doenças cardiovasculares, acidentes vasculares encefálicos (AVEs), diabetes, obesidade, tumores, entre outras; redução do risco de demência em idosos e aumento do grau de sua autonomia; e influência positiva sobre algumas doenças mentais (Janssen e Leblanc, 2010; Kokkinos, 2012; Warburton e Bredin, 2017; Warburton, Nicol e Bredin, 2006). Em contrapartida, o sedentarismo leva a uma progressiva deterioração da capacidade funcional de modo abrangente. Dessa forma, as ações para a difusão de tais conhecimentos e para o aprofundamento científico da relação entre saúde e atividade física têm sido intensificadas no decorrer do tempo e devem ser tratadas para além da prática de exercícios físicos, correlacionando o ser humano com seu ambiente físico, especialmente as

cidades, e observando como essa relação pode ser fortalecida nas ações cotidianas (Lauria e Morgante, 2015; WHO, 2008).

A atividade física, integrada à vida urbana e com vistas à qualidade de vida, deve ser entendida de uma forma mais ampla, como uma realidade que faça parte da vida urbana diária, e é desta forma que as políticas públicas podem auxiliar na construção e no planejamento de cidades mais ativas e saudáveis, não somente com a criação de parques e áreas verdes, mas não prescindindo destes, porém com a humanização dos espaços urbanos.

Non si tratta di correre su un tapis roulant ascoltando l'iPod, ma di usare il nostro corpo nella vita quotidiana per le funzioni per cui è stato progettato: camminare spesso, talvolta correre e muoversi in modo da esercitarlo regolarmente, quando siamo al lavoro, a casa, durante gli spostamenti e nel tempo libero. Gli autori proseguono sottolineando come l'attività fisica sia spesso percepita semplicisticamente come un modo per combattere l'obesità, trascurando l'effetto su altre malattie fisiche ma anche sul benessere generale, il sonno, la qualità di vita, le relazioni sociali e anche l'ambiente (attraverso la mobilità).¹
(Lauria e Morgante, 2015, p. 10)

Estima-se que um terço da população adulta, em todo o mundo, não tenha um nível satisfatório de atividade física e que esse estilo de vida não saudável seja responsável pela morte de 5,3 milhões de pessoas por ano (cerca de um décimo de todas as mortes anuais). Esse número é semelhante ao número de mortes decorrentes do fumo ou da obesidade (também combatida com um estilo de vida mais ativo). O sedentarismo deve ser tratado como uma emergência sanitária e seus riscos

ênfatisados, pois o desafio é global: tornar a atividade física uma prioridade de saúde pública, mas também do planejamento urbano.

Deve-se considerar a ideia de que uma cidade saudável não é aquela que alcançou alguns aspectos relacionados à saúde, mas aquela que, consciente de seu estado de saúde, procura melhorá-lo, criando constantemente oportunidades, no ambiente construído e social, para o desenvolvimento de seus cidadãos. A Organização Mundial da Saúde tem se empenhado em incentivar a criação de planos locais de promoção da atividade física, com objetivo de apoiar os governos locais na elaboração de programas para incentivar a atividade física e uma vida mais ativa (WHO, 2008).

O objetivo do projeto Cidade Ativa é melhorar a saúde pública incentivando a realização de, no mínimo, 30 minutos de atividade física diária. Os indivíduos podem realizá-la de diferentes maneiras: movendo-se a pé, de bicicleta (ou outra modalidade ativa de transporte), fazendo exercícios físicos, praticando esporte, brincando em parques, realizando atividades de jardinagem, subindo escadas ou outras atividades que lhes sejam prazerosas (Buffoli, 2014). Além dos benefícios para a saúde da população, uma cidade que investe em políticas e programas para ser uma Cidade Ativa, pode desenvolver os seguintes benefícios:

- economia com despesas de saúde e transporte;
- aumento na produtividade dos cidadãos e trabalhadores;
- criação de ambientes mais habitáveis e atraentes para residentes, trabalhadores e turistas;
- melhora da qualidade do ar e da poluição sonora;
- maior acessibilidade às áreas verdes;

- requalificação participativa dos bairros e incremento da coesão social e da identidade comunitária;
- promoção e alargamento das redes sociais.

Para Lauria e Morgante (2015), é importante quantificar também os benefícios econômicos de um estilo de vida ativo, tanto individuais quanto coletivos: economia para os sistemas de saúde com o tratamento das doenças crônicas decorrentes do sedentarismo; economia com transporte, seja individual ou coletivo, com a utilização de modalidades ativas (ciclismo urbano ou pedestrianismo); e economia com gastos ambientais. A constituição de cidades mais ativas precisa garantir e estimular a construção de espaços urbanos com mais qualidade e afeitos à escala e à dimensão humanas. Para tanto, Speck (2016) propõe alguns passos importantes: 1) colocar o automóvel em seu lugar, revertendo a distorção atual que o coloca no centro do planejamento e do projeto urbano e repensando paisagens e estilos de vida na escala das pessoas; 2) mesclar os usos urbanos; para incentivar a caminhada é essencial que as pessoas tenham um propósito, assim o zoneamento monofuncional deve ser substituído por uma mescla de usos do solo capaz de promover vitalidade; 3) adequar os estacionamentos, reduzindo sua quantidade, uma vez que eles são destino e atraem mais motoristas; 4) garantir que o sistema de transporte possibilite fruição e tenha qualidade, complementando a mobilidade ativa em distâncias maiores; 5) proteger o pedestre, por meio de um desenho qualificado que seja atrativo e seguro para os usuários; 6) acolher as bicicletas, já que elas podem complementar a mobilidade ativa em distâncias médias que atualmente são realizadas com automóveis; 7) criar bons espaços urbanos, com

conforto e qualidade espacial para atrair os pedestres; 8) plantar e manter árvores, capazes de melhorar e qualificar o espaço público; 9) criar faces de ruas agradáveis e singulares; 10) eleger as prioridades, organizando quais ações devem ser implementadas primeiro.

Políticas públicas podem ser saudáveis ao incentivarem e possibilitarem a adoção de práticas que promovam maior movimentação física na rotina diária da população. A reconfiguração do desenho urbano, orientada para uma mobilidade mais ativa, tem o potencial de promover ganhos na segurança e na saúde urbanas (Gehl e Svarre, 2018). O excerto a seguir mostra a importância da qualidade dos caminhos e como as políticas públicas podem impactar numa vida mais ativa:

Qualidade de vida urbana é aquela cidade que te convida a sair, que te convida a ir para todos os lugares de forma que até o caminho seja algo prazeroso. Prazeroso no sentido sensitivo [...] todo caminho que eu faço, para mim vale muito a pena andar a pé aqui, agora eu moro em outro lugar, mas quando eu tinha que andar a pé 40 minutos até o meu trabalho, eu não me importava, eu ia de uma boa, porque era gostoso caminhar [...] o caminho que eu fazia, que era o mais longe, que era perto do rio, era maravilhoso, então eu acho que é isso aí, quando o caminho também te faz se sentir, sentir esse prazer de ir para os lugares. (E-08.01; grifo nosso)

O enfrentamento do paradigma rodoviário com a promoção da mobilidade ativa e da dimensão humana das cidades deve buscar sua integração com os serviços de transporte público, impactando nas condições ambientais da caminhabilidade e do ciclismo urbano. Entre os temas mais emergentes do século XXI, o conceito de caminhabilidade (*walkability*) trata de definir atributos do ambiente construído

convidativos ao caminhar, tais como: acessibilidade, conforto ambiental, atratividades de usos, permeabilidade do tecido urbano. Caminhar é a forma mais democrática de se locomover na cidade e a liberdade de movimento é inerente à condição humana. No caminhar cotidiano o pedestre se apropria do espaço construído e tem sua percepção da paisagem urbana ampliada (Andrade e Linke, 2017). Outro conceito importante é o de ciclabilidade (*cyclability*), relacionado com a relevância que o ambiente desempenha para o favorecimento do uso da bicicleta, considerando a infraestrutura cicloviária como fator imprescindível para estimular esse modo de deslocamento (Lopes, 2021).

Para melhorar a qualidade de vida urbana, tem-se investido na mobilidade ativa como uma prática destinada a promover uma vida mais saudável, longa e melhor. Cidades caminháveis são uma solução global para combater as doenças relacionadas ao sedentarismo; indivíduos que vivem em bairros caminháveis tendem a praticar 90 minutos por semana a mais de atividade física do que moradores em bairros menos caminháveis (Sallis et al., 2016). Uma cidade ou bairro caminhável é um ambiente urbano denso, com edificações compactas que abrigam atividades comerciais em seus térreos (fachada ativa), calçadas amplas e bem pavimentadas, boa iluminação e qualidade do espaço público em ruas protegidas do tráfego motorizado. Para isso são necessários quatro fatores: 1) destinos próximos e acessíveis a pé; 2) ambiente construído amigável para caminhada (escala humana); 3) ambiente capaz de moderar as variações climáticas, que promova alívio em relação ao excesso das atividades

humanas; e 4) cultura local capaz de incrementar o contato entre as pessoas e criar condições para atividades sociais e econômicas (Vargas e Netto, 2017).

A promoção da bicicleta como meio de transporte traz diversos benefícios para as cidades e os seus cidadãos, como: redução de doenças crônicas; taxas menores de sobrepeso e obesidade; menores índices de mortalidade e de lesões no trânsito; níveis mais baixos de poluição do ar e sonora (Oja et al., 2011; Veras, Di Domenico e Marques, 2017). Embora ainda faltem dados consistentes de saúde pública sobre urbanização, alterações climáticas e análise das emissões de carbono para comprovar os benefícios isolados da mobilidade ativa, no momento, o grande desafio mundial é reverter esse quadro e comprovar a relação causal entre esses fatores e a saúde da população (Tsay, 2017). Diversas políticas de compartilhamento de bicicletas têm sido instituídas mundialmente, também no Brasil, contribuindo para esse entendimento.

Uma revisão sistemática publicada por Wanner et al. (2012) obteve dados, ainda não conclusivos, que apontam a associação entre mobilidade ativa e maior nível de atividade física da população em geral. Foram encontradas evidências limitadas de que a mobilidade ativa esteja associada a aumento nos índices de atividade física e menor peso corporal, porém os autores observam que os estudos realizados até então são muito heterogêneos e têm desenhos metodológicos transversais, o que impede conclusões definitivas. No excerto a seguir, o entrevistado relata a importância de políticas de compartilhamento de bicicletas e sua percepção quanto ao encerramento delas em sua cidade:

[...] eu achei uma ideia bacana da yellow [bicicleta compartilhada], infelizmente acabou [...] Eu achava legal, porque por exemplo, [...] a gente poderia ter a opção de pegar uma yellow aqui na esquina de casa, ir até o parque, correr, pegar a yellow e voltar embora, com certeza a gente não ia de carro, muitas pessoas estavam indo para a faculdade disso aí, então eu acho que uma cidade humanizada, investir nos transportes públicos para evitar um pouco os carros [...]. (E-01.03)

A inclusão da bicicleta como meio de transporte regular nos deslocamentos urbanos deve ser abordada sob a perspectiva de um conceito de Mobilidade Urbana Sustentável, integrada aos modos coletivos de transporte, especialmente aos sistemas de grande capacidade, para longas distâncias. Nesta ótica, deve-se incorporar a construção de ciclovias e ciclofaixas, especialmente nas áreas de expansão urbana. Estas estruturas devem ser conectadas em rede, num sistema cicloviário que promova e amplie a oferta de infraestrutura e a inclusão do conceito de vias cicláveis, proporcionando um uso mais seguro da bicicleta (Brasil, 2007). No relato a seguir, o entrevistado percebe o transporte mais ativo e a criação de espaços de suporte e incentivo a essas práticas como elementos humanizadores da cidade:

[...] sobre uma cidade mais humana, eu creio que seria uma cidade que permita o acesso livre para as pessoas andarem a pé, de forma confortável e de forma segura, com sombra, com faixas, onde elas possam andar de bike tanto para lazer quanto para trabalho. (E-04.02)

Cidades com mais ciclistas são mais seguras, tanto para eles como para pedestres. Uma rua compartilhada com bicicletas, desde que os motoristas estejam habituados com elas, é um lugar onde os carros andam com mais atenção e cuidado. Muito se comenta

sobre condições ambientais ou culturais para o êxito do ciclismo urbano, porém os aspectos físicos das cidades são os fatores mais importantes, de duas formas: 1) presença de um urbanismo (planejamento) que garanta o uso misto e a densidade urbana – ter destinos variáveis e interessantes acessíveis; 2) condições mais seguras e ampla infraestrutura (desenho), com ruas desenhadas para acolher bicicletas (Speck, 2016). No entanto, é preciso existir uma cultura da mobilidade ativa e fortalecê-la. A seguir o entrevistado fala sobre sua percepção como pedestre no espaço público de Amsterdã, por ocasião de uma viagem:

[...] eu já tinha ouvido falar que Amsterdã era uma cidade super amigável, porque todo mundo pode andar de bicicleta, e é super legal... E quando eu fui lá, como turista e como pedestre, eu achei uma cidade super não favorável à pessoa, porque eu era quase atropelada pela bicicleta, então eu não achei legal. Eu acho que têm que ser respeitadas todas as instâncias [...]. (E-03.02)

Essa percepção negativa sobre um espaço compartilhado com bicicletas mostra que, no Brasil, ainda falta uma cultura de ciclismo urbano e de convivência entre pedestres e ciclistas, apontando a necessidade de se pensar em todas as dimensões e modalidades de mobilidade no espaço urbano, inclusive da educação cidadã. Ao refletir sobre o padrão histórico de mobilidade brasileiro, centrado no automóvel e em seus conflitos, observa-se que alterações culturais demandam um processo educativo amplo da população para uma alteração de paradigmas.

Uma vez que o automóvel e a forma de locomoção centrada nele alteraram a paisagem urbana e o próprio estilo de vida, há uma necessidade de reorientação para uma escala

mais humana, como o caminhar e o pedalar, com significativo potencial para a promoção da justiça social (Fajardo, 2017). Diversas percepções e representações associam o automóvel à escala urbana, ora sob uma perspectiva crítica ora evidenciando como a presença do automóvel molda as percepções e os comportamentos dos habitantes urbanos:

Então, o que acontece é que ela [cidade/ planejamento] priorizou determinados desejos humanos, ou determinados desejos das pessoas, ou de determinados grupos [...]. (E-06.03)

[...] o acesso a outros parques também é fácil por automóvel [...] são pensadas em função dos carros, eu acho que isso é uma predominância geral na minha cidade e em várias outras, se pensa mais na mobilidade do automóvel do que das pessoas, do que de todas as pessoas, e aí de novo, pensada pra quais pessoas? quem são as pessoas que têm automóvel? Então isso é um problema, a cidade, provavelmente é pensada para pessoas e por pessoas, mais para algumas pessoas. (E-04.01; grifo nosso)

[...] eu vejo muito a minha realidade, por conta da questão do conforto, das vias não serem seguras, não terem ciclofaixas, não terem ciclovias, a questão da segurança, as pessoas também, o automóvel tem muita preferência, a moto tem muita preferência, em detrimento do pedestre. (E-04.03; grifo nosso)

Se bem que agora, antigamente, o trânsito que é uma coisa que possibilita também ser humanizada, eu acho, eu acho que agora está ficando bem caótico, então neste ponto já está deixando a desejar, antigamente não era assim, hoje eu demoro uma hora para chegar ao trabalho, de carro, antes, há uns 10 anos atrás, não era desse jeito, então isso já está ficando ruim aqui, está baixando a qualidade de vida. (E-01.05)

Infere-se, dessa análise, uma necessária mudança de paradigma, repensando as cidades para que sejam mais saudáveis, por meio de uma nova forma de planejamento, integral e intersetorial, promotor da saúde e da qualidade de vida. Esse planejamento urbano saudável deve passar pela lógica da reorientação dos sistemas e dos planos de mobilidade urbana. A mobilidade ativa é uma reorientação da lógica perversa que não pensa a dimensão humana das cidades, contribuindo para melhorar os níveis de saúde urbana ao incentivar e facilitar a adoção de estilos de vida mais ativos. Nesse contexto, o verde urbano está intimamente relacionado com a promoção de estilos de vida mais ativos e saudáveis.

O papel do verde urbano na mobilidade ativa

Ainda que muitas evidências indiquem que a caminhada e a fruição livre nos espaços abertos representam um instrumento de extrema importância para a saúde, este conceito ainda não se traduz em comportamentos sociais difusos nem em políticas públicas eficazes. Os resultados das pesquisas científicas sobre estilos de vida são veiculados com insistência na mídia, mesmo de forma simples e direta. Grande parte da população sabe que a adoção de um estilo de vida saudável (alimentação adequada e atividade física regular) melhora a saúde, no entanto uma boa comunicação e sensibilização nem sempre são condições suficientes para induzir a difusão de boas práticas. Fatores culturais, condições ambientais locais, disponibilidade de tempo livre, dentre outros,

influenciam a capacidade de se adotar bons comportamentos. A disposição de lugares prazerosos, seguros e esteticamente agradáveis continua sendo uma fórmula de baixo custo, simples e eficaz para facilitar e promover uma escolha saudável para uma vida mais ativa (Lauria e Morgante, 2015).

Importantes estudos de base populacional conduzidos em Tóquio/Japão (Takano, Nakamura e Watanabe, 2002) e na Holanda (Maas et al., 2009) apontaram resultados relevantes sobre a relação entre o verde urbano e a saúde (Quadro 3). Um estilo de vida ativo influencia diretamente a saúde física, mas

também promove bem-estar psicológico e relacionamentos sociais. A escolha por um estilo de vida saudável não deve ser responsabilidade apenas individual, mas sim compartilhada pela coletividade, por meio de políticas públicas que promovam uma adequada estruturação do território e do tecido social para um nível de movimentação cotidiana. Neste aspecto é fundamental a função do verde urbano, que age positivamente sobre a saúde de diversas formas: favorecendo um estilo de vida ativo, possibilitando que as pessoas se encontrem e se socializem, mitigando o impacto da poluição ambiental (sonora e aérea).

Quadro 3 – Relações entre a proximidade de áreas verdes residenciais e a saúde da população

TAKANO, T.; NAKAMURA, K.; WATANABE, M. (2002). Urban residential environments and senior citizens' longevity in megacity areas: the importance of walkable green spaces. <i>Journal of Epidemiology and Community Health</i>, United Kingdom, v. 56, pp. 913-918.
Nesse estudo foram avaliadas as associações entre a presença de áreas verdes próximas às residências e a sobrevivência de milhares de idosos em Tóquio. A premissa principal da pesquisa era de que o sedentarismo consistia em um fator de risco central para a morbidade e a mortalidade prematuras e para a redução da funcionalidade física na população mais idosa. Foram encontradas associações entre longevidade e condições ambientais da residência. Por meio de um estudo longitudinal de coorte e considerando múltiplas variáveis relativas à realidade física, econômica e social, foram avaliados os efeitos dos espaços verdes como suporte à promoção da saúde dos cidadãos idosos em áreas urbanas densamente povoadas. Segundo os autores, houve correção positiva entre uma sobrevivência de cinco anos em relação ao espaço disponível para caminhadas, disponibilidade de parques e caminhos arborizados próximos ao domicílio e tempo de exposição ao sol da residência.
MAAS, J.; VERHEIJ, R. A.; VRIES, S.; SPREEUWENBERG, P.; SHELLEVIS, F. G.; GROENEWEGEN, P. P. (2009). Morbidity is related to a green living environment. <i>Journal of Epidemiology and Community Health</i>, United Kingdom, v. 63, n. 12, pp. 967-973.
Nesse estudo foi considerada parte importante da população holandesa (população acompanhada por médicos de base), tendo como base as informações do sistema sanitário e os determinantes territoriais da saúde acompanhados pelo sistema. Foram cruzados dados de algumas enfermidades crônicas e algumas características ambientais, especialmente a presença de espaços verdes num raio de 1 km a 3 km do entorno residencial (verificado pelo código postal). Os resultados do estudo evidenciaram forte relação entre espaço verde e saúde em diversas doenças crônicas nos indivíduos que moravam a menos de 1 km de distância de parques ou áreas verdes: cardiopatias coronarianas (angina e infarto); distúrbios esqueléticos; ansiedade e depressão; infecções respiratórias e das vias urinárias; cefaleia e vertigem; diabetes. Embora o estudo não tenha considerado os espaços verdes de pequena dimensão, permanece a sua importância ao relacionar de forma objetiva alguns parâmetros, especialmente por ser bastante representativo da população local (aproximadamente 345 mil indivíduos).

Fonte: elaborado pelo autor, em 2020.

De fato, a presença de espaços verdes adequados na vizinhança das moradias – no bairro – pode influenciar a longevidade por meio de uma função protetiva da saúde, de modo particular para os grupos mais vulneráveis social e economicamente devido aos custos e à dificuldade de acesso a instalações esportivas ou de lazer privadas. Podemos observar isso nestes excertos:

[...] e também ter espaços de lazer, que todas as pessoas tivessem acesso, que não fosse tão restrito. A gente pensa assim na periferia não tem tantos espaços quanto nos lugares mais, com as pessoas que têm condições financeiras melhores, né. Então, teria que contemplar todo mundo, não só uma parte da população. (E-03.01; grifo nosso)

[...] mas faltam parques nas periferias, faltam mais parques, deveriam ter muito mais, com relação ao tamanho da cidade, à quantidade de habitantes. (E-04.01)

Nos bairros de periferia as pessoas nem têm árvores na rua, é mais árido, não têm espaços para elas congregarem, então eu acho que falta muito [...]. (E-03.02)

Para a promoção de um estilo de vida ativo no cotidiano das pessoas, é preciso a ativação de um sistema integrado de percursos para pedestres e ciclovias/ciclofaixas integradas com o transporte público e com um sistema de espaços verdes seguro e atrativo, com espaços livres de diversas dimensões e multifuncionais. As zonas verdes devem, também, ter uma boa disposição territorial, disponibilidade, acessibilidade e conexão para garantir a fruição entre as diversas escalas.

Os espaços públicos externos, como parques, pequenas praças e outros espaços comunitários são importantes para a qualidade de vida urbana (Costa e Ferreira, 2009; Larson, Jennings e Cloutier, 2016; Londe e Mendes,

2014; Nucci e Cavalheiro, 1998; Pina, 2011; Scheuer, 2016). Em muitas cidades, estes espaços estão submetidos a interesses diversos, muitas vezes privados e em disputa; se o objetivo for alcançar um ambiente qualificado e saudável, é necessário que não tenham um único objetivo, mas diferentes finalidades, com uma abordagem integrada e coordenada. As muitas funções desses espaços públicos relacionadas à atividade humana e ao ambiente físico se sobrepõem para alcançar um ambiente urbano saudável, sendo necessário reconhecer essas funções e as várias organizações envolvidas que devem trabalhar em harmonia. Estes espaços abertos exigem uma estratégia coerente entre as organizações para que desempenhem um papel fundamental na proteção e na promoção da saúde da população. Existem muitas maneiras pelas quais as pessoas podem usufruir do contato com os elementos da natureza em espaços verdes, seja por meio de atividades de lazer, sociais, culturais ou prática de exercícios físicos, mas, especialmente, associadas à mobilidade mais ativa (Santana et al., 2007).

Se entendermos a cidade como um sistema, devemos considerar que os componentes que a formam – social, econômico, cultural e ambiental – integram-se em benefício da cidadania e da qualidade de vida. Dessa forma, a população, reunida e assentada como uma sociedade, buscaria satisfazer necessidades para viver em conjunto, dispondo de bens e serviços que melhorem suas condições de vida, como resultado de uma relação harmônica entre homem e seu entorno (Benavides, 2011).

[...] a natureza em si, eu acho que tem que ter muita natureza, tem que ser pouco lugar de asfalto, pouco asfalto e mais grama, mais terra, árvores, e tem que ter quadras também, áreas verdes, quadras equipadas [...]. (E-02.01)

[...] porque a gente quer estar mais próximo da natureza, porque a gente está na cidade, então assim... é como um escape para a natureza, quanto mais árvores tenham mais cuidado, mais limpo [...]. (E-01.01; grifo nosso)

Nesse contexto, as áreas verdes, além de promoverem melhorias no meio ambiente e no equilíbrio ecológico, desempenham um papel fundamental na qualidade de vida urbana. Isso se deve ao fato de favorecerem o desenvolvimento social, proporcionando benefícios significativos ao bem-estar e à saúde física e mental da população. Proporcionam, assim, condições que (re)aproximam o homem da natureza, dispondo de condições estruturais que favorecem a prática de atividades físicas e recreativas, bem como uma mobilidade mais ativa. Se dotadas de infraestrutura adequada, qualidade ambiental, segurança, entre outros fatores positivos, podem ser áreas atrativas à população, impactando positivamente na qualidade de vida (Londe e Mendes, 2014). Diversas percepções consideram a prática de atividade física nos parques e em áreas verdes como benéficas.

Para ter qualidade de vida precisa de muita coisa ainda. [espaços verdes] também, também, porque a pessoa vem aqui para fazer sua caminhada, às vezes a pessoa não tem um acesso a uma academia, mas pode vir aqui, caminhar, ter qualidade de vida. (E-01.02)

[...] eu acho que está muito relacionado com qualidade de vida, física e mental, porque são espaços pra exercitar o corpo, de diversas maneiras [...]. (E-05.01)

[...] para poder melhorar a qualidade de vida e ter opções de lazer, e como eu falo, todo mundo tem lazer, uns gostam de correr, outros gostam de andar, outros gostam de skate [...]. (E-01.03)

É muito bom, aumenta a qualidade de vida, sai, respira um ar livre, faz uma atividade física, pega um solzinho, convive com a família, a família anda de bicicleta [...]. (E-01.05)

Segundo Santana et al. (2007), o estudo dos planejadores urbanos nas cidades integrantes da rede europeia de cidades saudáveis mostra que a acessibilidade aos espaços verdes varia de país para país. No entanto, a medida que pode servir de critério fundamental para verificar a disponibilidade de espaços consiste em considerar a distância entre estes espaços e a acomodação dos usuários. Em Bruxelas, Copenhague e Glasgow, 100% dos residentes podem acessar um espaço verde em 15 minutos de caminhada, enquanto em outras cidades o percentual é muito menor: por exemplo, em Bratislava e Kiev, apenas 47% dos residentes podem fazer o mesmo. Infelizmente, na realidade brasileira o acesso às áreas verdes ainda não é percebido como tão próximo e acessível a todos:

Pra mim sim, eu moro próximo de um parque, e o acesso a outros parques também é fácil por automóvel, mas eu entendo que existem poucos parques na cidade, que eles não estão nas periferias, eles não atendem toda a população, a gente percebe a carência de espaços públicos aqui quando a gente vê a movimentação nos fins de semana, a quantidade de gente que tem, as pessoas vão mesmo, e elas fazem viagens para chegar no parque, porque não tem próximo da casa de todo mundo. Então, eu acredito que assim, os parques que existem, eles estão bem localizados, mas faltam parques nas periferias, faltam mais parques, deveria ter muito mais, com relação ao tamanho da cidade, à quantidade de habitantes. (E-04.01)

[...] principalmente da questão de você ter os bosques e os parques tão próximos do centro, tão perto da gente, eu acho maravilhoso, da gente não ter que precisar pegar um carro para ir caminhar em algum lugar, a gente já pode sair de casa caminhando, para mim é tudo... [...] você tem que pegar um carro para ir para lá e depois caminhar, e aqui não, aqui você já sai caminhando, porque é muito pertinho, e se você mora em outro lugar tem um outro bosque, tem uma outra trilha muito pertinho, na cidade mesmo [...].
(E-08.01)

A política de espaços verdes deve ter como objetivo a criação de uma rede verde urbana acessível a todos os habitantes, podendo ser organizada em torno de áreas arborizadas e de corpos hídricos a fim de permitir que a cidade respire e que ocorram os fluxos naturais, bióticos e abióticos, contribuindo para aumentar a biodiversidade urbana. Isso deve ser complementado por uma rede de praças e outras instalações externas em toda a cidade, criando um sistema de espaços livres (Macedo et al., 2009; Schlee et al., 2009; Tardin, 2008). É importante ressaltar que as funções de saúde, bem-estar e qualidade de vida se mesclam às de gestão da água, redução da poluição, mitigação das mudanças climáticas, relaxamento, produção urbana de alimentos e combustíveis, captura de CO₂ e de suporte à biodiversidade/habitats de espécies animais (Barton e Tsourou, 2004).

Considerações finais

Enfrentar a lógica de produção das cidades e os desafios ligados à sustentabilidade, à mobilidade urbana, à promoção da saúde e ao desenho urbano é uma tarefa complexa que necessita de abordagens sistêmicas, inovadoras e integradas. A discussão apresentada, partindo da análise de percepções e representações sociais da cidade contemporânea, identificou a necessidade de se delinear políticas públicas com foco na mobilidade ativa (caminhabilidade e ciclabilidade) como parte da promoção da saúde no espaço urbano. Para isso, o Planejamento Urbano Saudável como forma integrada de conceber planos com foco na qualidade de vida e na ativação da vitalidade urbana se apresenta, como estratégia de construção da cidade saudável.

Pensar cidades mais saudáveis, deve passar pela lógica da reorientação dos sistemas e dos planos de mobilidade urbana. A mobilidade ativa é uma reorientação da lógica perversa do urbanismo rodoviarista, que desconsidera a dimensão humana das cidades. Ao buscar estes objetivos, contribui-se para melhorar os níveis de atividade física e, conseqüentemente, de saúde urbana, ao incentivar e facilitar a adoção de estilos de vida mais ativos. O verde urbano está intimamente relacionado com a promoção de estilos de vida e de cidades mais saudáveis.

Para ativação de um estilo de vida ativo no cotidiano das pessoas, é preciso criar um sistema integrado de percursos para pedestres e ciclistas integrado com o transporte coletivo e com um sistema de espaços verdes seguros e atrativos, com espaços livres de diversas dimensões. As áreas verdes urbanas devem apresentar uma disposição territorial eficiente, oferecendo, assim, acessibilidade e

conexão adequadas para assegurar a fluidez entre as diferentes escalas presentes na cidade. Mais estudos, preferencialmente de base populacional, são necessários para mensurar e estabelecer as correlações entre o desenho urbano e os indicadores de saúde urbana, contribuindo para a compreensão do papel das políticas públicas de mobilidade ativa e de promoção de saúde.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7730-9303>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Área de Arquitetura e Urbanismo, OBY – Laboratório Cidade Paisagem. São Paulo, SP/Brasil.
douglas.luciano@ifsp.edu.br

Nota

- (1) Não se trata de correr em uma esteira ouvindo o iPod, mas de usar o corpo na vida cotidiana para as funções para as quais foi projetado: caminhar com frequência, às vezes correndo e se movendo para exercitá-lo regularmente, quando estamos no trabalho, em casa, em movimento e no seu tempo livre». Os autores enfatizam como a atividade física é frequentemente vista de maneira simplista como uma maneira de combater a obesidade, negligenciando o efeito em outras doenças físicas, mas também no bem-estar geral, sono, qualidade de vida, relações sociais e ambiente (através da mobilidade). (Tradução nossa)

Referências

- ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.) (2017). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- AVILÉS, A. G. (1996). *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Madrid, Plaza y Vales.
- BARDIN, L. (2016). *Análise de conteúdo*. São Paulo, Edições 70.
- BARTON, H.; TSOUROU, C. (2004). *Urbanisme et santé: un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants*. Châteaubourg, Bureau Régional pour l'Europe de l'Organisation Mondiale de la Santé.

- BAUER, M. W.; AARTS, B. (2003). "A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos". In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Vozes.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. (2003). "Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões". In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Vozes.
- BENAVIDES, A. R. (2011). Calidad de vida, calidad ambiental y sustentabilidad como conceptos urbanos complementarios. *Fermentum*. Mérida, v. 21, n. 61, pp. 176-207.
- BOLLA, D.; VITTADINI, M. R. (2015). "Gli spazi verdi e la normativa urbanistica: standard e progetto". In: VITTADINI, M. R.; BOLLA, D.; BARP, A. *Spazi verdi da vivere: il verde fa bene alla salute*. Venezia, Università Iuav di Venezia, il prato.
- BRASIL (2007). Ministério das Cidades. Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil: Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades. Brasília, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.
- BUFFOLI, M. (2014). *Urban Health: strategie per la sostenibilità urbana*. Milano, FrancoAngeli.
- CARVALHO, C. H. R. (2016). *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea.
- COSTA, R. G. S.; FERREIRA, C. C. M. (2009). Áreas verdes e qualidade de vida: aplicação do IAV na cidade de Juiz de Fora – MG. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA, 13, Viçosa. *Anais...* Viçosa, UFV.
- CRUZ, S. S.; PAULINO, S. R. (2019). Desafios da mobilidade ativa na perspectiva dos serviços públicos: experiências na cidade de São Paulo. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Curitiba, v. 11, pp. 1-19.
- CRUZ NETO, O. (2002). "O trabalho de campo como descoberta e criação". In: MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Vozes.
- EDWARDS, P.; TSOUROS, A. D. (2008). *A healthy city is an active city: a physical activity planning guide*. Copenhagen, WHO Europe.
- ESTRADA, E. M. R.; AGUERO, M. V. J.; CUENCA, S. Q. (2013). Ciudades saludables: una perspectiva de la Organización Mundial de la Salud y redes internacionales. *Revista Legado de Arquitectura y Diseño*. Toluca/México, n. 13, pp. 47-57.
- FAJARDO, W. (2017). "Caminhabilidade e vitalidade urbana". In: ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- GALLO, D. L. L. (2020). *Cidade Humana: a vida urbana e a promoção da saúde como qualidade de vida*. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro, Proureb/FAU/UFRJ.
- GASKELL, G. (2003). "Entrevistas individuais e grupais". In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, Vozes.
- GEHL, J.; SVARRE, B. (2018). *Vida nas cidades: como estudar*. São Paulo, Perspectiva.
- JANSSEN, I.; LEBLANC, A. G. (2010). Systematic review of the health benefits of physical activity and fitness in school-aged children and youth. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, v. 7, n. 1, pp. 1-16.
- KOKKINOS, P. (2012). Physical activity, health benefits, and mortality risk. *ISRN Cardiology*, v. 718789, pp. 1-14.
- LARSON, L. R.; JENNINGS, V.; CLOUTIER, S. A. (2016). Public parks and wellbeing in urban areas of the united states. *PLoS One*. United States, v. 11, n. 4, [s.p.].

- LAURIA, A.; MORGANTE, S. (2015). "Verde e salute". In: VITTADINI, M. R.; BOLLA, D.; BARP, A. *Spazi verdi da vivere: il verde fa bene alla salute*. Venezia, Università Luav di Venezia, il prato.
- LIMA, D. F.; LEVY, R. B.; LUIZ, O. C. (2014). Recomendações para atividade física e saúde: consensos, controvérsias e ambiguidades. *Revista Panamericana de Salud Pública*. Washington, v. 36, n. 3, pp. 164-170.
- LOPES, C. S. P. (2021). *Ciclabilidade e paisagem urbana*. Dissertação de mestrado. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- LONDE, P. R.; MENDES, P. C. (2014). A influência das áreas verdes na qualidade de vida urbana. *HYGEA – Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*. Uberlândia, v. 10, n. 18, pp. 264-272.
- MAAS, J.; VERHEIJ, R. A.; VRIES, S.; SPREEUWENBERG, P.; SHELLEVIS, F. G.; GROENEWEGEN, P. P. (2009). Morbidity is related to a green living environment. *Journal of Epidemiology and Community Health*. United Kingdom, v. 63, n. 12, pp. 967-973.
- MACEDO, S. S.; QUEIROGA, E. F.; CAMPOS, A. C. M. de A.; COSSIA, D.; GONÇALVES, F. M.; ROBBA, F.; GALENDER, F. C.; DEGREAS, H. N.; SILVA, J. M. P. da; PRETO, M. H. de F.; AKAMINE, R.; CUSTÓDIO, V. (2009). "Considerações preliminares sobre o sistema de espaços livres e a constituição da esfera pública no Brasil". In: TÂNGARI, V. R.; ANDRADE, R. de; SCHLEE, M. B. *Sistema de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências*. Rio de Janeiro, FAU/UFRJ/Proarq.
- MINAYO, M. C. S. (2002). "Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social". In: MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2004). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo, Hucitec.
- MORÉ, C. L. O. O. (2015). A "entrevista em profundidade" ou "semiestruturada", no contexto da saúde: dilemas epistemológicos e desafios de sua construção e aplicação. In: CONGRESSO IBEROAMERICADO EM INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA, 4, Aracaju. *Anais....* Universidade Tiradentes.
- NICOLACI-DA-COSTA, A. M. (2007). O campo da pesquisa qualitativa e o método de explicitação do discurso subjacente (MEDS). *Psicologia: Reflexão e Crítica*. Porto Alegre, v. 20, n. 1, pp. 65-73.
- NUCCI, J. C.; CAVALHEIRO, F. (1998). Espaços livres e qualidade de vida urbana. *Paisagem e Ambiente*. São Paulo, n. 11, pp. 277-288.
- OJA, P.; TITZE, S.; BAUMAN, A.; GEUS, B.; KRENN, P.; REGER-NASH, B.; KOHLBERGER, T. (2011). Health benefits of cycling: a systematic review. *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*. New Jersey, v. 21, n. 4, pp. 496-509.
- PINA, J. H. A. (2011). *A influência das áreas verdes urbanas na qualidade de vida: o caso dos Parques do Sabiá e Victório Siquierolli em Uberlândia-MG*. Dissertação de mestrado. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia.
- ROSIN, L. B.; LEITE, C. K. S. (2019). A bicicleta como resistência: o paradigma rodoviarista e o papel do ativismo ciclista no município de São Paulo/SP. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 46, pp. 879-902.
- SALLIS, J. F. et al. (2016). Physical activity in relation to urban environments in 14 cities worldwide: a crosssectional study. *The Lancet*. United Kingdom, v. 387, n. 10.034, pp. 2207-2217.
- SANTANA, P.; NOGUEIRA, H.; SANTOS, R.; COSTA, C. (2007). "Avaliação da qualidade ambiental dos espaços verdes urbanos no bem-estar e na saúde". In: SANTANA, P. *A cidade e a saúde*. Coimbra, Gráfica de Coimbra.
- SCHEUER, J. M. (2016). Planejamento urbano, áreas verdes e qualidade de vida. *Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade*. Curitiba, v. 11, n. 5, pp. 59-73.

- SCHLEE, M. B. et al. (2009). "Sistema de espaços livres nas cidades brasileiras: um debate conceitual". In: TÂNGARI, V. R.; ANDRADE, R.; SCHLEE, M. B. (org.). *Sistema de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências*. Rio de Janeiro, FAU/UFRJ/Proarq.
- SOUZA, F. N. et al. (2016). *WebQDA – manual de utilização rápida*. Aveiro, UA Editora.
- SPECK, J. (2016). *Cidade caminhável*. São Paulo, Perspectiva.
- TAKANO, T.; NAKAMURA, K.; WATANABE, M. (2002). Urban residential environments and senior citizens' longevity in megacity areas: the importance of walkable green spaces. *Journal of Epidemiology and Community Health*, v. 56, pp. 913-918.
- TARDIN, R. (2008). *Espaços livres: sistema e projeto territorial*. Rio de Janeiro, 7Letras.
- TSAY, S. (2017). "Caminhando pelo mundo: conversas globais e ações locais". In: ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- VARGAS, J. C.; NETTO, V. M. (2017). "Condições urbanas da caminhabilidade". In: ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- VERAS, M.; DI DOMENICO, M.; MARQUES, K. V. (2017). "O transporte dentro da perspectiva ambiental da saúde". In: ANDRADE, V.; LINKE, C. C. (org.). *Cidades de pedestres: a caminhabilidade no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro, Babilonia Cultura Editorial.
- VINUTO, L. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*. Campinas, v. 22, n. 44, pp. 203-220.
- WARBURTON, D. E. R.; NICOL, C. W.; BREDIN, S. S. D. (2006). Health benefits of physical activity: the evidence. *Canadian Medical Association Journal*. Ottawa, v. 174, n. 6, pp. 801-809.
- WARBURTON, D. E. R.; BREDIN, S. S. D. (2017). Health benefits of physical activity: a systematic review of current systematic reviews. *Current Opinion in Cardiology*. United States, v. 32, n. 5, pp. 541-556.
- WANNER, M.; GÖTSCHI, T.; MARTIN-DIENER, E.; KAHLMEIER, S.; MARTIN, B. W. (2012). Active transport, physical activity, and body weight in adults: a systematic review. *American Journal of Preventive Medicine*. United States, v. 42, n. 5, pp. 493-502.
- WHO – World Health Organization. (2008). *A healthy city is an active city: a physical activity planning guide*. Copenhagen, WHO.

Texto recebido em 16/ago/2023

Texto aprovado em 24/jun/2024

From entrepreneurialism to utopias: heterotopic appropriation of Rio de Janeiro after mega-events

Do empreendedorismo às utopias: apropriação
heterotópica do Rio de Janeiro pós megaeventos

Natasha BANTIM [I]

Abstract

This article analyzes the appropriation of Rio de Janeiro's Olympic space in the post-Olympic context in light of Lefebvre's (2002) production of space and division between isotopia, heterotopia, and utopia. The article approaches the context of "urban entrepreneurialism" in urban interventions in the city, in a process that seeks to attract capital through policies that have focused on a small social group, and, on the other hand, is marked by conflicts that have claimed, in a certain way, the right to the city. Different forms of appropriation of spaces and equipment related to mega-events in Rio de Janeiro were observed, especially by the local population in the context of the Covid-19 pandemic, and the article proposes that these heterotopias can be transformed into alternative possibilities for a utopian project for the city.

Keywords: mega-events; heterotopias; production of urban space; right to the city; Rio de Janeiro.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a apropriação do espaço olímpico carioca no contexto pós-olímpico segundo a produção do espaço de Lefebvre (2002) e sua divisão entre isotopias, heterotopias e utopias. Indica-se o contexto do "empreendedorismo urbano" nos processos de intervenção urbana na cidade, buscando-se atração do capital com políticas que privilegiaram um pequeno grupo social e, em contraponto, os conflitos que reivindicaram, de certa forma, o direito à cidade. Observaram-se diferentes formas de apropriação dos espaços e equipamentos relacionados aos megaeventos do Rio de Janeiro, especialmente por parte da população local no contexto de pandemia de Covid-19. Indica-se a possibilidade de que essas heterotopias possam se transformar em possibilidades alternativas de um projeto utópico para a cidade.

Palavras-chave: megaeventos; heterotopias; produção do espaço urbano; direito à cidade; Rio de Janeiro.



Introduction

Mega sporting events such as the FIFA World Cup and the Olympics, along with their associated urban projects, were framed as opportunities for host cities to reposition themselves within the global urban network (Bienenstein, Sanchez, & Mascarenhas, 2012). This repositioning was expected to take place through a strategic alliance between media, sports, and business, enhancing international visibility and attracting both capital and visitors through tourism-driven activities (Mascarenhas, 2014).

These interventions are part of a broader context marked by the proliferation of speculative and high-risk urban projects that, in their attempt to attract capital, subordinate essential infrastructure for social reproduction to market-oriented logics (Santos Junior & Novaes, 2016). Their consequences have been analyzed and discussed by various authors from multiple perspectives (Bonamichi, 2021; Castro & Novaes, 2015; Egler, 2017; Freire, 2013; Gaffney, 2014; Mascarenhas, 2016; Santos Junior, 2015a; Santos Junior & Novaes, 2016; Urriola, 2022; Vainer, 2011).

This study focuses on tourism-related projects and infrastructure in the city of Rio de Janeiro – designed to attract visitors and construct a positive image of the city – and their appropriation by another social group: the local population in the post-Olympic context.

The analysis proposed here is based on Lefebvre's (2002) theory of the production of space, which results from the activity of collective social agents operating through successive impulses, projecting and shaping spatial extensions. The actions of these social

agents are often in opposition to one another; therefore, the interactions, strategies, successes, and failures of these multiple differences shape the characteristics of urban space.

This article argues that, in the post-Olympic context of Rio de Janeiro, different forms of urban space appropriation can be observed. According to Lefebvre's classification (2006), these appropriations can be categorized into spaces that align with existing logics and planned frameworks (isotopies), spaces that contrast with this logic (heterotopias), and spaces that represent what does not yet exist (utopias). This classification highlights the heterogeneity of these forms of appropriation and their potential as alternative possibilities for urban projects. These distinctions emerge from the interactions, strategies, successes, and failures of each collective social agent, which, operating through successive impulses (with actions often in opposition to one another), ultimately project and shape spatial extensions (Lefebvre, 2002).

To structure this analysis, this article is organized into four sections, in addition to this introduction. The first section examines the strategies adopted by public authorities for urban interventions in the context of mega-events, aimed at maintaining (isotopic) strategies for capital attraction. Next, the second section discusses the heterotopias observed in situ in these spaces in the post-Olympic context (for example, the appropriation of certain spaces by the local population). The third section explores the use of heterotopias as a foundation for constructing an alternative utopian project for the city, based on the ideals of the right to the city and the reclaiming of the commons.

Finally, the concluding remarks reflect on the construction of a utopian project based on the existing heterotopias within the city.

This analysis is conducted during an unusual period, in which the emergence of the Covid-19 pandemic led to a drastic reduction in tourism flows due to health restrictions. The resulting decline in the use of transportation, facilities, and tourist attractions by visitors partially reconfigured how these spaces were used by the local population, often in ways different from those originally envisioned, thereby reinforcing local heterotopias.

This study, therefore, highlights alternative appropriations of tourist spaces that challenge capital-driven interests.

Isotopic practices: urban entrepreneurship and its contradictions

For Lefebvre (2002), isotopies denote spatial segments that can be compared, interpreted in plans, and aligned. They represent places aligned with the dominant spatial logic, standardized by state authority and market dynamics. These spaces, often shaped by state rationalism, tend to overlook pre-existing spatial structures, as well as the rights, interests, and burdens placed on local populations.

Lefebvre's critique of isotopic production is tied to increasing concerns that the anticipated heterogeneity of public spaces has been eroded by neoliberal forces driving spatial homogenization (Kahraman, Pak, & Scheerlinck, 2018).

In this context, urban intervention projects prioritize immediate economic objectives over improvements in territorial

conditions (Santos Junior & Novaes, 2016). This approach aligns with the model recognized as "urban entrepreneurship" (Harvey, 1989), which involves a combination of state powers at different levels, various civil society organizations, and private sector interests. These coalitions lead to the restructuring of urban infrastructures, governance institutions, and regulatory frameworks to align with capital dynamics, ultimately facilitating capital attraction¹ (Harvey, 2005). However, these actions also contribute to the homogenization of urban spaces.

While such homogenizing processes can hinder the sustainability of notions of identity, citizenship, and belonging, the very movement of urban entrepreneurship and city marketing is rooted in the construction of an identity tied to the territory. This identity is often constructed through references to historically rooted cultural practices, collective narratives, and shared memories – elements with strong social and discursive significance – creating an inherent contradiction. (Harvey, 2005, 2012). Consequently, the globalization processes that drive spatial homogenization coexist with an ongoing reconstruction of heterogeneity (Canclini, 2005; Haesbaert, 2010; Santos, 2002). Distinctive local initiatives, which contradict the assumed uniformity required for the commodification of space, may foster political resistance and opposition to globalization and capital itself (Harvey, 2005).

The characteristics identified as "special" are leveraged in promotional city image policies as part of a strategy for marketing local symbols and representations, a practice known as city marketing. Sánchez (1999) argues that the significance of this strategy is closely linked to urban entrepreneurship, as the strengths and

weaknesses of places have become increasingly measurable. Consequently, business success now depends on the valuation of the intrinsic attributes of each location.

Moreover, projects related to tourism, leisure, urban enjoyment, and hedonism hold strong appeal for both citizens and the market. These initiatives are built upon a social consensus regarding quality of life, an idea that serves as a form of social cement, fostering a positive consensus around such projects. This, in turn, signals a city's capacity for action and level of confidence in attracting future investments from external markets (ibid.).

In this context, the widely promoted model for strategic planning actions is the urban transformation process of Barcelona for the 1992 Olympics, endorsed by various international agencies. The interventions carried out in the city became a reference, presented as a menu of strategies – termed "Urbanism à la carte" (Delgadillo, 2014, p. 90) – encompassing actions such as strategic planning, megaprojects, historical center revitalization, urban marketing campaigns, and more to address urban challenges across different contexts. Foreign consultants, international cooperation agencies, academics, public officials, think tanks, and financial institutions played a key role in disseminating these strategies in diverse cities and settings, including Puerto Madero (1990), Bogotá (2000), and Rio de Janeiro (ibid.).

However, beneath these so-called successful projects lie profound social and economic challenges. These range from spatial segregation within the same city – where

a regenerated urban core is surrounded by growing poverty – to urban competition that impacts income distribution, increases urban fabric volatility, produces ephemeral benefits, and prioritizes image over the substantive resolution of socio-economic problems.

In Rio de Janeiro, the shift toward a political economy based on urban entrepreneurship began in the early 1990s, with initiatives such as the Rio 92 summit and the city's first strategic plan, "Rio Sempre Rio." Public-private partnerships served as the primary mechanism for this transition, embedded within a governance framework aimed at enhancing the city's "competitiveness" (Fernandes, 2019; Mascarenhas, 2014; Omena, 2015). Following the model of the "Rio Sempre Rio" plan, a Catalan consultancy was commissioned to support the city's first Olympic bid. During the administration of Mayor Eduardo Paes, despite the publication of a new Strategic Plan, "O Rio Mais Integrado e Competitivo (2009-2012)," the city opted to maintain its corporate governance model and to use mega-events as a strategy for urban marketing (Fernandes, 2019). Bessa and Álvares (2014) argues that mega-events represent the pinnacle of capital's virtual expansion and serve as instruments for transforming tourist landscapes, using spectacle to create and recreate urban structures and imagery to enhance the value of certain territorial zones. While these transformations are ephemeral and impose financial uncertainties on public budgets, they often prove socially detrimental to affected communities while generating substantial profits for speculative capital.

In Rio de Janeiro, part of the discourse used to build consensus around the purported benefits of these events was tied to a narrative emphasizing the city's prestigious past—one that had been lost over time, resulting in abandonment and disorder. This past, encapsulated in the tourism imagery of the "Marvelous City" and the municipality's historical prominence, was portrayed as something that could be revived through mega-events. These events, it was argued, would generate both physical legacies through public interventions and a so-called "legacy of self-esteem" for the citizens by reversing abandonment and reshaping the city's image (Magalhães, 2013). The dominant narrative suggested that media exposure and the urban transformations spurred by the Games would reposition the city, securing a stronger foothold in the global tourism market.

Effectively, from the 2000s onward, the city experienced a cycle of mega-events, including the Pan American Games (2007), the Military World Games (2011), the UN International Conference Rio+20 (2012), World Youth Day (2013), the FIFA Confederations Cup (2013), the FIFA World Cup (2014), and the Olympic and Paralympic Games (2016). Notably, throughout this process, local legislation was subordinated to international organizations in opaque processes that lacked popular legitimacy. Examples of this include the General World Cup Law, which suspended national territorial sovereignty and transferred regulatory authority over certain economic activities to FIFA and the IOC within designated areas (Gaffney, 2014), and the Olympic

Act, which granted a set of privileges to the IOC, creating legal "exceptions" in a process characterized by legal violations, a lack of transparency in procurement and budgetary procedures, ultimately transforming Rio into a "state of exception" (Vainer, 2011).

Another defining feature was the large number of projects executed through public-private partnerships (PPPs), including the construction of the Olympic Park, the Athletes' Village, and the Golf Course, as well as renovations of the Marina da Glória and the "Sambódromo", the Light Rail Transit (VLT) system in the port area, the TransOlimpica Bus Rapid Transit (BRT) system, and interventions in the city's western zone and the Porto Maravilha redevelopment. These PPPs granted the administration of infrastructure and services to private companies for a fixed period, with state participation involving various forms of public resource transfers, such as tax exemptions, infrastructure development, asset transfers, or direct budgetary allocations. This resulted in an imbalanced partnership in which infrastructure was produced locally using public resources, while profits were largely appropriated by global corporations (Santos Junior & Novaes, 2016). Additionally, a key issue in this discussion is that many of these projects were developed in major urban spaces, which should have been treated as public and/or common spaces, requiring decision-making processes that considered their broader societal significance (ibid.).

Regarding urban mobility, planning efforts primarily focused on the mobility of tourists and event consumers rather than the working population. This is reflected in the layout of new

transport infrastructure, such as Metro Line 4, the BRT corridors, and the VLT route, which prioritize previously described centralities (Mascarenhas, 2015; Rodrigues, 2015).

Regarding housing policies, the allocation of public investment to specific urban areas led to uneven spatial valorization. The global visibility achieved by host cities through mega-events played a significant role in the real estate boom, propelling Rio de Janeiro to have the highest property prices per square meter in Brasil (Castro et al., 2015). However, the most visible social impact of this process was the forced displacement of families to accommodate the construction of tourism-related infrastructure for mega-events. Notable examples include the evictions in Morro da Providência, Aldeia Maracanã, Vila Autódromo, and several other areas.

In Rio de Janeiro's favelas, particularly those located in the southern zone, displacements were justified under the Morar Carioca program, which aimed to urbanize all favelas in the city by 2020. In favelas deemed "unfeasible for urbanization," residents were to be relocated to housing complexes (Magalhães, 2013). Meanwhile, in "urbanized favelas," new business opportunities emerged through their transformation into tourist attractions and the expansion of the "favela tour" model, facilitated by the pacification policy and the installation of Police Pacification Units (UPPs), as seen in Morro Santa Marta (Freire-Medeiros, Vilarouca, & Menezes, 2016).

The establishment of UPPs was part of security policies but also had direct implications for housing. These units contributed to rising

rental and property prices, effectively regulating the real estate market. Many families, unable to afford the increasing costs, were forced to seek housing in less expensive areas (Castro & Novaes, 2015). Beyond the UPPs, Santos Junior (2015a) highlights the implementation of a security regime characterized by strict public order control, repression of protests through police violence, the widespread use of less-lethal weapons (often deployed indiscriminately), and the privatization of security in elite spaces.

It is evident that the three main interventionist policies implemented by public authorities in the context of mega-events—mobility, housing, and security—are directly connected to tourism activities, shaping and being shaped by them within the city's key centralities (the South Zone, Barra da Tijuca, and the city center).² These interventions adhered to the principles of neoliberal strategic planning.

Heterotopic practices: conflicts, contrasts, and coexistence

Urban interventions in the context of mega-events were explicitly designed to construct an urban ideal framed to market the city globally, embedding symbols and spatial uses aligned with these interests. However, given the inherently dynamic nature of social practices in urban spaces, actual spatial uses do not always align with initial expectations.

The production of space is a continuous and evolving process. Even when interventions, projects, and plans are formulated by supralocal agencies based on preconceived spatial models, everyday interactions with these transformations may diverge from their intended purposes. Lefebvre (2002) refers to these divergent practices as heterotopias. While urban space remains inherently fluid, urban interventions are typically designed to serve specific social groups and reinforce predetermined spatial functions. Thus, isotopies and heterotopies exist in a relational dynamic: isotopies emerge from state rationalism, while heterotopies materialize through the actions of groups resisting dominant public forces.

Notably, despite heterotopias emerging through the tangible presence of non-hegemonic groups, these spaces tend to disappear once their physical appropriation ceases, or they are suppressed by dominant groups. This is because isotopic production aligns with neoliberal spatial homogenization practices, ultimately reducing the anticipated heterogeneity of urban spaces (Kahraman, Pak, & Scheerlinck, 2018).

Harvey (2014) contends that social movements generate heterotopias by spatializing struggles against hegemonic groups. However, in Lefebvre's (2002) theory, heterotopic practices do not necessarily emerge through direct conflict. For Lefebvre, differences may also manifest through contrast. Santos Junior (2015b) further explains that heterotopic spaces do not require a rupture with the existing order. They permeate the city not only through social movement practices and

cultural manifestations but also through actions fostering alternative collective appropriations of urban space.

Recognizing these heterotopic practices within urban territories is therefore essential. In certain urban spaces shaped by the Olympic Games, non-hegemonic practices reveal a more complex and subjective reality at the micro-scale, extending beyond their symbolic representation in urban marketing strategies.

In the case of mega-events in Brazil, particularly in Rio de Janeiro, numerous spatial conflicts emerged as contestations against urban interventions. Additionally, various alternative practices arose in these spaces that diverged from their originally intended uses, particularly regarding their role as tourist attractions. This phenomenon became even more evident during the period analyzed, as the absence of tourists due to Covid-19-related health restrictions reshaped the ways in which these spaces were appropriated.

In this research context, facilities designed to attract international tourists were unlikely to serve their original purpose. Although Brazil's air borders were not officially closed, the global health crisis resulted in international tourism flows remaining well below pre-pandemic levels.

Many facilities were even temporarily closed at various points during the pandemic. Upon reopening, access – despite not being recommended by health agencies – was largely limited to local residents or domestic tourists. As a result, these spaces were utilized in ways that differed from the anticipated increase in international tourism. Despite international

health recommendations advocating isolation and social distancing, these spaces experienced renewed tourism and leisure demand upon reopening. However, their use was also reshaped—at least in part—by compliance with health regulations.

In this context, the ways these spaces were used may have evolved since 2020, and new practices may have emerged. While observing these practices remains relevant for research, additional limitations emerged, particularly affecting the feasibility of systematic field observations and in-depth, in-person engagements by the researcher, given the necessary precautions for health and safety.

Given these constraints on direct field observation and engagement with certain social actors, the initial phase of the research focused on analyzing other studies, journalistic articles, social media, and internet blogs that addressed the post-Olympic context with the aim of identifying heterotopic practices.

In July 2021, in situ observations were conducted, allowing the researcher to develop insights into the practices present in these spaces. However, these observations were sporadic rather than systematic, diverging from the initial research plan. Therefore, the findings presented here reflect these limitations and the methodological adjustments made throughout the research process. The findings are presented in subsections based on the location of observed practices.

I) Barra da Tijuca and surroundings

In Barra da Tijuca and its surroundings, mobilizations were identified against the displacements of communities such as Restinga and Vila Harmonia due to the construction of the TransOeste corridor (Mendes & Legroux, 2016) and opposition to the construction of the Golf Course, which encompassed an environmental protection area (Naback & Guimarães, 2017). This region also witnessed the emblematic case of Vila Autódromo, where resistance to displacements has been recorded since the 1990s. In the Olympic context, this struggle culminated in the creation of a Popular Plan for the community in collaboration with public universities (Freire, 2013; Naback & Guimarães, 2017; Vainer et al., 2013).

Sánchez, Oliveira, and Monteiro (2016) argues that this territory managed to disrupt power structures and reconfigure territorial struggles. Despite the near-total destruction of the community months before the Olympics, it symbolizes possibilities for learning, emancipation, and the victory of 20 families against neoliberal interests. In this sense, the very act of resistance and the continued presence of these few families in the area can already be considered heterotopic practices. However, throughout the resistance against displacements, other significant actions emerged, such as the previously mentioned Popular Plan for Vila Autódromo

(ibid.), the documentary *Um Bairro Marcado para Viver*, which constructed counter-narratives to all arguments used to legitimize the community's eviction (Bogado, 2017), and the movement "Ocupa Vila Autódromo," which promoted a series of events throughout 2015 and 2016 in response to the violence affecting the area (ibid.). Additional initiatives included photography exhibitions by a resident (Carvalho, 2019) and the Museum of Displacements, featuring sculptures made from debris symbolizing residents and emblematic locations within the community, preserving their memory and denouncing the displacements (Alves, 2017).

Regarding the Olympic Park, an on-site visit revealed a relatively empty space where activities such as walking, running, cycling, family outings, and picnicking were observed. Scooters were available for rent, but there were also signs of neglect, such as accumulated trash bags, an unmaintained children's playground, and arenas appearing abandoned. Notably, some visitors were seen photographing a panel with the words "Cidade Olímpica," indicating that they were not regular users of the space. Additionally, part of the area was inaccessible due to the presence of infrastructure for the "Rock in Rio" event. This suggests that, despite being envisioned as a potential tourist attraction—especially given its role as a major Olympic venue—the Olympic Park appears underutilized. The area designated for public leisure requires maintenance and sees limited activity, failing to fulfill not only its intended function as a public space but also its anticipated role in capital-driven urban development.

II) Maracanã and surroundings

In the Maracanã area, mobilizations emerged in opposition to the displacement of the Metrô-Manguera community (Bello & Queiroz, 2018), the expulsions of occupants from Aldeia Maracanã (Barreto & Lopes, 2013), and the planned uses of the Maracanã Complex. These included the long-term closure of Maracanã Stadium for renovations, the termination of social projects, the loss of training space at Estádio Célio de Barros, and the proposed demolition of Parque Júlio Delamare.

Following the 2013 eviction and state repossession of the building, Aldeia Maracanã has undergone a process of resignification and heritage reinscription (Leite, 2021, n.p.), now repurposed as an Indigenous University. However, the territory remains contested, serving as both a symbol of resistance and a heterotopic space.

Beyond Aldeia Maracanã, everyday practices in the Maracanã area contrast with the initial plans to privatize the space, making it one of the most significant examples of heterotopic practices among the Olympic territories. The site remains actively used for jogging, cycling, dog walking, and physical exercise, alongside activities such as shiatsu massage, skating lessons, dog training, and dance classes. These various activities contribute to a dynamic, vibrant, and publicly accessible space primarily occupied by the local population. Tourists were present but primarily gathered around stadium landmarks, particularly the statue of player Bellini. There was little direct interaction between tourists and locals, except through

the work of street vendors and photographers. These diverse practices coexist, as one does not preclude the other.

III) South Zone

Among the interventions carried out in the South Zone, the Marina da Glória area stands out, as it was also the subject of previous disputes and included expansion projects aimed at transforming the public space into a business district. Mobilization took place through the Federation of Residents' Associations of Rio de Janeiro, as well as the Aterro Vivo, Ocupa Marina movements, and the State Federation of Rowing (Guimarães, 2016; Mascarenhas and Borges, 2009). Furthermore, it is relevant to include the case of favelas used for tourism purposes, which generates significant discussions regarding the exploitation of poverty, the invasion of residents' privacy, and other impacts of this process (Cunha, 2019).

Not all communities in the South Zone engage in tourism, nor are all favelas with tourism activities confined to this region. Additionally, the concept of "favela tourism" is heterogeneous, and cannot be treated as a singular case, since different models of organization and community participation in the process exist (Freire-Medeiros, 2006). Some communities are attempting to implement a community-based tourism (CBT) model, a methodology aimed at improving the living conditions of communities through tourism activities (Mielke and Pegas, 2013). Examples of this include the Morrinho project in the Pereirão favela; the Tecendo Redes de Turismo Solidário project in Cantagalo; the "Rio Top Tour" project in the Santa Marta Favela;

the Museum of the Favela in Pavão Pavãozinho; and CoopBabilônia in Morro da Babilônia (Fagerlande, 2018). Therefore, it is evident that the community's leadership in favela tourism has been actively sought by some groups through initiatives organized by local residents, focusing on the positive aspects of the place, the community's culture, in contrast to the safari-inspired model that exploits poverty for the profit of external agents.

During a visit to the Vidigal favela, one of the most sought-after by tourists, led by a local tour guide, several important aspects were observed. These included tourism as a source of income for some people in the community, the transformations in the territory over the years as narrated through the guide's perception, as well as the guide's account of the community's struggle against eviction attempts in the late 1970s, with milestones of this struggle recorded in street names. However, there was also the reproduction of elements common to those led by external companies: passing through areas of tension, visiting shacks, and encountering armed men. It is important to highlight that poverty is not the main form of tourism consumption in Vidigal, which draws visitors primarily for its parties, events, the Dois Irmãos trail, and the Vidigal beach (Kalaoum, 2019). Another location that could attract tourists is the Parque Sitiê, an area originally meant for leisure that turned into a landfill and was later transformed into a garden by the initiative of the residents. Despite earning the title of the first urban agroforestry park in Rio de Janeiro in 2012, it currently operates on voluntary contributions and with limited infrastructure, not featured in the community's tourism itineraries (Fontes et al., 2018).

According to the tour guide, tourism helps ensure that the area remains non-violent, as it would not be worthwhile to lose the revenue from the activity. Despite this argument, the majority of the economic gain from tourism appears to go to business owners, such as those of Bar da Laje, and to individuals who allow tourists to pass through their properties. The Dois Irmãos trail, one of the most visited points, is conducted by non-local companies and guides, meaning the revenue is not redirected to the community. Lastly, the apparent tranquility in the area masks the absence of public services and infrastructure. Therefore, tourism seems to romanticize the hard life of community residents without contributing to changes in the social reality of the area (on the contrary, its maintenance appears to serve the exotic setting for the upscale bars and hotels in the region). Additionally, smaller initiatives, such as small guesthouses, seem to have not survived the post-Olympic crisis, and any potential educational or awareness-raising process regarding the reality of the people living there does not seem to be the focus of those visiting the area, but rather the simulacrum of an exotic, peaceful place far removed from the reality of those who live there.

Another location that underwent changes due to the Olympic Games was the Lagoa Rowing Stadium, which was transformed into a private complex housing restaurants, cinemas, and bars. Although the area was quite busy for several years, a visit to the site revealed a minimal presence of visitors, few establishments in operation, and cinemas with no audience. At the same time, families were observed playing with children in the parking lot, young people admiring the lagoon from the

pier, adults conversing on benches, and people walking around the area. However, similar to what happened with the Olympic Park, the expected movement in the leisure complex was notably absent.

IV) Port Area

The interventions in the Port Area took place within the context of the Porto Maravilha Project, which aimed to modify the urban infrastructure, transportation, and environment of the area according to new land uses, improve housing conditions, and create a new tourist hub through the restoration and creation of new historical and cultural sites. It is worth highlighting that, although it was not part of the original plan, a significant hidden heritage was discovered during the construction process, with early signs already indicating its existence: the Cais da Imperatriz and Cais do Valongo (Cavalcanti, 2016). In terms of housing, notable actions include the occupation of abandoned mansions in the region, such as the Quilombo das Guerreiras (Sánchez et al., 2016), and interventions at the Morro da Providência to resist a project that planned to relocate nearly half of the favela's residents. There was mobilization from residents and social movements in resistance collectives, including the Porto Community Forum (FCP), which, along with the actions of the state public defender's office, succeeded in halting the works in 2012 (ibid.). A significant contradiction present in this area is that part of the land had a public origin, which could have been designated for social housing but was instead commodified (Santos Junior et al., 2020).

During a visit to Praça Mauá, practices such as contemplation, running, cycling, rollerblading, skateboarding, and fishing around the Museum of Tomorrow, the main attraction of the area, were observed. Additionally, dynamic activities such as capoeira, the use of the central monument in the square as a walkway, and others were also noted. Lima (2019) had previously recorded, in ethnographic research conducted in the area, practices such as dancing, diving, and fish watching, in addition to those already described. It was also noted that tourists tended not to spend much time on contemplative activities, instead quickly heading to museums and other attractions. Even during the pandemic observation, there was a considerable line to enter the museum, with little interaction observed between tourists and other people at the site.

It is important to highlight that the act of fishing behind the Museum, for example, although considered a heterotopic practice, as it is not isotopically planned for that location, does not represent a form of contestation or conflict; however, it has the potential to become one. Lima (2019) lists several subversions related to the fishing activity in the area, such as using the garden walkways as supports; using the machine houses as supports for fishing equipment; sitting on the anchors to contemplate the landscape or fish; dipping feet in the water mirrors of the Museum of Tomorrow; tying fishing rods to the access stairs of the pier; and using floor spotlights to illuminate fishing activities. The researcher notes that she was only able to observe brief moments of police reprimanding these actions, but she observed that this often occurred when there was no surveillance. This corroborates the fact that heterotopic practices, even those that

do not stem from conflict or contestation, can, at any time, face reprimands and be prohibited in favor of the expected isotopic homogeneity.

Walking through other parts of the Olympic Boulevard, there was little movement at the Kobra murals, and a larger number of tourists were observed in front of AquaRio and the RioStar Ferris Wheel. At these locations, in addition to workers and street vendors, no locals were observed making use of the space around the attractions.

Lima (2019) also emphasizes the limited prominence given to African heritage in the area, leading her to conclude that Black culture was incorporated into the local image being marketed, but with a secondary role. Despite this, some tourism agencies have begun to focus on Afro-related themes, offering tours in the area known as "Little Africa." An example of this is the "Sou+ Carioca" agency, through which the tour was conducted (virtually) during the Covid-19 pandemic. This tour exemplifies a contradiction, as it can be interpreted as a company appropriating the Afro discourse for commercialization as a local historical tourism product. However, since it is a non-traditional tour conceived by a Black woman, it may not be the case and could instead be seen as a contestation of narratives and forms of appropriation of the area. In any event, despite the limited visibility granted by the public authorities to African heritage in the Port Area, initiatives like this help bring attention to these issues and, in some sense, these actions oppose hegemonic practices.

Another example of heterotopic practice is the presence of residents from the Mariana Crioula and Quilombo das Guerreiras occupations in the area. Sant'Anna and Ximenes (2018) explain that the occupation of urban

voids seeks to meet the demand for affordable housing, and the adoption of this strategy in the Port Area is linked to the large number of vacant properties, many of which are publicly owned. It is noteworthy that these occupations share the ideal of self-management, with active participation from residents in designing the architectural plans, direct involvement in construction, the aim of professional development, and the creation of professional cooperatives, all of which stand in opposition to the hegemonic model of housing production.

V) Madureira and surroundings

In Madureira and its surroundings, there were protests against evictions for the implementation of the BRT Transcarioca, the TransOlímpica, and the Madureira Park, resulting in outcomes such as the preservation of the Cine Vaz Lobo building (Brito, 2016; Liguori and Gonzáles, 2018). Regarding Madureira Park, Brito (2016, p. 173) emphasizes its significance as “an urban intervention unparalleled in the history of the city’s suburbs.” However, the neighborhood is already experiencing discomfort related to the influx of visitors on local festivity and event days, as well as discussions about the gentrification of the traditional samba schools, Império Serrano and Portela.

Oliveira’s (2017) studies indicate that, although there is a discourse suggesting that Madureira Park is used by a diverse group of people, the majority of visitors are residents of the North Zone, except for those who frequent the skate park. Regarding this practice, Brito (2016) explains that after the Municipal Guard attempted to curb skateboarding stunts in a violent and widely publicized incident,

there is no longer any regulation on these performances, except for the requirement to wear helmets. This episode illustrates that even when spaces are designated for a particular purpose, the interpretation of certain agents regarding the practices carried out there can inhibit expressions that, when performed, may generate movements of contestation and resistance.

During a visit to Madureira Park, its importance for the recreation of nearby residents became evident, due to the large number of facilities and attractions such as restaurants, children's playgrounds, quadricycles, exercise equipment for the elderly, ping-pong tables, sensory gardens, a skate park, sports courts, and the main attraction of the area, the “beach” (which is actually a water cascade). In addition to the facilities, it was possible to observe birthday celebrations, picnics, photo shoots, and practices prohibited by the rules, such as people riding bicycles, scooters, skateboards, rollerblades (outside the designated areas), and flying kites. Although it is important to highlight the significance of the park for recreation and quality of life, this does not erase or justify the injustices committed during its development.

The use of the artificial bathing area, the refusal to frequent the site symbolizing the neighborhood's evictions, and the pursuit of “ownership” of local facilities, such as the skatepark, are examples of social practices in which the local community opposes the uses and symbols defined by other dominant groups. No tourists were observed at the site, but it is believed that non-local visitors do frequent the area, or at least such visitors were targeted by the local government, as indicated by the informational signs in English.

In the neighborhood as a whole, Brito's (2016) thesis mentions the attempts and material and symbolic investments made by urban projects in the area, focusing on the valorization of certain sociocultural characteristics and institutions, in order to reinforce its commercial and transport centrality, as well as Black cultures. However, the author argues that while the samba schools Portela and Império Serrano, the Baile Charme, the Central Única das Favelas (Cufa), the jongo da Serrinha, the Mercado, and Afro-Brazilian religions are valued, other characteristics and institutions are rendered invisible, such as "the funk music listened to and danced to by today's favela youth, the romantic or 'ostentatious' pagode in bars and the samba school Tradição, the LGBT centrality that has existed there for decades, and Protestant and Evangelical religious practices" (ibid., p. 325). This illustrates the valorization of that which can be more commercially marketable and highlighted in tourism as a unique, distinctive feature, to the detriment of other cultural practices that also have a strong presence in the area.

VI) Deodoro and surroundings

In Deodoro and its surroundings, there were different fronts of mobilization and resistance against the projects for the Camboatá racetrack, the TransOlimpica, and the condominium, which eventually became politically organized within the Olympic region. The Catholic Church played a key role in organizing the residents of Magalhães Bastos and Realengo (Davies, 2017). The Radical Park, the largest leisure legacy for

the area, was inaugurated in December 2015 and has since been operating intermittently (Freire, 2017).

According to Davies (2020), the Realengo area in dispute had been unused for at least four decades, and since 2012, a group of residents organized in favor of creating a park on the site, based on a 2008 municipal law that designated the area for public activities. Despite mobilizing residents, environmental collective activists, and social and religious institutions, the attempts to negotiate with the military organization were unsuccessful. In 2015, the military proposed transferring the area to the private sector through the construction of a residential condominium by a bank connected to the Army, arguing that the 2016 Games would provide a good opportunity for land negotiations driven by the growing real estate speculation of that period. The condominium project was named "Realengo Verde," the same name as the park envisioned by the neighborhood residents. During a visit to the site, the only thing that could be observed was the sign announcing the development. It is evident, therefore, that this territory remains under dispute, with a clear struggle for public leisure space in opposition to a commercial project.

Regarding the Radical Park, it stands out for the size of its area, which is used for walking, running, and primarily for cycling and skateboarding activities. It features a sports court and exercise equipment that can be used free of charge. Equipment such as the BMX track, however, lacked maintenance, and the canoeing circuit's pool was closed (though it was informally used by a small group, despite signs warning of accident risks).

Although there are no totems linking the site to the Olympic Games, as seen in Madureira Park and the Olympic Park, the connection to the event is noted in the Athletes' Forest, which has seedlings planted by athletes from the participating delegations. While this landmark exists at the site, the symbol chosen for photo opportunities is a tennis sculpture in front of the sports court. Some people were observed taking photos there, and in conversation with one of the visitors, the researcher found that they were visiting the site for the first time. Despite being residents of the city, they felt like tourists and noted the lack of informational signage.

The importance of the park as a leisure option for the local population, as well as for physical health, is emphasized, a view supported by Davies (2017). Although most visitors appear to be residents from the surrounding area, there is also a presence of tourists, which is especially noticeable through the tennis sculpture, highlighting the significance of a free facility being utilized by a population in need of leisure spaces.

VII) Heterotopias everywhere

From reading other authors who studied parts of the Olympic territory, such as Lima (2019), Leite (2021), and Oliveira (2017), as well as conducting specific observations in an attempt to get closer to the field, it was possible to identify some practices carried out by the local population in those territories that were not foreseen in the hegemonic Olympic project implemented in the city, and were not necessarily subordinated to it.

The dynamics observed around the Maracanã and Praça Mauá are the ones that best illustrate this situation, and some similarities can be noted between the two cases, such as the pre-existing presence of certain popular practices. These locations were not built specifically for the mega-events of the past few decades, though they underwent interventions, especially for the Olympic Games. It is also evident that different practices coexist and overlap in those territories, including tourist habits. The practices of the local population do not interfere with the existence of tourism activities, and vice versa. Some heterotopic actions observed do not openly or conflictually challenge the hegemonic logics of those spaces. Their very existence, however, supersedes the practices that were planned or expected. Other practices, such as the occupations in the Port Area and the Aldeia Maracanã, directly contest the interests of capital.

There is also the case of the Olympic Park and the leisure complex at the Lagoa Rowing Stadium, which were designed with tourist or, at least, elitist perspectives, aimed at real estate ventures and entertainment, but have not yet achieved these goals. Favela tourism itself appears to align with this dynamic, given the decline in accommodation establishments and the insights from a Vidigal tour guide, despite continued interest in favela visits (not strictly within the 'favela tour' model).

Finally, there are the cases of the Deodoro Radical Park and Madureira Park, facilities built more with the goal of meeting the demands of the territories they are located in and fulfilling the discourse of the Olympic social legacy, but which seem to have been appropriated by the surrounding population. In the case of Deodoro,

some maintenance needs of the Olympic facilities are evident. In Madureira, there is a relaxation of the strict rules. Although these places do not have as much tourist appeal (although they are visited by people not familiar with the area), there is a noticeable vibrant movement in them (especially in Madureira Park), and they respond to the needs of the surrounding, more underserved communities.

The results, in terms of heterotopias, although seemingly modest, show that even in the face of a large hegemonic project, there are different logics within the space that escape subordination to these interests, as Harvey (2014, p. 22) states:

The concept of heterotopia defended by Lefebvre (radically different from Foucault's) outlines liminal social spaces of possibilities where "something different" is not only possible but fundamental for defining revolutionary trajectories. This "something different" does not necessarily result from a conscious project, but simply from what people do, feel, perceive, and ultimately articulate as they seek meanings for their daily lives. These practices create heterotopic spaces everywhere. We do not need to wait for the great revolution for these spaces to materialize. Lefebvre's theory of a revolutionary movement is precisely at the opposite pole: the spontaneous confluence in a moment of "eruption," when distinct heterotopic groups suddenly realize, even if for a brief moment, the possibilities of collective action to create something radically new.

Therefore, the small actions observed open up the possibility, utopically, to think about the reinvention of the city and society.

Utopias: the ideology of the right to the city and the claim of the commons

The early utopias generally took spatial form, related to the idea of the city and the urban, such as Ebenezer Howard's garden city, Le Corbusier's modernist city, and Frank Lloyd Wright's suburban city, all suggesting that it was necessary to change the city in order to change society.

However, Harvey (2014) points out that beyond the problems in the designs of these utopian urbanists' cities, there is a prior issue arising from the very conception of utopia. This is because it involves the projection of a physical space intended to stabilize and control social processes. Yet, in order to exert this control, the social project necessary to mobilize its own realization is frozen, and social projects are not effectively controlled by form. Furthermore, by defining a spatial form, an authoritarian project is imposed that, once materialized, necessarily precludes the possibility of another social project.

In a certain sense, this issue is addressed by another possibility of utopia, the utopia of process, which is not associated with social form and is outlined in a social project that is desired, aiming to structure and/or guide social relations, and does not express itself in geographic form (for example, being associated with values such as feminism, socialism, etc.). Even so, these process utopias need to be realized somewhere; therefore, they must negotiate with space. By doing so, they

undermine themselves because they ignored space in their original conception, as space is not a neutral element. Spatial forms imply a pattern of sociability that can only be modified through a new spatial form.

Therefore, Harvey (2014) advocates for the construction of a utopia that addresses these two modalities: a dialectical utopia capable of being realized and of negotiating both space and social processes.

The dialectical utopia also envisions the city to be built, but without the goal of stabilizing or freezing social processes. Change would be possible by negotiating with objective reality and transforming social processes in a progressive manner through tangible changes. It therefore requires confronting the authority that will impose itself to materialize other projects, with roots in present possibilities, yet aiming for a different geographical development.

To achieve this, the city should be a form of collective construction, producing a life in the "commons," according to Negri and Hardt (2005), which is characterized by collective use and goes beyond mercantile exchanges. It is not an attribute of a thing or a social process but is defined by a social relationship. For example: a square is a public good managed by the State, which may or may not be a common, depending on its use. When used, for instance, during a protest, it becomes a common.

Dardot and Laval (2016, 2017) reflect that the "commons" has become the principle of movements that resist the dynamics of capital and oppose the expansion of private appropriation into all spheres of life. Although

this category was not mobilized by the struggles that took place at the beginning of this century, in a retrospective analysis of the characteristics of these struggles, they sought to challenge capitalist social relations based on private ownership of natural resources and the management of these public goods, not relying on the State for defense but seeking to promote more democratic forms of control over the commons, as seen in the "Water War" in Bolivia (Dardot and Laval, 2017).³

It is emphasized that the "commons" is not synonymous with the traditional notion of community or public but is based on communication between singularities and arises from collaborative social processes of production. For Dardot and Laval (2017), the commons is not to be confused with property shared by all people but should be thought of as coactivity rather than co-ownership, co-possession, or shared ownership. Thus, only the practical activity of people can make things common, just as only this practical activity could produce a new collective subject.

It is emphasized that the "commons" is not synonymous with the traditional notion of community or public, but is based on communication between singularities and arises from collaborative social processes of production. For Dardot and Laval (2017), the commons should not be confused with property shared by all people, but rather must be thought of as coactivity, not as co-possession, co-ownership, or shared ownership. Thus, only the practical activity of individuals can make things common, just as only this practical activity could produce a new collective subject.

The city, therefore, would be a dimension of the commons, whose current global processes appropriate it as a source of value. For this reason, Harvey (2014) argues that anti-capitalist struggles should be centered on the city, rather than the factory, as it functions as a space for action and political revolt. It is the central element in responding to the crises surrounding capital accumulation, being, in itself, a producer of more value. Thus, Harvey advocates for a reconceptualization of the working class that includes workers who are producing value through the production of urbanization.

Indeed, various social struggles in the metropolitan areas have sought to reshape the city and establish a democratic administration of the urban process, invoking the ideology of the right to the city (Harvey, 2012). This ideology, initially formulated by Lefebvre (2001) as the right to transform and renew urban life through the action and social support of the working class, is defended by Harvey (2012, p. 74) as the right to change “ourselves through the change of the city” through the exercise of collective power capable of shaping the urbanization process. It is invoked both as an operational slogan and a political ideal for democratization, the reclaiming of control, and the construction of urban processes. This would include, therefore, from minimum guarantees for subsistence, basic freedoms, and access to urban facilities, to participation in planning and management of space, with collaboration in the discussion and management of collective matters, aiming for the reinvention of cities from a perspective different from that of capital.

Santos Junior (2015b) describes two ways in which this right is expressed: as a demand and as a claim. As a demand, it could be translated into the diversity of agendas of urban

social movements that emerge in different countries – heterogeneous movements, with different institutional agendas but, at their core, addressing decommodification and the expansion of access to urban land, housing, and public services, that is, to the fundamental aspects of the social reproduction of the city. As a collective demand for a new urban project, the right to the city is linked to the creation of an alternative life, from the perspective of social justice and the right to claim another place. It is emphasized that the right to the city is not an individual right but a collective one. It is not merely the right to what exists in the city or the dignified reproduction of what is there, but rather the right to what does not exist, to recreate the city by subordinating it to the people, not to capital.

Because it involves a logic of appropriating space in a manner different from the prevailing hegemonic one, that of the commodification of spaces, heterotopias are articulated with the ideology of the right to the city and the possibility of an urban revolution. The right to the city in its fullness would involve the articulation of different heterotopic groups around a utopian project and collective action (ibid.).

Final remarks

In *The Urban Revolution*, Lefebvre (2002) explains that a given space is the result of a history that must be conceived as the activity of collective social agents, operating through successive impulses, projecting and shaping extensions of space that are analogous (isotopies), contrasting (heterotopias), or non-

existent, possible (utopias). Based on these concepts, the space of Rio de Janeiro was analyzed in the context of the mega-events.

The urban project of renewal and restructuring in the city of Rio de Janeiro, in the context of the mega-events, is characterized by the adoption of urban entrepreneurship and the commercialization of the city's symbols and images. This movement, despite being hegemonic, presents a major contradiction, as, while the desire to attract capital leads cities to adopt an entrepreneurial posture in a process of commodification, the success and valorization of these symbols also depend on the enhancement of the content of each place, its identity, and claims of singularities, which always have a strong social and discursive element at play. This can engage other groups who envision the city in a more egalitarian way (Harvey, 2005).

All urban spaces related to the mega-events recorded conflicts regarding the interventions and generally claimed the right to the city and the construction of a reality based on other logics, not those of submission to capital. Just as conflicts were identified, heterotopias were also observed.

Some heterotopic practices do not manifestly or conflictual challenge the hegemonic logics of those places. Their existence, in itself, overrides the practices that are planned or desired. Other actions directly

challenge the interests of capital. With the coexistence of different practices, it can be said that the spaces are heterogeneous, and most of the heterotopic practices are not a result of conflicts. However, given these different forms of appropriation, there is potential tension in the use of these territories and, therefore, a potential conflict between these agents.

Despite the dominance of hegemonic projects, urban space remains shaped by diverse logics that resist subordination, allowing for the envisioning of utopian alternatives for the city. In his work *17 Contradictions and the End of Capitalism*, Harvey (2016, p. 19) observes that "the contradiction between reality and the appearance generated is by far the most general and widespread contradiction," due to the difficulty, for example, of imagining that the model of city with which we are accustomed is a project, a choice, and could exist in a different form.

In this sense, the utopian project for a new city is linked to the ideology of the right to the city through struggles around the needs of social reproduction, projected not in an abstract way, but built from what the city currently presents, the heterotopic practices underway, and their potential to transform into alternative possibilities.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7554-1459>

Fundação de Apoio à Escola Técnica, curso técnico de Turismo. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
natashabantim@gmail.com

Notes

- (1) The challenge that arises in the subsequent stage is the potential displacement of capital to another, more attractive location, driven by the imperative to accelerate capital turnover. This dynamic alters temporal horizons of development, leading to cyclical patterns of construction and destruction of urban spaces and infrastructure. This process also stimulates the search for new urban spaces and the commodification of previously semi-decommodified areas and services, characterizing a process of accumulation by dispossession, as theorized by Harvey (2005).
- (2) Potential exceptions to this centrality-focused approach include the construction of Parque Madureira and Parque Radical, which, along with the popular Olympic flame, reinforced narratives of social inclusion for the city's lower-income populations within the event. These facilities were designed primarily for local residents rather than tourists.
- (3) For Harvey (2014), however, the management of the commons would not imply the abandonment of state forms of public management, but rather the combination and strengthening of both state and non-state forms. The author advocates for the maintenance of hierarchies in the management process, which, in his view, is not equivalent to authoritarianism. Harvey explains that the nature of problems at different scales is not the same, and it is not possible to transpose experiences from the micro scale to the global scale. He argues that the autonomist model does not address inequalities, making it necessary to have a supralocal authority with mechanisms for the redistribution of resources for these ends. Furthermore, Harvey contends that it would be possible to subordinate decisions to universal values, even admitting forms of enclosure (for example, to preserve a forest). Thus, the author argues that hierarchical forms can be combined with horizontal forms.

References

- ALVES, R. T. (2017). Dramas, conflito e convergências: o processo de remoção na Vila Autódromo. *Revista Habitus*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, pp. 85-115.
- BARRETO, M. R.; LOPES, G. S. S. (2013). Memórias de uma sociedade em rede: da Aldeia Maracanã a efervescência dos movimentos sociais no RJ. II CONINTER – Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Belo Horizonte.
- BELLO, E.; QUEIROZ, M. (2018). O direito à cidade como prática de resistência a políticas de gentrificação e de remoções forçadas: o caso da comunidade metrô-mangueira. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, pp. 1911-1940.
- BESSA, A. S. M.; ÁLVARES, L. C. (2014). *A construção do turismo: megaeventos e outras estratégias de venda das cidades*. Belo Horizonte, C/Arte.
- BIENENSTEIN, G.; SANCHEZ, F.; MASCARENHAS, G. I. (2012). The 2016 Olympiad in Rio de Janeiro: who can/could/will beat whom. *Esporte e Sociedade*, v. 7, n. 19, pp. 1-19.

- BOGADO, D. (2017). Museu das remoções da Vila Autódromo: resistência criativa à construção da cidade neoliberal. *Cadernos de Sociomuseologia*, v. 54, n. 10. DOI: 10.36572/csm.2017.vol.54.01.
- BONAMICHI, N. C. (2021). Favela olímpica e pós-olímpica: dinâmicas demográficas e no mercado imobiliário do Vidigal. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 387-407. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/56549>. Acesso em: ago 2023.
- BRITO, J. F. P. (2016). *A construção estratégica do bairro de Madureira na Cidade Olímpica: novas espacialidade, temporalidades e conflitos no Rio de Janeiro de megaeventos*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CANCLINI, N. G. (2005). *Consumidores e cidadãos*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- CARVALHO, A. P. R. (2019). Fotografando na resistência: memória e visibilidade no caso de remoção da comunidade Vila Autódromo (RJ). *Sociabilidades Urbanas – Revista de Antropologia e Sociologia*, v. 3, n. 7, pp. 29-44.
- CASTRO, D. G. et al. (2015). “O projeto olímpico da cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre os impactos dos megaeventos esportivos na perspectiva do direito à cidade”. In: CASTRO, D. G. et al. *Rio de Janeiro: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CASTRO, D. G.; NOVAES, P. R. (2015). “Copa do Mundo 2014 e os impactos no direito à moradia: uma análise das cidades-sede brasileiras”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- CAVALCANTI, H. C. T. (2016). *Espaços museais e memória social na zona portuária do Rio: o Instituto dos Pretos Novos (IPN)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
- CUNHA, N. V. et al. (2019). “Public policies and tourist saturation in the favelas of Rio de Janeiro”. In: MILANO, C.; CHEER, J. M.; NOVELLI, M. *Overtourism: excesses, discontents and measures in travel and tourism*. Wallingford, Cabi.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2017). *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- DAVIES, F. A. (2017). *Deodoro: formas de governo para uma “região olímpica”*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- _____. (2020). Urbanismo militar na “região olímpica”: dinâmicas de produção do espaço para além dos megaeventos. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 22, n. 2.
- DELGADILLO, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latino-americanas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 89-111.
- EGLER, T. T. C. (2017). A rede olímpica no jogo do Rio. In: ENANPUR. *Anais*, v. 17, n. 1.
- FAGERLANDE, S. M. R. (2018). Turismo em favelas: participação comunitária no Morro da Babilônia. In: I CILITUR. *Anais*. Recife, UFPE.
- _____. (2020). Turismo e hospedagem nas favelas do Rio de Janeiro. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 12, pp. 99730-99747.
- FERNANDES, A. M. V. (2019). Megaeventos e turismo no Rio de Janeiro: um olhar sobre o planejamento estratégico e a promoção da imagem da cidade. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 19, n. 1.
- FONTES, A. S. et al. (2018). Táticas cidadãs para ativação de áreas subutilizadas: o caso das hortas comunitárias do Rio de Janeiro. *Arq. Urb.*, n. 23, pp. 135-156.

- FREIRE, L. L. (2013). Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. *O Social em Questão*, Ano XVI, n. 29.
- FREIRE, T. (2017). População cobra reabertura do Parque Radical de Deodoro, legado da Olimpíada. *Agência Brasil*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-05/reabertura-do-parque-radical-de-deodoro-um-legado-da-olimpiada>. Acesso em: 10 jul 2021.
- FREIRE-MEDEIROS, B. (2006). *A construção da favela carioca como destino turístico*. Rio de Janeiro, CPDOC.
- FREIRE-MEDEIROS, B.; VILAROUCA, M.; MENEZES, P. (2016). A pobreza turística no mercado de pacificação: reflexões a partir da experiência da Favela Santa Marta. *Caderno CRH*, v. 29, n. 78, pp. 571-585.
- GAFFNEY, C. T. (2014). The mega-event city as neo-liberal laboratory: the case of Rio de Janeiro. *Percurso Acadêmico*, v. 4, n. 8, pp. 217-237.
- GUIMARÃES, V. T. (2016). *Direito à cidade, comuns urbanos e privatização de espaços públicos na Cidade do Rio de Janeiro: os casos da Marina da Glória e do Campo de Golfe Olímpico*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- HAESBAERT, R. (2010). *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: series B, human geography*, v. 71, n. 1, pp. 3-17.
- _____. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2012). O direito à cidade. *Lutas Sociais*. São Paulo, n. 29, pp. 73-89.
- _____. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- _____. (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- KAHRAMAN, M.; PAK, B.; SCHEERLINCK, K. (2018). Production of heterotopias as public spaces and paradox of political representation: a Lefebvrian approach. *ITU AZ Journal*, v. 15, n. 1, pp. 135-145.
- KALAOUM, F. (2019). Superando a arapuca do senso comum: turismo de ou em favelas? O caso Vidigal–RJ. *Revista acadêmica observatório de inovação do turismo*, v. 13, n. 3, pp. 26-45.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- _____. (2002). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- _____. (2006). *A produção do espaço*. (Original: La production de l'espace. 4e éd. Paris, Éditions Anthropos, 2000).
- LEITE, R. D. (2021). Universidade Indígena Autônoma Aldeia Maraka'Nà: práticas de resistência e diversidade na cidade do Rio de Janeiro. In: 6º CONGRESSO INTERNACIONAL DE ANTROPOLOGIA AIBR.
- LIGUORI, F. P.; GONZÁLEZ, R. C. L. (2018). Remoções no Rio de Janeiro: conflitos de território e territorialidade para os megaeventos esportivos. In: XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Barcelona.
- LIMA, M. C. (2019). *Cidade entrelaçada: micropolíticas do cotidiano na Praça Mauá – RJ*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MAGALHÃES, A. (2013). O “legado” dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro. *Horizontes antropológicos*, n. 40, pp. 89-118.

- MASCARENHAS, G. (2014). Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 14, n. 1, pp. 52-65.
- _____. (2015). “Brasil, impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- _____. (2016) A produção da cidade olímpica e os sinais da crise do modelo globalitário. *Geosp – Espaço e Tempo*, v. 20, n. 1, pp. 52-68.
- MASCARENHAS, G.; BORGES, F. C. S. (2009). Entre o empreendedorismo urbano e a gestão democrática da cidade: dilemas e impactos do Pan-2007 na Marina da Glória. *Esporte e Sociedade*, n. 10, pp. 1-26.
- MENDES, A. F.; LEGROUX, J. (2016). BRT Transoeste: conflitos urbanos e contradições espaciais na “cidade atrativa”. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 4, pp. 13-42.
- MIELKE, E. J. C.; PEGAS, F. V. (2013). Turismo de base comunitária no Brasil. Insustentabilidade é uma questão de gestão. *Revista Turismo em Análise*, n. 24, v. 1, pp. 170-189.
- NABACK, C. P. A.; GUIMARÃES, V. T. (2017). Disputas em torno da moradia e do meio ambiente na região da Barra da Tijuca: os casos da Vila Autódromo e do Campo de Golfe Olímpico. *ENANPUR. Anais*. v. 17, n. 1.
- NEGRI, A.; HARDT, M. (2005). *Multidão: guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro, Record.
- OLIVEIRA, S. V. C. (2017). *Parque Madureira e os usos do “próprio” nas dinâmicas sociais*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense
- OMENA, E. (2015). “A ‘Copa das Manifestações’ e os processos de governança urbana no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- RODRIGUES, J. M. (2015). “Mobilidade urbana nos megaeventos esportivos: panorama crítico das ações e projetos para a Copa do Mundo 2014”. In: : SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- SÁNCHEZ, F. (1999). Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, pp. 115.
- SÁNCHEZ, F.; OLIVEIRA, F.; MONTEIRO, P. (2016). Vila Autódromo in dispute: subjects, instruments and strategies to reinvent the space. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, pp. 408-427.
- SANT’ANNA, M. J. G.; XIMENES, L. A. (2018). A luta pela moradia popular na Zona Portuária do Rio de Janeiro: ocupações, remoções, permanências e novos arranjos pós-megaeventos esportivos. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 20, n. 2.
- SANTOS JUNIOR, O. A. (2015a). “A metropolização e megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- _____. (2015b). “Espaços urbanos coletivos, heterotopia e o direito à cidade: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre e David Harvey”. In: COSTA et al. *Teorias e Práticas Urbanas: condições para uma sociedade urbana*. Belo Horizonte, C/Arte.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; NOVAES, P. R. (2016). Rio de Janeiro: impactos territoriais e o ajuste espacial na cidade olímpica. *E-metropolis*, n. 25.
- SANTOS JUNIOR, O. A. et al. (2020) Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. *URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12

- SANTOS, B. S. (2002). "Os processos da globalização". In: SANTOS, B. S. (org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo, Cortez.
- URRIOLA, L. M. G. C. (2022). Urbanização neoliberal e megaeventos em Lima e Callao. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 24, v. 54, pp. 501-522. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5403>. Acesso em: ago 2023.
- VAINER, C. (2011). Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO. *Anais*.
- VAINER, C. et al. (2013). O plano popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO. *Anais*.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author herself.

Received: October 3, 2023

Approved: April 24, 2024

Do empreendedorismo às utopias: apropriação heterotópica do Rio de Janeiro pós megaeventos

From entrepreneurialism to utopias: heterotopic
appropriation of Rio de Janeiro after mega-events

Natasha BANTIM [I]

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a apropriação do espaço olímpico carioca no contexto pós-olímpico segundo a produção do espaço de Lefebvre (2002) e sua divisão entre isotopias, heterotopias e utopias. Indica-se o contexto do “empreendedorismo urbano” nos processos de intervenção urbana na cidade, buscando-se atração do capital com políticas que privilegiaram um pequeno grupo social e, em contraponto, os conflitos que reivindicaram, de certa forma, o direito à cidade. Observaram-se diferentes formas de apropriação dos espaços e equipamentos relacionados aos megaeventos do Rio de Janeiro, especialmente por parte da população local no contexto de pandemia de Covid-19. Indica-se a possibilidade de que essas heterotopias possam se transformar em possibilidades alternativas de um projeto utópico para a cidade.

Palavras-chave: megaeventos; heterotopias; produção do espaço urbano; direito à cidade; Rio de Janeiro.

Abstract

This article analyzes the appropriation of Rio de Janeiro's Olympic space in the post-Olympic context in light of Lefebvre's (2002) production of space and division between isotopia, heterotopia, and utopia. The article approaches the context of “urban entrepreneurialism” in urban interventions in the city, in a process that seeks to attract capital through policies that have focused on a small social group, and, on the other hand, is marked by conflicts that have claimed, in a certain way, the right to the city. Different forms of appropriation of spaces and equipment related to mega-events in Rio de Janeiro were observed, especially by the local population in the context of the Covid-19 pandemic, and the article proposes that these heterotopias can be transformed into alternative possibilities for a utopian project for the city.

Keywords: mega-events; heterotopias; production of urban space; right to the city; Rio de Janeiro.



Introdução

A realização de megaeventos esportivos no Brasil, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, bem como os projetos urbanos decorrentes deles foram difundidos como uma oportunidade para as cidades que os sediaram de reinserção no mapa urbano mundial (Bienenstein, Sanchez e Mascarenhas, 2012). Esse reposicionamento ocorreria a partir da aliança entre mídia, esporte e negócios com aumento da visibilidade internacional e atração crescente de capital e de visitantes às cidades por meio da atividade turística (Mascarenhas, 2014).

Essas intervenções inserem-se no contexto de proliferação de projetos especulativos e de alto risco, que, com o objetivo de atrair capital, subordinam os equipamentos necessários para a reprodução social à lógica mercantil (Santos Junior e Novaes, 2016). Suas consequências já foram analisadas e discutidas por diversos autores sob diversos ângulos (Bonamichi, 2021; Castro e Novaes, 2015; Egler, 2017; Freire, 2013; Gaffney, 2014; Mascarenhas, 2016; Santos Junior, 2015a; Santos Junior e Novaes, 2016; Urriola, 2022; Vainer, 2011).

Aqui nos concentraremos nos projetos e equipamentos relacionados à atividade turística na cidade do Rio de Janeiro (portanto, pensados para atração de pessoas e venda de imagem positiva da cidade) e sua apropriação por outro grupo social – a população local, no contexto pós-Olimpíadas.

A análise aqui proposta baseia-se na produção do espaço na visão de Lefebvre (2002), sendo resultado da atividade de agentes sociais coletivos operando por impulsos sucessivos, projetando e modelando extensões de espaço. As ações desses agentes sociais, usualmente, voltam-se umas contra as outras, e portanto, as

interações, estratégias, êxitos e derrotas dessas diferenças múltiplas resultariam nas propriedades do espaço urbano.

Defende-se, neste artigo, o argumento de que é possível observar na cidade do Rio de Janeiro, no contexto pós-olímpico, diferentes apropriações do espaço urbano que podem se dividir, conforme classificação de Lefebvre (2006), em lugares que são análogos à lógica existente e conforme planos elaborados (isotopias), em lugares contrastantes a essa lógica (heterotopias) e no lugar do que não tem (utopias), indicando a heterogenia dessas formas de apropriação e possibilidades alternativas para o projeto de cidade. Essa classificação seria resultado das interações, das estratégias, dos êxitos e das derrotas das ações de cada agente social coletivo que, operando por impulsos sucessivos (com ações que usualmente se voltam umas contra as outras), acabam projetando e modelando extensões de espaço (Lefebvre, 2002).

Para desenvolver a análise, o artigo é estruturado em quatro partes, além desta introdução. Na primeira, abordam-se as estratégias adotadas pelo poder público para as intervenções urbanas no contexto dos megaeventos, voltadas para manutenção (isotópica) das estratégias de atração do capital. Em seguida, na segunda parte, relatam-se as heterotopias observadas *in loco* nesses espaços no contexto pós-olímpico (por exemplo, a apropriação de alguns espaços pela população local). Na terceira parte, indica-se o uso das heterotopias para construção de um projeto alternativo utópico para a cidade, baseado no ideário do direito à cidade e da reivindicação dos comuns. Por fim, as considerações finais trazem uma reflexão sobre a construção de um projeto utópico a partir do que a cidade já apresenta como heterotopia.

Essa análise é feita em um período não usual, em que a emergência da pandemia de Covid-19 produziu um contexto de redução drástica dos fluxos de turismo devido às restrições sanitárias. A consequente redução no uso de transportes, equipamentos e atrativos turísticos por esse público restringiu, de certa forma, o uso desses espaços pela população local, com formas de apropriação, muitas vezes, diferentes daquelas originalmente previstas, reforçando, assim, as heterotopias locais.

Assim, este estudo visa enfatizar outras possibilidades de apropriação dos espaços turísticos, que não aquelas ditadas pelos interesses do capital.

Práticas isotópicas: empreendedorismo urbano e suas contradições

Para Lefebvre (2002), as isotopias seriam aquelas partes do espaço comparáveis, que se expressam, se leem nos planos e que se aproximam. Seriam locais análogos à lógica já existente, normatizada pelo poder estatal e pelo poder do mercado, sendo notadas, por exemplo, nos espaços produzidos pelo racionalismo de Estado, que, muitas vezes, ignora a lógica precedente, os direitos, interesses e custos da população.

De acordo com Kahraman, Pak e Scheerlinck (2018), a crítica que Lefebvre faz à produção de isotopias se relaciona às preocupações crescentes de que a heterogeneidade esperada dos espaços públicos foi violada pelas práticas neoliberais de homogeneização dos espaços.

Nesse contexto, os projetos de intervenção urbana privilegiam o objetivo econômico imediato, em detrimento das melhorias das condições territoriais (Santos Junior e Novaes, 2016), em um modelo reconhecido como “empreendedorismo urbano” (Harvey, 1989), que inclui a combinação de poderes estatais de diferentes níveis, organizações diversas da sociedade civil e interesses privados coalizados, fazendo com que uma série de estruturas urbanas, instituições de gestão e marcos regulatórios passem a ser adequados à dinâmica do capital para atraí-lo¹ (Harvey, 2005), em ações que acabam incentivando a homogeneização dos espaços.

Porém, se essas ações de homogeneização podem tornar difíceis a sustentação de ideias de identidade, cidadania e pertencimento, ao mesmo tempo, o movimento de empreendedorismo urbano e venda da cidade está calcado na construção de uma identidade fundada no território (com alegações de singularidade de práticas culturais historicamente constituídas, narrativas e memórias coletivas que contêm um forte elemento social e discursivo), gerando uma contradição (Harvey, 2005, 2012). Assim, os processos de globalização produtores de homogeneização coexistem com uma permanente reconstrução da heterogeneidade (Canclini, 2005; Haesbaert, 2010; Santos, 2002) e as iniciativas locais distintas, incompatíveis com a homogeneidade pressuposta pela produção de mercadoria, podem gerar um clima político e movimentos contrários à globalização e ao próprio capital (Harvey, 2005).

As características elencadas como “especiais” são utilizadas em políticas promocionais de imagem das cidades em uma estratégia de

venda dos símbolos e das imagens locais conhecida como *city marketing*. Sánchez (1999) indica que a importância adquirida por essa estratégia está relacionada ao empreendedorismo urbano na medida em que as potencialidades e deficiências dos lugares são mais mensuráveis atualmente e, portanto, o sucesso dos negócios depende da valoração do conteúdo de cada lugar.

Além disso, projetos relacionados ao turismo, ao lazer, ao desfrute da cidade e ao hedonismo possuem apelo perante os cidadãos e o mercado, baseando-se no consenso social advindo da qualidade de vida, ideia que funciona como cimento social para construção de um consenso positivo em torno dos projetos e que indica a capacidade de atuação ou grau de confiança para viabilizar futuros investimentos para o mercado externo (ibid.).

Nesse contexto, o grande modelo difundido sobre as ações do planejamento estratégico é o processo de transformação urbana de Barcelona para as Olimpíadas de 1992, indicado por várias agências internacionais. As ações realizadas na cidade passaram a ser apresentadas como um menu de estratégias – chamado de “Urbanismo à la carte” (Delgadillo, 2014, p. 90) – com ações, planos estratégicos, megaprojetos, recuperação de centros históricos, ações de marketing urbano, etc. para enfrentar problemas e desafios urbanos em variados contextos. Consultores estrangeiros, agências de cooperação internacional, acadêmicos, agentes públicos, *think tanks* e instituições financeiras contribuíram para a disseminação dessas estratégias em diferentes cidades e contextos, como Puerto Madero (1990), Bogotá (2000) e Rio de Janeiro (ibid.).

Ressalta-se, entretanto, que por trás de projetos ditos bem-sucedidos, há problemas sociais e econômicos muito sérios, desde a segregação espacial, em uma mesma cidade, a partir de um centro regenerado circundado por uma pobreza crescente até a concorrência urbana que gera impactos na distribuição de renda, na volatilidade da malha urbana, nos benefícios efêmeros e na concentração na imagem, e não na essência dos problemas sociais e econômicos.

No Rio de Janeiro, a transformação para uma economia política baseada no empreendedorismo urbano passa a ocorrer no início da década de 1990, com iniciativas como a Rio 92 e o primeiro plano estratégico da cidade (Rio sempre Rio), tendo como principal ferramenta as parcerias público-privadas em uma governança que tornaria a cidade “competitiva” (Fernandes, 2019; Mascarenhas, 2014; Omena, 2015). Assim como no plano Rio sempre Rio, uma consultoria catalã foi acionada para a primeira candidatura da cidade à sede olímpica. Na gestão do prefeito Eduardo Paes, apesar de um novo Plano Estratégico ter sido publicado, “O Rio mais integrado e competitivo (2009-2012)”, optou-se pela continuidade da governança empresarial e pela realização de megaeventos como estratégia de marketing urbano (Fernandes, 2019). Bessa e Álvares (2014) indicam que os megaeventos são o símbolo máximo da expansão virtual do capital e de instrumentos de transformação das paisagens turísticas, com o espetáculo usado para criar e recriar estruturas e imagens urbanas para valorização de porções do território em movimentos efêmeros, incertos para os cofres públicos, nocivos socialmente para as comunidades envolvidas, mas bastante lucrativos para o capital volátil.

No Rio de Janeiro, parte do discurso utilizada para a criação de um consenso em torno dos benefícios que esses eventos trariam à cidade se relacionou, também, com uma narrativa que destacava o passado prestigioso da cidade e que se perdeu, causando abandono e desordem no lugar. Esse passado, marcado no turismo pelos signos da “Cidade Maravilhosa” e pelo protagonismo do município perante à nação, poderia ser recuperado pelos megaeventos que gerariam legados físicos com as intervenções promovidas pelo poder público, mas também promoveriam um legado “da autoestima” carioca ao romper o abandono e promover mudança na imagem da cidade (Magalhães, 2013). Predominava a ideia de que a visibilidade midiática e as intervenções urbanas propulsionadas pelos Jogos seriam capazes de reposicionar a imagem da cidade, que alcançaria um novo patamar no mercado global de turismo.

Efetivamente, a partir dos anos 2000, a cidade foi marcada por um ciclo de megaeventos que incluiu os Jogos Pan-Americanos (2007), os Jogos Militares (2011), a Conferência Internacional ONU Rio +20 (2012), a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa das Confederações de Futebol (2013), a Copa do Mundo de Futebol (2014), as Olimpíadas e as Paralimpíadas (2016). Destaca-se que, nesse processo, a legislação local vigente foi subordinada aos organismos internacionais em processos pouco transparentes e sem legitimação popular. Como exemplos dessa situação, temos a Lei Geral da Copa, com a suspensão da soberania territorial e a transferência, para a Fifa e o COI, da competência de regulamentar algumas atividades econômicas em uma área abrangente (Gaffney, 2014) e o Ato Olímpico, que garantiu um conjunto de prerrogativas ao COI, que se constituíram em “exceções” em um processo

marcado por violação de leis, falta de transparência nos processos licitatórios e orçamentários, transformando o Rio em uma “cidade da exceção” (Vainer, 2011).

Outra característica foram os vários empreendimentos realizados a partir de parcerias público-privadas (PPPs), como a construção do Parque Olímpico, da Vila dos Atletas e do Campo de Golfe, reformas na Marina da Glória e no Sambódromo, o VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) da área portuária, o BRT (*Bus Rapid Transit*) TransOlímpica, as intervenções na zona oeste da cidade e o Porto Maravilha. As PPPs concederam a administração de equipamentos e de serviços, por determinado período de tempo, às empresas privadas e implicaram a participação do Estado por meio de alguma modalidade de transferência de recursos públicos, como isenções fiscais, obras de infraestrutura, transferência de patrimônio ou de recursos orçamentários, em uma parceria desequilibrada em que a infraestrutura é produzida localmente, com recursos públicos e lucros apropriados pelas corporações globais (Santos Junior e Novaes, 2016). Nessa discussão, ainda se destaca o fato de que parte desses projetos ocorreram em grandes espaços urbanos e, portanto, as decisões tomadas deveriam considerar sua importância enquanto locais públicos e/ou comuns (ibid.).

As características do projeto urbano olímpico no Brasil apontaram, de forma geral, três direções: fortalecimento de centralidades já existentes (como a zona sul carioca); renovação ou revitalização de centralidades decadentes (Zona Portuária); e criação de novas centralidades (Barra da Tijuca) (Santos Junior, 2015a) e três políticas centrais: mobilidade urbana, moradia e segurança pública (Castro et al., 2015).

No que se refere à mobilidade urbana, o foco dos planos foi a mobilidade do turista e dos consumidores desses eventos, e não da população trabalhadora, o que se expressa no traçado das novas vias, como a linha 4 do metrô, as linhas de BRT e o traçado do VLT que privilegiavam as centralidades descritas anteriormente (Mascarenhas, 2015; Rodrigues, 2015).

Em relação às políticas de moradia, destaca-se que o direcionamento dos investimentos públicos para determinados territórios da cidade resultou em uma valorização espacial diferenciada e a vitrine mundial alcançada pelas cidades com os megaeventos foi um fator importante para o *boom* imobiliário, fazendo com que o Rio de Janeiro atingisse o metro quadrado mais caro do país (Castro et al., 2015). Porém, o aspecto social mais visível desse processo foi as remoções de famílias para a construção de equipamentos turísticos relacionados aos megaeventos, como as que ocorreram no Morro da Providência, na Aldeia Maracanã, na Vila Autódromo e em diversas outras áreas.

Nas favelas cariocas, especialmente naquelas localizadas na zona sul, as remoções foram justificadas pelo programa Morar Carioca, que tinha o objetivo de urbanizar todas as favelas cariocas até o ano de 2020. Nas favelas que não fossem “passíveis de urbanização”, haveria realocação para conjuntos habitacionais (Magalhães, 2013). Já nas “favelas urbanizadas” houve novas oportunidades de negócios com sua transformação em pontos turísticos e a disseminação do modelo “favela *tour*”, aplicado com a política de pacificação e a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), a exemplo do que ocorreu no Morro Santa Marta (Freire-Medeiros, Vilarouca e Menezes, 2016).

A instalação de UPPs fazia parte das políticas do campo da segurança, mas também estavam relacionadas às questões de moradia. Elas contribuíram para o aumento dos preços dos aluguéis e da compra e venda de moradias com regulação do mercado imobiliário. Sem condições de arcar com os valores, muitas famílias foram obrigadas a encontrar outro local de moradia menos valorizado (Castro e Novaes, 2015). Além das UPPs, Santos Junior (2015a) destaca a adoção de um regime de segurança envolvendo forte controle da ordem pública, repressão às manifestações com violência policial, disseminação de armas menos letais (usadas indiscriminadamente) e privatização da segurança nos espaços elitizados.

Percebe-se, assim, que as três principais políticas intervencionistas adotadas pelo poder público no contexto dos megaeventos (mobilidade, habitação e segurança) se relacionam diretamente com a atividade turística, impactando-a e sendo impactadas por ela nas centralidades presentes na cidade (zona sul, Barra da Tijuca e Centro).² Tais intervenções seguiram a cartilha do planejamento estratégico neoliberal.

Práticas heterotópicas: conflitos, contrastes e coexistências

Conforme discorrido, as intervenções urbanas, no contexto dos megaeventos, tiveram intenções claras e que privilegiavam a construção de um ideário de cidade voltado para sua “venda” no mercado global, com signos e usos esperados e compatíveis com esses interesses.

Contudo, justamente devido ao dinamismo das práticas sociais que ocorrem no território, nem sempre elas correspondem ao esperado.

A produção do espaço ocorre de forma dinâmica, constante e, mesmo que intervenções, projetos e planos tenham sido formulados por agências supralocais a partir de modelos preconcebidos de uso do espaço, o usufruto cotidiano dessas ações pode ser diferente do que o proposto inicialmente. A essas práticas diferentes daqueles propósitos inicialmente determinados, Lefebvre denomina heterotopias, já que, por mais que o território seja sempre dinâmico, as interferências urbanas privilegiam em sua concepção um grupo social e pretendem determinados usos. Assim, a isotopia e a heterotopia são relativas uma à outra, sendo isotopias produzidas pelo racionalismo de Estado e heterotopias realizadas por grupos em oposição aos públicos dominantes (Lefebvre, 2002).

Destaca-se que, apesar da produção de heterotopias pela presença real de grupos não hegemônicos, elas tendem a desaparecer ao término da apropriação do espaço físico ou quando são suprimidas pelos grupos dominantes, já que a produção de isotopias se relaciona com as práticas neoliberais de homogeneização dos espaços e reduzem a heterogeneidade esperada neles (Kahraman, Pak e Scheerlinck, 2018).

Harvey (2014) considera que os movimentos sociais seriam produtores de heterotopias no sentido em que promovem uma espacialização das lutas contra grupos hegemônicos. É importante ressaltar, entretanto, que na teoria de Lefebvre (2002) não necessariamente as práticas heterotópicas se expressam por meio do conflito. Para o autor, as diferenças podem ser marcadas, por exemplo, pelo

contraste. Santos Junior (2015b) explica que os espaços heterotópicos não dependem de uma ruptura com a ordem atual. Eles existem e permeiam a cidade tanto em práticas do movimento social quanto em manifestações culturais e ações que promovem outros modos de apropriação da cidade de forma coletiva.

Tem-se, então, a importância de reconhecer essas práticas heterotópicas no território. Em alguns espaços urbanos do contexto dos Jogos Olímpicos, outras práticas, que não as hegemônicas, sugerem uma realidade mais complexa e subjetiva dos espaços em escala micro, para além de sua representação simbólica do marketing urbano.

No caso dos megaeventos no Brasil, especificamente no Rio de Janeiro, é possível elencar uma série de conflitos no espaço que contestou as intervenções urbanas realizadas, bem como outras práticas, nesses espaços, que não correspondem àquelas para as quais foram primeiramente pensadas, especialmente no que se trata do uso turístico desses espaços, considerando, no período dessa análise, a ausência de turistas por conta das restrições sanitárias ocasionadas pela pandemia de Covid-19.

Para fins desta pesquisa, tal situação produziu um contexto em que os equipamentos pensados para uso e atração dos turistas internacionais provavelmente não seriam utilizados por eles. Embora as fronteiras aéreas brasileiras não tenham sido oficialmente fechadas, considerando a situação sanitária mundial, o fluxo de turismo internacional permaneceu aquém das condições anteriores.

Muitos equipamentos, inclusive, foram fechados em determinados momentos da pandemia e, ao reabrirem, a possibilidade de visitá-los (ainda que não fosse recomendado pelas agências sanitárias) foi majoritariamente

da população local ou de turistas domésticos, caracterizando-se, assim, por usos diferentes daqueles imaginados na perspectiva de aumento do turismo internacional na cidade. Mesmo com as recomendações por parte de organismos sanitários internacionais sobre a importância da manutenção do isolamento e do distanciamento social, ao reabrirem, houve procura desses equipamentos para turismo e lazer, mas esse tipo de uso também foi modificado devido ao atendimento – pelo menos em parte – às normas sanitárias.

Nesse contexto, portanto, as práticas de uso desses espaços podem ter se modificado (em relação ao que ocorria até 2020) e novas práticas podem ter surgido. Embora, em termos de pesquisa, observar essas práticas seja relevante, outras limitações foram impostas, como as possibilidades de observação sistemática do campo ou mesmo as abordagens e aproximações presenciais mais detalhadas por parte da pesquisadora, pelo cuidado que se impôs com sua saúde e a dos interlocutores. Pelas limitações em observar um campo e entrar em contato com alguns agentes sociais, focou-se, em um primeiro momento, na análise de outras pesquisas, matérias jornalísticas, redes sociais e blog na internet, que abordaram o contexto pós-olímpico na perspectiva de identificar as práticas heterotópicas.

Posteriormente, durante o mês de julho de 2021, foram realizadas observações *in loco*, a partir das quais a pesquisadora pôde tecer suas impressões sobre as práticas ali presentes. Destaca-se, no entanto, que foram observações pontuais e não sistemáticas, como almejado em um primeiro momento, e, portanto, os resultados aqui apresentados refletem essas limitações e necessidades de ajustes que ocorreram ao longo do processo de pesquisa.

Para apresentação desses resultados, serão apresentadas subseções, conforme a localização das práticas observadas.

I) Barra da Tijuca e arredores

Na Barra da Tijuca e em seus arredores, foram identificadas mobilizações contrárias às remoções de comunidades como Restinga e Vila Harmonia por conta das obras da TransOeste (Mendes e Legroux, 2016) e contra a construção do Campo de Golfe que englobava uma área de proteção ambiental (Naback e Guimarães, 2017). Ali houve, também, o caso emblemático da Vila Autódromo, que registra mobilização contra remoções desde a década de 1990 e que, no contexto olímpico, culminou na criação de um Plano Popular da localidade em associação com universidades públicas (Freire, 2013; Naback e Guimarães, 2017; Vainer et al., 2013).

Sánchez, Oliveira e Monteiro (2016) indicam que esse território teve a capacidade de desfigurar os códigos de poder e reconfigurar a luta territorial, e, apesar da destruição quase total da comunidade meses antes das Olimpíadas, ele representa as possibilidades de aprendizado, emancipação e vitória de 20 famílias contra os interesses neoliberais. Nesse sentido, a resistência e a própria permanência dessas poucas famílias no local já podem ser consideradas práticas heterotópicas. Porém, ao longo das ações de luta contra as remoções, outras ações se destacam, como o já mencionado Plano Popular da Vila Autódromo (ibid.), o documentário *Um bairro marcado para viver*, que construiu contranarrativas a todos os argumentos utilizados para legitimar o despejo da comunidade (Bogado, 2017), o movimento “Ocupa Vila Autódromo” – que promoveu uma

seqüência de eventos promovidos ao longo dos anos de 2015 e 2016 com a violência que o afetava (ibid.) –, as exposições fotográficas realizadas por um morador (Carvalho, 2019) e o Museu das Remoções, contando com esculturas feitas a partir de escombros e que simbolizam alguns moradores e locais emblemáticos da comunidade para preservar a memória dos moradores e denunciar as remoções (Alves, 2017).

No que se refere ao Parque Olímpico, observou-se, em visita ao local, um espaço pouco movimentado, onde foram adotadas práticas como caminhadas, corridas, pedaladas, passeios em família e realização de piquenique. Havia patinetes disponíveis para aluguel, sacos de lixo acumulados, parquinho infantil sem manutenção e arenas parecendo abandonadas. Destaca-se a presença de pessoas fotografando o painel com dizeres “Cidade Olímpica”, aferindo-se que aquelas não eram frequentadoras habituais do local e o fato de que parte daquele território não era acessível por se tratar da estrutura do evento “Rock in Rio”. Indica-se, assim, que apesar de ser idealizado possivelmente como um espaço de atração para turistas, até por ter sido um dos principais locais dos Jogos Olímpicos, o Parque Olímpico parece subutilizado, com a área disponível para lazer da população necessitando de manutenção e com pouco movimento, não cumprindo nem mesmo as funções originalmente idealizadas de interesse do capital.

II) Maracanã e arredores

Na área do Maracanã, houve mobilizações contra a remoção da comunidade Metrô-Manguelira (Bello e Queiroz, 2018), contra as expulsões

dos ocupantes da Aldeia Maracanã (Barreto e Lopes, 2013) e contra os usos destinados aos equipamentos do Complexo Maracanã (como a desativação do Estádio Maracanã por um longo período para obras, o fim de projetos sociais e do espaço para treinamento do Estádio Célio de Barros e o projeto de demolição do Parque Júlio Delamare).

Em relação à Aldeia Maracanã, mesmo com a expulsão dos habitantes e a retomada da posse do prédio em 2013, observou-se um “processo de resignificação e reinscrição Patrimonial” (Leite, 2021, s.p.) com o uso do local como Universidade Indígena, ainda que o território permaneça em disputa, constituindo-se em um símbolo de resistência e heterotopia.

Para além da aldeia, as práticas que se observam no entorno do Maracanã contrastam com os planos iniciais de transformar aquele local em um espaço privado de consumo, sendo um dos exemplos mais substanciais de práticas heterotópicas dentre os territórios olímpicos. Foi possível visualizar pessoas correndo, andando de bicicleta, passeando com cachorros, praticando exercícios físicos e atividades como serviço de *shiatsu*, aulas de patinação, adestramento de cães, aulas de dança e diversas atividades que tornavam o espaço vivo, pulsante, gratuito e ocupado pela população local. Notou-se a presença de turistas, embora se concentrassem nos marcos do estádio (especialmente na estátua do jogador Bellini). Não foi percebido um contato maior entre os turistas e a população, a não ser por intermédio do trabalho de ambulantes e fotógrafos. As práticas coexistem e a existência de uma não impede a da outra.

III) Zona Sul

Das intervenções realizadas na zona sul, destaca-se a área da Marina da Glória, que também foi alvo de disputas anteriores e que contava com projetos de expansão que previam a transformação da área pública em área de negócios. Houve mobilização por parte da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro e dos movimentos Aterro Vivo e Ocupa Marina e Federação Estadual do Remo (Guimarães, 2016; Mascarenhas e Borges, 2009;). Além disso, é possível incluir aqui o caso das favelas utilizadas para fins turísticos, o que produz muitas discussões no que se refere à exploração da pobreza, à invasão de privacidade dos moradores, dentre outros impactos desse processo (Cunha, 2019).

É importante ressaltar que nem todas as comunidades da zona sul têm turismo, e nem todas as favelas com presença de atividade turística se localizam nessa região. Além disso, “turismo em favela” é algo heterogêneo, não podendo ser tratado como um caso único, pois existem modelos diferentes de organização e de participação da comunidade local no processo (Freire-Medeiros, 2006). Algumas comunidades tentam implementar um modelo de turismo de base comunitária (TBC), metodologia que busca trazer melhores condições de vida para as comunidades por meio da atividade turística (Mielke e Pegas, 2013). Como, por exemplo, o projeto Morrinho, na favela do Pereirão; a Tecendo Redes de Turismo Solidário, no Cantagalo; o projeto “Rio Top Tour”, na Favela Santa Marta; o Museu da Favela no Pavão Pavãozinho; e o CoopBabilônia, no Morro da Babilônia (Fagerlande, 2018). Percebe-se, portanto, que o protagonismo da comunidade no turismo em favela é algo que já vem sendo

buscado por alguns grupos por meio de iniciativas organizadas pelos moradores locais com foco nos elementos positivos do local, na cultura da comunidade, em oposição ao modelo inspirado em safáris com exploração da pobreza e lucro para agentes externos.

Em visita à favela do Vidigal, uma das mais procuradas por turistas, conduzida por um guia de turismo local, foram observados alguns aspectos importantes, como a atividade turística sendo fonte de renda para algumas pessoas daquela comunidade, as transformações no território ao longo dos anos contadas de acordo com a percepção do guia, bem como sua narrativa sobre a luta da comunidade contra as tentativas de remoção ocorridas no final da década de 1970 e os marcos dessa luta registrados como nomes de ruas. Porém, houve também a reprodução de elementos comuns àquelas conduzidos por empresas “de fora”: passagem por um local de tensão, passagem e visita a barracos e homens armados. Destaca-se que a pobreza não é a principal forma de consumo turístico no Vidigal, que tem, como principais fontes de visita, festas e eventos, a trilha Dois Irmãos e a prainha do Vidigal (Kalaoum, 2019). Outro local que poderia ser de interesse turístico seria o Parque Sitiê, uma área originalmente de lazer que se transformou em um lixão e que, posteriormente, foi transformada em horta por iniciativa dos moradores. Apesar de ter, em 2012, o título de primeira agrofloresta urbana do Rio de Janeiro, atualmente segue funcionando à base de contribuições, trabalho voluntário e com infraestrutura precária, não figurando nos roteiros da comunidade (Fontes et al., 2018).

De acordo com o guia da visita, o turismo contribui para que o local não seja violento, pois não valeria a pena perder o dinheiro da

atividade. Apesar desse argumento, o maior ganho econômico com a atividade parece ficar com os empresários, donos de locais como o Bar da Laje, e com as pessoas que permitem o trânsito de turistas no local. A trilha Dois Irmãos, um dos pontos mais frequentados, é realizada por empresas e guias que não são locais e, portanto, a renda também não é revertida para a comunidade. Por fim, a aparente tranquilidade no local mascara a ausência de serviços e de equipamentos públicos. Desse modo, a atividade turística parece romantizar a vida dura das pessoas da comunidade sem contribuir para mudanças na realidade social do lugar (pelo contrário, sua manutenção parece servir ao cenário exótico dos bares e hotéis caros da região). Além disso, as iniciativas de menor porte, como pequenas pousadas, parecem não ter sobrevivido ao ambiente de crise no período pós-olímpico (Fagerlande, 2020) e, mesmo um possível processo educacional, pedagógico ou qualquer tipo de conscientização que poderia existir sobre a realidade das pessoas daquele local não parecem ser o foco das pessoas que fazem a visita, mas os simulacros de um local exótico e pacífico distante da realidade das pessoas que ali vivem.

Outro local que sofreu alterações por conta dos Jogos Olímpicos foi o estádio de remo da Lagoa, que passou a abrigar um complexo privado de restaurantes, cinemas e bares. Embora o local tenha ficado muito movimentado durante alguns anos, em visita ao local foi constatada pouca presença de público, poucos estabelecimentos em funcionamento e salas de cinema sem público. Ao mesmo tempo, foram observadas famílias brincando com crianças na área do estacionamento, jovens admirando a lagoa do píer, adultos conversando nos bancos e pessoas caminhando no local. Porém, tal qual

ocorreu com o Parque Olímpico, não se observou a movimentação, provavelmente esperada, no complexo de lazer.

IV) Zona Portuária

As intervenções na Zona Portuária ocorreram no contexto do Projeto Porto Maravilha, que tinha como objetivos a modificação das infraestruturas urbana, de transportes e do meio ambiente da área de acordo com os novos usos do solo, a melhoria das condições de habitação, a criação de um novo polo turístico com a recuperação e a criação de novos equipamentos históricos e culturais. Destaca-se que, embora não fizesse parte do projeto original, no processo de obras encontraram um grande patrimônio encoberto do qual já existiam indícios: o Cais da Imperatriz e o Cais do Valongo (Cavalcanti, 2016). No âmbito da moradia, destacam-se ações de ocupação de casarões ociosos na região, como o Quilombo das Guerreiras (Sánchez et al., 2016) e intervenções no Morro da Providência contra um projeto que previa realocação de quase metade das moradias da favela. Houve mobilização de moradores e de movimentos sociais em coletivos de resistência, incluindo o Fórum Comunitário do Porto (FCP), que, junto à atuação da defensoria pública do Estado, conseguiram a paralisação das obras em 2012 (ibid.). Uma grande contradição presente nesse território é que parte do terreno da área tinha origem pública, podendo ter sido destinada à moradia social que, no entanto, foi mercantilizada (Santos Junior et al., 2020).

Em visita à Praça Mauá, foi possível constatar práticas como contemplação, corridas, uso de bicicleta, patins, *skate* e pessoas pescando ao redor do Museu do Amanhã, principal atrativo da área, bem como ações dinâmicas

como jogo de capoeira, uso do monumento central da praça como passarela, entre outros. Lima (2019) já havia registrado, em pesquisa etnográfica na área, práticas como dança, mergulho, observação de peixes, além das práticas já descritas, bem como a observação de que os turistas não costumavam dedicar muito tempo às ações contemplativas, dirigindo-se de forma mais rápida aos museus e demais atrativos. Mesmo na observação realizada no período pandêmico, havia uma fila considerável para a entrada no Museu, não sendo observado um contato maior entre os turistas e as demais pessoas que estavam no local.

É importante destacar que o ato de pescar nos fundos do Museu, por exemplo, embora seja considerado uma prática heterotópica, por não ser prevista de forma isotópica para aquele local, não se trata de uma contestação ou conflito, entretanto, tem potencial para ser. Lima (2019) elenca algumas subversões relacionadas à atividade de pesca no local como usar os jardins do passeio como apoios; usar as casas de máquina como suportes para instrumentos de pesca; sentar nas âncoras para contemplar a paisagem ou pescar; molhar os pés nos espelhos d'água do Museu do Amanhã; amarrar varas de pesca nas escadas de acesso do pontão; e usar holofotes de chão para iluminar as atividades da pesca. A pesquisadora indica que só conseguiu notar momentos pontuais de repreensão da polícia a essas ações, mas observou que, muitas vezes, elas se davam justamente quando não havia vigilância. Isso corrobora o fato de que as práticas heterotópicas, mesmo as que não provêm de um conflito ou contestação, podem, a qualquer momento, sofrerem reprimendas e serem proibidas em prol da homogeneidade isotópica esperada.

Caminhando por outros trechos do Boulevard Olímpico, observou-se pouca movimentação nos murais do Kobra e circulação maior de turistas em frente ao AquaRio e à Roda Gigante RioStar. Nesses locais, além dos trabalhadores e ambulantes, não foram observadas pessoas possivelmente locais usufruindo do espaço no entorno das atrações.

Lima (2019) também destaca o pouco protagonismo dado à herança africana no local, levando-a a entender que a cultura negra era agregada como parte da imagem local comercializada, mas com papel de menor destaque. Apesar disso, algumas agências de turismo já se atentaram a trabalhar a temática afro, oferecendo roteiros na região denominada “Pequena África”. É o caso da Agência “Sou+Carioca”, pela qual se realizou o *tour* (de forma virtual) durante o período de pandemia de Covid-19. O exemplo desse *tour* expõe uma contradição, pois pode ser interpretado como uma empresa que se apropria do discurso afro para comercializá-lo como um produto turístico da história local. Entretanto, por ser um roteiro não tradicional e idealizado por uma mulher preta, talvez não seja o caso e possa ser interpretado como uma disputa de narrativas e de formas de apropriação do local. De qualquer forma, apesar da pouca visibilidade dada pelo poder público para a herança africana na Zona Portuária, iniciativas como essa ajudam a trazer luz para essas questões e, de certa forma, tais ações se opõem às práticas hegemônicas.

Outro exemplo de prática heterotópica é a permanência de moradores das ocupações Mariana Crioula e Quilombo das Guerreiras na região. Sant’Anna e Ximenes (2018) explicam que as ocupações de vazios urbanos visam atender à demanda por moradia popular, e a adoção

dessa estratégia na Zona Portuária se relaciona ao grande número de imóveis vagos na área e ao fato de serem de propriedade pública. Destaca-se que essas ocupações têm em comum o ideal da autogestão, com forte participação dos moradores na elaboração do projeto arquitetônico, com atuação direta na obra, perspectiva de formação profissional e criação de cooperativas profissionais, opondo-se à forma hegemônica de produção habitacional.

V) Madureira e arredores

Em Madureira e em seus arredores, houve manifestação contra remoções para a implantação do BRT Transcarioca, da TransOlímpica e do Parque Madureira que tiveram resultados como a manutenção do prédio do Cine Vaz Lobo (Brito, 2016; Liguori e Gonzáles, 2018). Em relação ao Parque Madureira, Brito (2016, p. 173) enfatiza a sua relevância como “uma intervenção urbanística sem paralelo na história dos subúrbios da cidade”. Entretanto, já se verifica no bairro um desconforto ligado ao excesso de visitantes em dias de festas e eventos locais e às discussões sobre elitização das tradicionais escolas de samba Império Serrano e Portela.

Os estudos de Oliveira (2017) apontam que, embora exista o discurso de que o Parque Madureira é utilizado por uma diversidade de pessoas, os visitantes são, em sua maioria, moradores da zona norte, com exceção dos frequentadores da pista de *skate*. Sobre essa prática, Brito (2016) explica que, após a Guarda Municipal tentar coibir a realização de manobras em episódio violento e de forte repercussão, não há mais regulação de suas performances, com exceção da exigência do uso de capacete. Esse episódio retrata que, mesmo quando os espaços são destinados para determinado fim,

a interpretação de determinados agentes sobre as práticas que ali são desenvolvidas pode inibir certas expressões que, quando realizadas, podem gerar movimentos de contestação e resistência.

Em visita ao Parque Madureira, ficou evidenciada a sua importância para o lazer de pessoas do entorno devido à grande quantidade de equipamentos e atrações como restaurantes, brinquedos para crianças, quadriciclo, equipamentos de exercício físico para a terceira idade, mesa de pingue-pongue, jardins sensoriais, pista de *skate*, quadras poliesportivas e o grande charmariz do local, a “praia” (que, na verdade, são cascatas de água). Além dos equipamentos, foi possível observar comemorações de aniversário, piqueniques, ensaios fotográficos e práticas proibidas no local de acordo com regras, como pessoas andando de bicicleta, patinete, *skate*, patins (fora das pistas) e pessoas soltando pipa. Embora seja importante ressaltar a importância do equipamento para o lazer e a qualidade de vida, isso não apaga ou justifica as injustiças cometidas no processo.

A utilização do balneário artificial, a recusa em frequentar o local símbolo das remoções do bairro e a busca pelo reconhecimento de “propriedade” de equipamentos do local, como a pista de *skate*, são exemplos de práticas sociais em que a comunidade local se opõe aos usos e às insígnias previstos por outros grupos dominantes. Não foi observada a presença de turistas no local, mas acredita-se que ocorra a visita de pessoas não habituais ou, ao menos, esses visitantes foram almejados pelo poder público, conforme denotam as placas informativas em inglês.

No bairro como um todo, a tese de Brito (2016) menciona as tentativas e os investimentos materiais e simbólicos dos projetos

urbanos no bairro, apoiando-se na valorização de algumas características socioculturais, em instituições, de forma a reforçar sua centralidade comercial de transportes, além de culturas negras. No entanto, discorre o autor, enquanto são valorizadas as escolas de samba Portela e Império Serrano, o Baile Charme, a Central Única das Favelas (Cufa), o jongo da Serrinha, o Mercadão e as religiosidades afro-brasileiras, outras características e instituições são invisibilizadas, como “o funk escutado e dançado pela atual juventude das favelas, o pagode romântico ou ‘de ostentação’ de bares e da escola de samba Tradição, a centralidade LGBT que lá existe há décadas, as religiosidades protestantes e evangélicas” (ibid., p. 325). Assim, isso mostra uma valorização daquilo que pode ser comercialmente mais vendável e apontado, na atividade turística, como uma característica peculiar, diferenciada, em detrimento às outras práticas culturais que também possuem forte presença no local.

VI) Deodoro e arredores

Em Deodoro e arredores, existiram diferentes frentes de mobilização e resistência aos projetos do autódromo em Camboatá, da TransOlimpica e do condomínio que acabaram se articulando politicamente no âmbito da região olímpica, tendo destaque no local o papel da Igreja Católica para a organização dos moradores de Magalhães Bastos e Realengo (Davies, 2017). O Parque Radical, maior legado em lazer para a área, foi inaugurado em dezembro de 2015 e, desde então, seu funcionamento vem ocorrendo de forma intermitente (Freire, 2017).

De acordo com Davies (2020), a área de Realengo em disputa esteve sem uso por, pelo menos, quatro décadas e desde 2012 um grupo

de moradores se organizou a favor da criação de um parque no local, tendo como base uma lei municipal de 2008 que destinou a área para atividades públicas. Apesar de ter mobilizado moradores, militantes de coletivos ecológicos e instituições sociais e religiosas, foram infrutíferas as tentativas de negociação com a organização militar que, em 2015, apresentou um projeto de repasse da área para a iniciativa privada por meio da construção de um condomínio residencial por um banco ligado ao Exército, com o argumento de que os Jogos de 2016 trariam um bom momento para a negociação de terras motivada pela crescente especulação imobiliária daquele período. O projeto de condomínio foi chamado de “Realengo Verde”, assim como o parque imaginado pelos moradores do bairro. Em visita ao local, a única coisa que se pôde observar foi a placa anunciando o empreendimento. Nota-se, portanto, que esse território permanece em disputa, mas destaca-se a luta por um espaço público de lazer em oposição a um projeto comercial.

No que se refere ao Parque Radical, ele se destaca pela extensão de sua área, utilizada para caminhadas, corridas e, principalmente, para as atividades de ciclismo e *skate*. Conta com quadra poliesportiva e equipamentos para exercícios físicos que podem ser utilizados gratuitamente. Equipamentos como a pista de BMX, no entanto, careciam de manutenção e a piscina do circuito de canoagem estava fechada (embora utilizada informalmente por um pequeno grupo a despeito das placas sinalizando risco de acidentes).

Apesar de não haver totens relacionando o local com os Jogos Olímpicos, como ocorre no Parque Madureira e no Parque Olímpico, a relação com o evento é observada na Floresta dos Atletas, que possui mudas plantadas pelos

atletas das delegações participantes. Embora exista esse marco no local, o símbolo escolhido para registro de fotos é uma escultura de tênis em frente à quadra poliesportiva. Foi possível observar algumas pessoas tirando fotos ali e, em conversa com um dos visitantes, a pesquisadora constatou que estavam visitando o local pela primeira vez. Apesar de serem moradores da cidade, sentiam-se como turistas e sentiram falta de placas informativas.

Destaca-se a importância do Parque como opção de lazer para a população local e também para os cuidados com a saúde física, opinião corroborada por Davies (2017). Embora a maioria dos frequentadores pareçam ser moradores do entorno, há presença de visitantes, o que se nota, principalmente, através da escultura do tênis, ressaltando a importância de um equipamento gratuito sendo utilizado por uma população carente de espaços de lazer.

VII) Heterotopias por toda parte

A partir da leitura de outros autores que estudaram parte do território olímpico, como Lima (2019), Leite (2021) e Oliveira (2017), bem como realizando observações pontuais na tentativa de maior aproximação com o campo, foi possível identificar algumas práticas exercidas pela população local, naqueles territórios, que não estavam previstas no projeto olímpico hegemônico implementado na cidade, não estando, necessariamente, subordinadas a ele.

As dinâmicas verificadas nos arredores do Maracanã e na Praça Mauá são as que traduzem melhor essa situação e nota-se algumas semelhanças entre os dois casos, como a existência prévia de certas práticas populares. Esses locais não foram construídos especialmente

para os megaeventos das últimas décadas, porém sofreram intervenções, especialmente para os Jogos Olímpicos. Nota-se, também, a convivência e a sobreposição de diferentes práticas naqueles territórios, inclusive os hábitos turísticos. As práticas da população local não interferem na existência da atividade turística e vice-versa. Algumas ações heterotópicas observadas não questionam de forma manifesta ou conflituosa as lógicas hegemônicas daqueles espaços. A existência delas, em si, sobrepõe-se às práticas previstas ou almejadas. Outras práticas, como as ocupações na Zona Portuária e a Aldeia Maracanã, entram em disputa direta com os interesses do capital.

Há também o caso do Parque Olímpico e do complexo de lazer do Estádio de Remo da Lagoa, que foram projetados com perspectivas turísticas ou, ao menos, elitizadas, em prol de empreendimentos imobiliários e do entretenimento, mas que, até o momento, não têm alcançado esses objetivos. A própria modalidade do turismo em favela parece se encaixar nessa mesma situação, considerando a diminuição do número de estabelecimentos de hospedagens nesses locais e o relato do guia de turismo do Vidigal, que conversou com esta pesquisadora, ainda que as atividades de visita à favela, não especificamente o “favela tour”, continuem atraindo considerável número de pessoas.

Por fim, há os casos do Parque Radical de Deodoro e do Parque de Madureira, equipamentos construídos mais na perspectiva de atender à demanda dos territórios em que se inserem e fazer jus ao discurso do legado social olímpico, mas que parecem estar sendo apropriados pela população do entorno. No caso de Deodoro, identificam-se algumas necessidades de manutenção nos equipamentos olímpicos. No caso de Madureira, observa-se um

relaxamento das regras rígidas. Apesar de esses locais não terem tanto apelo turístico (embora visitados por pessoas não habituais ao local), observa-se um movimento pulsante neles (especialmente no Parque Madureira) e respondem às demandas do entorno mais carente.

Os resultados, em termos de heterotopias, embora pareçam tímidos, mostram que, mesmo diante de um grande projeto hegemônico, existem diferentes lógicas no espaço que escapam da subordinação a esses interesses, conforme coloca Harvey (2014, p. 22):

O conceito de heterotopia defendido por Lefebvre (radicalmente diferente do de Foucault) delineaia espaços sociais limítrofes de possibilidades onde “algo diferente” é não apenas possível, mas fundamental para a definição de trajetórias revolucionárias. Esse “algo diferente” não decorre necessariamente de um projeto consciente, mas simplesmente daquilo que as pessoas fazem, sentem, percebem e terminam por articular à medida que procuram significados para sua vida cotidiana. Essas práticas criam espaços heterotópicos por toda parte. Não precisamos esperar a grande revolução para que esses espaços venham a se concretizar. A teoria de Lefebvre de um movimento revolucionário situa-se exatamente no polo oposto: a confluência espontânea em um momento de “irrupção”, quando grupos heterotópicos distintos de repente se dão conta, ainda que por um breve momento, das possibilidades da ação coletiva para criar algo radicalmente novo.

Assim, as pequenas ações observadas abrem margem para se pensar, utopicamente, na reinvenção da cidade e da sociedade.

Utopias: o ideário do direito à cidade e a reivindicação dos comuns

As primeiras utopias, em geral, recebiam forma espacial, relacionadas à ideia de cidade e do urbano, como a utopia da cidade-jardim de Ebenezer Howard, da cidade modernista de Le Corbusier, da cidade subúrbio de Frank Lloyd Wright, com indicações de que era necessário mudar a cidade para mudar a sociedade.

No entanto, Harvey (2014) indica que, para além dos problemas nos projetos das cidades desses urbanistas utópicos, há um problema anterior vindo da própria concepção de utopia, já que ela envolve a projeção de um espaço físico que tenta estabilizar e controlar os processos sociais. Porém, para exercer esse controle, congela-se o projeto social que seria necessário para mobilizar sua própria realização, e os projetos sociais não são efetivamente controlados pela forma. Além disso, ao se definir uma forma espacial, é imposto, de forma autoritária, um projeto que, materializado, necessariamente impossibilita outro projeto social.

De certa forma, essa questão é enfrentada por outra possibilidade de utopia, a de processo, que não é associada à forma social e se desenha em um projeto social que se desdobra, buscando estruturar e/ou orientar relações sociais, e não se expressa em forma geográfica (por exemplo, estando associado a valores como feminismo, socialismo, etc.). Ainda assim,

essas utopias de processo precisam se realizar em algum lugar, portanto, elas vão ter que negociar com o espaço. Ao fazerem isso, elas se prejudicam, porque ignoraram o espaço na sua concepção original, pois o espaço não é um elemento neutro. As formas espaciais implicam um padrão de sociabilidade que só poderá ser modificado a partir de uma nova forma espacial.

Assim, Harvey (2014) defende a construção de uma utopia que enfrente essas duas modalidades: uma utopia dialética que seja capaz de se realizar e de negociar com o espaço e com os processos sociais.

A utopia dialética também pensa na cidade que se quer construir, porém, sem o objetivo de estabilizar ou congelar os processos sociais, já que a modificação seria possível, ao negociar com a realidade objetiva e transformar os processos sociais, de forma progressiva, por meio de mudanças tangíveis. Requer, portanto, o enfrentamento da autoridade que vai se impor para materializar outros projetos, com raízes nas possibilidades presentes, mas almejando um desenvolvimento geográfico diferente.

Para isso, a cidade deveria ser uma forma de construção coletiva produzindo uma vida em “comum”, na concepção de Negri e Hardt (2005), que tem como características centrais o uso coletivo e o estar para além de trocas mercantis, não sendo atributo de uma coisa ou um processo social, e sim definido por uma relação social. Por exemplo: uma praça é um bem público administrado pelo Estado, que pode ser comum ou não, dependendo do seu uso. Ao ser utilizada, por exemplo, durante uma manifestação, torna-se um comum.

Dardot e Laval (2016, 2017) refletem que o “comum” se tornou o princípio dos movimentos que resistem à dinâmica do capital e

se opõem à ampliação da apropriação privada a todas as esferas da vida. Ainda que essa categoria não tenha sido mobilizada pelas lutas ocorridas no início deste século, em uma análise retroativa das características dessas lutas, elas buscavam contestar as relações sociais capitalistas baseadas na propriedade privada de recursos naturais e a gestão desses bens públicos, não recorrendo ao Estado para uma defesa, mas buscando promover formas de controle mais democráticas dos comuns, como no caso da “Guerra da Água” na Bolívia (Dardot e Laval, 2017).³

Enfatiza-se que o “comum” não é sinônimo da noção tradicional de comunidade ou público, mas baseia-se na comunicação entre singularidades e surge graças aos processos sociais colaborativos de produção. Para Dardot e Laval (2017), o comum não se confunde com uma propriedade compartilhada por todos os homens, mas deve ser pensado como coatividade e não como copertencimento, copropriedade ou copossessão. Dessa forma, somente a atividade prática dos homens pode tornar as coisas comuns, do mesmo modo que somente essa atividade prática poderia produzir um novo sujeito coletivo.

A cidade, portanto, seria uma dimensão do comum, cujos processos globais atuais se apropriam como fonte de valor. Por isso, Harvey (2014) defende que as lutas anticapitalistas devem ser centradas na cidade, ao invés da fábrica, pois ela funciona como espaço de ação e revolta política, sendo o elemento central de resposta às crises sobre acumulação do capital, sendo, ela mesma, produtora de mais valor, defendendo, assim, uma reconceituação da classe trabalhadora que inclua os trabalhadores que estão produzindo valor ao produzir a urbanização.

Efetivamente, diversas lutas sociais nas metrópoles têm buscado remodelar a cidade e estabelecer uma administração democrática ao processo urbano, acionando o ideário do direito à cidade (Harvey, 2012). Esse ideário, formulado inicialmente por Lefebvre (2001) como um direito à transformação e renovação da vida urbana a partir da ação e suporte social da classe operária, é defendido por Harvey (2012, p. 74) como um direito de mudar “a nós mesmos pela mudança da cidade” a partir do exercício de um poder coletivo capaz de moldar o processo de urbanização, sendo acionado tanto como um lema operacional quanto ideal político para a democratização, a retomada de controle e a construção dos processos urbanos. Isso incluiria, portanto, desde garantias mínimas para a subsistência, as liberdades básicas e o acesso aos equipamentos urbanos até a participação no planejamento e na gestão do espaço, com colaboração na discussão e no gerenciamento de assuntos coletivos, almejando a reinvenção das cidades por uma perspectiva diferente daquela do capital.

Santos Junior (2015b) descreve duas formas em que esse direito se expressa: como exigência e como demanda. Como exigência, poderia ser traduzido na diversidade de agendas dos movimentos sociais urbanos que emergem em distintos países, movimentos heterogêneos, com diferentes pautas institucionais, mas que, em seu cerne, incidem sobre a desmercantilização e a ampliação do acesso ao solo urbano, à habitação e aos serviços públicos, ou seja, aos aspectos fundamentais da reprodução social da cidade. Como demanda coletiva por um novo projeto de cidade, o direito à cidade está ligado à criação de uma vida alternativa, na perspectiva da justiça social e do direito de reivindicar outra localidade. Ressalta-se que o direito à

cidade não é um direito individual, mas coletivo. Não é apenas o direito ao que existe na cidade ou a reprodução digna do que há nela, mas trata-se de um direito ao que não existe, a recriar a cidade a partir da subordinação da cidade às pessoas, e não ao capital.

Por se tratar de uma lógica de apoderamento dos espaços de uma forma diferenciada da hegemônica vigente, de mercantilização dos espaços, as heterotopias se articulam com o ideário do direito à cidade e com a possibilidade de uma revolução urbana. O direito à cidade em sua plenitude envolveria a articulação de diferentes grupos heterotópicos em torno de um projeto utópico e da ação coletiva (ibid.).

Considerações finais

Em *A revolução urbana*, Lefebvre (2002) explica que um determinado espaço é resultado de uma história que deve ser concebida como atividade de agentes sociais coletivos, operando por impulsos sucessivos, projetando e modelando extensões de espaço que são análogas (isotopias), contrastantes (heterotopias) ou que não têm, que são possíveis (utopias). A partir desses conceitos, analisou-se o espaço do Rio de Janeiro no contexto dos megaeventos.

O projeto urbano de renovação e reestruturação da cidade do Rio de Janeiro, por ocasião dos megaeventos, caracteriza-se pela adoção do empreendedorismo urbano e pela venda dos símbolos e das imagens da cidade. Esse movimento, apesar de hegemônico, possui uma grande contradição pois, ao mesmo tempo em que a busca em atrair o capital por parte das cidades leva à adoção de uma

postura empreendedora em um processo de mercantilização, o sucesso e a valorização desses símbolos dependem também da valorização do conteúdo de cada lugar, de sua identidade e de alegações de singularidades que têm sempre um forte elemento social e discursivo operante, o que pode articular outros grupos que pensam a cidade de forma mais igualitária (Harvey, 2005).

Todos os espaços urbanos relacionados aos megaeventos registraram conflitos acerca das intervenções e reivindicavam, de forma geral, o direito à cidade e a construir uma realidade sob outras lógicas, que não a de submissão ao capital. Assim como foram identificados conflitos, foram identificadas heterotopias.

Algumas práticas heterotópicas observadas não questionam de forma manifesta ou conflituosa as lógicas hegemônicas daqueles lugares. A existência delas, em si, sobrepõe-se às práticas previstas ou almejadas. Outras ações entram em disputa direta com os interesses do capital. Coexistindo diferentes práticas, tem-se que os espaços são heterogêneos e, nesses, as práticas heterotópicas, em sua maioria, não são resultantes de conflitos. Entretanto,

dadas essas diferentes formas de apropriação, há uma tensão potencial nos usos desses territórios e, portanto, um potencial conflito entre esses agentes.

Mesmo diante de um grande projeto hegemônico existem diferentes lógicas no espaço que escapam da subordinação a esses interesses, abrindo margem para se pensar em utopias na cidade. Na obra *17 contradições e o fim do capitalismo*, Harvey (2016, p. 19) observa que “a contradição entre realidade e aparência gerada é, de longe, a contradição mais geral e disseminada”, pela dificuldade que se tem em imaginar, por exemplo, que o modelo de cidade com o qual estamos habituados é um projeto, uma escolha, e que poderia existir de uma outra forma.

Nesse sentido, o projeto utópico por uma nova cidade articula-se ao ideário do direito à cidade a partir de lutas em torno das necessidades de reprodução social, projetadas não de forma abstrata, mas construídas a partir do que a cidade apresenta atualmente, das práticas heterotópicas em curso e das suas potencialidades de se transformarem em possibilidades alternativas.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-7554-1459>

Fundação de Apoio à Escola Técnica, curso técnico de Turismo. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
natashabantim@gmail.com

Notas

- (1) O problema, no momento seguinte, é a possibilidade de deslocamento do capital para outra localidade, mais atrativa, sempre movido pelo ímpeto de acelerar o tempo de giro do capital, modificando os horizontes temporais de desenvolvimento e levando a um ciclo de construção e destruição dos espaços e dos equipamentos urbanos. Esse processo também gera uma busca por novos espaços na cidade e mercantilização de áreas e serviços que antes estavam parcialmente desmercantilizados, caracterizando um processo de acumulação por despossessão, nos termos de Harvey (2005).
- (2) Possíveis exceções a essas centralidades estão relacionadas à construção do Parque Madureira e do Parque Radical que, assim como a pira olímpica, sustentaram o discurso de inclusão das camadas mais pobres da cidade ao evento, sendo equipamentos mais voltados para a população local do que para os turistas.
- (3) Para Harvey (2014), porém, a gestão desse comum não implicaria o abandono das formas estatais de gestão pública, mas combinação e fortalecimento das formas estatais e não estatais. O autor defende a manutenção de hierarquias no processo de gestão, que, em sua visão, não é equivalente ao autoritarismo. Harvey explica que a natureza dos problemas, em diferentes escalas, não é a mesma, não sendo possível transpor experiências da escala micro para a escala global; que o modelo autonomista não combate desigualdades, sendo necessário uma autoridade supralocal com mecanismos de redistribuição de recursos para esses fins; e que seria possível subordinar decisões a valores universais, admitindo, inclusive, formas de cercamento (por exemplo, para preservar uma floresta). Assim, o autor defende que formas hierárquicas podem ser combinadas a formas horizontais.

Referências

- ALVES, R. T. (2017). Dramas, conflito e convergências: o processo de remoção na Vila Autódromo. *Revista Habitus*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, pp. 85-115.
- BARRETO, M. R.; LOPES, G. S. S. (2013). Memórias de uma sociedade em rede: da Aldeia Maracanã a efervescência dos movimentos sociais no RJ. II CONINTER – Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Belo Horizonte.
- BELLO, E.; QUEIROZ, M. (2018). O direito à cidade como prática de resistência a políticas de gentrificação e de remoções forçadas: o caso da comunidade metrô-mangueira. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, pp. 1911-1940.
- BESSA, A. S. M.; ÁLVARES, L. C. (2014). *A construção do turismo: megaeventos e outras estratégias de venda das cidades*. Belo Horizonte, C/Arte.
- BIENENSTEIN, G.; SANCHEZ, F.; MASCARENHAS, G. I. (2012). The 2016 Olympiad in Rio de Janeiro: who can/could/will beat whom. *Esporte e Sociedade*, v. 7, n. 19, pp. 1-19.

- BOGADO, D. (2017). Museu das remoções da Vila Autódromo: resistência criativa à construção da cidade neoliberal. *Cadernos de Sociomuseologia*, v. 54, n. 10. DOI: 10.36572/csm.2017.vol.54.01.
- BONAMICHI, N. C. (2021). Favela olímpica e pós-olímpica: dinâmicas demográficas e no mercado imobiliário do Vidigal. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 387-407. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/56549>. Acesso em: ago 2023.
- BRITO, J. F. P. (2016). *A construção estratégica do bairro de Madureira na Cidade Olímpica: novas espacialidade, temporalidades e conflitos no Rio de Janeiro de megaeventos*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CANCLINI, N. G. (2005). *Consumidores e cidadãos*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- CARVALHO, A. P. R. (2019). Fotografando na resistência: memória e visibilidade no caso de remoção da comunidade Vila Autódromo (RJ). *Sociabilidades Urbanas – Revista de Antropologia e Sociologia*, v. 3, n. 7, pp. 29-44.
- CASTRO, D. G. et al. (2015). “O projeto olímpico da cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre os impactos dos megaeventos esportivos na perspectiva do direito à cidade”. In: CASTRO, D. G. et al. *Rio de Janeiro: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CASTRO, D. G.; NOVAES, P. R. (2015). “Copa do Mundo 2014 e os impactos no direito à moradia: uma análise das cidades-sede brasileiras”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- CAVALCANTI, H. C. T. (2016). *Espaços museais e memória social na zona portuária do Rio: o Instituto dos Pretos Novos (IPN)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
- CUNHA, N. V. et al. (2019). “Public policies and tourist saturation in the favelas of Rio de Janeiro”. In: MILANO, C.; CHEER, J. M.; NOVELLI, M. *Overtourism: excesses, discontents and measures in travel and tourism*. Wallingford, Cabi.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2017). *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- DAVIES, F. A. (2017). *Deodoro: formas de governo para uma “região olímpica”*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- _____. (2020). Urbanismo militar na “região olímpica”: dinâmicas de produção do espaço para além dos megaeventos. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 22, n. 2.
- DELGADILLO, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latino-americanas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 89-111.
- EGLER, T. T. C. (2017). A rede olímpica no jogo do Rio. In: ENANPUR. *Anais*, v. 17, n. 1.
- FAGERLANDE, S. M. R. (2018). Turismo em favelas: participação comunitária no Morro da Babilônia. In: I CILITUR. *Anais*. Recife, UFPE.
- _____. (2020). Turismo e hospedagem nas favelas do Rio de Janeiro. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 12, pp. 99730-99747.
- FERNANDES, A. M. V. (2019). Megaeventos e turismo no Rio de Janeiro: um olhar sobre o planejamento estratégico e a promoção da imagem da cidade. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 19, n. 1.
- FONTES, A. S. et al. (2018). Táticas cidadãs para ativação de áreas subutilizadas: o caso das hortas comunitárias do Rio de Janeiro. *Arq. Urb.*, n. 23, pp. 135-156.

- FREIRE, L. L. (2013). Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. *O Social em Questão*, Ano XVI, n. 29.
- FREIRE, T. (2017). População cobra reabertura do Parque Radical de Deodoro, legado da Olimpíada. *Agência Brasil*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-05/reabertura-do-parque-radical-de-deodoro-um-legado-da-olimpiada>. Acesso em: 10 jul 2021.
- FREIRE-MEDEIROS, B. (2006). *A construção da favela carioca como destino turístico*. Rio de Janeiro, CPDOC.
- FREIRE-MEDEIROS, B.; VILAROUCA, M.; MENEZES, P. (2016). A pobreza turística no mercado de pacificação: reflexões a partir da experiência da Favela Santa Marta. *Caderno CRH*, v. 29, n. 78, pp. 571-585.
- GAFFNEY, C. T. (2014). The mega-event city as neo-liberal laboratory: the case of Rio de Janeiro. *Percurso Acadêmico*, v. 4, n. 8, pp. 217-237.
- GUIMARÃES, V. T. (2016). *Direito à cidade, comuns urbanos e privatização de espaços públicos na Cidade do Rio de Janeiro: os casos da Marina da Glória e do Campo de Golfe Olímpico*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- HAESBAERT, R. (2010). *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: series B, human geography*, v. 71, n. 1, pp. 3-17.
- _____. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2012). O direito à cidade. *Lutas Sociais*. São Paulo, n. 29, pp. 73-89.
- _____. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- _____. (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- KAHRAMAN, M.; PAK, B.; SCHEERLINCK, K. (2018). Production of heterotopias as public spaces and paradox of political representation: a Lefebvrian approach. *ITU AZ Journal*, v. 15, n. 1, pp. 135-145.
- KALAOUM, F. (2019). Superando a arapuca do senso comum: turismo de ou em favelas? O caso Vidigal–RJ. *Revista acadêmica observatório de inovação do turismo*, v. 13, n. 3, pp. 26-45.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- _____. (2002). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- _____. (2006). *A produção do espaço*. (Original: La production de l'espace. 4e éd. Paris, Éditions Anthropos, 2000).
- LEITE, R. D. (2021). Universidade Indígena Autônoma Aldeia Maraka'Nà: práticas de resistência e diversidade na cidade do Rio de Janeiro. In: 6º CONGRESSO INTERNACIONAL DE ANTROPOLOGIA AIBR.
- LIGUORI, F. P.; GONZÁLEZ, R. C. L. (2018). Remoções no Rio de Janeiro: conflitos de território e territorialidade para os megaeventos esportivos. In: XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Barcelona.
- LIMA, M. C. (2019). *Cidade entrelaçada: micropolíticas do cotidiano na Praça Mauá – RJ*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MAGALHÃES, A. (2013). O “legado” dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro. *Horizontes antropológicos*, n. 40, pp. 89-118.

- MASCARENHAS, G. (2014). Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 14, n. 1, pp. 52-65.
- _____. (2015). “Brasil, impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- _____. (2016) A produção da cidade olímpica e os sinais da crise do modelo globalitário. *Geosp – Espaço e Tempo*, v. 20, n. 1, pp. 52-68.
- MASCARENHAS, G.; BORGES, F. C. S. (2009). Entre o empreendedorismo urbano e a gestão democrática da cidade: dilemas e impactos do Pan-2007 na Marina da Glória. *Esporte e Sociedade*, n. 10, pp. 1-26.
- MENDES, A. F.; LEGROUX, J. (2016). BRT Transoeste: conflitos urbanos e contradições espaciais na “cidade atrativa”. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, n. 4, pp. 13-42.
- MIELKE, E. J. C.; PEGAS, F. V. (2013). Turismo de base comunitária no Brasil. Insustentabilidade é uma questão de gestão. *Revista Turismo em Análise*, n. 24, v. 1, pp. 170-189.
- NABACK, C. P. A.; GUIMARÃES, V. T. (2017). Disputas em torno da moradia e do meio ambiente na região da Barra da Tijuca: os casos da Vila Autódromo e do Campo de Golfe Olímpico. *ENANPUR. Anais*. v. 17, n. 1.
- NEGRI, A.; HARDT, M. (2005). *Multidão: guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro, Record.
- OLIVEIRA, S. V. C. (2017). *Parque Madureira e os usos do “próprio” nas dinâmicas sociais*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense
- OMENA, E. (2015). “A ‘Copa das Manifestações’ e os processos de governança urbana no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- RODRIGUES, J. M. (2015). “Mobilidade urbana nos megaeventos esportivos: panorama crítico das ações e projetos para a Copa do Mundo 2014”. In: : SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- SÁNCHEZ, F. (1999). Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, pp. 115.
- SÁNCHEZ, F.; OLIVEIRA, F.; MONTEIRO, P. (2016). Vila Autódromo in dispute: subjects, instruments and strategies to reinvent the space. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, pp. 408-427.
- SANT’ANNA, M. J. G.; XIMENES, L. A. (2018). A luta pela moradia popular na Zona Portuária do Rio de Janeiro: ocupações, remoções, permanências e novos arranjos pós-megaeventos esportivos. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 20, n. 2.
- SANTOS JUNIOR, O. A. (2015a). “A metropolização e megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. *Brasil: os impactos da Copa do Mundo*. Rio de Janeiro, E-papers.
- _____. (2015b). “Espaços urbanos coletivos, heterotopia e o direito à cidade: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre e David Harvey”. In: COSTA et al. *Teorias e Práticas Urbanas: condições para uma sociedade urbana*. Belo Horizonte, C/Arte.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; NOVAES, P. R. (2016). Rio de Janeiro: impactos territoriais e o ajuste espacial na cidade olímpica. *E-metropolis*, n. 25.
- SANTOS JUNIOR, O. A. et al. (2020) Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. *URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12

- SANTOS, B. S. (2002). "Os processos da globalização". In: SANTOS, B. S. (org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo, Cortez.
- URRIOLA, L. M. G. C. (2022). Urbanização neoliberal e megaeventos em Lima e Callao. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 24, v. 54, pp. 501-522. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5403>. Acesso em: ago 2023.
- VAINER, C. (2011). Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO. *Anais*.
- VAINER, C. et al. (2013). O plano popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO. *Anais*.

Texto recebido em 3/out/2023
Texto aprovado em 24/abr/2024

Between rings and radials: logistics and inequality in the São Paulo Metropolitan Region

Entre anéis e radiais: logística e desigualdade na Região Metropolitana de São Paulo

Aldo GARCIA JÚNIOR [I]
Sidney Piochi BERNARDINI [II]

Abstract

Production restructuring in the era of globalization and neoliberalism has boosted broad territorial transformations, where urbanization seeks to support growing flows and logistics has acquired a fundamental role. In this context, the study explores changes related to logistical land use in the outskirts of the Metropolitan Region of São Paulo (1998-2021). The emergence of logistics condominiums was observed in environmental areas and vulnerable neighborhoods, led by large global companies in collaboration with the financial sector and with the government's support. The resulting spatial configuration of such dynamics reinforces the structural inequality of Brazilian society and the role the country has historically played in the international division of labor, in an urbanization process in which high technology and precariousness coexist in contradiction.

Keywords: urbanization, logistics, neoliberalism, financialization, social inequality.

Resumo

A reestruturação produtiva na era da globalização e do neoliberalismo impulsionou amplas transformações territoriais, onde a urbanização busca sustentar os fluxos crescentes e a logística adquire papel fundamental. Este estudo explora mudanças relacionadas ao uso logístico do solo na periferia da Região Metropolitana de São Paulo (1998-2020). Constatou-se o surgimento de condomínios logísticos em áreas ambientais e bairros vulneráveis, liderado por grandes empresas globais em colaboração com o setor financeiro e apoio do Estado. A configuração espacial resultante de tais dinâmicas reforça a desigualdade estrutural da sociedade brasileira e manifesta o papel historicamente ocupado pelo País na divisão internacional do trabalho, em um processo de urbanização no qual alta tecnologia e precariedade coexistem em contradição.

Palavras-chave: urbanização; logística; neoliberalismo; financeirização; desigualdade social.



Introduction

This study was motivated by the frequent contemplation of landscapes that are part of our daily lives, particularly the sprawling logistical complexes,¹ high-tech structures that contrast with the poor and vulnerable neighborhoods characteristic of the periphery of the São Paulo Metropolitan Region (RMSP). These are scenarios where inequality is a constant, and where high technology and precarity establish visible and invisible boundaries – spaces where the new and the archaic coexist. Landscapes provoke questions, as Gourou (1973, apud Santos, 2002) noted, for “[...] a paisagem não é senão um ponto de partida” (the landscape is but a starting point), Santos adds (2002, p. 20). Thus, when observing the evident contradictions within these landscapes, we ask: what is their significance?

Initially, the emergence and proliferation of logistical complexes can be understood as the result of broad transformations that have

characterized the mode of production over recent decades (Chua, 2021; Danyluk, 2018; Raimbault, 2022). Capital’s relentless pursuit of fluidity, marked by the increased volume and speed of commodity, goods, and capital circulation, has driven extensive territorial restructurings, reshaping urban landscapes across diverse locales. This phenomenon is tied to the reorganization of variables within the international division of labor, where the expansion of technical systems fosters high mobility of production factors and the diffusion of both productive and consumptive consumption (Silveira, 2021).

In this context, logistics plays an exceptionally significant role, as the global dynamics of intense circulation demand the implementation of systems and infrastructures designed to secure and intensify this fluidity. According to Danyluk (2018), logistics is responsible for redirecting underutilized capital into the built environment, as it requires comprehensive territorial infrastructure to adapt space for capital accumulation and

Figure 1 – Landscape observed in Guarulhos, São Paulo Metropolitan Area



Photo by the authors, August 28, 2022.

Figure 2 – Inequality in the landscape of Cajamar



Photo: Edson Lopes Jr., October 19, 2021. Available at: <https://tab.uol.com.br/edicao/capital-dos-galpoes/#page5>.

accelerate its circulation time, enabling a quicker return to the form of profit (Danyluk, 2018; Harvey, 2001). For these reasons, Chua et al. (2018) argue that logistics has transformed the very rationality through which space is organized.

In this context, the metropolis of São Paulo finds itself at the eye of a hurricane of cargo and capital flows, demanding responses from both the State and the market, which have shifted their focus toward enabling and materializing investments in physical infrastructure and logistical apparatuses. The Mário Covas Rodoanel (beltway), whose construction has

been underway since 1998, emerged as a State-led response to the aforementioned transformations. This 177-kilometer circular highway encircles the densest urban area of the São Paulo Metropolitan Area (RMSP), positioned 20 to 40 kilometers away from São Paulo city center. The implementation of this roadway has influenced new territorial land-use patterns, as the enhanced accessibility expanded location options for businesses—particularly those focused on logistics and retail—while also catering to interests in creating significant reserves for the real estate market (Iacovini, 2013).

This article seeks to elucidate the expansion of logistical land use in the São Paulo Metropolitan Area (RMSP) and its spatial outcomes in terms of land-use patterns, identifying the key agents involved in this production – including the State – and the resulting impacts of the process. The findings reinforce dilemmas and phenomena already addressed in the literature on Brazilian urbanization, such as: structural inequality (Almeida, 2019; Kowarick, 1975; Oliveira, 1977, 2003); late industrialization and subsequent deindustrialization (Cano, 2012; Carvalho, 2018; Considera and Trece, 2022; Furtado, 1981; Morceiro and Guilhoto, 2019; Singer, 1998; Tavares, 1983); an export agenda centered on commodities and agricultural products (Carvalho, 2018; Contini et al., 2023; Frederico, 2015); dependency on and subordination to external interests (Bresser-Pereira, 2010; Oliveira, 2003; Santos and Silveira, 2001); informality and challenges of access to land and housing (Maricato, 1999; Martins, 2010; Rolnik, 2015); neglect by authorities and stakeholders toward environmental degradation; the State's role in the neoliberal era (Arantes, Maricato, and Vainer, 2000; Fonseca, 2019; Fontes, 2010); and the financialization of the economy (Cassiolato and Chesnais, 2014; Dowbor, 2018; Klink and Souza, 2017; Tavares, 1983; Zaneti, 2017). These elements highlight the complexity of the subject studied and its deep entanglement with Brazil's socio-economic history and dynamics.

Considering this is a case study, as the investigated phenomenon is intrinsically linked to its context and the complex dynamics in which it is situated (Groat and Wang, 2013), the methodological procedures adopted encompassed the development of a historical spatial mapping (1998–2020)

based on spatialized data from the RMSP and its relationship with other data related to the agents involved in this spatialization. The method was anchored in documentary research, constructing a narrative of events to help explain the phenomenon. The sources consulted included real estate brokers and research firms such as Buildings, Colliers, Cushman & Wakefield, and Herzog, as well as materials provided by developers and asset managers like Bresco, Fulwood, GLP, Golgi, Hines, Prologis, Sanca, TRX, and Xplog. To identify investment funds associated with these companies, a search was conducted through the Brazilian Securities and Exchange Commission (CVM). Another procedure involved collecting data and information on municipalities experiencing the highest proliferation of logistical complexes, alongside an analysis of current legislation at multiple jurisdictional levels. In the specific case of Cajamar, overlays of logistical complex expansion areas mapped by this study were cross-referenced with land-use maps, water spring locations, and federally owned lands available in the 2007 Master Plan (Complementary Law n. 095/2007; Cajamar Municipal Government, 2007) and the Cajamar Municipal Environmental Sanitation Plan (Conesan, 2010). Data were collected, organized, and documented, and in addition to descriptive analysis, maps, images, and graphs were used to represent them.

The proliferation of logistical complexes

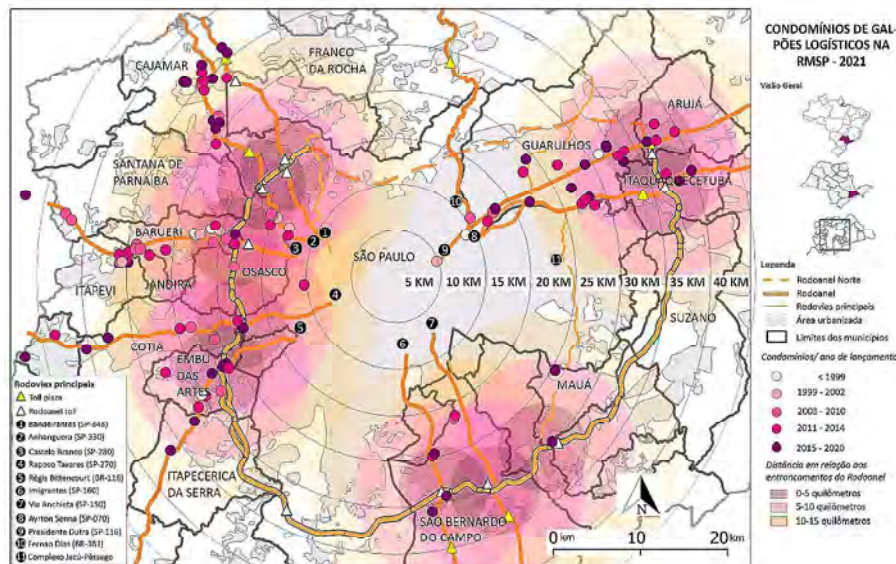
The transformations in land use resulting from the construction of logistical complexes in the São Paulo Metropolitan Region (RMSP)

were extensive. In total, 120 properties were identified, encompassing an area of approximately 8.86 million m² by the end of 2020. The predominant location of these buildings on the edges of the metropolis's densest urban cluster emerged as the dominant trend. This trend can be understood through two key variables: the presence of the Mário Covas Rodoanel (beltway) and other highways, and the strategic distance from São Paulo's city center.

The Mário Covas Rodoanel (beltway) stands as the primary logistical infrastructure built by the State government in the RMSP in recent decades. Generally, plots near highway interchanges – where zoning laws permitted development – exhibited a high degree of attractiveness for logistical complexes.

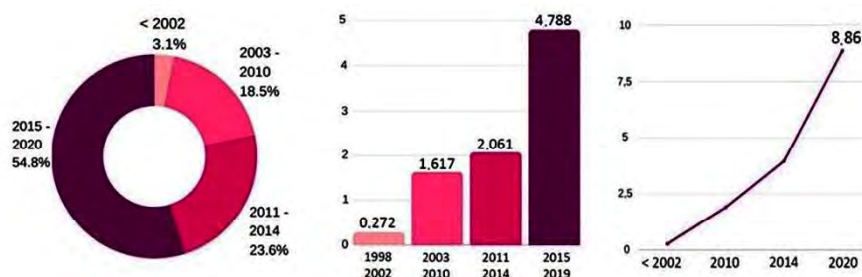
However, due to their limited quantity and size, these “urbanized” plots became increasingly scarce amid high demand, a condition that ultimately expanded land-use transformations into even more distant areas of the territory. In total, 106 logistical complexes are located within 15 km of interchanges with radial highways, totaling 8.05 million m². Figure 3 illustrates this relationship using 5 km radius intervals, while also segmenting the complexes into four groups by linking the property launch year to the construction period of each Rodoanel section.² This approach revealed the proliferation of logistical buildings in parallel with the highway's implementation, resulting in a doubling of the total built area in the most recent period. Regarding distance from the metropolitan center, areas between 30 km

Figure 3 – Logistical complexes in the São Paulo Metropolitan Area as of January 2021



Source: prepared by the authors, January 22, 2022, based on data from: Buildings, Cushman & Wakefield, Sanca, GLP, Prologis, and Hines.

Graph 1 – Expansion of logistical complexes in the RMSP relative to the launch period of each Rodoanel section: share of total built area; constructed area of logistical complexes; evolution of total built area – 1998-2020.



Source: Prepared by the authors, based on data from Buildings, GLP, Prologis, and Hines.

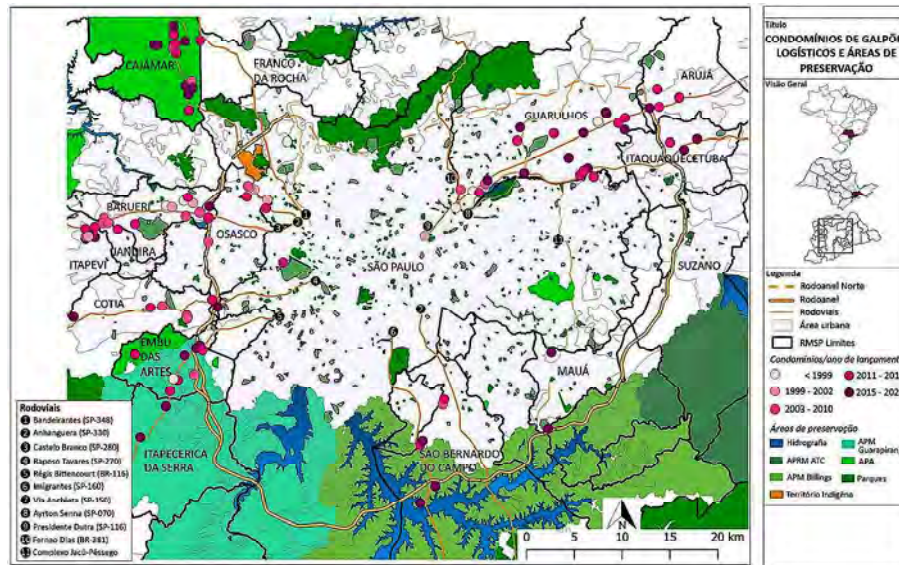
and 35 km were the most sought-after, with 32 developments counted in these zones, totaling 4.6 million m² – over half of the total area, with an average of 143,918 m² per unit. By analyzing the four most relevant distance intervals, a trend emerged: the greater the distance from the center, the larger the average built area of the developments.

This proliferation of logistical warehouses has negatively impacted multiple municipalities across the metropolis. A significant number of complexes were established in environmental preservation zones (Environmental Protection Areas – APA) and sectors deemed to have high social vulnerability. In total, 32 logistical complexes were identified within APAs and Water Source Protection Areas (APM). Among the municipalities most affected, Cajamar stands out with 18 units, followed by Embu das Artes with ten. Though occurring on a smaller scale, the warehouses constructed in São Bernardo do Campo also raise concerns, as they are located within the Billings Reservoir Water Source Protection Area (APM).

Another noteworthy aspect is the relationship between logistical complexes and census sectors classified as having high or very high social vulnerability, as illustrated in Figure 5. While some complexes are located within these sectors, the map reveals that most were established near vulnerable neighborhoods, thereby exposing these populations to the issues stemming from such developments. A total of 20 logistical complexes were recorded in these areas, with the municipality of Cajamar having the highest number (five units), followed by Guarulhos (four units), and Jandira and Itaquaquecetuba (three units each).

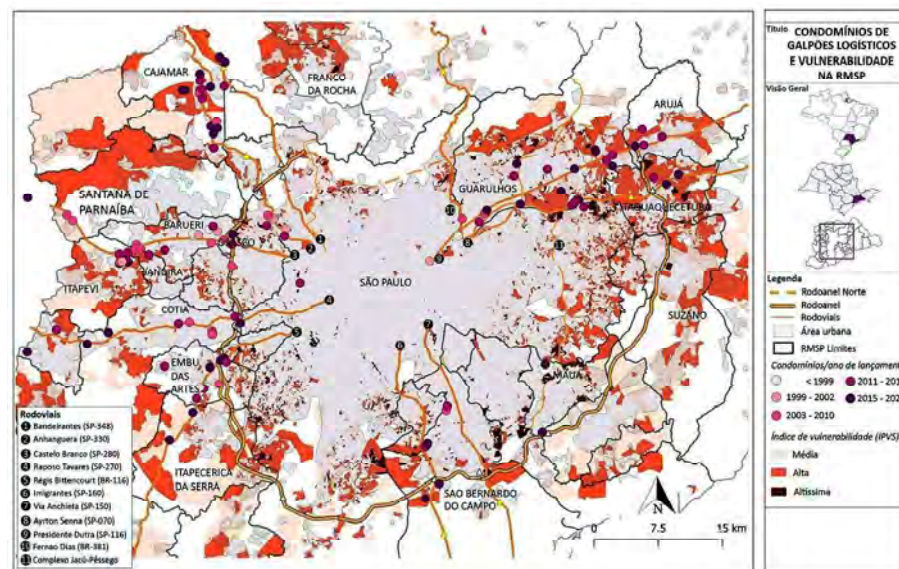
The metrics indicating a pattern in the implementation of these facilities reveal that proximity to the highway is a decisive factor in location selection, as previously overlooked areas have become key “intermediary spaces”, connecting the command and consumption center in the capital to dispersed and fragmented productive sectors in distant locations. The optimal location lies in balancing three factors: the advantages of proximity

Figure 4 – Logistical complexes and preservation areas



Source: Prepared by the authors, March 15, 2022, based on data from CEM, Embrapa, Emplasa, and SIMA (São Paulo State Environmental Secretariat).

Figure 5 – Logistical complexes and social vulnerability in the RMSP



Source: prepared by the authors, March 15, 2022, based on data from: IPVS (2010), IBGE (2010), Embrapa, Emplasa, and SIMA.

to consumption centers; the benefits of infrastructure access; and the disadvantages tied to high implementation costs, rents, and taxes. These factors relate to agglomeration economies and diseconomies, shaped by the metropolis's centripetal and centrifugal forces, which repel or attract activities based on their degree of dynamism (Santos and Silveira, 2001; Sposito, 2015). This equilibrium is situated at the metropolitan margins, where there is greater land availability, lower costs, and rapid highway access.

Production system of logistical complexes

The transformations observed in the RMSP occurred through investments promoted by diverse sectors (logistics, real estate, industrial, commercial, and financial), facilitated and mediated by State involvement. The company with the most significant presence in this sector nationally is Global Logistic Properties (GLP), responsible for over 3.1 million m² of warehouses. Founded in Singapore in 2003, GLP is a global leader in investment management and business development across logistics, real estate, infrastructure, finance, and sector-specific technologies. Specializing in the construction and administration of logistical and industrial complexes, the company also manages diverse funds. With operations in Brazil, China, Europe, India, Japan, and the U.S., GLP oversees US\$89 billion in real estate and

private equity funds, maintaining a portfolio of 62 million m² across more than 2,000 properties in 630 logistics parks worldwide. According to information obtained from GLP's official website, its portfolio can store and distribute manufactured goods to 52% of the global population.

GLP entered the Brazilian market in 2012 through the acquisition of logistical complexes from Prosperitas, marking its initial involvement with a portfolio of 1.9 million m² of leasable warehouses. Investments were structured via two joint ventures established in partnership with the China Investment Corporation (CIC), the Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB), and the Government of Singapore Investment Corporation (GIC). Collaborating with these partners, GLP has steadily expanded its investments in Brazil. By 2021, the company's land portfolio totaled 5 million m², of which 3.1 million m² were developed, and 1.9 million m² were in its development pipeline. Within the RMSP, GLP holds the largest warehouse inventory – 1.94 million m² – distributed across 16 logistical complexes in the municipalities of Cajamar, Itapevi, Jandira, Santana do Parnaíba, Embu das Artes, São Bernardo do Campo, and Guarulhos (GLP, 2021).

GLP also operates through investment funds. A search conducted with the Brazilian Securities and Exchange Commission (CVM) identified five Equity Investment Funds (FIP) under GLP's name (GLP Investimentos Multi-Strategy Equity Investment Fund I – V), all managed by Votorantim Asset Management DTVM Ltda. Combined, these funds' net assets

exceed BRL 6.05 billion, held by three to four non-resident shareholders. Based on this data, GLP emerges as the primary agent driving the production of logistical complexes in Brazil, standing out significantly compared to other players (CVM, n.d.).

Another company with significant involvement is Prologis, headquartered in the U.S. The firm is a global leader in the development and management of logistical complexes, overseeing a portfolio of over 89 million m² across 4,655 warehouses in 19 countries and four continents. Founded in 1983, Prologis manages more than US\$136 billion in assets. In Brazil, since 2008, the company has partnered with Cyrela, a major national developer, forming Prologis/CCP. Its logistical complexes are strategically located in São Paulo and Rio de Janeiro, totaling approximately 1 million m² of built warehouses across 23 units. The company holds a land portfolio exceeding 2.15 million m² for future developments. Within the RMSP, Prologis has 0.86 million m² of built space, distributed across 17 warehouses in five complexes located in the municipalities of Arujá, Santana do Parnaíba, and notably Cajamar, where it operates approximately 0.77 million m² (Prologis, n.d.). Prologis also operates through a Real Estate Investment Fund (FII), registered with the Brazilian Securities and Exchange Commission (CVM) under the name Prologis Brazil Logistics Venture Real Estate Investment Fund, managed by BRL Trust Distribuidora de

Títulos e Valores Mobiliários S.A. Established in 2018, the fund holds over BRL 2.7 billion in net assets, with two non-resident shareholders (CVM, n.d.).

Hines, in turn, distinguishes itself from the aforementioned companies by operating in more diversified market segments. Its activities in Brazil began in 1998, when it decided to branch out with a focus on logistical complexes. Its trajectory exemplifies the shifting landscape favoring investments in this sector post-2005, when most of Hines' Brazilian complexes were developed (Finatti, 2011). Currently, the company's real estate portfolio includes logistical complexes in only two municipalities within the RMSP. In Cajamar, these are located near the Anhanguera Highway, less than 12 kilometers from the Rodoanel (beltway), occupying 88,883 m² of built area on a 347,400 m² plot. Hines operates in Brazil in partnership with CalPERS – the pension fund for California public employees, one of the world's largest funds, managing over US\$360 billion in capital in 2018 for more than 1.6 million public employees, retirees, and their families. In 2007, CalPERS Brazil II (HCB II) acquired 360 acres (1.45 million m²) of land in Embu das Artes. Two years later, part of this land was developed into the Distribution Park Embu, comprising 180,500 m² of built area on a 964,000 m² site. The Distribution Park Embu 2 followed in 2013, with 52,300 m² of built space on a 127,000 m² plot (Hines, n.d.).

Another prominent company is Sanca Galpões, a division of Sanca Construções, a Brazilian contractor and real estate developer founded in 1978. In addition to logistical warehouses, the company is involved in residential subdivisions, housing construction (both low-rise and high-rise), and commercial buildings. Over its trajectory, Sanca has amassed over 3 million m² of built area, including 1.6 million m² in residential and commercial developments and 1.5 million m² in logistical centers. Ten logistical complexes developed by Sanca have been identified in the RMSP, covering 0.73 million m², with two additional complexes under construction. The absence of visible ties to investment fund structures suggests the company operates more in line with traditional contractor approaches, distinguishing it from the other firms analyzed, which rely on financial market liquidity and support to sustain their investments.

In this context, Real Estate Investment Funds (FII) play a significant role in the total square meters traded. Beyond purchasing, selling, and leasing warehouses, these funds establish partnerships with retailers and contractors, actively participating in the production of developments. This is exemplified by the Xplog fund, identified as the agent with the largest share of built area in the RMSP operating under this model. Xplog is an FII focused on the logistical warehouse market, managed by XP Asset Management, a firm overseeing over BRL 49.5 billion in assets. The fund aims to generate income through asset leasing and real estate profits, constantly recycling its portfolio by buying and selling stakes in developments according to market fluctuations and investor performance interests. Xplog holds 0.29 million

m² of assets in the RMSP, with 0.24 million m² located in Cajamar and the remainder distributed between Santana do Parnaíba and Barueri. While FIIs' participation remains less pronounced compared to real estate developers, the rising number of investors and stock values have significantly expanded traded areas in recent years.

The cases of Cajamar and Embu das Artes

Cajamar

The production of logistical complexes in the studied municipalities involved active participation by local authorities, enabling their development. Located 30 kilometers from São Paulo's city center, Cajamar has emerged in recent years as a critical logistical hub within the metropolis, integral to multiple production chains due to its connectivity with the northwest highway corridor (Anhanguera and Bandeirantes highways) leading to Brazil's interior and Midwest regions. Additionally, its proximity to the western section of the Rodoanel (beltway) facilitates access to BR-116 (connecting to southern Brazil) and the southern beltway segment, which links to Via Imigrantes highway, extending to the Port of Santos. Between 2006 and 2021, Cajamar's urban and territorial landscape underwent significant transformations driven by the actions of developers, landowners, and municipal government policies.

The substantial changes to the urban perimeter, strategic land-use planning instruments, and infrastructure played a vital role in the observed transformations.

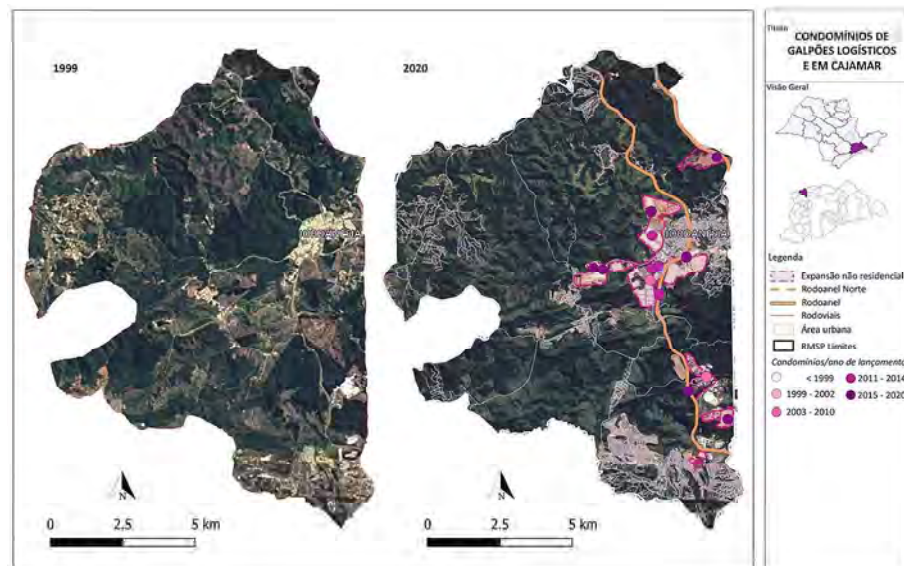
Since 2007, successive zoning modifications have allowed the construction of logistical complexes in various areas of the city. In 2019, further changes increased the development potential in zones designated for logistical activities, while the creation of the Smart Urban Zone enabled the construction of logistical complexes in a new expansion area. The legalization of logistical complexes over green spaces becomes even more alarming when considering that the entire municipality of Cajamar has been classified as an Environmental Protection Area (APA) since 1984 under State Law n. 4.055/1984 (São Paulo, 1984).

Fiscal incentives were also implemented through complementary laws over the years, aiming to attract companies to the region to spur

economic growth. In exchange, these incentives required substantial local contributions, such as hiring workers from the municipality. Exemption from the Urban Property and Territorial Tax (IPTU) was established under Law n. 1470/2011 (Município de Cajamar, 2011), granting logistical companies in Cajamar a 13-year tax exemption – later extended to 25 years in 2018 and subsequently reduced to five years in 2019. Similarly, a 2% rate for the Service Tax (ISS) on logistical activities was introduced via Complementary Law n. 68/2005 (*ibid.*, 2005).

These circumstances have collectively transformed Cajamar into a focal point for corporate interests, resulting in significant expansion, with approximately 2 million square meters (m²) of built area. While these transformations have contributed to economic

Figure 6 – Expansion of logistical complexes and distribution centers in Cajamar, satellite images: 1999-2020



Source: Prepared by the authors, August 2020.

growth, they also raise concerns regarding planning, land occupation, and environmental impacts. To put this into perspective, this area equates to over 294 soccer fields covered by impermeable concrete and asphalt paving—all situated within an Environmental Protection Area (APA).

In this context, the local population continues to face numerous challenges and precarities. While international capital has received exemptions and incentives for over a decade, Cajamar is home to 2,500 families living in risk-prone areas, and 24% of households still lack access to formal sewage systems (G1 SP, 2012; IBGE, 2010). Evictions have surged, making way for road infrastructure essential to logistical developments (Garcia Júnior, 2021; Jeronymo, 2016; Siqueira, 2001, 2009; TJSP, 2014; Yassu, 2021). A quick search using Google reveals that both local newspapers and mainstream media outlets report ongoing eviction lawsuits and the emergence of new informal settlements in the municipality. The inequality is starkly evident in data from the IBGE Cidades platform (2017): while Cajamar's GDP *per capita* is estimated at BRL 180,000, ranking it 7th among São Paulo's 645 municipalities, approximately 35% of the population survives on half the minimum wage. Furthermore, in education, Cajamar ranks a dismal 576th for the enrollment rate of children aged 6-14. In sanitation infrastructure, it ranks 548th statewide. Politically, the municipality suffers from profound instability, with 13 mayoral changes between 2012 and 2018 (Silva, 2018).

Beyond the issues discussed thus far, it is critical to consider certain structural characteristics that became evident when analyzing Cajamar's recent urbanization process. This is particularly visible when examining the land tenure history of the area where most logistical complex expansion occurred. This aspect is directly tied to the holdings of a single family – the Abdallas – whose heir and landowner is ranked as Brazil's third-richest Chief Executive Officer (CEO), with an estimated net worth of BRL 15.3 billion (Forbes, 2023). However, the family's lands remained under federal trusteeship and embroiled in legal disputes until the mid-2000s due to a series of legal complexities, notably tax evasion allegations (Jeronymo, 2016; Siqueira, 2001, 2009; São Paulo State Court [TJSP], 2014). These lands are estimated to cover approximately one-quarter of the municipality's territory. After their release for commercialization, local companies began preparing large plots for future developments by converting raw land into buildable plateaus (Yassu, 2021). This study's findings demonstrate that the sale of these areas to developers led to interventions that produced most of the logistical complexes currently operating in Cajamar.

Since then, the environmental impacts caused by these "space-devouring enclaves" have become increasingly evident. In 2011, following a request from Tetraquímica Indústria e Comércio Ltda., the Public Prosecutor's Office (MP) launched an investigation,³ arguing that the company was suffering

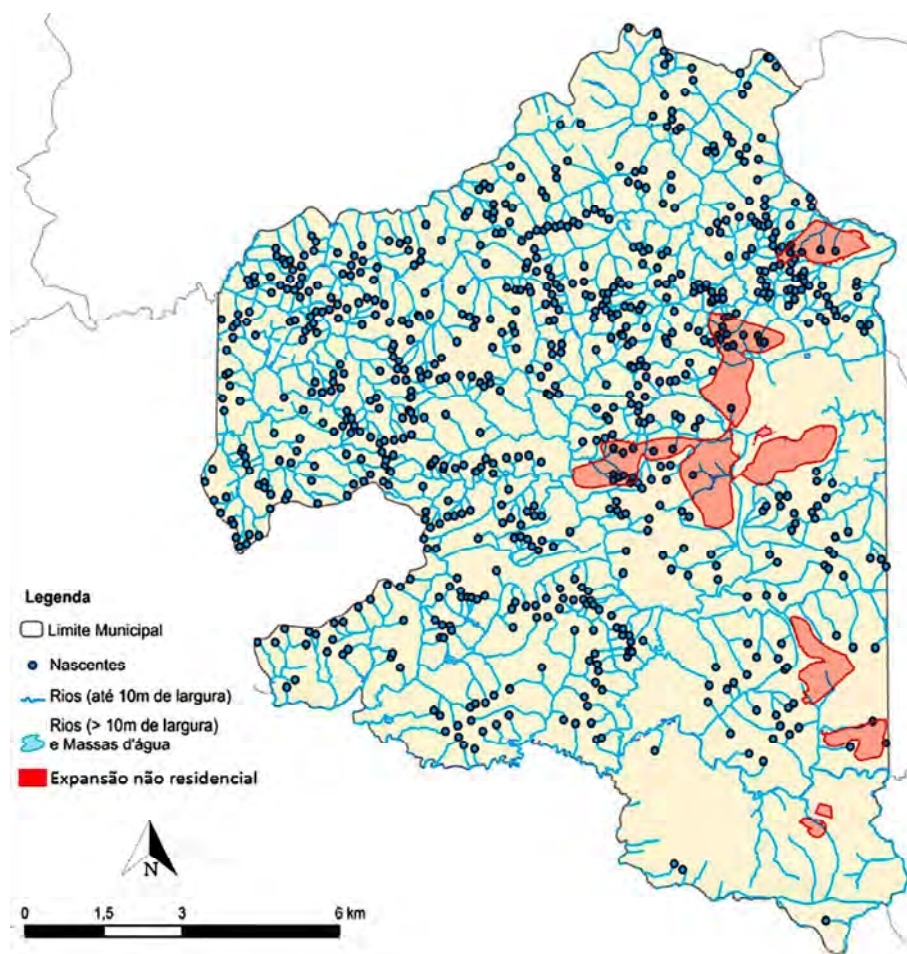
severe consequences from floods caused by the irregular and disorderly occupation of adjacent properties. The situation was alarming, as the medium- and large-scale developments installed at the site caused numerous environmental impacts, significantly degrading springs and watercourses in the area (TJSP, 2014). During the legal process, a key point of conflict and debate emerged: on one side, the municipality, developers, and the São Paulo State Environmental Agency (Cetesb),⁴ who claimed no springs existed in the area where earthmoving occurred; on the other, the MP sought evidence to prove their existence (ibid.). In 2022, the MP argued that environmental damage had occurred due to interventions in preservation areas, noting that the site had long lost its environmental function due to urbanization. Initially, an expert report concluded that dismantling the structures was unfeasible and risked causing public health issues in the region. Consequently, the São Paulo State Court (TJSP) ruled in favor of an environmental compensation proposal by the appellants (developers and the municipality), requiring the restoration of an area seven times larger than the site occupied by Prologis' warehouse, the primary affected zone. The ruling was revised to mandate environmental restoration via compensation, with no financial restitution for irreversible damages (TJSP, 2022).

For comparative and analytical purposes, the map of water springs produced by the Brazilian Foundation for Sustainable

Development (FBDS, 2012) was overlaid onto areas of logistical complex expansion, revealing that 13 springs were buried beneath the current Prologis site and its other warehouse under construction. Further observations showed springs covered at multiple points across the municipality, including developments by another major industry player, GLP, and a recent facility leased to retail giant Leroy Merlin – an asset of the Xplog Real Estate Investment Fund (FIL, 2022) – located along the Bandeirantes Highway.

In this case, the collaboration of these agents enabled the expansion of this frontier: a global corporation operating in both financial markets and real estate development and management (Prologis), in partnership with a major national developer (Cyrela), a local contractor responsible for land preparation (Pillar), the public sector (municipal government) that facilitated, guaranteed, and incentivized production, and the large landowner (Abdalla family). Thus, local agents prepared the land – providing infrastructure, leveled plateaus, approvals from regulatory bodies, favorable zoning, and urban boundaries – alongside a suite of tax exemptions. All that remained was for a capital-rich corporation like Prologis to materialize the investment sought by this coalition of local actors. Analyzing these agents through this lens reveals critical insights into the role played by the State.

Figure 7 – Water springs and expansion of logistical complexes



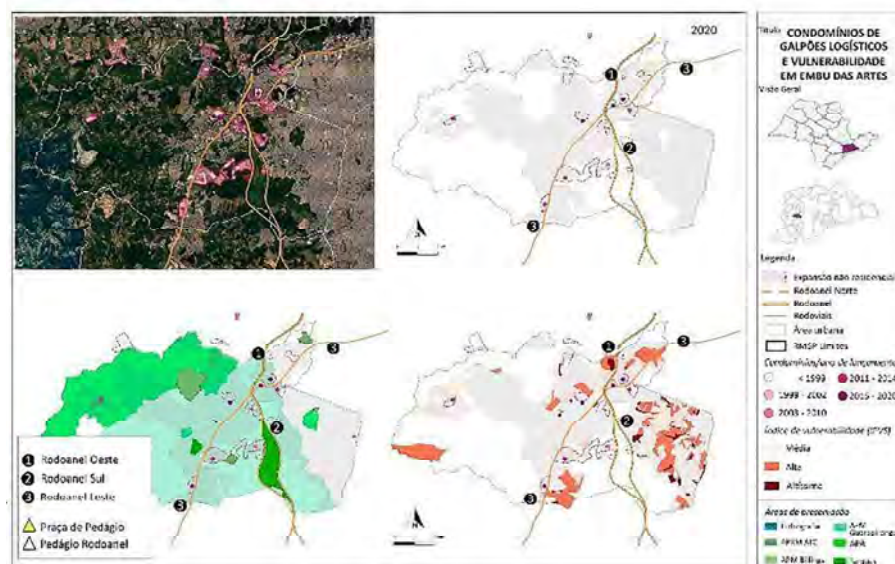
Source: Prepared by the authors, January 28, 2021, based on the Support Project for the Implementation of the Rural Environmental Registry (FBDS – Brazilian Foundation for Sustainable Development, 2012).

Embu das Artes

While exhibiting less alarming factors and conditions compared to Cajamar, the municipality of Embu das Artes, located southwest of São Paulo's city center (toward southern Brazil) at the intersection of the Rodoanel (beltway) and Régis Bittencourt Highway (BR-116), displays similar characteristics. According to 2018 projections by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the municipality housed nearly 268,000 inhabitants, with a geometric annual population growth rate of 1.23% between 2008 and 2018 – higher than both the RMSP (0.73%) and the state of São Paulo (0.81%). In terms of logistical complex production, Embu das Artes has an inventory of 0.72 million m² of built area.

The Rodoanel (beltway) played a significant role in the transformations observed in the municipality, generating land value appreciation expectations even before the completion of its southern section. Since 2009, the municipal government has offered tax exemptions and incentives, creating an attractive environment for private investment. Buildings magazine (2018), a real estate market specialist publication, highlighted that Embu das Artes had policies allowing fiscal incentives such as exemption from the Urban Property Tax (IPTU) and a 2% Service Tax (ISS) rate – compared to São Paulo city's 5%. This made the region a sought-after destination for companies aiming to reduce tax burdens, a practice known as “tax avoidance”. However, if Embu, like Cajamar, can be considered a

Figure 8 – Logistical complexes, infrastructures, Environmental Protection Areas, and vulnerability in Embu das Artes – 2020



Source: prepared by the authors, February 10, 2020.

“paradise” for warehouses, the flip side of this coin reveals another reality: 36.2% of Embu das Artes’ residents survived on incomes of half the minimum wage or less, according to IBGE data (2010).

Two years after the inauguration of the Rodoanel (beltway), the 2012 Master Plan of Embu das Artes introduced guidelines enabling the intense proliferation of logistical complexes. The proposal authorized an industrial corridor cutting through the Embu Verde Environmental Protection Area (APA) and the Guarapiranga Water Source Protection and Recovery Zone, impacting an area of 2.4 million m². The plan also increased development potential in the Consolidated Urban Zone (ZUC 3), encompassing the historic city center’s surroundings, permitting large-scale residential, commercial, or logistical developments—measures that risked affecting the municipality’s tourist areas (Azevedo, 2017). Media reports at the time revealed heated debates between residents, environmentalists, and the municipal government. Residents argued that the Master Plan’s proposal had been altered in final meetings, with the industrial corridor only appearing in the latest maps. “The city’s name is Embu das Artes [Embu of the Arts], and all you find are warehouses?” questioned one resident (Costa, 2012). Four years later, the municipality reopened discussions to introduce adjustments and new proposals, which also faced scrutiny. Unanimously approved, Complementary Law Project (PLC) No. 017/2016 revised zoning in ten sectors, reduced Areas of Social Interest (Zeis) and Environmental Interest Zones (ZIA and Zeia), and reoriented them toward real estate

development, urban infrastructure upgrades, and the installation of industries, commerce, and logistics (Azevedo, 2017).

These consolidated developments have driven the expansion of logistical complexes into preservation areas. The municipality hosts ten logistical complexes located within regions that are part of the São Paulo Green Belt Biosphere Reserve and the Guarapiranga Water Source Protection and Recovery Zone. This renders the urban occupation and expansion in these areas highly questionable, raising serious concerns about the role of municipal actors in enabling such developments. In this context, Azevedo (2017) observes that Embu das Artes—historically a settlement area that evolved into an economic hub of culture and leisure—now aspires to become a significant industrial and logistical pole, spurred by the RMSP expansion and the directives of its Master Plan.

The system’s functioning

Analyzing the modes of action and roles of various agents has enabled connections to be drawn between the study’s subject and key concepts, culminating in the schematic representation of a system that demonstrates how these actors interact in the production of logistical complexes across a cycle of production, circulation, and realization. This system is driven by the financial market, which finances supply while simultaneously constituting demand, as it requires these assets—viewed as exchange value—to demonstrate strong performance and maintain

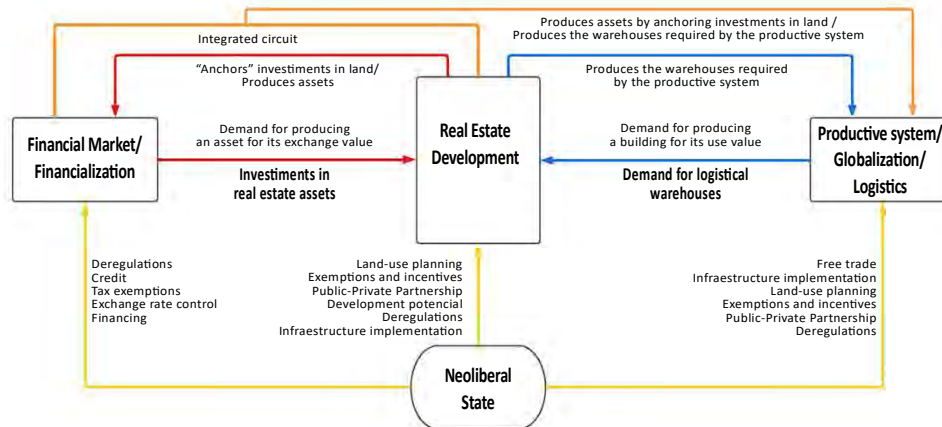
a robust investment portfolio. Logistics, in turn, emerges as a demand of globalization and the current configuration of the productive system, wherein elements and factors are increasingly dispersed and fragmented, necessitating spaces for storage and distribution—a demand rooted in use value.

In this context, real estate developers play a pivotal role in the production and management of these properties, addressing the demands of both processes. Their operations can span traditional circuits or the so-called integrated circuit. In this framework, Raimbault (2022) made significant strides by examining logistics-sector companies that act as developers, investors, and real estate fund managers. The author argues that the logistical real estate sector has adopted a unique trajectory of financialization, operating within an integrated circuit that contrasts with the fragmented traditional circuit, which faces limitations in investment scale. However, Raimbault also contends that the hegemony of these globally integrated firms depends on their ability to forge alliances with local agents. This conclusion gains credence in light of the findings presented regarding the expansion of logistical complexes in Cajamar and Embu das Artes.

Within this broader context, state intervention becomes essential to enable and articulate this system. The State's role reflects the growing influence of neoliberal rationality, revealing a political and social subordination to globalization and financialization (Dardot and Laval, 2016). This implies that the State's role is not defined by withdrawal, mere absence, or the transfer of its functions to the private sector, but rather through active and direct participation. By regulating financial and real estate markets, implementing infrastructure and incentives, the State's presence in this system transcends municipal governance; across all stages of this process, it demonstrates that neoliberalism operates as the predominant management model at every level.

Thus, the product generated by this system's operation – along with all its implications – emerges bearing its alienating characteristics, establishing an interaction with Brazil's urban environment and its specificities within the global productive system. This connection, materialized in space and expressed through the landscape, lays bare the resulting spatial configuration.

Figure 9 – Production, circulation, and realization system of logistical warehouse complexes



Source: prepared by the authors, October 26, 2022.

The resulting spatial configuration

As described in the Introduction, the intuitive observation of everyday landscapes motivated the writing of this article. They seemed to point to the persistence of historical inequalities, albeit in new forms, highlighting an urbanization process where high technology and precarity coexist in contradiction. They also appeared to warn that the observed logistical use was generating expansions without any restrictions in terms of spatial planning.

Zioni (2009) emphasized that the implemented logistical complexes introduced a new form of urban occupation, causing changes

in the morphology of metropolitan areas and generating a pattern of discontinuity and dispersion in the urban fabric. The author noted that these spaces differed from traditional storage and warehouse areas due to their scale, giving them an enclave-like character. Citing Monclús and Dematteis (1998), she argued that these technical facilities were increasingly becoming "space-devouring", creating autonomous units that juxtaposed discontinuously, resulting in interstitial spaces and urban voids (apud Zioni, 2009, p. 218).

By occupying a place in the landscape adjacent to logistical complexes, low-income populations have become directly affected by the main problems caused by them. Beyond a series of evictions (Garcia Júnior, 2021; Yassu,

2021), one key factor involves land value appreciation, which leads to higher living costs due to high investor demand. This includes land-use planning by local authorities, who prioritize logistical land use over residential, reducing the availability of land for housing. Furthermore, these developments are often marketed as “clean” companies or industries, under a sustainability paradigm and the execution of non-polluting activities. However, as highlighted by Strale (2019), the marketed sustainability concept is highly questionable, as it disregards factors such as noise; the sharp increase in truck traffic and consequent CO2 emissions; rising traffic accidents; wear and tear on local roads and infrastructure; and drainage and water management issues, given the large impermeable concrete and asphalt surfaces they occupy.

Oliveira (1977) had already set up the “Columbus egg” by revealing the underlying logic of the apparent disorder in the Brazilian urbanization process. He understood inequality as something functional to accumulation and the development of capitalism in the country; the high concentration of income as a structural characteristic linked to high rates of labor exploitation (Oliveira, 1977, 2003). The author demonstrated how inequality has roots in Brazil’s colonial and slave-owning past, leaving deep marks on power structures and a historical legacy. These conditions later manifested in the colonato regime and were consolidated through late and highly income-concentrating industrialization. This process resulted in urbanization based on low wages (Maricato, 2000; Oliveira, 1977, 2003).

In the context addressed in this article, the archaic is also functionalized by the new in the precarious labor relations offered in logistical complexes, as well as in their low-cost reproduction. A significant portion of jobs are temporary, characterized by high turnover, low wages, or production-based pay, lacking labor rights (Calle and Gómez Fernández, 2013; Góes, 2022; Nesri, 2017). Another portion of the jobs generated by these warehouses can be categorized as part of what has become known as the “uberization of labor”, on one hand, and the “platformization of labor”, on the other. For Abílio, Amorim, and Grohmann (2021), uberization emerges as a new type of labor management and control, consolidating on-demand work, while platformization refers to dependence on digital platforms to perform labor activities.

According to the authors, this phenomenon, though seemingly “new” in labor relations within the most developed capitalist countries, in fact represents the global dissemination of structural conditions in the capital-labor relationship that have historically occurred in Brazil and other peripheral nations. Under these circumstances, the surplus value generated in the productive process is increasingly appropriated by large corporations, which exploit not only a sizable reserve army of labor (which alone reduces the cost of labor reproduction) but also, in Brazil’s case, the perpetuation of historical precarious and informal labor conditions that have now become the general rule of the system (Abílio, Amorim, and Grohmann, 2021; Oliveira, 2003).

If in the capital-labor relationship we observe the generalization of historical characteristics intrinsic to the formation of peripheral countries, dependency development theorists had already drawn attention to the dynamics of unequal urbanization and the evident disparities postulated through a correlation of forces underpinning the international division of labor. Imperialism, as a form of domination, reconfigures – more directly, rapidly, and forcefully – the relationship between hegemonic powers and colonized regions. In this context, Brazil's subaltern position, as noted by Fontes (2010), reveals its insertion into what she terms "imperialist capital". The implementation of a post-1964 financial system became intertwined with the monopolization of the dependent economy. The author emphasizes that neither during the "lost decade" of the 1980s, nor during the market liberalization under the Collor and FHC governments in the 1990s, nor even amid the crises of 2000 and 2008 did the capital-concentrating drive diminish; instead, it emerged strengthened. Throughout Brazil's history, this rigid structure of big capital has shaped the country's accumulation patterns, exploited historical vulnerability as a means of reproduction, and exhibited Brazil's constant adaptation to global productive/financial arrangements.

In general, the adaptation to the reconfigurations of the productive system under a neoliberal context has had a substantial impact on Brazilian industrial production levels. The financialization process, intensified by technological advancements and agribusiness expansion, combined with the return to exporting commodities and low value-added products amid marked deindustrialization, has increased dependency on imports of goods not

domestically produced, both for production and consumption purposes (Carvalho, 2018). In this scenario, the ongoing evolution and intensification of circulation volume and speed – exacerbated by Brazil's role in the international division of labor – have triggered sweeping transformations that rendered the territory dependent on the efficacy of logistical strategies and the growing dominance of financial agents, markets, practices, metrics, and narratives across multiple scales. Logistical complexes proliferate under this global and domestic conjuncture, as they play a pivotal role in facilitating the distribution of mostly imported goods while also functioning as assets in the financialized real estate market.

In this context, the rents and profits generated by the production, management, and use of warehouses are directed and distributed among real estate developers, financial investors, and large global retailers. Amid industrial decline and the metamorphosis of national capital investments, international capital – with its vast capacity for high-level investments – saw an opportunity to enter and obtain extraordinary profits in a scenario of economic growth, operating in partnership with a range of local agents. This dynamic reinforces Santos and Silveira's (2001, p. 257) notion that "[...] o território de um país pode se tornar um espaço nacional da economia internacional" (a country's territory can become a national space of the international economy). Logistical warehouse complexes illustrate how this relationship is not limited to agricultural areas due to high export volumes but intensifies in urban agglomerations, with international developer and financial capital increasingly engaging in the production of urban space. The result is a territorial adaptation to the

interests of international capital – not only through logistical complexes but also via state-implemented infrastructures and public policies designed to streamline circulation and facilitate the deployment of these facilities.

Therefore, the phenomenon addressed reinforces aspects of a long-envisioned contradiction in Brazilian cities, where the newest elements share the landscape with the old, and where the highly technological borders the precarious. In other words, this is a landscape that mirrors the “platypus” metaphor – invoked by Oliveira (2003) to define the form acquired by Brazilian society, rooted in its peripheral status within the global economic order and dependency on external interests. The installation of the “new” described in this article reflects this structural characteristic, where it not only coexists with the old but is conditioned by the actions of capitalism’s most advanced sectors, which, despite being metamorphosed, continue to propel the gears of backwardness at their core.

As an allegory, there are two distinct cities occupying the same geographic space, where unequal landscapes accumulating

on the metropolis’s fringes evoke the cities described in the science fiction novel *The City & the City* by Miéville (2017), in which one is marked by prosperity while the other grapples with precarious conditions. If the first reveals a landscape defined by elements of high architecture, haute couture, luxury vehicles, and gleaming neon storefronts, the second remains entangled in the old, everyday violence, and poverty. In the context of the São Paulo Metropolitan Region (RMSP), visible and invisible boundaries can be observed between the logistical city, where large corporations’ logistical complexes rise, and the dormitory city, where the working class finds its place. Though one is functional to the other, they remain alienated from each other. While one receives the most sophisticated developments and attracts substantial investments from the State, as well as national and international capital, the other continues to reflect characteristics of backwardness, often going unnoticed or even being “unseen” (*desvista*), as termed in the book, unveiling this dialectically contradictory relationship.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3109-3281>

Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade. Campinas, SP/Brasil.
garciajunioraldo@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6264-9070>

Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Construção. Campinas, SP/Brasil.
sidpiochi@gmail.com

Notes

- (1) When built in isolation, these structures are commonly referred to as “logistical warehouses” in Brazil. Developers often choose to cluster them under a condominium management model, hence the term “logistical complexes”.
- (2) The western section of the Rodoanel was constructed between 1998 and 2002; the southern section between 2003 and 2010; and the eastern section from 2011 to 2015. The northern section remains under construction (ongoing as of 2023).
- (3) Civil Inquiry n. 14.1094.0000017/2012-1, later registered as Process n. 0000958-65.2014.8.26.0108 (São Paulo State Court).
- (4) The São Paulo State Environmental Agency (CETESB), responsible for regulating and monitoring activities with potential environmental impacts.

References

- ABÍLIO, L. C.; AMORIM H.; GROHMANN, R. (2021). Uberização e plataformação do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. *Sociologias*, 23, n. 26-56, set. DOI: <https://doi.org/10.1590/15174522-116484>.
- ALMEIDA, S. (2019). *Racismo estrutural*. São Paulo, Sueli Carneiro, Editora Jandira.
- ARANTES O. B. F.; MARICATO E.; VAINER C. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- AZEVEDO, M. P. (2017). *O processo de transformação socioespacial de Embu das Artes: um diálogo com a metropolização de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2010). As três interpretações da dependência. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 38., pp. 17-48.
- CALLE, P. L.; GÓMEZ FERNÁNDEZ, J. A. (2013). Camioneros: la pesada carga de la fabricación ligera. *Sociología del Trabajo, nueva época*, n. 78, pp. 72-94.
- CANO, W. (2012). A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. spe. pp. 831-851.
- CARVALHO, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo, Todavia.
- CASSIOLATO, J. E.; CHESNAIS, F. (org.) (2014). *Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais*. Rio de Janeiro, E-Papers.
- CHUA, C.; DANYLUK, M.; COWEN, D.; KHALILI, L. (2018). Introduction: turbulent circulation: building a critical engagement with logistics. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 36, n. 4, pp. 617-29. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263775818783101>.
- CHUA, C. (2021). “Lineages of infrastructural power: the logistical nightmare of Los Angeles”. In: MONK, D.; SORKIN, M. (org.). *Between catastrophe and revolution: essays in honor of Mike Davis*. Nova York, Terreform / Urban Research, pp. 249-268.

- CONESAN – Conselho Estadual de Saneamento (2010). *Plano Municipal de Saneamento Ambiental do Município de Cajamar – SP*. Cajamar, SP. Disponível em: https://smastr20.blob.core.windows.net/conesan/Cajamar_AE_DU_RS_2010.pdf. Acesso em: 4 ago 2020.
- CONSIDERA, C.; TRECE, J. (2022). *Indústria de transformação brasileira: à beira da extinção*. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2022-10/texto-de-discussao-6-a-beira-da-extincao_0.pdf. Acesso em: 20 fev 2023.
- CONTINI, E.; ARAGÃO, A. A.; NAVARRO, Z. (2023). Trajetória do Agro. *EMBRAPA. Plataforma Visão de Futuro do Agro*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao-de-futuro/trajetoria-do-agro>. Acesso em: 28 ago 2023.
- COSTA, N. (2012). Corredor industrial ameaça reduto de Mata Atlântica no Cinturão Verde de SP. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 17 abr. 2012. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/corredor-industrial-ameaca-reduto-de-mata-atlantica-no-cinturao-verde-de-sp/>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- CVM – Comissão de Valores Mobiliários [s.d.]. *Consulta consolidada de fundos de investimento registrados*. Disponível em: https://cvmweb.cvm.gov.br/swb/default.asp?sg_sistema=fundosreg. Acesso em: 22 jul 2021.
- DANYLUK, M. (2018). Capital's Logistical fix: accumulation, globalization, and the survival of capitalism. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 36, n. 4, pp. 630-47. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263775817703663>. Acesso em: 4 jul 2020.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2017). *A nova razão do mundo*. São Paulo, Boitempo.
- DOWBOR, L. (2018). *A era do capital improdutivo*. São Paulo, Outras Palavras, Autonomia Literária.
- _____. (2023). *O dreno financeiro que paralisa o país: a farsa do déficit*. Disponível em: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/2023/07/23-6-Farsa-do-deficit.pdf>. Acesso em: 9 ago 2023.
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (2022). *Trajetória do agro*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/79759920/Trajeto%C3%B3ria+do+Agro.pdf/3be929da-b29d-8749-1cbf-ae4c45bc4308>. Acesso em: 17 jan 2023.
- FBDS – Fundação Brasileira para Desenvolvimento Sustentável (2012). *Mapa de Hidrografia de Cajamar*. Projeto de apoio à implantação do Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <http://geo.fbds.org.br/SP/CAJAMAR/MAPAS/>. Acesso em: set 2020.
- FINATTI, R. (2011). *Condomínios empresariais nas áreas metropolitanas do Estado de São Paulo: produção imobiliária e localização da indústria*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.8.2011.tde-27042012-122557>.
- FONSECA, F. C. P. (2019). A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. *Cadernos Metrôpole*, v. 21, n. 45, pp. 393-415. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4502>.
- FONTES, V. M. G. et al. (2010). *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro, EPSJV/UFRJ.
- FORBES (2023). *Lista Forbes 2023: os 10 maiores CEOs bilionários do Brasil*. Forbes, 10 de setembro. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2023/09/lista-forbes-2023-os-ceos-bilionarios/#foto3>. Acesso em: 15 dez 2023.
- FREDERICO, S. (2015). Economia política do território e as forças de dispersão e concentração no agronegócio brasileiro. *GEOgraphia*, v. 17, n. 35, pp. 68-94.

- G1 SP (2012). *2,5 mil famílias vivem em áreas de risco em Cajamar*. 19/9/2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/09/25-mil-familias-vivem-em-areas-de-risco-em-cajamar.html>. Acesso em: 15 set 2023.
- GARCIA JÚNIOR, A. (2021). *Entre anéis e radiais: a recente ampliação do sistema logístico na reestruturação do uso do solo na Região Metropolitana de São Paulo (1998-2019)*. Dissertação de Mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1641813>. Acesso em: 10 fev 2025.
- GLP (2021). *Portfólio*. Disponível em: <https://glp.com.br/portfolio/>. Acesso em: 10 out 2021.
- GÓES, G. (2022). Painel da Gig Economy no setor de transportes do Brasil: quem, onde, quantos e quanto ganham. *Ipea*, n. 55. Nota de conjuntura 14.
- GROAT, L.; WANG, D (2013). *Architectural research methods*. Nova Jersey, John Wiley and Sons.
- HARVEY, D. (2001). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- HINES [s.d.]. *Propriedades*. Disponível em: <https://www.hines.com/properties>. Acesso em: 10 jan 2021.
- IACOVINI, R. F. (2013). *Rodoanel Mario Covas: atores, arenas e processos*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-02072013-172900/pt-br.php>. Acesso em: 20 mar 2019.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo Demográfico 2010: Cajamar/SP*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/cajamar/panorama>. Acesso em: 5 nov 2020.
- _____. (2010). *Censo Demográfico 2010: Embu das Artes/SP*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/embu-das-artes/panorama>. Acesso em: 5 nov 2020.
- JERONYMO, V. (2016). *Conflitos, impasses e limites na preservação do patrimônio industrial paulista: o caso da Perus (CBCPP)*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde11042017-113516/>. Acesso em: 20 ago 2020.
- KLINK, J.; SOUZA, M. B. (2017). Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, v. 19, n. 39, pp. 379-406. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3902>.
- KOWARICK, L. (1975). *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MARICATO, E. (1999). A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. *Cultura Vozes*, v. 6, pp. 7-22.
- _____. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In: ARANTES, O. B. F.; MARICATO, E.; VAINER, C. (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MARTINS, J. de S. (2010). *O cativo da terra*. São Paulo, Contexto.
- MIÉVILLE, C. (2017). *A cidade e a cidade*. São Paulo, Boitempo.
- MONCLÚS, F. J.; DEMATTEIS, G. (1998). *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- MORCEIRO, P. C.; GUILHOTO, J. J. M. (2019). Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. In: IV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO, Campinas. Blucher Engineering Proceedings. *Anais...* Campinas, Editora Blucher. Disponível em: <http://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/33137>. Acesso em: 20 mar 2022.

- MUNICÍPIO DE CAJAMAR (SP) (2005). Lei Complementar n. 068, de 22 de dezembro. Institui o código tributário de Cajamar, e dá outras providências. Disponível em: <https://cajamar.sp.gov.br/diariooficial/wp-content/uploads/sites/4/Lei%20Complementar%20068-05.pdf>. Acesso em: 12 out 2020.
- _____. (2011). Lei n. 1.470, de 15 de dezembro. Dispõe sobre os incentivos fiscais no município de Cajamar, e dá outras providências. Disponível em: <https://cajamar.sp.gov.br/legislacao/legislacao/leis-2011/lei-numero-1470-de-2011/>. Acesso em: 10 out 2020.
- NESRI, B. S. (2017). Temporary work, permanent abuse: how big business destroys good jobs. *National Staffing Workers Alliance and National Economic & Social Rights Initiative* (NESRI). Disponível em: https://www.ww4j.org/uploads/7/0/0/6/70064813/temp_work_final_office_printer_1.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.
- OLIVEIRA, F. (1977). "Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes". In: MOISÉS, J. A. (ed.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (2003). *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR (2007). Plano Diretor do município de Cajamar. Lei Municipal Complementar n. 95 de 19 de dezembro. Disponível em: <https://cajamar.sp.gov.br/leiscomplementares/leis-complementares/lei-complementar-numero-095-de-2007/>. Acesso em: 15 fev 2020.
- PROLOGIS [s.d.]. *Portfólio*. Disponível em: <https://portfolio.prologis.com/>. Acesso em: 10 jan 2021.
- RAIMBAULT, N. (2022). Outer-suburban politics and the financialisation of the logistics real estate industry: the emergence of financialised coalitions in the Paris region. *Urban Studies*, v. 59, n. 7, pp. 1481-98. DOI: <https://doi.org/10.1177/00420980211014452>. Acesso em: 13 jan 2023.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- SANTOS, M. (2002). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp. Coleção Milton Santos 1.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Record.
- SÃO PAULO (1984). Lei Estadual n. 4.055 de 4 de junho. Declara área de proteção ambiental a região urbana e rural do município de Cajamar. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 de junho, p. 2.
- SILVA, B. (2018). Em seis anos, Cajamar troca treze vezes de prefeito. *Jornal Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://mural.blogfolha.uol.com.br/2018/12/18/em-seis-anos-cajamar-troca-13-vezes-de-prefeito/>. Acesso em: 10 out 2020.
- SILVEIRA, M. L. (2021). Fala no seminário "Um período, uma crise: globalização e instabilidade dos territórios - Por uma leitura crítica da conjuntura a partir de Milton Santos". Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Z3wCsV3LY8g>. Acesso em: 22 jun 2021.
- SINGER, P. (1998). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Contexto.
- SIQUEIRA, E. (2001). *Companhia Brasileira de Cimento Portland Perus: contribuição para uma história pioneira do ramo no Brasil (1926-1987)*. Dissertação de mestrado. Araraquara, Universidade Estadual Paulista
- _____. (2009). *Melhores que o patrão: a luta pela cogestão operária na Companhia Brasileira de Cimento Portland Perus (1958-1963)*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

- SPOSITO, E. (org.) (2015). *O novo mapa da indústria no início do século XXI: diferentes paradigmas para leitura das dinâmicas territoriais do Estado de São Paulo*. São Paulo, SciELO Books, Editora Unesp.
- STRALE, M. (2019). Sustainable urban logistics: what are we talking about? *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v.130, pp. 745–51. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tr.2019.10.002>.
- TAVARES, M. C. (1983). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2014). Foro Distrital de Cajamar da Comarca de Jundiaí, SP. Processo nº 0000958-65.2014.8.26.0108. Autor: Ministério Público do Estado de São Paulo; Réu: 16 membros; Data: 11 fev.
- _____. (2022). Acórdão no processo de Apelação Cível nº 0000942-48.2013.8.26.0108. São Paulo, 9 mar. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1408406319>. Acesso em: 8 jul 2023.
- XP LOG FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO – FII (2022). *Carta do Gestor*. São Paulo, 1º trimestre. Disponível em: <https://www.xpasset.com.br/xplog/Download.aspx?Arquivo=WGvdxUWw+p4DErR9iOUuGQ==>. Acesso em: 2 abr 2023.
- YASSU, A. M. S. (2021). *A reestruturação imobiliária e os arranjos escalares na (re)produção da metrópole [recurso eletrônico]: o caso de Cajamar-SP*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles.
- ZANETI, H. (2017). *O complô: como o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira*. Brasília, Verbena.
- ZIONI, S. M. (2009). *Espaços de carga na região metropolitana de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.16.2009.tde-10032010-161033>. Acesso em: 10 dez 2019.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the authors themselves.

Received: October 16, 2023

Approved: March 11, 2024

Entre anéis e radiais: logística e desigualdade na Região Metropolitana de São Paulo

Between rings and radials: logistics and inequality in the São Paulo Metropolitan Region

Aldo GARCIA JÚNIOR [I]
Sidney Piochi BERNARDINI [II]

Resumo

A reestruturação produtiva na era da globalização e do neoliberalismo impulsionou amplas transformações territoriais, onde a urbanização busca sustentar os fluxos crescentes e a logística adquire papel fundamental. Este estudo explora mudanças relacionadas ao uso logístico do solo na periferia da Região Metropolitana de São Paulo (1998-2020). Constatou-se o surgimento de condomínios logísticos em áreas ambientais e bairros vulneráveis, liderado por grandes empresas globais em colaboração com o setor financeiro e apoio do Estado. A configuração espacial resultante de tais dinâmicas reforça a desigualdade estrutural da sociedade brasileira e manifesta o papel historicamente ocupado pelo País na divisão internacional do trabalho, em um processo de urbanização no qual alta tecnologia e precariedade coexistem em contradição.

Palavras-chave: urbanização; logística; neoliberalismo; financeirização; desigualdade social.

Abstract

Production restructuring in the era of globalization and neoliberalism has boosted broad territorial transformations, where urbanization seeks to support growing flows and logistics has acquired a fundamental role. In this context, the study explores changes related to logistical land use in the outskirts of the Metropolitan Region of São Paulo (1998-2021). The emergence of logistics condominiums was observed in environmental areas and vulnerable neighborhoods, led by large global companies in collaboration with the financial sector and with the government's support. The resulting spatial configuration of such dynamics reinforces the structural inequality of Brazilian society and the role the country has historically played in the international division of labor, in an urbanization process in which high technology and precariousness coexist in contradiction.

Keywords: urbanization, logistics, neoliberalism, financialization, social inequality.



Introdução

Este estudo foi motivado pela contemplação frequente de paisagens que fazem parte do nosso cotidiano, em especial, os extensos condomínios logísticos,¹ estruturas de alta tecnologia, em contraste com bairros pobres e vulneráveis característicos da periferia da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Trata-se de cenários onde a desigualdade é constante e onde a alta tecnologia e a precariedade estabelecem fronteiras visíveis e invisíveis, onde o novo e o arcaico coexistem. As paisagens trazem perguntas, dizia Gourou (1973, apud Santos, 2002), pois “[...] a paisagem não é senão um ponto de partida”, complementa Santos (2002, p. 20). Assim, ao notarmos as contradições evidentes na paisagem, nos perguntamos: qual é o seu significado?

Inicialmente, a emergência e a disseminação dos condomínios logísticos podem ser compreendidas como o resultado de amplas transformações que caracterizaram o modo de

produção ao longo das últimas décadas (Chua, 2021; Danyluk, 2018; Raimbault, 2022). A busca incessante do capital por fluidez, com o aumento do volume e velocidade de circulação de mercadorias, bens e capitais, tem causado amplas reestruturações territoriais, reconfigurando a paisagem das cidades em diversos lugares. Isso se relaciona ao rearranjo das variáveis na divisão internacional do trabalho, na qual a expansão dos sistemas técnicos gera alta mobilidade dos fatores de produção e da difusão dos consumos produtivos e consumptivos (Silveira, 2021).

Nesse contexto, a logística desempenha um papel de extrema relevância, uma vez que a dinâmica global de circulação intensa demanda a implementação de sistemas e infraestruturas voltados para assegurar e intensificar essa fluidez. Segundo Danyluk (2018), ela é responsável por redirecionar o capital subutilizado para o ambiente construído, uma vez que requer uma abrangente infraestrutura territorial com o propósito de ajustar o espaço para

Figura 1 – Paisagem visualizada em Guarulhos, Região Metropolitana de São Paulo



Foto dos autores, 28 de agosto de 2022.

Figura 2 – Desigualdade na paisagem de Cajamar



Foto: Edson Lopes Junior, 19 de outubro de 2021. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/edicao/capital-dos-galpoes/#page5>.

a acumulação de capital e acelerar o tempo de circulação do mesmo, permitindo um retorno mais rápido à forma de lucro (Danyluk, 2018; Harvey, 2001). Por essas e outras condições, Chua et al. (2018) afirmam que a logística transformou a própria racionalidade pela qual o espaço é organizado.

Nesse panorama, a metrópole de São Paulo se insere em meio ao olho de um furacão de fluxos de carga e capitais, demandando respostas tanto do Estado quanto do mercado, que passaram a direcionar suas resoluções para a viabilização e a concretização de investimentos voltados à infraestrutura física e à implantação de objetos de suporte à logística.

O rodoanel Mário Covas, cuja construção está em andamento desde 1998, manifestou-se como uma resposta do Estado às transformações mencionadas. Trata-se de uma rodovia circular com 177 quilômetros de extensão, contornando a área urbana mais densa da RMSP, afastando-se de 20 a 40 quilômetros do centro da cidade de São Paulo. A implantação dessa via influenciou novos padrões de uso do território, visto que a acessibilidade proporcionada ampliou as opções de localização para empresas, especialmente aquelas focadas em logística e varejo, atendendo também aos interesses na criação de uma reserva significativa para o mercado imobiliário (Iacovini, 2013).

Este artigo busca elucidar a expansão do uso logístico na RMSP e sua resultante espacial em termos de uso do solo, identificando os principais agentes envolvidos nessa produção, incluindo o Estado e os impactos decorrentes do processo. Os resultados deste artigo reforçam dilemas e fenômenos já abordados pela literatura sobre a urbanização brasileira, tais como: a desigualdade estrutural (Almeida, 2019; Kowarick, 1975; Oliveira, 1977, 2003), a industrialização tardia e a seguinte desindustrialização (Cano, 2012; Carvalho, 2018; Considera e Trece, 2022; Furtado, 1981; Morceiro e Guilhoto, 2019; Singer, 1998; Tavares, 1983), a pauta exportadora baseada em *commodities* e alimentos (Carvalho, 2018; Contini et al., 2023; Frederico, 2015), a dependência e a subordinação aos interesses externos (Bresser-Pereira, 2010; Oliveira, 2003; Santos e Silveira, 2001), a informalidade e a questão do acesso à terra e à moradia (Maricato, 1999; Martins, 2010; Rolnik, 2015), o descaso das autoridades e agentes em relação à degradação ambiental, a atuação do Estado na era neoliberal (Aran-tes, Maricato e Vainer, 2000; Fonseca, 2019; Fontes, 2010) e o processo de financeirização da economia (Cassiolato e Chesnais, 2014; Dowbor, 2018, 2023; Klink e Souza, 2017; Tavares, 1983; Zaneti, 2017). Esses elementos destacam a complexidade do tema estudado e sua profunda conexão com a história e a dinâmica socioeconômica do País.

Considerando tratar-se de um estudo de caso, já que o fenômeno investigado está intrinsecamente vinculado ao seu contexto e à dinâmica complexa em que se situa (Groat e Wang, 2013), os procedimentos metodológicos adotados abrangeram a montagem de uma cartografia evolutiva (1998-2020) a partir dos dados espacializados na RMSP em sua relação

com demais dados relacionados aos agentes envolvidos nesta espacialização. O método ancorou-se na pesquisa documental, compondo uma trama de fatos para ajudar a explicar o fenômeno. As fontes consultadas abrangeram corretoras e empresas de pesquisa imobiliária, tais como Buildings, Coliers, Cushmen and Wakefield, Herzog, além de materiais disponibilizados por incorporadores e gestores de ativos, como Bresco, Fulwood, GLP, Golgi, Hines, Prologis, Sanca, TRX, Xplog. Com o objetivo de encontrar fundos de investimento com participação dessas empresas, foi realizada busca junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Outro procedimento envolveu a coleta de dados e informações relacionados aos municípios que experimentaram maior proliferação de condomínios, bem como a análise da legislação vigente em várias instâncias. No caso específico de Cajamar, foram realizadas sobreposições das áreas de expansão de condomínios logísticos mapeadas por este estudo em relação aos mapas de uso do solo, das nascentes e das terras sob jurisdição da União, disponíveis no Plano Diretor de 2007, Lei Complementar n. 095/2007 (Prefeitura Municipal de Cajamar, 2007), e no Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Cajamar (Conesan, 2010). Os dados foram coletados, organizados, documentados e, além de serem descritos, utilizamos mapas, imagens e gráficos para representá-los.

A proliferação de condomínios logísticos

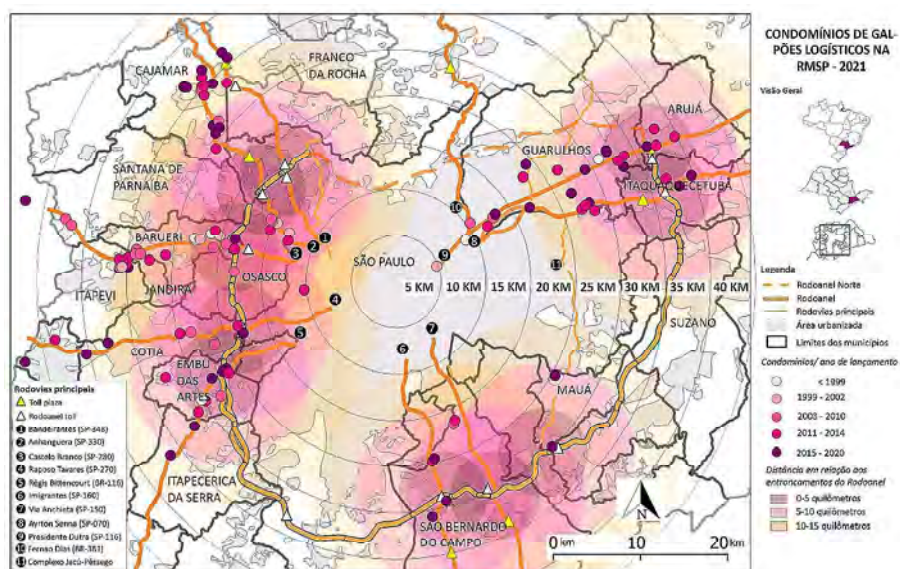
As transformações ocorridas no uso do solo decorrentes da construção de condomínios logísticos na RMSP foram amplas. Ao todo, foram

identificados 120 imóveis, abrangendo uma área de aproximadamente 8,86 milhões de m² ao final de 2020. A predominância da localização desses edifícios nas margens do aglomerado urbano mais denso da metrópole emergiu como a tendência dominante. Esta pode ser compreendida a partir de duas variáveis principais: a existência do rodoanel e das outras rodovias e a distância estratégica em relação ao centro de São Paulo.

O rodoanel é a principal infraestrutura logística construída pelo governo do Estado na RMSP, nas últimas décadas. De modo geral, os terrenos próximos aos entroncamentos, onde a legislação permitia ocupações, apresentaram alto grau de atratividade para instalação de condomínios logísticos. Porém, por serem limitados tanto em quantidade quanto em tamanho, os terrenos “urbanizados” foram se tornando

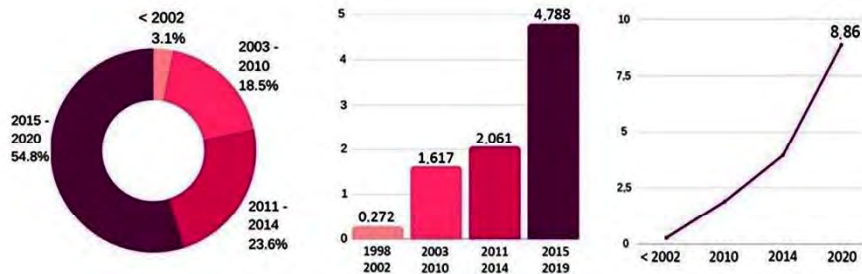
escassos diante da alta procura, condição que acabou ampliando o processo de transformação no uso do solo em parcelas do território ainda mais distantes. Ao todo, 106 condomínios estão localizados a uma distância de até 15 km a partir dos entroncamentos com outras rodovias radiais, totalizando 8,05 milhões de m². A Figura 3 representa essa relação através de raios de 5 km em 5 km. Ela também segmenta os condomínios em quatro grupos, ligando o ano de lançamento do imóvel com o período de construção de cada trecho do Rodoanel,² procedimento que possibilitou visualizar a proliferação de edifícios logísticos em paralelo ao processo de instalação da via, o que fez dobrar a soma de área construída no último período. Quanto à distância até o centro da metrópole, as áreas localizadas entre 30 km e 35 km foram as mais procuradas, tendo sido contabilizados

Figura 3 – Condomínios logísticos na RMSP em janeiro de 2021



Fonte: elaboração dos autores em 22 de janeiro de 2022, com base em: Buildings, Cushmen & Wakefield, Sanca, GLP, Prologis e Hines.

Gráfico 1 – Expansão de condomínios logísticos na RMSP em relação ao período de lançamento de cada trecho do rodoanel: participação no total construído; área construída de condomínios; evolução da área total construída – 1998-2020



Fonte: elaboração dos autores, com base em Buildings, GLP, Prologis e Hines.

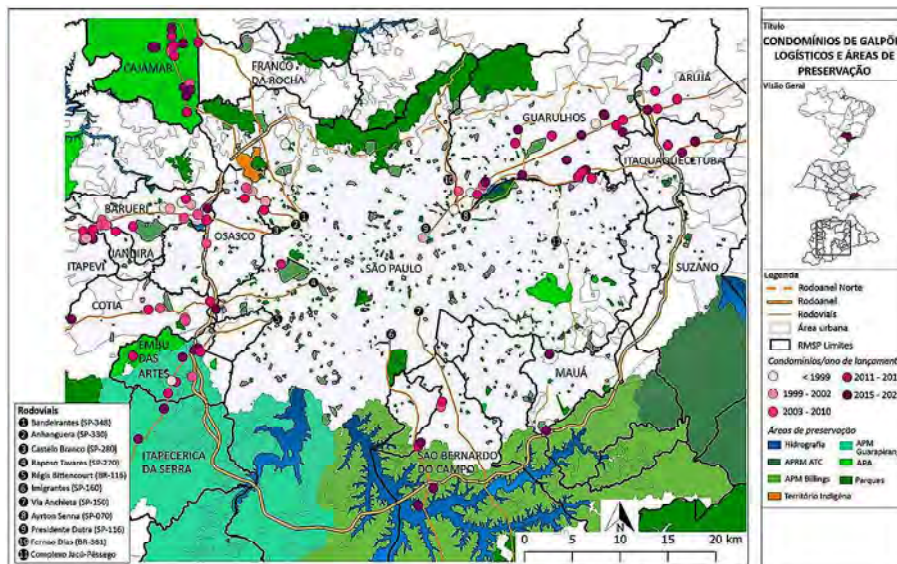
32 empreendimentos nesses trechos, que totalizam 4,6 milhões de m², mais que a metade do total, com média de 143.918 m² por unidade. Ao selecionar os quatro intervalos mais relevantes, notou-se uma tendência: quanto maior a distância em relação ao centro, maior a média da área construída dos empreendimentos.

Essa proliferação de galpões afetou negativamente diversos municípios da metrópole. Uma quantidade elevada de condomínios foi inserida em áreas de preservação ambiental (APA) e em setores considerados de alta vulnerabilidade social. Ao todo, foram contabilizados 32 condomínios inseridos em APA e Áreas de Proteção aos Mananciais (APM). Entre os municípios que apresentaram maior quantidade estão Cajamar, com 18 unidades, e Embu das Artes, com dez. Apesar de ocorrerem em menor grau, os galpões construídos em São Bernardo do Campo também despertam preocupação por estarem inseridos na APM da represa Billings.

Outro aspecto que chama atenção é a relação existente entre os condomínios logísticos e os setores censitários que apresentam alta e altíssima vulnerabilidade social, conforme apresentado na Figura 5. Ainda que uma parcela esteja localizada no interior desses setores, o mapa revela que grande parte dos condomínios foi instalada nas proximidades de bairros vulneráveis, tornando a população alvo das problemáticas originadas por tais empreendimentos. Foram registrados 20 condomínios logísticos nessas áreas, sendo a cidade de Cajamar a que apresentou o maior número, com cinco unidades. Em seguida, vieram Guarulhos, com quatro, e Jandira e Itaquaquecetuba, cada uma com três unidades.

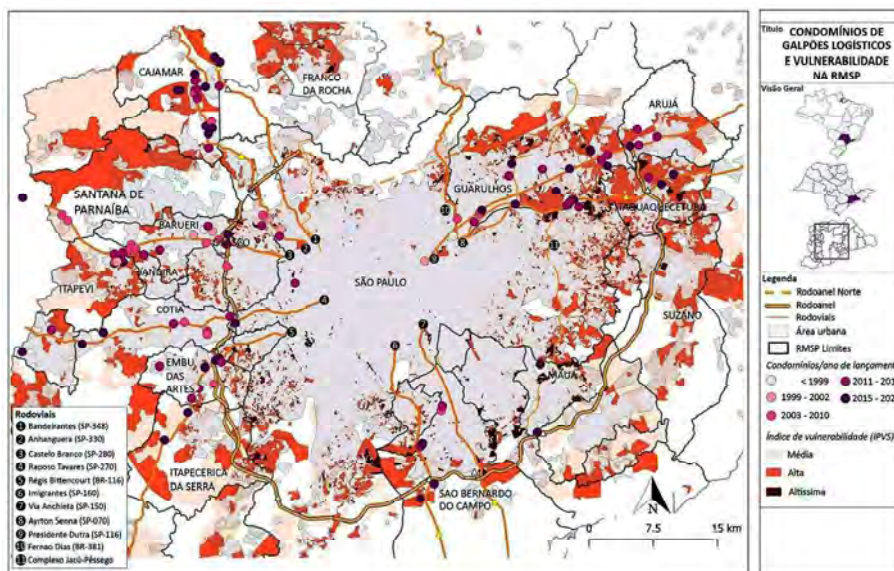
As métricas que indicam um padrão na implantação desses equipamentos evidenciam que a proximidade em relação à via é um fator decisivo para a escolha das localizações, já que áreas anteriormente ignoradas se tornaram importantes espaços de "intermediação",

Figura 4 – Condomínios logísticos e áreas de preservação



Fonte: elaboração dos autores em 15 de março de 2022, com base em CEM, Embrapa, Emplasa e Sima.

Figura 5 – Condomínios logísticos e vulnerabilidade social na RMSP



Fonte: elaboração dos autores em 15 de março de 2022, com base em: IPVS (2010), IBGE (2010), Embrapa, Emplasa e Sima.

conectando o centro de comando e consumo na capital a setores produtivos dispersos e fragmentados em lugares distantes. A localização próxima à ótima se encontra no equilíbrio entre três fatores: as vantagens da proximidade ao centro de consumo; as vantagens do acesso às infraestruturas; as desvantagens relacionadas aos altos custos de implantação, aluguel e impostos. Esses fatores se relacionam às economias e deseconomias de aglomeração, influenciados pelas forças centrípetas e centrífugas da metrópole, que afastam ou aproximam atividades de acordo com o grau de dinamismo (Santos e Silveira, 2001; Sposito, 2015). O equilíbrio desses fatores situa-se nas margens da metrópole, onde há uma oferta maior de terras e custos mais baixos, além de um rápido acesso às rodovias.

Sistema de produção de condomínios logísticos

As transformações observadas na RMSP ocorreram mediante investimentos promovidos por diversos segmentos (logístico, imobiliário, industrial, comercial e financeiro), viabilizados e mediados pela participação do Estado. A empresa que demonstrou maior atuação no segmento em território nacional foi a Global Logistic Properties (GLP), com mais de 3,1 milhões de m² de galpões. Fundada em Cingapura, em 2003, é líder global em gestão de investimentos e desenvolvimento de negócios em logística, *real estate*, infraestrutura, finanças e tecnologias aplicadas ao setor. Além de especializada na construção e administração de condomínios logísticos e industriais, a empresa também gerencia fundos diversos. Presente no

Brasil, na China, na Europa, na Índia, no Japão e nos EUA, a GLP possui US\$89 bilhões em *real estate* e fundos de *private equity* sob sua gestão, apresentando um portfólio de 62 milhões de m², distribuídos em mais de 2 mil propriedades em 630 parques logísticos ao redor do mundo. Segundo informações obtidas no site da própria GLP, o seu portfólio tem a capacidade de armazenar e distribuir produtos manufaturados para 52% da população global.

A GLP inseriu-se no mercado nacional a partir da aquisição dos empreendimentos logísticos da empresa Prosperitas, em 2012, iniciando sua participação com o estoque de 1,9 milhão de m² de galpões locáveis. Os investimentos ocorreram mediante a formação de duas *joint ventures* em parceria com a China Investment Corporation (CIC), o Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB) e o Government of Singapore Investment Corporation (GIC). Junto a estes parceiros, a GLP vem expandindo cada vez mais seus investimentos no País. Em 2021, o portfólio da empresa em terrenos era de 5 milhões de m², dos quais 3,1 milhões de m² estavam construídos e 1,9 milhão de m² estavam no *pipeline* de desenvolvimento da empresa. Na RMSP, ela detém o maior estoque de galpões, um total de 1,94 milhão de m², distribuídos em 16 condomínios, nos municípios de Cajamar, Itapevi, Jandira, Santana do Parnaíba, Embu das Artes, São Bernardo do Campo e Guarulhos (GLP, 2021).

A GLP também atua por meio de fundos de investimento. A busca realizada junto à CVM encontrou cinco Fundos de Investimento em Participações (FIP) sob o nome da GLP (GLP Investimentos Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia I – V), todos administrados pela Votorantim Asset Management DTVM Ltda. Somados, o patrimônio líquido destes

fundos ultrapassa os R\$6,05 bilhões, cotizado entre três e quatro acionistas não residentes no País. Com base nesses dados e nessas informações, pode-se dizer que a GLP é o principal agente atuando na produção de condomínios logísticos no País, se destacando amplamente em comparação aos demais (CVM, s.d.).

Outra empresa que demonstrou participação relevante é a Prologis, sediada nos EUA. A empresa é líder mundial em desenvolvimento e administração de condomínios logísticos, responsável por um portfólio com mais de 89 milhões de m² distribuídos por 4.655 galpões, em 19 países e quatro continentes. Fundada em 1983, conta com mais de 136 bilhões de dólares em ativos sob sua administração. No Brasil, desde 2008, a empresa estabeleceu sociedade com a Cyrela, grande incorporadora nacional, fundando a Prologis/CCP. Os condomínios logísticos ofertados possuem localização privilegiada em São Paulo e no Rio de Janeiro, contabilizando, aproximadamente, 1 milhão de m² em galpões construídos, distribuídos em 23 unidades. A empresa possui um portfólio de terrenos que ultrapassa 2,15 milhões de m² para futuros lançamentos. Do total construído, 0,86 milhão de m² encontram-se na RMSP, distribuídos em 17 galpões inseridos em cinco condomínios, localizados nos municípios de Arujá, Santana do Parnaíba e, principalmente, em Cajamar, onde a empresa conta com aproximadamente 0,77 milhão de m² (Prologis, s.d.). A Prologis também atua a partir de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) descrito na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) pela razão social Prologis Brazil Logistics Venture Fundo de Investimento Imobiliário, gerenciado pela BRL Trust Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., constituído em 2018 e com mais de

R\$2,7 bilhões em patrimônio líquido, contando com dois cotistas não residentes no País (CVM, 2021, s.d.).

Por sua vez, a Hines se diferencia das empresas citadas por atuar em segmentos mais diversificados do mercado. Sua atuação no Brasil teve início em 1998, momento em que decidiu ramificar suas operações com ênfase nos condomínios logísticos. Sua trajetória exemplifica a mudança de cenário a favor dos investimentos voltados ao segmento a partir de 2005, quando surgiu a maior parte dos condomínios produzidos pela Hines no País (Finatti 2011). Atualmente, no portfólio de imóveis da empresa, consta a implantação de condomínios em apenas dois municípios da RMSP. Em Cajamar, localizam-se próximos à rodovia Anhanguera, a menos de 12 quilômetros de distância do Rodoanel. A quantidade de área ocupada é de 88,883 m², em um terreno de 347.400 m². A Hines atua no País em parceria com o CalPERS, o fundo de pensão dos funcionários públicos da Califórnia, um dos maiores fundos do mundo que, em 2018, administrava mais de US\$360 bilhões em capital, para mais de 1,6 milhão de funcionários públicos daquele Estado, aposentados e suas famílias. Em 2007, o CalPERS Brazil II (HCB II) adquiriu 360 acres de terras no município de Embu das Artes, mais de 1,45 milhão de m². Em parte delas, dois anos depois, foi lançado o Distribution Park Embu, contando com 180.500 m² construídos em um terreno de 964 mil m². Já o Distribution Park Embu 2 foi lançado somente em 2013 e conta com 52.300 m² em um terreno de 127 mil m² (Hines, s.d.).

Outra empresa de destaque é a Sanca Galpões, uma divisão da Sanca Construções, empreiteira e incorporadora brasileira fundada em 1978. Além de atuar no segmento de

galpões logísticos, a empresa também está envolvida em loteamentos residenciais, construção de residências (horizontais e verticais) e edifícios comerciais. Ao longo de sua trajetória, acumulou mais de 3 milhões de m² de área construída, incluindo 1,6 milhão de m² em empreendimentos residenciais e comerciais, bem como 1,5 milhão de m² em centros logísticos. Foram identificados dez condomínios construídos pela Sanca na RMSP, abrangendo uma área de 0,73 milhão de m², além de dois condomínios em processo de construção. A ausência de conexões aparentes com estruturas de fundos de investimento sugere que a empresa opera de maneira mais alinhada com as abordagens tradicionais de empreiteiras, diferenciando-se das outras empresas abordadas, que contam com apoio e liquidez do mercado financeiro para sustentarem seus investimentos.

Nesse cenário, os FII desempenham um papel significativo na totalização de metros quadrados negociados. Além de se envolverem na compra, venda e locação de galpões, esses fundos estabelecem parcerias com varejistas e empreiteiras, participando ativamente na produção dos empreendimentos. Esse é o caso do fundo Xplog, identificado como o agente com maior participação no total de área construída na RMSP atuando nessa modalidade. Trata-se de um FII voltado para o mercado de galpões logísticos, gerenciado pela XP ASSET Management, uma agência com mais de R\$49,5 bilhões em ativos sob sua gestão. O Xplog tem o objetivo de obter renda por meio da locação de ativos e lucros imobiliários, reciclando constantemente seu portfólio, o que envolve a compra e a venda de posições em empreendimentos de acordo com as flutuações do mercado e dos interesses de desempenho dos investidores. O fundo detém 0,29 milhão de m²

em ativos na RMSP, dos quais 0,24 milhão está localizado em Cajamar, enquanto o restante está distribuído entre Santana do Parnaíba e Barueri. Embora a participação dos FII seja menos expressiva quando comparada à dos incorporadores imobiliários, o aumento no número de investidores e nos valores dos estoques têm ampliado significativamente a área comercializada em tempos recentes.

Os casos de Cajamar e Embu das Artes

Cajamar

A produção de condomínios logísticos nos municípios estudados contou com ativa participação do poder local, viabilizando seu desenvolvimento. Localizada a 30 quilômetros da capital, Cajamar emergiu nos últimos anos como um *hub* logístico crucial da metrópole, essencial em várias cadeias produtivas devido à sua fácil conectividade com o eixo rodoviário noroeste (rodovias Anhanguera e Bandeirantes), rumo ao interior e ao Centro-Oeste do País. Além disso, sua proximidade com o trecho oeste do Rododanel facilita o acesso à BR-116, conectando-se ao sul do País, e ao trecho sul, que proporciona ligação à via Imigrantes, estendendo-se até o Porto de Santos. No período de 2006 a 2021, a transformação da paisagem urbana e territorial de Cajamar apresentou mudanças de grande relevância, originadas das ações de incorporadores, proprietários de terras e prefeitura.

As alterações substanciais que ocorreram no perímetro urbano, nos instrumentos estratégicos de ordenamento do solo e na infraestrutura desempenharam papel vital nas transformações observadas. Desde 2007, ocorreram

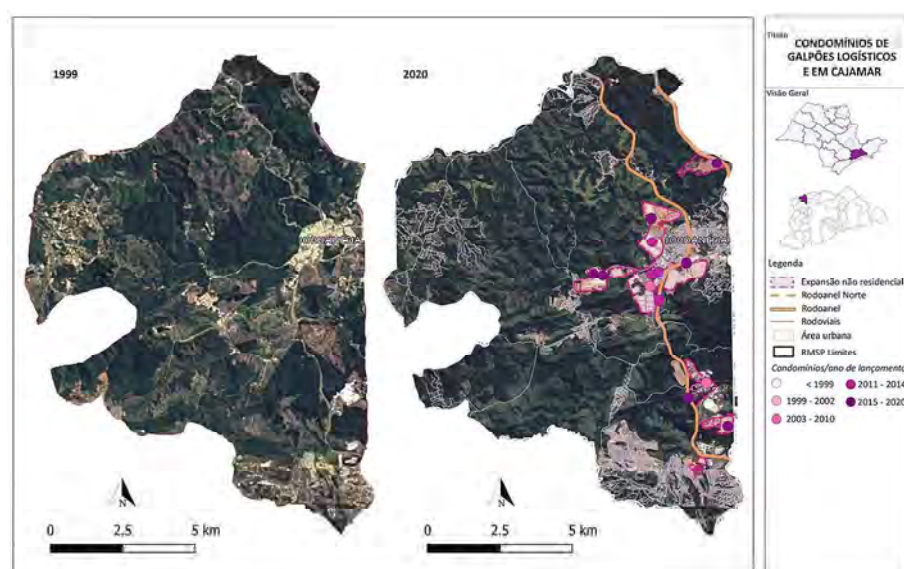
modificações sucessivas no zoneamento, permitindo a construção de condomínios logísticos em várias zonas da cidade. Em 2019, novas mudanças incrementaram o potencial construtivo em zonas destinadas a atividades logísticas e a criação da Zona Urbana Inteligente possibilitou a construção de condomínios logísticos em uma nova área de expansão. A legalização da produção de condomínios logísticos sobre áreas verdes revela-se ainda mais alarmante quando levamos em conta que toda a área do município de Cajamar é considerada APA desde 1984 pela Lei Estadual n. 4.055/1984 (São Paulo, 1984).

Incentivos fiscais também foram implementados por meio de leis complementares ao longo dos anos. Esses incentivos buscavam atrair empresas para a região para promover o crescimento econômico. Em contrapartida,

requeriam contribuições locais substanciais, como a contratação de trabalhadores do município. A isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) foi instituída pela Lei n. 1470, de 2011 (Município de Cajamar, 2011), permitindo 13 anos de isenção para empresas logísticas em Cajamar, estendida para 25 anos em 2018 e posteriormente reduzida para cinco anos em 2019. Por sua vez, a alíquota de 2% do Imposto Sobre Serviços (ISS) logísticos foi implementada pela Lei Complementar n. 68, ainda em 2005 (ibid., 2005).

Todas essas circunstâncias transformaram Cajamar em um ponto de interesse para as empresas, resultando em uma expansão significativa, com cerca de 2 milhões de metros quadrados construídos. Essas transformações, embora tenham contribuído para o crescimento econômico, também levantam preocupações

Figura 6 – Expansão de condomínios logísticos e centros de distribuição em Cajamar, imagens via satélite: 1999-2020



Fonte: elaborado pelos autores, em agosto de 2020.

em relação ao planejamento, à ocupação e aos impactos ambientais. Em outras palavras, trata-se de uma área equivalente a mais de 294 campos de futebol cobertos por pavimentação de concreto e asfalto impermeáveis, localizados em zona de proteção ambiental.

Nesse contexto, a população local vem enfrentando diversos desafios e precariedades. Enquanto o grande capital internacional recebeu isenções e incentivos por mais de uma década, Cajamar abriga 2.500 famílias vivendo em áreas de risco e 24% das residências ainda não têm acesso à rede oficial de esgoto (G1 SP, 2012; IBGE, 2010). As desapropriações aumentaram, cedendo espaço para a implantação de infraestrutura viária essencial aos empreendimentos (Garcia Júnior, 2021; Jeronymo, 2016; Siqueira, 2001, 2009; TJSP, 2014; Yassu, 2021). Uma pesquisa rápida utilizando a ferramenta Google revela que tanto jornais locais quanto veículos ligados à grande mídia relatam processos de reintegração de posse e o surgimento de novos assentamentos informais no município. A desigualdade fica evidente em dados disponibilizados na plataforma IBGE Cidades (2017): embora o PIB *per capita* do município seja estimado em R\$180 mil, colocando-o na sétima posição entre os 645 municípios do estado de São Paulo, aproximadamente 35% da população sobrevive com meio salário-mínimo. Além disso, em relação à educação, o município ocupa a alarmante 576ª posição entre os 645 municípios em relação à taxa de escolarização de crianças de 6 a 14 anos. No que diz respeito à infraestrutura de saneamento, Cajamar ocupa a posição 548ª no Estado e no cenário político,

padecendo de uma profunda instabilidade, já que ocorreram 13 trocas de prefeitos entre 2012 e 2018 (Silva, 2018).

Além do que foi discutido até aqui, é importante considerar certas características estruturais que se tornaram evidentes ao se analisar o processo recente de urbanização em Cajamar. Isso é perceptível ao observar o histórico fundiário da área onde ocorreu grande parte da expansão de condomínios. Este aspecto está diretamente ligado ao patrimônio de uma única família, os Abdalla, cujo herdeiro e proprietário das terras é considerado o terceiro *Chief Executive Officer* (CEO) mais rico do Brasil, cujo patrimônio está avaliado em 15,3 bilhões de reais (Forbes, 2023). Entretanto, as terras da família permaneceram sob tutela da União e envolvidas em disputas judiciais até meados da década de 2000 devido a uma série de complexidades legais, com destaque para questões relacionadas à sonegação de impostos (Jeronymo, 2016; Siqueira, 2001, 2009; TJSP, 2014). Estima-se que essas terras abrangem cerca de um quarto do território do município. Após sua liberação para comercialização, empresas locais começaram a atuar, focando na preparação de grandes terrenos para futuros assentamentos através da conversão da terra *in natura* em platôs utilizáveis (Yassu, 2021). Os resultados desta pesquisa demonstraram que a venda dessas áreas para incorporadores resultou em intervenções que deram origem à maioria dos condomínios existentes em Cajamar atualmente.

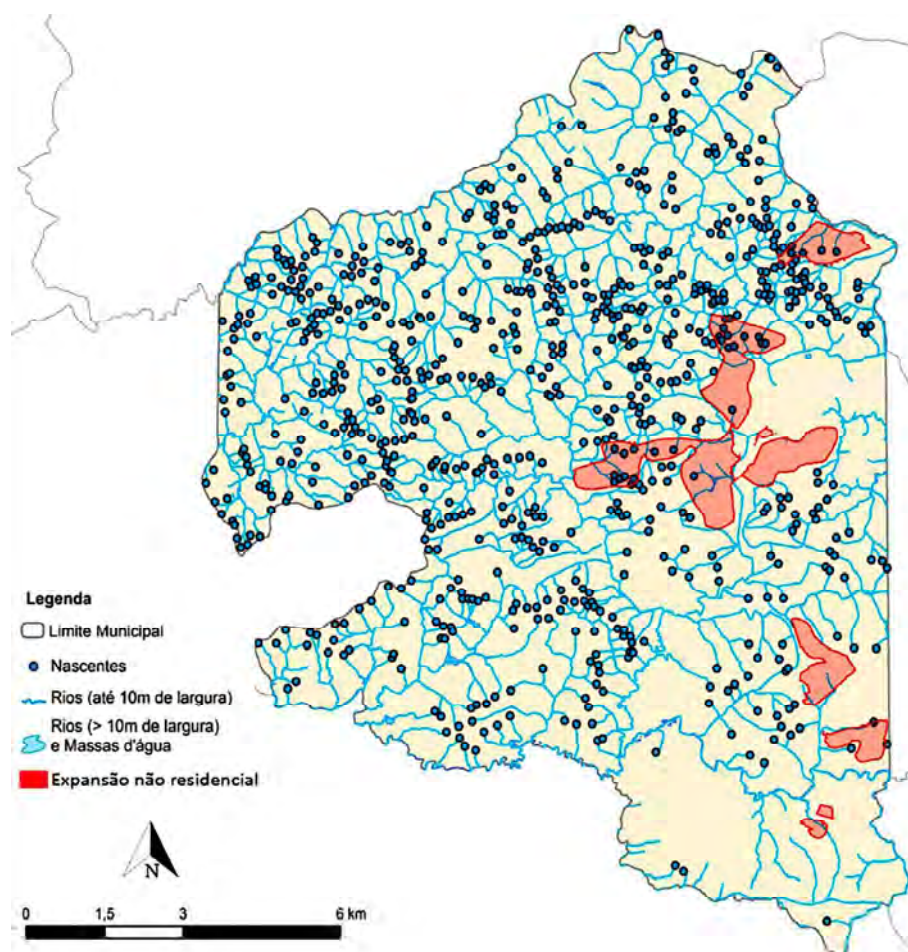
Desde então, os impactos ambientais causados por estes “enclaves devoradores de espaço” passaram a se tornar cada vez mais

evidentes. Em 2011, a partir de solicitação da Tetraquímica Indústria e Comércio Ltda., o Ministério Público (MP) instaurou um inquérito,³ sustentando que a empresa estava sofrendo graves efeitos decorrentes de enchentes causadas pela ocupação irregular e desordenada dos imóveis adjacentes. A situação era preocupante, pois os empreendimentos de médio e grande porte que estavam sendo instalados no local causavam inúmeros impactos ambientais e afetavam consideravelmente as nascentes e os cursos d'água existentes na área (TJSP, 2014). Durante o processo, um dos pontos de conflito e de ampla discussão envolveu, por um lado, o município, os incorporadores e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb),⁴ que alegavam a inexistência de nascentes no local onde foi realizada a movimentação de terra. Por outro, o MP precisava obter provas para demonstrar a existência das mesmas (ibid.). Em 2022, o MP alegou a ocorrência de danos ambientais devido à intervenção nas áreas de preservação, considerando que a área em questão havia perdido sua função ambiental há muito tempo devido à urbanização. Em um primeiro momento, o laudo pericial indicou que o desfazimento das obras não seria viável e poderia causar problemas sanitários na região. Portanto, o TJSP decidiu a favor da proposta de compensação ambiental oferecida pelas apelantes (incorporadores e prefeitura), que envolve a recuperação de uma área sete vezes maior do que a ocupada pelo galpão da Prologis, principal área afetada. Como resultado, a sentença foi reformada para determinar a recuperação ambiental por meio da compensação ambiental, e não houve indenização pelos danos irrecuperáveis (TJSP, 2022).

Para fins de comparação e análise, o mapa de nascentes elaborado pela Fundação Brasileira para Desenvolvimento Sustentável (2012) foi sobreposto à área onde ocorreu a expansão de condomínios, revelando que 13 nascentes foram cobertas onde hoje se encontra a Prologis e em seu outro galpão em construção. Também foi observado que nascentes foram cobertas em diversos pontos do município, incluindo empreendimentos de outra grande empresa do setor, a GLP, e no recente empreendimento locado para a gigante do varejo Leroy Merlin, um ativo do FII Xplog (2022), às margens da rodovia dos Bandeirantes.

Neste caso, a combinação de agentes viabilizou, portanto, a expansão dessa fronteira: uma empresa global, que atua tanto no mercado financeiro quanto na incorporação e gestão de imóveis (Prologis), em parceria com uma grande incorporadora nacional (Cyrela), uma empreiteira local responsável pela preparação física dos terrenos (Pillar), o poder público – (prefeitura) que facilitou, garantiu e estimulou a produção – e o grande proprietário de terras (família Abdalla). Assim, os agentes locais deixaram as terras prontas, com infraestrutura, platôs moldados, aprovações nos órgãos competentes, zoneamento e perímetro favoráveis, além de oferecerem uma série de isenções. Restava apenas que uma grande empresa com o capital necessário, como a Prologis, surtisse para concretizar o investimento almejado pelo conjunto de atores locais. A análise desses agentes por essa perspectiva revela elementos esclarecedores sobre o papel desempenhado pelo Estado.

Figura 7 – Nascentes e expansão de condomínios logísticos



Fonte: elaboração dos autores em 28 de janeiro de 2021, com base no Projeto de Apoio à implantação do Cadastro Ambiental Rural, de 2012 (FBDS, 2012). .

O rodão desempenhou um papel significativo nas mudanças ocorridas no município, gerando expectativas de valorização mesmo antes da conclusão do trecho sul. Desde 2009, a prefeitura oferece isenções e benefícios fiscais, criando um ambiente atrativo para investimentos privados. A revista *Buildings* (2018), especializada no mercado imobiliário, destacava que Embu possuía diretrizes que permitiam incentivos fiscais, como a isenção do IPTU e uma alíquota do ISS de 2%, enquanto na cidade de São Paulo esse valor era de 5%. Isso fez da região um destino procurado por empresas que buscaram reduzir os encargos fiscais, uma prática conhecida como "elisão fiscal". No entanto, se de maneira semelhante a

15 de 26

Cajamar, Embu pode ser considerada um “paraíso” para os galpões, o reverso dessa moeda revela outra face da cidade: 36,2% dos moradores de Embu das Artes sobreviviam com rendimentos de até meio salário-mínimo, conforme dados do IBGE (2010).

Dois anos após a inauguração do Rodoanel, o Plano Diretor de Embu das Artes, de 2012, introduziu diretrizes que permitiram a proliferação intensa de empreendimentos logísticos. A proposta autorizava a instalação de um corredor industrial atravessando a APA Embu Verde e a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Guarapiranga, afetando uma área de 2,4 milhões de m². O plano também viabilizou o aumento do potencial construtivo na Zona Urbana Consolidada (ZUC 3), que engloba o entorno do centro histórico da cidade, permitindo as construções de grandes empreendimentos para residência, comércio ou logística, o que poderia afetar, inclusive, a área turística do município (Azevedo, 2017). A mídia, na época, revelou que as decisões não ocorreram sem um embate com discussões acaloradas entre moradores, ambientalistas e prefeitura. Os moradores alegavam que o projeto do Plano Diretor havia sido alterado nas últimas reuniões e que o corredor industrial só apareceu nos últimos mapas apresentados. “O nome da cidade é Embu das Artes e você chega e só encontra galpão?”, questiona morador (Costa, 2012). Após quatro anos, a prefeitura retomou o processo de discussão para realizar ajustes e introduzir novas propostas, que também foram alvo de questionamento. Aprovado por unanimidade, o Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 017/2016 trouxe alterações no zoneamento em dez setores, além de reduzir áreas de interesse social (Zeis) e áreas de interesse ambiental (ZIA e Zeia), orientando-as para

o fomento imobiliário, o aprimoramento da infraestrutura urbana e a instalação de indústrias, comércio e logística (Azevedo, 2017).

Esses fatos, consolidados, têm induzido a expansão de condomínios logísticos sobre áreas de preservação. O município abriga dez condomínios logísticos instalados em regiões que fazem parte do Reserva da Biosfera do cinturão verde de São Paulo e da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Guarapiranga. Isso torna altamente questionável a ocupação e a expansão urbana nessas áreas, levantando, no mínimo, indagações sobre o papel dos agentes municipais na viabilização desses empreendimentos. Nesse contexto, Azevedo (2017) observa que Embu das Artes, historicamente um local de aldeamento que evoluiu para um centro econômico de cultura e lazer, agora, diante do processo de expansão da RMSP e das propostas do Plano Diretor, almeja tornar-se um polo industrial e logístico significativo.

O funcionamento do sistema

A análise dos modos de atuação dos diversos agentes e dos seus papéis permitiu estabelecer conexões entre o objeto de estudo e diversos conceitos, culminando na esquematização de um sistema que demonstra como estes se relacionam na produção dos condomínios em um sistema de produção, circulação e realização. Esse sistema é impulsionado pelo mercado financeiro, que financia a oferta e também compõe a demanda, uma vez que necessita desses ativos, vistos como valor de troca, para apresentar um bom desempenho e uma boa carteira de investimentos. A logística, por sua vez, é uma demanda da globalização e da

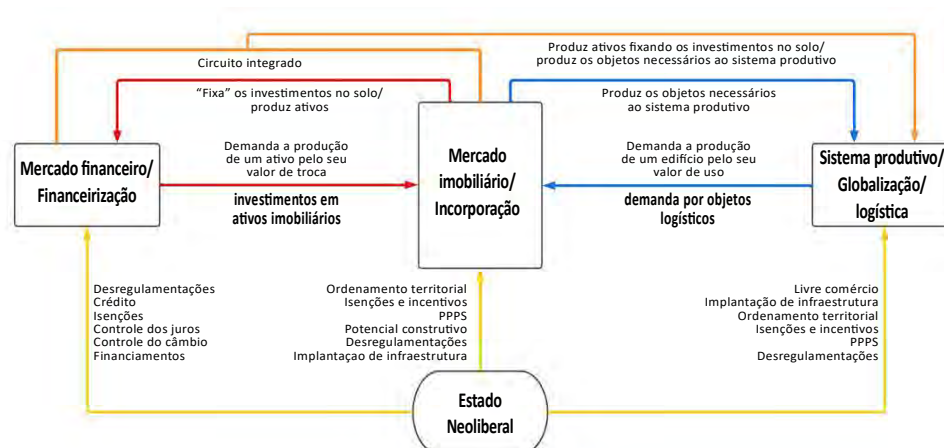
configuração atual do sistema produtivo, a partir da qual os elementos e fatores se distribuem cada vez mais de maneira dispersa e fragmentada, exigindo espaços para armazenamento e distribuição, uma demanda com valor de uso.

Nesse contexto, o incorporador imobiliário desempenha um papel preponderante na produção e na gestão desses imóveis, atendendo às demandas de ambos os processos. Sua atuação pode transitar tanto pelos circuitos tradicionais quanto pelo chamado circuito integrado. Nessa perspectiva, Raimbault (2022) fez avanços significativos ao explorar empresas especializadas no setor logístico que desempenham papéis de incorporadoras, investidoras e administradoras de fundos imobiliários. O autor destaca que o setor imobiliário logístico adotou uma trajetória de financeirização singular, operando em um circuito integrado, contrastando com o circuito tradicional fragmentado, que apresenta limitações em termos de escala de investimentos. Contudo, também sustenta que a hegemonia dessas empresas globalmente integradas depende de sua capacidade de forjar alianças com agentes locais. Essa conclusão ganha força à luz dos resultados que foram apresentados em relação à expansão dos condomínios nas cidades de Cajamar e Embu das Artes.

Diante desse cenário mais abrangente, torna-se relevante a intervenção estatal para viabilizar e articular esse sistema. O papel desempenhado refletiu a crescente influência da racionalidade neoliberal, revelando uma subordinação política e social à globalização e à financeirização (Dardot e Laval, 2016). Isso implica que a atuação do Estado não se configura a partir de sua retirada, pela mera ausência ou transferência de suas funções para o setor privado, mas sim por meio de uma participação ativa e direta. Ao compreender a regulação sobre o mercado financeiro e o imobiliário, a implantação de infraestruturas e incentivos, a presença do Estado, nesse sistema, vai além da atuação dos municípios; ao longo das diferentes etapas desse processo, indica que o neoliberalismo se manifesta como o modelo de gestão preponderante em todas as instâncias.

Assim, o produto gerado pelo funcionamento desse sistema, juntamente a todas as suas implicações, desembarca trazendo consigo suas características alienantes, estabelecendo uma interação com o ambiente urbano do Brasil e com as suas particularidades no contexto do sistema produtivo global. Essa conexão, materializada no espaço e expressa por meio da paisagem, desvela a configuração espacial resultante.

Figura 9 – Sistema de produção, circulação e realização de condomínios de galpões logísticos



Fonte: elaboração dos autores em 26 de outubro de 2022.

A configuração espacial resultante

Conforme descrito na Introdução, a observação intuitiva de paisagens do cotidiano motivou a escrita deste artigo. Elas pareciam apontar para a persistência de desigualdades históricas, mas sob novas formas, destacando um processo de urbanização em que alta tecnologia e precariedade coexistem de maneira contraditória. Também pareciam alertar que o uso logístico observado estava gerando expansões sem qualquer restrição no que diz respeito ao seu ordenamento.

Zioni (2009) já destacava que os condomínios implantados introduziam uma nova forma de ocupação urbana que causava mudanças na morfologia das áreas metropolitanas, gerando

um padrão de descontinuidade e dispersão no tecido urbano. A autora observava que esses espaços se distinguiam das tradicionais áreas de armazenamento e depósito devido às suas dimensões, conferindo-lhes um caráter de enclave. Citando Monclús e Dematteis (1998), ela afirmava que essas instalações técnicas estavam se tornando cada vez mais "devoradoras de espaços", criando peças autônomas que se justapunham de forma descontínua, gerando espaços intersticiais e vazios urbanos (apud Zioni, 2009, p. 218).

Por ocupar um lugar na paisagem próximo aos condomínios logísticos, a população de baixa renda se tornou diretamente afetada pelos principais problemas por eles causados. Além da ocorrência de um conjunto de desapropriações (Garcia Júnior 2021; Yassu, 2021), um dos fatores envolve justamente a

valorização dos terrenos, o que resulta em maiores custos de vida devido à grande demanda por parte dos investidores. Isso inclui o ordenamento do território por parte das autoridades locais, que veem a possibilidade de aumentar a receita com o uso logístico do solo em detrimento do habitacional, o que reduz a oferta de terras para moradia. Ademais, em grande parte, esses empreendimentos são apresentados como empresas ou indústrias “limpas”, sob um paradigma de sustentabilidade e execução de atividades não poluentes. Porém, conforme salientado por Strale (2019), a ideia de sustentabilidade vendida é altamente questionável, pois desconsidera fatores relacionados ao ruído; ao aumento acentuado no tráfego de caminhões e a consequente emissão de CO₂; ao aumento dos acidentes de trânsito; ao desgaste causado nas pistas e infraestruturas locais; a problemas relacionados à drenagem e ao manejo das águas, já que abrangem grandes superfícies de concreto e asfalto não permeáveis.

Oliveira (1977) já tinha colocado em pé o “ovo de colombo” ao revelar a lógica subjacente à aparente desordem do processo de urbanização brasileiro. Ele compreendeu a desigualdade como algo funcional à acumulação e ao desenvolvimento do capitalismo no País; a alta concentração de renda como uma característica estrutural em relação às altas taxas de exploração do trabalho (Oliveira, 1977, 2003). O autor demonstrou como a desigualdade tem raízes no passado colonial e escravocrata do Brasil, deixando marcas profundas nas estruturas de poder e uma herança histórica. Essas condições se manifestaram, posteriormente, no regime de colono e foram consolidadas por meio de uma

industrialização tardia e altamente concentradora de renda. Esse processo resultou em uma urbanização baseada em baixos salários (Maricato, 2000; Oliveira, 1977, 2003).

No contexto abordado neste artigo, o arcaico também é funcionalizado pelo novo nas relações precárias de trabalho oferecidas nos condomínios logísticos, assim como no baixo custo de sua reprodução. Parcela elevada dos empregos são temporários, possuem alta rotatividade, baixos salários ou remuneração baseada na produção, carecendo de direitos (Calle e Gómez Fernández, 2013; Góes, 2022; Nesri, 2017). Outra parcela dos empregos gerados pelos galpões pode ser categorizada como parte do que ficou conhecido como a “uberização do trabalho”, por um lado, e a “plataformização do trabalho”, por outro. Para Abílio, Amorim e Grohmann (2021), a uberização aparece como um novo tipo de gestão e de controle da força de trabalho, com a consolidação do trabalho sob demanda e a plataformização como a dependência de plataformas digitais para realizar atividades laborais.

De acordo com os autores, esse fenômeno, embora pareça ser algo “novo” nas relações de trabalho dos países mais desenvolvidos do capitalismo, na verdade representa a disseminação global de condições estruturais na relação capital-trabalho que historicamente ocorrem no Brasil e em outros países periféricos. Sob estas circunstâncias, a mais-valia gerada no processo produtivo é crescentemente apropriada por grandes corporações, que tiram vantagem não apenas de uma considerável reserva de mão de obra disponível, a qual por si só já reduz o custo de reprodução da força de trabalho, mas também, no caso do Brasil, pela perpetuação das históricas condições de

trabalho precário e informal que agora se tornaram a regra geral do sistema (Abílio, Amorim e Grohmann, 2021; Oliveira, 2003).

Se na relação capital-trabalho observamos a generalização de antigas características intrínsecas à formação de países periféricos, os teóricos do desenvolvimento dependente também já haviam chamado a atenção para a dinâmica da urbanização desigual e para as evidentes diferenças que se postulavam a partir de uma correlação de forças sobre as quais opera a divisão internacional do trabalho. O imperialismo, como forma de dominação, reconfigura de maneira mais direta, acelerada e contundente a relação entre forças hegemônicas e regiões colonizadas. Nesse contexto, a posição subalterna do Brasil, como apontado por Fontes (2010), revela sua inserção no que denomina "capital imperialista". A implementação de um sistema financeiro pós-1964 associou-se à monopolização da economia dependente. A autora destaca que, nem durante a década perdida dos anos 1980, nem durante a chamada abertura de mercados dos governos Collor e FHC na década de 1990, e nem mesmo diante das crises de 2000 e 2008, o impulso concentrador de capital diminuiu; ao contrário, saiu fortalecido. Ao longo da história do Brasil, essa estrutura rígida do grande capital, também ancorada em bases estrangeiras, tem moldado o padrão de acumulação no País e se aproveitado da histórica vulnerabilidade como meio de reprodução, exibindo uma constante adaptação do Brasil aos arranjos produtivos/financeiros globais.

De maneira geral, a adaptação às reconfigurações do sistema produtivo em um contexto neoliberal causou um impacto substancial nos níveis de produção da indústria brasileira. O processo de financeirização intensificado com a tecnificação e a expansão do agronegócio,

aliado ao retorno à exportação de *commodities* e produtos de baixo valor agregado em um contexto de desindustrialização acentuada, aumentou a dependência da importação de itens que não são produzidos internamente, tanto para fins de produção quanto de consumo (Carvalho, 2018). Nesse panorama, a contínua evolução e a intensificação do volume e da velocidade da circulação, agravadas pelo papel ocupado pelo País na divisão internacional do trabalho, desencadearam transformações abrangentes que submeteram o território a uma certa dependência em relação à eficácia das estratégias logísticas e à crescente predominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiras em várias escalas. Os condomínios proliferam-se diante dessa conjuntura global e interna, pois desempenham um papel fundamental, facilitando a distribuição de mercadorias, em sua maioria importada, e também atuando como ativos no mercado imobiliário financeiro.

Nesse contexto, as rendas e os lucros gerados pela produção, gerenciamentos e utilização de galpões são direcionados e distribuídos entre incorporadores imobiliários, investidores financeiros e grandes varejistas que operam em âmbito global. Diante do declínio da indústria e da metamorfose nos investimentos do capital nacional, o capital internacional, com ampla capacidade de realizar altos investimentos, viu a possibilidade de adentrar e obter lucros extraordinários em um cenário de crescimento econômico, atuando em parceria com uma gama de agentes locais. Essa relação reforça a ideia de Santos e Silveira (2001, p. 257) de que "[...] o território de um país pode se tornar um espaço nacional da economia internacional". Os condomínios de galpões logísticos evidenciam como essa relação não está limitada a áreas agrícolas

devido ao elevado grau de exportações, mas se intensifica nas aglomerações, com o capital internacional incorporador e financeiro se envolvendo cada vez mais no processo de produção do espaço urbano. O resultado é uma adaptação do território aos interesses do capital internacional, não apenas por meio dos condomínios logísticos, mas também pelas infraestruturas implantadas e políticas públicas aplicadas pelo Estado, que visam conformar a circulação e viabilizar a implantação desses objetos.

Portanto, o fenômeno abordado reforçou aspectos de uma contradição há muito vislumbrada nas cidades brasileiras, onde o que existe de mais novo divide a paisagem com o antigo e onde o altamente tecnológico faz fronteira com o precário. Ou seja, trata-se de uma paisagem que reflete a figura do ornitorrinco, exposta por Oliveira (2003) ao definir a forma adquirida pela sociedade brasileira, originada a partir da sua condição periférica no cenário econômico global e de dependência dos interesses externos. A instalação do “novo” descrita neste artigo reflete essa característica estrutural em que ele não somente coexiste com o velho, pois essa relação é condicionada pela atuação dos setores mais avançados do capitalismo, que, apesar de metamorfoseados, em essência, permanecem movimentando a engrenagem do atraso.

Como uma alegoria, existem duas cidades distintas que ocupam o mesmo espaço geográfico, no qual as paisagens desiguais que se acumulam nas franjas da metrópole evocam as cidades descritas no livro de ficção científica *A Cidade e a cidade*, de Miéville (2017), no qual uma se caracteriza pela prosperidade, enquanto a outra enfrenta condições precárias. Se a primeira desvela uma paisagem marcada por elementos da alta arquitetura, pela alta costura, por veículos de luxo e por vitrines brilhantes com neons, a segunda permanece enredada no antigo, na violência cotidiana e na pobreza. No contexto da RMSP, é possível observar fronteiras visíveis e invisíveis entre a cidade logística, onde os condomínios logísticos das grandes corporações se erguem, e a cidade dormitório, onde a classe trabalhadora encontra seu lugar. Embora uma seja funcional à outra, elas permanecem alienadas entre si. Enquanto uma recebe o que há de mais sofisticado e atrai investimentos amplos oriundos do Estado, bem como dos capitais nacional e internacional, a outra continua a refletir características de atraso, muitas vezes passando despercebida ou até mesmo sendo “desvista”, conforme o termo utilizado no livro, desvelando esta relação dialeticamente contraditória.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3109-3281>

Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade. Campinas, SP/Brasil.
garciajunioraldo@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6264-9070>

Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Construção. Campinas, SP/Brasil.
sidpiochi@gmail.com

Notas

- (1) Quando construídos de modo isolado, esses objetos são popularmente chamados de “galpões logísticos” no Brasil. Frequentemente, os incorporadores optam por construir um agrupamento deles, gerenciando-os pelo formato condomínio, por isso são chamados de condomínios logísticos.
- (2) A construção do trecho oeste ocorreu entre 1998 e 2002; do trecho sul, entre 2003 e 2010; do trecho leste, de 2011 até 2015. O trecho norte ainda está em construção.
- (3) Inquérito Cível n. 14.1094.0000017/2012-1, posterior Processo n. 0000958-65.2014.8.26.0108.
- (4) Agência ambiental do governo do Estado de São Paulo, responsável por regular e fiscalizar as atividades que possam causar impacto ambiental.

Referências

- ABÍLIO, L. C.; AMORIM H.; GROHMANN, R. (2021). Uberização e plataformação do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. *Sociologias*, 23, n. 26-56, set. DOI: <https://doi.org/10.1590/15174522-116484>.
- ALMEIDA, S. (2019). *Racismo estrutural*. São Paulo, Sueli Carneiro, Editora Jandira.
- ARANTES O. B. F.; MARICATO E.; VAINER C. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- AZEVEDO, M. P. (2017). *O processo de transformação socioespacial de Embu das Artes: um diálogo com a metropolização de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2010). As três interpretações da dependência. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 38., pp. 17-48.
- CALLE, P. L.; GÓMEZ FERNÁNDEZ, J. A. (2013). Camioneros: la pesada carga de la fabricación ligera. *Sociología del Trabajo, nueva época*, n. 78, pp. 72-94.
- CANO, W. (2012). A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. spe. pp. 831-851.
- CARVALHO, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo, Todavia.
- CASSIOLATO, J. E.; CHESNAIS, F. (org.) (2014). *Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais*. Rio de Janeiro, E-Papers.
- CHUA, C.; DANYLUK, M.; COWEN, D.; KHALILI, L. (2018). Introduction: turbulent circulation: building a critical engagement with logistics. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 36, n. 4, pp. 617-29. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263775818783101>.
- CHUA, C. (2021). “Lineages of infrastructural power: the logistical nightmare of Los Angeles”. In: MONK, D.; SORKIN, M. (org.). *Between catastrophe and revolution: essays in honor of Mike Davis*. Nova York, Terreform / Urban Research, pp. 249-268.
- CONESAN – Conselho Estadual de Saneamento (2010). *Plano Municipal de Saneamento Ambiental do Município de Cajamar – SP*. Cajamar, SP. Disponível em: https://smastr20.blob.core.windows.net/conesan/Cajamar_AE_DU_RS_2010.pdf. Acesso em: 4 ago 2020.

- CONSIDERA, C.; TRECE, J. (2022). *Indústria de transformação brasileira: à beira da extinção*. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2022-10/texto-de-discussao-6-a-beira-da-extincao_0.pdf. Acesso em: 20 fev 2023.
- CONTINI, E.; ARAGÃO, A. A.; NAVARRO, Z. (2023). Trajetória do Agro. *EMBRAPA. Plataforma Visão de Futuro do Agro*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao-de-futuro/trajetoria-do-agro>. Acesso em: 28 ago 2023.
- COSTA, N. (2012). Corredor industrial ameaça reduto de Mata Atlântica no Cinturão Verde de SP. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 17 abr. 2012. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/corredor-industrial-ameaca-reduto-de-mata-atlantica-no-cinturao-verde-de-sp/>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- CVM – Comissão de Valores Mobiliários [s.d.]. *Consulta consolidada de fundos de investimento registrados*. Disponível em: https://cvmweb.cvm.gov.br/swb/default.asp?sg_sistema=fundosreg. Acesso em: 22 jul 2021.
- DANYLUK, M. (2018). Capital's Logistical fix: accumulation, globalization, and the survival of capitalism. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 36, n. 4, pp. 630-47. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263775817703663>. Acesso em: 4 jul 2020.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2017). *A nova razão do mundo*. São Paulo, Boitempo.
- DOWBOR, L. (2018). *A era do capital improdutivo*. São Paulo, Outras Palavras, Autonomia Literária.
- _____. (2023). *O dreno financeiro que paralisa o país: a farsa do déficit*. Disponível em: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/2023/07/23-6-Farsa-do-deficit.pdf>. Acesso em: 9 ago 2023.
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (2022). *Trajetória do agro*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/79759920/Trajet%C3%B3ria+do+Agro.pdf/3be929da-b29d-8749-1cbf-ae4c45bc4308>. Acesso em: 17 jan 2023.
- FBDS – Fundação Brasileira para Desenvolvimento Sustentável (2012). *Mapa de Hidrografia de Cajamar*. Projeto de apoio à implantação do Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <http://geo.fbds.org.br/SP/CAJAMAR/MAPAS/>. Acesso em: set 2020.
- FINATTI, R. (2011). *Condomínios empresariais nas áreas metropolitanas do Estado de São Paulo: produção imobiliária e localização da indústria*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.8.2011.tde-27042012-122557>.
- FONSECA, F. C. P. (2019). A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. *Cadernos Metrôpole*, v. 21, n. 45, pp. 393-415. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4502>.
- FONTES, V. M. G. et al. (2010). *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro, EPSJV/UFRJ.
- FORBES (2023). *Lista Forbes 2023: os 10 maiores CEOs bilionários do Brasil*. Forbes, 10 de setembro. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2023/09/lista-forbes-2023-os-ceos-bilionarios/#foto3>. Acesso em: 15 dez 2023.
- FREDERICO, S. (2015). Economia política do território e as forças de dispersão e concentração no agronegócio brasileiro. *GEOgraphia*, v. 17, n. 35, pp. 68-94.
- G1 SP (2012). *2,5 mil famílias vivem em áreas de risco em Cajamar*. 19/9/2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/09/25-mil-familias-vivem-em-areas-de-risco-em-cajamar.html>. Acesso em: 15 set 2023.

- GARCIA JÚNIOR, A. (2021). *Entre anéis e radiais: a recente ampliação do sistema logístico na reestruturação do uso do solo na Região Metropolitana de São Paulo (1998-2019)*. Dissertação de Mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1641813>. Acesso em: 10 fev 2025.
- GLP (2021). *Portfólio*. Disponível em: <https://glp.com.br/portfolio/>. Acesso em: 10 out 2021.
- GÓES, G. (2022). Painel da Gig Economy no setor de transportes do Brasil: quem, onde, quantos e quanto ganham. *Ipea*, n. 55. Nota de conjuntura 14.
- GROAT, L.; WANG, D (2013). *Architectural research methods*. Nova Jersey, John Wiley and Sons.
- HARVEY, D. (2001). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- HINES [s.d.]. *Propriedades*. Disponível em: <https://www.hines.com/properties>. Acesso em: 10 jan 2021.
- IACOVINI, R. F. (2013). *Rodoanel Mario Covas: atores, arenas e processos*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-02072013-172900/pt-br.php>. Acesso em: 20 mar 2019.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo Demográfico 2010: Cajamar/SP*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/cajamar/panorama>. Acesso em: 5 nov 2020.
- _____. (2010). *Censo Demográfico 2010: Embu das Artes/SP*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/embu-das-artes/panorama>. Acesso em: 5 nov 2020.
- JERONYMO, V. (2016). *Conflitos, impasses e limites na preservação do patrimônio industrial paulista: o caso da Perus (CBCPP)*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde11042017-113516/>. Acesso em: 20 ago 2020.
- KLINK, J.; SOUZA, M. B. (2017). Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, v. 19, n. 39, pp. 379-406. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3902>.
- KOWARICK, L. (1975). *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MARICATO, E. (1999). A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. *Cultura Vozes*, v. 6, pp. 7-22.
- _____. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In: ARANTES, O. B. F.; MARICATO, E.; VAINER, C. (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MARTINS, J. de S. (2010). *O cativo da terra*. São Paulo, Contexto.
- MIÉVILLE, C. (2017). *A cidade e a cidade*. São Paulo, Boitempo.
- MONCLÚS, F. J.; DEMATTEIS, G. (1998). *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- MORCEIRO, P. C.; GUILHOTO, J. J. M. (2019). Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. In: IV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO, Campinas. Blucher Engineering Proceedings. *Anais...* Campinas, Editora Blucher. Disponível em: <http://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/33137>. Acesso em: 20 mar 2022.
- MUNICÍPIO DE CAJAMAR (SP) (2005). Lei Complementar n. 068, de 22 de dezembro. Institui o código tributário de Cajamar, e dá outras providências. Disponível em: <https://cajamar.sp.gov.br/diariooficial/wp-content/uploads/sites/4/Lei%20Complementar%20068-05.pdf>. Acesso em: 12 out 2020.
- _____. (2011). Lei n. 1.470, de 15 de dezembro. Dispõe sobre os incentivos fiscais no município de Cajamar, e dá outras providências. Disponível em: <https://cajamar.sp.gov.br/legislacao/legislacao/leis-2011/lei-numero-1470-de-2011/>. Acesso em: 10 out 2020.

- NESRI, B. S. (2017). Temporary work, permanent abuse: how big business destroys good jobs. *National Staffing Workers Alliance and National Economic & Social Rights Initiative* (NESRI). Disponível em: https://www.ww4j.org/uploads/7/0/0/6/70064813/temp_work_final_office_printer_1.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.
- OLIVEIRA, F. (1977). "Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes". In: MOISÉS, J. A. (ed.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (2003). *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR (2007). Plano Diretor do município de Cajamar. Lei Municipal Complementar n. 95 de 19 de dezembro. Disponível em: <https://cajamar.sp.gov.br/leiscomplementares/leis-complementares/lei-complementar-numero-095-de-2007/>. Acesso em: 15 fev 2020.
- PROLOGIS [s.d.]. *Portfólio*. Disponível em: <https://portfolio.prologis.com/>. Acesso em: 10 jan 2021.
- RAIMBAULT, N. (2022). Outer-suburban politics and the financialisation of the logistics real estate industry: the emergence of financialised coalitions in the Paris region. *Urban Studies*, v. 59, n. 7, pp. 1481-98. DOI: <https://doi.org/10.1177/00420980211014452>. Acesso em: 13 jan 2023.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- SANTOS, M. (2002). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp. Coleção Milton Santos 1.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Record.
- SÃO PAULO (1984). Lei Estadual n. 4.055 de 4 de junho. Declara área de proteção ambiental a região urbana e rural do município de Cajamar. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 de junho, p. 2.
- SILVA, B. (2018). Em seis anos, Cajamar troca treze vezes de prefeito. *Jornal Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://mural.blogfolha.uol.com.br/2018/12/18/em-seis-anos-cajamar-troca-13-vezes-de-prefeito/>. Acesso em: 10 out 2020.
- SILVEIRA, M. L. (2021). Fala no seminário "Um período, uma crise: globalização e instabilidade dos territórios - Por uma leitura crítica da conjuntura a partir de Milton Santos". Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Z3wCsV3LY8g>. Acesso em: 22 jun 2021.
- SINGER, P. (1998). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Contexto.
- SIQUEIRA, E. (2001). *Companhia Brasileira de Cimento Portland Perus: contribuição para uma história pioneira do ramo no Brasil (1926-1987)*. Dissertação de mestrado. Araraquara, Universidade Estadual Paulista
- _____. (2009). *Melhores que o patrão: a luta pela cogestão operária na Companhia Brasileira de Cimento Portland Perus (1958-1963)*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- SPOSITO, E. (org.) (2015). *O novo mapa da indústria no início do século XXI: diferentes paradigmas para leitura das dinâmicas territoriais do Estado de São Paulo*. São Paulo, SciELO Books, Editora Unesp.
- STRALE, M. (2019). Sustainable urban logistics: what are we talking about? *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v.130, pp. 745–51. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.10.002>.
- TAVARES, M. C. (1983). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2014). Foro Distrital de Cajamar da Comarca de Jundiaí, SP. Processo nº 0000958-65.2014.8.26.0108. Autor: Ministério Público do Estado de São Paulo; Réu: 16 membros; Data: 11 fev.

_____. (2022). Acórdão no processo de Apelação Cível nº 0000942-48.2013.8.26.0108. São Paulo, 9 mar. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1408406319>. Acesso em: 8 jul 2023.

XP LOG FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO – FII (2022). *Carta do Gestor*. São Paulo, 1º trimestre. Disponível em: <https://www.xpasset.com.br/xplog/Download.aspx?Arquivo=WGvdxUWw+p4DErR9iOUuGQ==>. Acesso em: 2 abr 2023.

YASSU, A. M. S. (2021). *A reestruturação imobiliária e os arranjos escalares na (re)produção da metrópole [recurso eletrônico]: o caso de Cajamar-SP*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles.

ZANETI, H. (2017). *O complô: como o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira*. Brasília, Verbená.

ZIONI, S. M. (2009). *Espaços de carga na região metropolitana de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.16.2009.tde-10032010-161033>. Acesso em: 10 dez 2019.

Texto recebido em 16/out/2023
Texto aprovado em 11/mar/2024

Dichotomies in democratic participation: conformation and disillusionment in Brazilian urban planning

Dicotomias na participação democrática: conformação e desilusão no planejamento urbano brasileiro

Jeane Aparecida Rombi de GODOY [I]

Sandra Medina BENINI [II]

Angelo PALMISANO [III]

Abstract

This study analyzes the contradictions of democratic participation in Brazilian urban planning, examining the gap between the discourse of inclusion and practices that perpetuate socio-spatial inequalities. The objective is to investigate the limitations of participatory processes and propose alternatives to transform them into tools for social justice. Using a deductive method and a qualitative, exploratory, and descriptive approach, the study employed a literature review and secondary data analysis from academic studies, official documents, and legislation. Cases such as the Porto Maravilha Project, the Minha Casa Minha Vida Program, and the Participatory Budget of Porto Alegre were analyzed. The study concludes that transformation requires effective decentralization, equity in processes, and civic engagement, which are essential for ensuring the right to the city and promoting social justice.

Keywords: democratic participation; urban planning; socio-spatial inequality.

Resumo

Este estudo analisa as contradições da participação democrática no planejamento urbano brasileiro, examinando a distância entre o discurso de inclusão e as práticas que perpetuam desigualdades socioespaciais. O objetivo é investigar os limites dos processos participativos e propor alternativas para transformá-los em ferramentas de justiça social. Com método dedutivo e abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, a pesquisa utilizou revisão bibliográfica e análise de dados secundários de estudos acadêmicos, documentos oficiais e legislações. Foram analisados casos como o Projeto Porto Maravilha, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Conclui-se que a transformação exige descentralização efetiva, equidade nos processos e engajamento cívico, essenciais para garantir o direito à cidade e promover justiça social.

Palavras-chave: participação democrática; planejamento urbano; desigualdade socioespacial.



Introduction

Democratic participation in Brazilian urban planning is often highlighted as one of the pillars for promoting social inclusion and spatial justice. However, in practice, there is a profound dissonance between the democratic ideal and participatory processes, which, in many cases, reinforce socio-spatial inequalities rather than mitigate them. This study investigates the dichotomies between the promise of inclusion and the practice of exclusion in participatory processes, analyzing how these mechanisms are shaped by power dynamics that favor dominant economic and political interests.

The relevance of this research lies in its contribution to the debate on citizen participation in Brazil, demonstrating how it has been used both as a tool for legitimizing elitist practices and as a potential catalyst for social transformation. The study seeks to provide theoretical and practical insights for the reformulation of participatory mechanisms, considering the urgency of fostering more inclusive and democratic cities. This theme is justified by the persistent socio-spatial exclusion characterizing Brazilian urban planning and the need to understand the factors that limit the effectiveness of participatory processes to inform more equitable public policies.

The central objective of this study is to analyze the limitations and potentialities of democratic participation in urban planning, highlighting the contradictions between the discourse of inclusion and the exclusionary practices, and investigating alternatives to overcome these dichotomies. The research is anchored in a theoretical-conceptual

framework that articulates perspectives such as the right to the city, critiques of hegemony, and the dynamics of social capital. The theoretical foundation is based on authors such as Jürgen Habermas, David Harvey, Pierre Bourdieu, and Boaventura de Sousa Santos, among others, whose contributions enable a critical and contextualized analysis of the studied cases. The study also considers international experiences, such as Porto Alegre's Participatory Budgeting and Participatory Budgeting NYC.

The text is structured into five main sections. Following this introduction, the second section addresses the rhetoric of democratic participation in Brazil, exploring the contradictions between the discourse of inclusion and exclusionary practices in emblematic public policies. The third section analyzes the materiality of conformation, highlighting how these dynamics manifest concretely in urban space and gentrification practices. The fourth section discusses the impacts of disillusionment generated by symbolic participatory processes, examining their consequences for democracy and civic engagement. The fifth section presents proposals to overcome the dichotomies between conformation and transformation, drawing inspiration from successful models of citizen participation in Brazil and abroad. Finally, the conclusion synthesizes the main findings, identifies the study's limitations, suggests directions for future research, and outlines pathways for more inclusive public policies.

Methodologically, the study adopts a deductive method, with an exploratory and descriptive approach regarding its objectives and a qualitative approach regarding its

methods. Data collection was based on a comprehensive literature review, which enabled the mapping of the recent state of the art and the analysis of classical texts relevant to the topic. Secondary data from sources related to urban planning and citizen participation processes were analyzed, including academic studies, official documents, and pertinent legislation supporting the analyses conducted. For data analysis, hermeneutics was employed as an interpretative approach, connecting theoretical foundations to empirical evidence, allowing for a critical examination of the dynamics observed in participatory processes.

Methodological rigor is present in all stages of the study, with an emphasis on the triangulation of collected data, theoretical review, and interpretative analysis. The use of hermeneutics enabled an in-depth reading of participatory practices, shedding light on the contradictions between democratic principles and the outcomes observed in Brazilian urban reality. This methodology allowed for a critical analysis of selected cases, such as the Porto Maravilha Project and the Minha Casa Minha Vida Program, and their articulation with broader debates on urban democracy.

The rhetoric of participatory democracy in Brazil

Democratic participation in Brazil, particularly in urban planning, faces significant challenges despite being supported by legislative advancements such as the 1988 Federal Constitution (Brazil, 1988) and the City Statute, regulated by Law No. 10.257/2001 (Brazil, 2001).

These legal frameworks consolidated the right to the city and formalized the social function of property, requiring citizen participation in the development of Master Plans. However, despite this institutional framework, practice reveals a clear disconnection between legal mechanisms and the social exclusion that continues to characterize Brazilian cities. Although these legal provisions have the potential to democratize urban planning, they often fail to ensure effective citizen participation, remaining confined to formal procedures that do little to alter local power dynamics.

To understand the complexity of this context, a solid theoretical foundation is essential. The concept of the "right to the city," formulated by Lefebvre (1968), extends beyond mere access to urban space; it involves a collective struggle for control over the processes that shape space production. Harvey (2008) reinforces this idea, arguing that the right to the city is fundamentally a collective right that demands a reorganization of the social, political, and economic relations shaping the urban environment. In Brazil, the City Statute (Brazil, 2001) sought to institutionalize this right; however, structural barriers hinder its effective implementation. Policies aimed at democratizing land use and promoting inclusion face resistance from power structures that continue to favor real estate capital.

Popular participation, as provided for in Master Plans and public hearings, is often reduced to a formal ritual without genuinely influencing decisions. As Maricato (2011) observes, these processes are frequently captured by economic and political elites who shape the discourse and dominate the urban agenda, resulting in a neoliberal urbanism that

prioritizes the real estate market over collective interests. This exemplifies what Bourdieu (1996) terms the "reproduction of power structures," where formal inclusion serves as a façade, concealing the perpetuation of socio-spatial inequalities.

Empirical examples such as the Porto Maravilha Project in Rio de Janeiro highlight these dynamics. Launched in 2010, Porto Maravilha aimed to revitalize the city's degraded port area, transforming it into a tourist and cultural hub while attracting real estate investments. The stakeholders involved included the Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), major construction companies, and private investors. Citizen participation was officially incorporated through public hearings, but these consultations were widely criticized for being scheduled at times and in formats that limited access for local residents, particularly low-income communities. In practice, the gentrification resulting from the project led to the displacement of vulnerable populations, reinforcing patterns of social and territorial exclusion.

Another example is the Minha Casa Minha Vida (MCMV) Program, launched in 2009 as a housing policy designed to expand access to housing for low-income families. Although the program delivered a significant number of housing units, it faced criticism for prioritizing peripheral areas with poor urban infrastructure, distancing beneficiaries from essential services and employment opportunities. Community participation in determining locations and project characteristics was virtually nonexistent, resulting in housing solutions that perpetuate socio-spatial segregation.

This process illustrates how the absence of effective citizen participation mechanisms can undermine the outcomes of supposedly inclusive public policies.

These cases resonate with global participatory processes facing similar challenges. For example, in Barcelona, the participatory planning model is often praised but also criticized for being co-opted by local elites. This comparison underscores the importance of understanding the particularities of the Brazilian context, where the intersection of historical social inequalities and the persistence of patrimonialist power structures significantly limits the impact of participatory initiatives.

These dynamics reveal that, in many cases, citizen participation in Brazil is restricted to rhetoric that legitimizes processes already established by economic and political elites. Holston (2009) notes that urban citizenship in Brazil is marked by contradictions, as the formal rights guaranteed by legislation, such as the right to participation, do not translate into real accessibility, particularly for marginalized populations. In practice, vulnerable groups—such as low-income residents and ethnic minorities—are often excluded from decision-making processes, a situation exacerbated in contexts of gentrification and forced evictions. These phenomena highlight that, rather than fostering inclusive participation, institutional mechanisms frequently fail to ensure the effective distribution of urban rights, reinforcing inequalities and perpetuating social injustice.

Moreover, the rhetoric of democratic participation often serves to legitimize processes of real estate speculation and the privatization of public spaces. Rolnik (2017)

observes that, although the City Statute (Brazil, 2001) advanced in recognizing the right to the city, its implementation is marked by power asymmetries. Urban revitalization projects in cities such as São Paulo, like the Nova Luz program, exemplify these dynamics. Announced in 2005 to redevelop the city's central region, Nova Luz aimed to attract investments and modernize the deteriorated area. However, the absence of effective dialogue with residents and the prioritization of real estate interests led to strong opposition from social movements, which denounced the risk of evictions and gentrification. Although the project was eventually suspended, it illustrates how the lack of genuine participation can undermine urban revitalization initiatives.

Despite these limitations, in some cities, social movements and civil society organizations have resisted this exclusionary logic, asserting their full right to the city. Santos (2006) emphasizes that the struggle for urban space in Brazil is ultimately a struggle for the democratization of cities themselves, which entails confronting the power relations that shape land use and production. The critique of democratic participation in the country goes beyond denouncing the capture of participatory processes; it also highlights the urgent need to reconstruct these mechanisms so that they become genuinely inclusive and capable of promoting an equitable redistribution of power and resources.

In this context, democratic participation, in its current form, fails to fulfill the transformative potential it should have. The capture by elites and the exclusion

of vulnerable populations make evident the need for a profound reformulation of these processes. The challenge, as Harvey (2008) proposes, is to reconceptualize the right to the city as a collective struggle for the transformation of power relations that structure urban space. This implies a radical restructuring of participatory mechanisms so that they become not only formally inclusive but effectively democratic, ensuring social justice and equity in urban planning.

Deconstructing the discourse of democratic participation

Habermas's (1997) deliberative theory proposes that, under ideal conditions, rational communication should foster an inclusive public sphere where all citizens can participate in the deliberative process equitably. However, this reality rarely materializes in societies marked by deep inequalities, such as Brazil. The structure of public communication in the country is distorted by power asymmetries that favor political and business elites, transforming popular participation into a mechanism of legitimation rather than transformation. In practice, participatory processes create the appearance of democracy but often serve to consolidate the hegemony of privileged groups.

The discourse on democratic participation, widely promoted, often conceals the fact that the most vulnerable citizens are systematically marginalized from decision-making processes. Harvey (2012) highlights that capitalism shapes cities according to the

interests of capital accumulation, and citizen participation, rather than functioning as a tool for contestation, is frequently instrumentalized to legitimize urban projects already designed to serve these interests. In Brazil, this phenomenon is evident in urban revitalization projects where peripheral residents are consulted, yet their contributions do not significantly alter the project's direction. In such cases, participation provides only a superficial legitimacy to the process without bringing meaningful changes for excluded groups.

Bourdieu (1986) offers an important contribution to understanding how symbolic power operates within these processes. His concept of *habitus* helps explain how citizens internalize structures of inequality, accepting their subordinate position as natural. In public consultations and participatory forums in Brazil, many citizens participate with the perception that they have a right to be heard but without the expectation that their voices will truly influence decisions. Thus, their presence paradoxically reinforces their subalternity, as decision-making power remains concentrated in the hands of those who hold greater social and cultural capital.

Additionally, Freire (1987) criticizes what he calls "banking participation," in which citizens are mere passive recipients of information imposed by elites, without a real opportunity to critically contribute to the process. Freire (1987) advocates for critical and emancipatory participation, in which citizens do not simply respond to a pre-established agenda

but co-create the decision-making process, particularly in the urban context. However, in Brazil, this emancipatory form of participation is frequently disregarded. Even when invited to participate, citizens remain trapped in a logic of submission to established power, reinforcing a cycle of marginalization.

Santos (2006) adds an important critique, arguing that participatory democratic processes in the Global South, including Brazil, operate under models imported from the Global North, which fail to recognize local realities and the needs of marginalized populations. The ideal of democratic participation is often limited to those who already possess economic and political resources. Elites successfully mobilize the rhetoric of inclusion to maintain their privileges, while marginalized populations become disillusioned by the lack of tangible results. This exclusion, disguised as inclusion, perpetuates inequalities, turning citizen participation into a symbolic practice that, in reality, preserves existing power structures.

Thus, the deconstruction of the discourse of democratic participation in Brazil reveals how promises of inclusion often conceal dynamics of exclusion. Although the rhetoric promotes popular empowerment, control over participatory processes remains in the hands of elites. This dynamic not only marginalizes vulnerable populations but also weakens the transformative potential of citizen participation, reinforcing the political and economic hegemony that sustains social and spatial inequalities in the country.

Simulated inclusion: the rhetoric of Brazilian democracy

The discourse surrounding democratic participation in Brazil often presents itself as a promise of inclusion and citizen empowerment, particularly in urban planning policies. However, a critical analysis reveals that in many initiatives, this inclusion is more illusory than real. Rather than challenging power structures, citizen participation often reinforces social and economic hierarchies, limiting access and influence for marginalized groups while favoring those who already possess social and political capital. This dynamic of exclusion disguised as inclusion is particularly evident in participatory processes related to urban planning, where the outcomes, in practice, reflect elite interests.

To understand this exclusion, it is essential to consider Bourdieu's (1986) concept of social capital, which refers to networks of relationships and access to social and political resources that allow certain groups to exert greater influence over decision-making processes. In participatory processes implemented in Brazil—such as public consultations and municipal hearings—individuals and groups with higher social capital, typically middle- and upper-class citizens, academics, and business leaders, tend to dominate the debate and shape outcomes. These groups have privileged access to information, a greater familiarity with technical language, and a more effective ability to organize their demands. In contrast, the voices of marginalized individuals and communities,

particularly in urban peripheries, are often silenced or minimized, exacerbating existing social and economic inequalities.

A clear example of this dynamic can be observed in urban revitalization projects in major Brazilian cities such as São Paulo and Rio de Janeiro. Although public hearings are technically open to the population, they often take place at times and locations that make it difficult for low-income workers—who have long work hours and little flexibility—to attend. Furthermore, the technical language used in these projects often makes the process incomprehensible to a large portion of the population, preventing disadvantaged communities from fully participating. In these cases, exclusion is disguised as inclusion: while the opportunity to participate exists formally, the practical conditions favor those who already have resources and privileges.

This dynamic of structural exclusion reflects Young's (2002) concept of structural injustice, which argues that participatory processes can be unjust when the resources needed for meaningful participation are unequally distributed. Factors such as education, time, money, and political capital determine one's ability to influence decisions. In Brazil, these disparities are particularly evident in urban planning forums, where poorer and more marginalized communities rarely manage to articulate their demands in a way that challenges dominant interests. As a result, participatory processes, rather than promoting social justice, often reinforce preexisting social and spatial hierarchies.

Exclusion disguised as inclusion is also deeply connected to local social networks and interactions between individuals. Jacobs (1961) emphasizes that social capital is built through everyday relationships and neighborhood networks that foster trust and cooperation. However, these relationships are often dismantled by revitalization projects that displace communities and disrupt these connections, destroying the social fabric necessary for meaningful participation. In contrast to this optimistic view, Putnam (1993) warns that the decline of social capital – evidenced by the loss of voluntary networks and community fragmentation – undermines communities' ability to resist exclusion and gentrification processes.

In many cases, participatory processes serve to validate decisions that have already been made behind closed doors, favoring real estate speculation and the privatization of public spaces. Gentrification practices, frequently associated with urban revitalization projects, are a notorious example of this exclusion disguised as inclusion. Although these projects are often marketed as initiatives promoting social inclusion and improving quality of life, in practice, they result in the displacement of low-income residents to urban peripheries, forcing them to leave their communities in the name of urban development. As Harvey (2012) argues, the production of urban space, rather than being a democratic and inclusive

process, is driven by the interests of capital. Citizen participation is used merely as a tool to legitimize this process of exploitation.

Exclusion disguised as inclusion is also intrinsically linked to the concept of hegemony developed by Gramsci (1999). The author argues that elites maintain their power not only through coercion but also through the active or passive consent of the subordinate classes, who accept existing power structures as natural or inevitable. In Brazil, the rhetoric of democratic participation often functions as a hegemonic mechanism: elites use the discourse of inclusion to legitimize their actions while preserving their own interests. As a result, exclusion does not manifest explicitly but operates through symbolic participation, where the lower classes are invited to take part in processes that do not substantially alter power relations.

In this context, exclusion disguised as inclusion perpetuates social and spatial inequalities by keeping participatory processes under the control of privileged groups. Democratic participation, in such cases, becomes a mere formality, serving to validate the decisions of political and economic elites while the true redistribution of power and resources is continuously obstructed. Overcoming this dynamic requires a profound reformulation of participatory mechanisms to ensure that they are genuinely inclusive and capable of promoting social justice.

The materiality of conformation

The promise of social transformation through popular participation fades in the face of the realities of participatory processes in the Brazilian urban context. Rather than challenging power structures, citizen participation often reinforces them, resulting in a materiality of conformation. Urban planning projects frequently embed within their core the prioritization of dominant economic and political interests, relegating the most vulnerable populations to the margins of decision-making processes. This phenomenon is not limited to theory but manifests concretely in urban space, perpetuating inequalities and fostering disillusionment among those who should be the protagonists of change.

A notable example of how conformation materializes is the Cais do Porto Project in Recife, Pernambuco. Launched in 2008 as part of a plan to revitalize the port area, the project was promoted as an initiative to modernize local infrastructure, stimulate tourism, and transform the region into a cultural and entertainment hub. Among the stated objectives were the requalification of degraded urban space and the valorization of the area's heritage. However, its implementation revealed the predominance of private capital interests over the demands of local communities.

The main stakeholders involved included the municipal administration, large real estate developers, and organizations linked to the tourism sector. Popular participation was formally included through public consultations and hearings, but in practice, these initiatives were marked by limited accessibility and excessively technical language, which hindered

the understanding and engagement of low-income residents. Despite being officially open, these consultations functioned more as validation rituals for the project than as genuine spaces for citizen influence.

The disputes surrounding the Cais do Porto project centered on land use and the redistribution of benefits generated by the redevelopment. While real estate investors sought to maximize profits through luxury condominiums and commercial spaces, local communities demanded affordable housing and the preservation of their right to remain in the area. The disproportionate power dynamics between these groups resulted in the displacement of long-standing residents to peripheral areas lacking adequate infrastructure, further entrenching socioeconomic inequalities.

In practice, the project's outcomes reflected the interests of economic elites. The redeveloped space was transformed into a tourist attraction but at the cost of excluding local communities. This contrasts with examples such as Comuna 13 in Medellín, Colombia, where genuinely participatory initiatives integrated residents at every stage of the process, leading to more inclusive urban improvements.

Although this process repeats itself in many Brazilian cities, it also presents local nuances that highlight the structural limitations of participatory mechanisms. In the case of Cais do Porto, the displacement of traditional communities exposed the fragility of local social capital networks, which were unable to resist the dynamics imposed by real estate capital. This situation contrasts, for example, with experiences in Medellín, where urban initiatives that effectively incorporated local

communities into decision-making processes led to more equitable results. These examples demonstrate that when community networks are strengthened and genuinely integrated into planning, it is possible to mitigate the negative impacts of neoliberal urbanization.

The contextualization of these concrete cases makes it clear that conformation is directly linked to the manipulation of participatory processes by economic and political elites. Bourdieu (1986) helps us understand this phenomenon through his concept of social and cultural capital, which enables certain groups to control public debate. Those with greater social and cultural capital—business owners, investors, and political actors—dominate discussions and impose their interests over the most vulnerable groups. The result is the perpetuation of urban inequalities, where revitalized areas cater to the interests of a privileged minority while the needs of the working class are systematically ignored.

Coleman (1998) expands on this discussion by emphasizing that social capital consists of norms, trust, and networks that facilitate collective action. However, he also warns about the risks of these networks being instrumentalized by groups with greater access to economic and political resources, leading to the exclusion of other segments. In urban participatory processes, these dynamics are reflected in the capture of decision-making by organized groups with greater political leverage, while marginalized communities face structural barriers that limit their effective participation.

Siisiäinen (2000), in comparing Bourdieu's and Putnam's perspectives on social capital, highlights that while Bourdieu analyzes the power relations and inequalities associated with

social capital, Putnam views it as a community resource capable of promoting collective well-being. This theoretical tension allows for a reflection on how social capital can function both as an instrument of domination and as a means of emancipation. In the Brazilian context, it is evident that the instrumentalization of social capital generally favors hegemonic groups, while vulnerable populations struggle to transform their networks into effective instruments of political pressure.

Habermas's (1997) critical theory also applies to the analysis of these processes, as it demonstrates how the public sphere, far from being neutral, is influenced by power relations that shape social and political interactions. When less privileged citizens are invited to participate in processes that, in reality, do not alter the course of pre-established decisions, the resulting space reflects elite hegemony. This phenomenon is clearly observable in the cases mentioned, where public consultations were held, but their contributions were either ignored or devalued, perpetuating a segmented and unjust city.

In conclusion, the materiality of conformation in the context of Brazilian urban planning not only reinforces social and spatial hierarchies but also becomes visible in the physical organization of cities. Revitalization projects that prioritize private capital over local communities materialize inequalities, consolidating the conformation of marginalized populations.

Overcoming this dynamic requires not only reforming participatory processes but also understanding how social capital can be redistributed and reconfigured to promote a genuine democratization of urban space.

Disillusionment in citizen participation

Although citizen participation is often praised as an essential mechanism for democracy, providing citizens with the opportunity to influence political and urban decisions that affect their lives, in practice, many of these processes lead to disillusionment as citizens' demands are ignored or minimized. Disillusionment arises when participatory processes are manipulated to legitimize decisions already made by political and economic elites, generating a cycle of distrust in democratic institutions and alienation among citizens. The problem worsens when the expectations created by the rhetoric of inclusion are not met, reinforcing the perception that citizen participation is ineffective and merely symbolic.

A clear example of this dynamic can be found in large-scale event projects, such as the preparation of Brazilian cities for the 2014 FIFA World Cup and the 2016 Olympics. In both cases, public hearings were held to discuss the impacts of these mega-events on host cities, but key decisions—such as the relocation of communities and the prioritization of investments in tourism and commercial infrastructure—had already been made. The affected communities, especially those forcibly removed, experienced the disillusionment of seeing their concerns marginalized or ignored. This recurring pattern of exclusion and disillusionment not only weakens trust in institutions but also results in political alienation, a concept developed by Marx (2015). Alienation occurs when citizens disconnect from political processes, feeling they have no real control or

influence over the decisions that shape their lives. In manipulated participatory processes, this alienation is exacerbated by the perception that citizens are merely being used to legitimize decisions already established by elites, with no genuine intention of including their voices in a meaningful way. The repetition of this cycle of frustrated participation reinforces a sense of powerlessness and distances citizens from the public sphere.

The idea of "participation as a facade," described by Gramsci (1999), helps explain how disillusionment materializes. According to Gramsci, elites maintain their power not only through coercion but also through the passive consent of the masses, who accept power structures as natural. In participatory processes, the democratic facade serves to legitimize the hegemony of elites, while the interests of the majority are systematically ignored. Thus, rather than being a space for transformation, citizen participation becomes a hegemonic tool in which the appearance of inclusion masks the perpetuation of inequalities.

The disillusionment generated by this symbolic participation has profound consequences for democracy. Young (2002) warns that when participatory processes fail to deliver concrete results, civic engagement weakens, and political apathy increases. This creates a vicious cycle in which democratic participation is restricted to elites and privileged groups, while the majority of the population, disillusioned, withdraws from decision-making spheres. The weakening of citizen participation poses a direct threat to participatory democracy, as it undermines the legitimacy of democratic institutions and perpetuates a system where decisions are made without meaningful involvement from civil society.

In response to this scenario, it is urgent that participatory processes be restructured to ensure genuine and effective citizen participation. To achieve this, it is essential to grant citizens an active voice from the conception of public policies, incorporating the demands of vulnerable populations as central elements rather than mere appendages of projects. As Mouffe (2000) argues, true democracy must embrace conflict and antagonism as essential elements of public debate. Only when participatory processes are transformed to equitably include the diverse voices of society will it be possible to restore trust in institutions and overcome the disillusionment that characterizes citizen participation in Brazil.

Nevertheless, social movements and civil organizations have resisted this exclusionary logic, demanding the full right to the city. A prominent example is the role of the Homeless Workers' Movement (MTST) in São Paulo, which has fought for the construction of affordable housing in central urban areas, challenging public policies that perpetuate socio-spatial exclusion. Another notable case is the People's Committee for the World Cup and the Olympics, which emerged as a coalition of social movements and academics to monitor, denounce, and resist the negative impacts of mega-events. These groups not only exposed forced evictions and the resulting gentrification but also presented alternative proposals that prioritized inclusion and social justice.

In an international context, the experience of Participatory Budgeting in Porto Alegre is frequently cited as an example of citizen participation that granted local communities an active voice, directly influencing public investment priorities. Although this practice has

faced challenges over time, it has demonstrated the transformative potential of participatory processes when structured to equitably include the various segments of society.

Between conformation and transformation

Democratic participation in urban planning processes in Brazil, as discussed, is often marked by dichotomies that restrict its transformative potential. On the one hand, there is the promise of inclusion and democratization, but on the other, participatory practices often reinforce conformation and maintain structural inequalities. Habermas (1997) argues that ideal democratic participation should involve rational and inclusive deliberation. However, in practice, the absence of fair and equitable conditions results in symbolic participation that merely legitimizes decisions predetermined by elites.

Harvey (2012) and Habermas (1997) emphasize that urban planning, under the capitalist logic, predominantly serves dominant economic interests, limiting the transformative potential of participatory processes. The materiality of urban space reflects these inequalities, where conformation prevails over transformation. Thus, a deeper critical reflection on the real role of citizen participation is necessary, especially regarding its use to challenge rather than reinforce existing power structures.

Overcoming these dichotomies requires structural changes in democratic participation processes. As Santos (2006) argues, it is crucial to develop new models of participatory democracy that are genuinely inclusive and

transformative. These models should focus on addressing the needs of marginalized and underrepresented populations, ensuring that their voices are effectively incorporated and valued in decision-making processes.

To contextualize these proposals, it is essential to revisit examples of both positive and negative initiatives in Brazil and worldwide, contrasting systemic failures with experiences that illustrate the transformative potential of citizen participation. This approach not only helps justify final proposals but also demonstrates how they can be practically and critically implemented.

Proposals to overcome dichotomies

The following proposals aim to address the dichotomies between conformation and transformation in democratic processes, highlighting the need for practices that promote inclusion, equity, and effective citizen participation. In a context marked by socioeconomic inequalities and institutional challenges, these initiatives seek to enhance the democratic structure, ensuring that public decisions reflect the diverse demands of society.

Through approaches such as decentralization, civic education, equity assurance, monitoring and evaluation tools, and the incorporation of conflict and plurality, this set of proposals aims to strengthen participation mechanisms, making them more accessible, transparent, and transformative. Each of these dimensions will be explored based on practical experiences and theoretical reflections, providing a critical and well-founded framework for building a more inclusive and sustainable democracy.

Decentralization and direct participation

The decentralization of decision-making processes is an essential strategy for promoting citizen inclusion and ensuring that different social groups have direct influence over public decisions. A pioneering and emblematic example of this practice is the Participatory Budgeting of Porto Alegre, implemented in 1989 during the administration of the Workers' Party (PT). This innovative model allowed citizens to actively participate in defining priorities for the allocation of public resources, particularly in areas such as infrastructure, health, and education. Regional and thematic assemblies brought together residents, community leaders, and local representatives to discuss and elect priority demands, which were consolidated by a municipal council and integrated into the city's annual budget.

In its early years, Participatory Budgeting was widely recognized as a transformative experience that promoted social justice, redistributed resources to historically marginalized areas, and strengthened transparency in public processes (Abers, 1998; Fedozzi, 1998; Santos, 1998). This model gained international attention and was cited as an example of deliberative and redistributive democracy. However, challenges began to emerge over time. Factors such as reduced financial resources due to economic crises and the interference of local political interests compromised the autonomy of community councils, limiting the model's initial potential (Fedozzi, 2007; Marquetti, Schonerwald da Silva, and Campbell, 2012).

From an international perspective, Participatory Budgeting NYC, launched in 2011, offers a contemporary example of

decentralization linked to social inclusion. The project enabled residents to decide how to invest part of the municipal budget in local projects such as improvements in schools, parks, and public transportation. To ensure equity in participation, innovative strategies were adopted, including translating documents into multiple languages, providing free transportation to meetings, and holding events in widely accessible locations. Additionally, outreach campaigns were targeted at engaging vulnerable communities, such as immigrants and people with low literacy levels, promoting diversity in deliberative processes (Lerner, 2014).

These examples illustrate how decentralization can be an effective tool for democratization, but they also highlight that its success depends on complementary strategies. In Porto Alegre, the initial model was transformative but faced structural challenges that limited its long-term sustainability. In New York, the use of inclusive strategies enhanced the effectiveness and equity of the process. Both cases demonstrate that decentralization is only effective when accompanied by institutional mechanisms that ensure accessibility, transparency, and the implementation of decisions made.

Therefore, decentralization requires more than just the deconcentration of power. It is necessary to implement policies that promote the inclusion of vulnerable communities and protect participatory processes from external influences. Thus, initiatives such as the Participatory Budgeting of Porto Alegre and Participatory Budgeting NYC provide important lessons for building a more equitable and efficient participatory democracy.

Civic education and access to information

The lack of access to information represents a significant barrier to effective citizen participation, especially in contexts of socioeconomic inequality. The Decidim Barcelona platform, created in 2016 by the Barcelona City Council, is an innovative example of how to overcome this limitation by integrating digital citizen participation tools with community engagement strategies (Decidim Barcelona, 2016). This initiative allowed citizens to access detailed information on urban plans, including infrastructure projects, mobility policies, and sustainability strategies, while also directly influencing decisions through public consultations and digital voting. To broaden its reach, the city government carried out outreach campaigns across various media and adopted strategies to include vulnerable sectors, such as translating materials into multiple languages and simplifying the language of technical documents.

However, despite these advances, digital tools face limitations, as they can exclude populations without reliable internet access or with low levels of digital literacy. In Barcelona, this challenge led to the need for complementary initiatives, such as in-person meetings and technology training workshops, to ensure that all voices were heard. This approach highlights the importance of combining technological solutions with in-person efforts to reduce barriers to participation.

In Brazil, social movements such as the Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST, Homeless Workers' Movement) are significant examples of how popular education and community organization can empower

marginalized populations to claim their rights. Founded in 1997, MTST operates in various Brazilian states, focusing on the fight for dignified housing and the occupation of idle urban land (Santos & Goulart, 2016). The movement uses political education strategies, such as community assemblies, courses on social rights, and public mobilizations, to educate and raise awareness among communities about their role in decision-making processes.

Furthermore, MTST combines local actions with institutional advocacy. Movement leaders frequently participate in public hearings and negotiations with municipal and state authorities to push for public policies that benefit occupied communities. This activism demonstrates that popular mobilization, combined with institutional action, is essential to driving structural changes in the right to housing.

The MTST experience shows that overcoming barriers to access to information requires coordinated efforts that combine inclusive technologies with grassroots practices. While digital tools expand access to citizen participation, they must be complemented by local initiatives that include vulnerable populations. In both global and local contexts, it is crucial to adopt an integrated approach that promotes equity in participation, ensuring that all sectors of society have the tools and knowledge necessary to influence decisions that impact their lives.

Equity in democratic participation

Equity in democratic participation requires conditions that enable the effective involvement of all social groups, especially the most

vulnerable. In Brazil, the People's Committee for the World Cup and Olympics, created in 2010, played a fundamental role in monitoring the social and urban impacts of the 2014 FIFA World Cup and the 2016 Olympics. Composed of social organizations, academics, unions, and directly affected communities, the committee operated in various host cities, including Rio de Janeiro, São Paulo, and Porto Alegre, documenting the consequences of urban interventions, forced evictions, and social exclusions linked to these mega-events (Ancop, 2014; People's Committee for the World Cup and Olympics, 2015).

In Rio de Janeiro, urban evictions were among the most significant impacts of these events. According to the People's Committee for the World Cup and Olympics (2015), approximately 77,000 people were displaced in the city between 2009 and 2015, often under questionable justifications such as environmental risks or urban planning requirements. A striking example was Vila Autódromo, a community near the Olympic Park that faced intense pressure and evictions. With support from universities and human rights organizations, residents developed the Vila Autódromo Popular Plan, proving that it was possible to urbanize the area without displacing its residents. Despite this, municipal authorities prioritized the interests of construction companies and corporate sponsors, ignoring the community's proposed alternatives (ibid.).

The public hearings organized to discuss the evictions and construction projects related to the mega-events were marked by structural limitations. According to the committee's report (2015), these consultations often took place at inconvenient times and in hard-

-to-reach locations, restricting the effective participation of affected communities. This lack of accessibility and transparency reinforced pre-existing inequalities and hindered dialogue between authorities and directly impacted residents.

Beyond national denunciations, the committee brought cases of human rights violations to international organizations such as the United Nations (UN), emphasizing that mega-events intensified socio-spatial inequalities and denied the right to the city to displaced populations (Ancop, 2014). These urban interventions, characterized by the removal of entire communities from highly valued areas, prioritized private economic interests over vulnerable populations.

The actions of the People's Committee for the World Cup and Olympics demonstrate the importance of resistance initiatives and advocacy to confront exclusionary practices. However, structural challenges remain significant. This experience highlights the urgent need to create more inclusive, transparent, and accessible participatory mechanisms from the early stages of planning, especially for projects that directly impact vulnerable communities.

Monitoring and evaluation tools

Transparency and accountability are fundamental to ensuring that participatory processes are not captured by elitist interests. A relevant example is the Budget Participatif de Paris, implemented in 2014 by the Paris

City Council. Developed as an initiative of the Department of Citizen Participation, the platform is a digital tool that allows citizens to monitor the implementation of projects chosen through popular voting in real time (Budget Participatif Paris, 2014). These projects include improvements to public spaces, sustainability initiatives, and investments in community infrastructure, funded by up to 5% of the city's annual budget.

In addition to providing detailed reports and constant updates on project progress, the platform fosters engagement by allowing citizens to suggest ideas and actively participate in deliberations. To increase accessibility, the system is integrated with outreach campaigns and in-person neighborhood meetings, expanding the initiative's reach to include populations less familiar with digital tools. This approach combines digital technologies with in-person participation to ensure greater diversity in the deliberative process.

However, it is essential to recognize that transparency alone does not resolve structural inequalities. While the platform has successfully increased trust in democratic processes, the lack of robust mechanisms for reviewing and incorporating the demands of the most vulnerable communities still limits its transformative impact. The Paris experience underscores the importance of combining transparency with inclusive deliberative strategies that ensure the voices of the most affected communities are effectively integrated into decision-making and public policies.

Incorporating conflict and plurality

Mouffe (2000) argues that conflict is essential to democracy, as it exposes structural tensions and encourages transformative debates. Democracy should be a space for productive confrontation, where different perspectives collide, generating inclusive solutions. An example of this approach is the World Social Forums (WSF), initiated in Porto Alegre in 2001, which challenged neoliberalism and proposed alternatives based on social justice and sustainability (World Social Forum, 2001). Bringing together thousands of participants from 117 countries, the WSFs connected social movements, non-governmental organizations (NGOs), and community leaders in discussions on issues such as housing, environmental justice, and economic exclusion.

Although innovative, the WSFs faced challenges in including marginalized communities, which often lacked the resources to participate fully. Despite this, the forums demonstrated that conflict, when well-managed, can strengthen democracy by integrating diverse voices and fostering the construction of collective solutions. Incorporating conflict and plurality into participatory processes is essential to transforming democracy into a dynamic and inclusive space capable of addressing the complexities of structural inequalities.

Reflective analysis of the proposals

These examples demonstrate that proposals for reforming participatory processes are not mere theoretical abstractions but concrete responses to problems identified both in Brazil and in international contexts. The creation of community councils, for example, is not an isolated idea but is inspired by decentralized models that have yielded positive results, such as the Participatory Budgeting in Porto Alegre, implemented in 1989, and Participatory Budgeting NYC, launched in 2011. In Porto Alegre, regional and thematic assemblies gave voice to marginalized communities, promoting the allocation of resources to historically neglected areas, while in New York, strategies such as document translation, free transportation, and meetings in accessible locations enhanced inclusion and diversity in decision-making processes.

Similarly, civic education and access to information are essential components for strengthening democratic participation. Initiatives like Decidim Barcelona, launched in 2016, illustrate how technological tools combined with outreach campaigns can facilitate access to information and enable citizens to influence urban planning directly. However, these examples also highlight the importance of combining digital solutions with

in-person actions to ensure that vulnerable populations, such as those without internet access, are adequately included.

Overcoming the dichotomies that permeate democratic participation processes requires not only institutional reforms but also a strengthened commitment to plurality, social justice, and the redistribution of power. As Gramsci (1999) emphasizes, building a counter-hegemony is essential to challenging dominant narratives and reconfiguring power structures that perpetuate inequalities. Plurality, in this sense, should not only be tolerated but actively encouraged, allowing different voices and perspectives to contribute to fairer and more inclusive decisions.

To make this a reality, a combination of institutional efforts and social mobilization is fundamental. Reforms that include decentralizing power, expanding access to information, and creating deliberative spaces for the confrontation of ideas are essential steps. Only through this articulation will it be possible to transform citizen participation into an effective instrument of social change, ensuring that it moves beyond a symbolic mechanism and becomes a transformative practice that promotes social justice, equity, and true democratization of urban space.

Final considerations

This study reveals the profound complexity and contradictions of democratic participation in Brazilian urban planning. Although legal frameworks such as the 1988 Federal Constitution (Brasil, 1988) and the City Statute (Brasil, 2001) represent significant advancements in the institutionalization of citizen participation, practice reveals a reality marked by exclusion and the manipulation of participatory processes. These mechanisms, often promoted as instruments of inclusion, actually function as tools to legitimize decisions already aligned with the interests of economic and political elites, perpetuating socio-spatial inequalities and fostering disillusionment among vulnerable populations.

The analyzed cases, such as the Porto Maravilha Project (2010) and the Minha Casa Minha Vida Program (2009), illustrate how potentially transformative policies have often been co-opted by real estate speculation and capital accumulation dynamics. This capture not only displaces low-income populations but also reinforces the cycle of social exclusion, shifting the social function of the city in favor of private profit. In this sense, neoliberal urbanism

emerges as a central agent in shaping urban spaces that neglect the demands and rights of the most vulnerable populations.

On the other hand, international and national experiences such as Participatory Budgeting in Porto Alegre (1989) and Participatory Budgeting NYC (2011) demonstrate that decentralizing decision-making processes and strengthening equity can have significant impacts on the redistribution of power and resources. However, even these practices face critical challenges, such as the risk of political co-optation and the difficulty of ensuring the financial and institutional sustainability of participatory mechanisms. This context highlights the need to build models that not only decentralize power but also ensure accessibility, transparency, and the effective implementation of decisions.

The study also points out that, despite the rhetoric of inclusion, participatory processes often marginalize the most vulnerable populations, revealing the exclusionary nature of formal democracy in its current configuration. As Chantal Mouffe (2000) suggests, incorporating antagonism as an inherent part of democracy may be a path toward transforming participatory spaces into true arenas of dispute and social transformation. This implies recognizing that

the plurality of interests and the management of conflict are essential for building fairer and more inclusive cities.

Beyond the proposals for decentralization and civic education, this work emphasizes the importance of strengthening social mobilization and constructing a counter-hegemony, as argued by Antonio Gramsci (1999). Only through the articulation between social movements, urban planning professionals, and public institutions will it be possible to confront hegemonic structures that perpetuate inequalities and consolidate a democratic participation model that effectively redistributes power and promotes social justice.

It is concluded that transforming democratic participation into a real instrument of social change requires not only institutional reforms but also an ethical and political commitment to inclusion, equity, and plurality. Without critically addressing the hegemonic dynamics that shape urban spaces, participatory processes will continue to reinforce existing inequalities, perpetuating the exclusion of vulnerable populations. Only through profound structural changes will it be possible to guarantee the right to the city as a collective right capable of reflecting the interests and aspirations of society as a whole.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-4577-4651>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
jeane.godoy@univag.edu.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-7109-8717>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
sandra.benini@univag.edu.br

[III] <https://orcid.org/0000-0003-4139-6366>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
angelo.palmisano@univag.edu.br

Referências

- ABERS, R. N. (1998). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*. Chicago, v. 26, n. 4, pp. 511-537. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329298026004004>. Acesso em: 15 jan 2025.
- ANCOP – Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (2014). *Dossiê megaeventos e violações de direitos humanos*. Disponível em: https://comitepopulario.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/11/ancop_dossie2014_web.pdf. Acesso em: 15 jan 2025.
- BOURDIEU, P. (1986). “The forms of capital”. In: RICHARDSON, J. (org.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York, Greenwood, pp. 241-258. Disponível em: <https://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm>. Acesso em: 4 set 2024.
- _____. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo, Papirus.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, Senado Federal.
- _____. (2001). Lei n. 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. Brasília/DF, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 jan 2025.
- BUDGET PARTICIPATIF PARIS (2014). *Budget Participatif: une initiative citoyenne*. Disponível em: <https://le14participe.paris/>. Acesso em: 15 jan 2025.
- COLEMAN, J. S. (1998). *Social capital in the creation of human capital*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2780243>. Acesso em: 12 jan 2025.

- COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS (2015). *Megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2016/03/dossiecomiterio2015.pdf>. Acesso em: 15 jan 2025.
- DECIDIM BARCELONA (2016). *Decidim: platform for citizen participation*. Disponível em: <https://decidim.barcelona>. Acesso em: 15 jan 2025.
- DEWEY, J. (1927). *The public and its problems*. Athens, Swallow Press.
- FEDOZZI, L. (1998). Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee>. Acesso em: 15 jan 2025.
- _____. (2007). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL (2001). *Fórum Social Mundial 2001: Porto Alegre, um espaço para a construção de alternativas*. Disponível em: <https://www.fsm.org.br/>. Acesso em: 15 jan 2025.
- FREIRE, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GRAMSCI, A. (1999). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- GRET, M.; SINTOMER, Y. (2005). *The Porto Alegre experiment: learning lessons for better democracy*. London, Zed Books.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HARVEY, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*. Londres, v. 53, pp. 23-40.
- _____. (2012). O direito à cidade. *Lutas Sociais*. São Paulo, n. 29, pp. 73-89.
- HOLSTON, J. (2009). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton, Princeton University Press.
- JACOBS, J. (1961). *The death and life of great american cities*. Nova York, Random House.
- LEFEBVRE, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris, Anthropos.
- LERNER, J. (2014). *Making democracy fun: how game design can empower citizens and transform politics*. Cambridge, MIT Press.
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MARQUETTI, A.; SCHONERWALD DA SILVA, C. H.; CAMPBELL, A. (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics*. Chicago, v. 44, n. 1, pp. 62-81.
- MARX, K. (2015). *Cadernos de Paris & Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844*. São Paulo, Expressão Popular.
- MOUFFE, C. (2000). *The democratic paradox*. Londres, Verso.
- PUTNAM, R. D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton/NJ, Princeton University Press.
- ROLNIK, R. (2017). *Territórios em conflito: São Paulo, espaço, história e política*. São Paulo, Três Estrelas.
- SANTOS, B. de S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*. Chicago, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- _____. (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo, Cortez.

SANTOS, M. (2007). *A natureza do espaço*. São Paulo, Edusp.

SANTOS, P. H. A. dos; GOULART, D. C. (2016). Formação no Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: uma análise de seu projeto político. *Lutas Sociais*. São Paulo, v. 20, n. 37, pp. 142-154.

SIISIÄINEN, M. (2000). Two concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam. In: INTERNATIONAL SOCIETY FOR THIRD-SECTOR RESEARCH (ISTR). Conference Papers, Dublin, Irlanda.

YOUNG, I. M. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Allan Leon Casemiro da Silva, email: allanleon@gmail.com

Received: September 6, 2024

Approved: January 7, 2025

Dicotomias na participação democrática: conformação e desilusão no planejamento urbano brasileiro

Dichotomies in democratic participation: conformation and disillusionment in Brazilian urban planning

Jeane Aparecida Rombi de GODOY [I]
Sandra Medina BENINI [II]
Angelo PALMISANO [III]

Resumo

Este estudo analisa as contradições da participação democrática no planejamento urbano brasileiro, examinando a distância entre o discurso de inclusão e as práticas que perpetuam desigualdades socioespaciais. O objetivo é investigar os limites dos processos participativos e propor alternativas para transformá-los em ferramentas de justiça social. Com método dedutivo e abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, a pesquisa utilizou revisão bibliográfica e análise de dados secundários de estudos acadêmicos, documentos oficiais e legislações. Foram analisados casos como o Projeto Porto Maravilha, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Conclui-se que a transformação exige descentralização efetiva, equidade nos processos e engajamento cívico, essenciais para garantir o direito à cidade e promover justiça social.

Palavras-chave: participação democrática; planejamento urbano; desigualdade socioespacial.

Abstract

This study analyzes the contradictions of democratic participation in Brazilian urban planning, examining the gap between the discourse of inclusion and practices that perpetuate socio-spatial inequalities. The objective is to investigate the limitations of participatory processes and propose alternatives to transform them into tools for social justice. Using a deductive method and a qualitative, exploratory, and descriptive approach, the study employed a literature review and secondary data analysis from academic studies, official documents, and legislation. Cases such as the Porto Maravilha Project, the Minha Casa Minha Vida Program, and the Participatory Budget of Porto Alegre were analyzed. The study concludes that transformation requires effective decentralization, equity in processes, and civic engagement, which are essential for ensuring the right to the city and promoting social justice.

Keywords: democratic participation; urban planning; socio-spatial inequality.



Introdução

A participação democrática no planejamento urbano brasileiro é frequentemente destacada como um dos pilares para a promoção de inclusão social e justiça espacial. Contudo, na prática, observa-se uma profunda dissonância entre o ideal democrático e os processos participativos, que, em muitos casos, reforçam desigualdades socioespaciais em vez de mitigá-las. Este estudo investiga as dicotomias presentes entre a promessa de inclusão e a prática de exclusão nos processos participativos, analisando como esses mecanismos são moldados por dinâmicas de poder que privilegiam interesses econômicos e políticos dominantes.

A relevância da pesquisa está em sua contribuição para o debate sobre a participação cidadã no Brasil, evidenciando como ela tem sido utilizada tanto como ferramenta de legitimação de práticas elitistas quanto como potencial catalisador de transformação social. O estudo busca oferecer subsídios teóricos e práticos para a reformulação de mecanismos participativos, considerando a urgência de promover cidades mais inclusivas e democráticas. Essa temática se justifica diante da persistente exclusão socioespacial que caracteriza o planejamento urbano brasileiro e da necessidade de entender os fatores que limitam a eficácia dos processos participativos para informar políticas públicas mais equitativas.

O objetivo central deste estudo é analisar as limitações e potencialidades da participação democrática no planejamento urbano, destacando as contradições entre o discurso de inclusão e a prática excludente e investigando alternativas para superar essas dicotomias. O trabalho ancora-se em um recorte teórico-conceitual que articula

perspectivas como o direito à cidade, a crítica à hegemonia e as dinâmicas do capital social. O arcabouço teórico é fundamentado em autores como Jürgen Habermas, David Harvey, Pierre Bourdieu e Boaventura de Sousa Santos, entre outros, cujas contribuições permitem uma análise crítica e contextualizada dos casos estudados.

Metodologicamente, o estudo adota um método dedutivo, com abordagem exploratória e descritiva quanto aos fins e abordagem qualitativa quanto aos meios utilizados. O procedimento de coleta de dados é baseado em uma revisão bibliográfica abrangente, que possibilitou o mapeamento do estado da arte recente e a análise de textos clássicos relevantes à temática abordada. Foram analisados dados secundários provenientes de fontes relacionadas ao planejamento urbano e aos processos de participação cidadã, abrangendo estudos acadêmicos, documentos oficiais e legislações pertinentes que sustentam as análises realizadas. Para a análise de dados, empregou-se a hermenêutica como abordagem interpretativa, conectando os fundamentos teóricos às evidências empíricas, permitindo uma análise crítica das dinâmicas observadas nos processos participativos.

O rigor metodológico está presente em todas as etapas do estudo, com destaque para a triangulação entre os dados coletados, a revisão teórica e a análise interpretativa. O uso da hermenêutica permitiu uma leitura aprofundada das práticas participativas, iluminando as contradições entre os princípios democráticos e os resultados observados na realidade urbana brasileira. Essa metodologia possibilitou uma análise crítica dos casos selecionados, como o Projeto Porto Maravilha e o Programa Minha Casa Minha Vida, e a articulação com

experiências internacionais, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre e o *Participatory Budgeting NYC*.

O texto está estruturado em cinco seções principais. Após esta introdução, a segunda seção aborda a retórica da participação democrática no Brasil, explorando as contradições entre o discurso de inclusão e as práticas excludentes em políticas públicas emblemáticas. A terceira seção analisa a materialidade da conformação, destacando como essas dinâmicas se manifestam concretamente no espaço urbano e nas práticas de gentrificação. A quarta seção discute os impactos da desilusão gerados pelos processos participativos simbólicos, examinando suas consequências para a democracia e o engajamento cívico. A quinta seção apresenta propostas para superar as dicotomias entre conformação e transformação, inspirando-se em modelos bem-sucedidos de participação cidadã no Brasil e no exterior. Por fim, a conclusão sintetiza os principais resultados, identifica limitações do estudo, sugere caminhos para futuras pesquisas e aponta direções para políticas públicas mais inclusivas.

Com essa abordagem, o estudo busca contribuir para a reflexão crítica sobre a participação democrática no Brasil, fornecendo subsídios teóricos e práticos que possam colaborar com a formulação de políticas públicas e a estruturação de processos participativos mais justos e equitativos.

A retórica da democracia participativa brasileira

A participação democrática no Brasil, especialmente no planejamento urbano, ainda que respaldada por avanços legislativos,

como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e o Estatuto da Cidade regulado pela Lei n. 10.257/2001 (Brasil, 2001), ainda enfrenta desafios significativos. Esses marcos legais consolidaram o direito à cidade e formalizaram a função social da propriedade, exigindo a participação cidadã na elaboração dos Planos Diretores. No entanto, apesar desse arcabouço institucional, a prática demonstra uma dissociação evidente entre os mecanismos legais e a exclusão social que continua a marcar as cidades brasileiras. Embora tais dispositivos legais tenham o potencial para democratizar o planejamento urbano, eles frequentemente falham em garantir uma participação cidadã efetiva, restringindo-se muitas vezes a procedimentos formais que pouco alteram as dinâmicas de poder locais.

Para compreender a complexidade desse contexto, é fundamental recorrer a uma base teórica consistente. O conceito de “direito à cidade”, formulado por Lefebvre (1968), não se limita apenas ao acesso ao espaço urbano, mas envolve uma luta coletiva pelo controle dos processos de produção do espaço. Harvey (2008) reforça essa ideia, argumentando que o direito à cidade é essencialmente um direito coletivo que exige a reorganização das relações sociais, políticas e econômicas que moldam o ambiente urbano. No Brasil, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) buscou institucionalizar esse direito, contudo a realidade prática é marcada por barreiras estruturais que dificultam sua implementação. As políticas voltadas à democratização do uso do solo e à promoção da inclusão encontram resistência nas estruturas de poder, que continuam a privilegiar o capital imobiliário.

A participação popular, prevista nos Planos Diretores e em audiências públicas, muitas vezes se reduz a um ritual formal, sem

influenciar de fato as decisões. Como observa Maricato (2011), esses processos são frequentemente capturados por elites econômicas e políticas que moldam o discurso e dominam a agenda urbana, resultando em um urbanismo neoliberal que favorece o mercado imobiliário em detrimento dos interesses coletivos. Isso exemplifica o que Bourdieu (1996) denomina “reprodução das estruturas de poder”, onde a inclusão formal atua como fachada, ocultando a perpetuação das desigualdades socioespaciais.

Exemplos empíricos como o Projeto Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, destacam essas dinâmicas. Iniciado em 2010, o Porto Maravilha teve como objetivo revitalizar a área portuária degradada da cidade, transformando-a em um espaço turístico e cultural, além de atrair investimentos imobiliários. Os atores envolvidos incluíram a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), grandes construtoras e investidores privados. A participação cidadã foi prevista por meio de audiências públicas, mas essas consultas foram amplamente criticadas por ocorrerem em horários e formatos que limitavam o acesso de moradores locais, especialmente comunidades de baixa renda. Na prática, a gentrificação resultante do projeto levou ao deslocamento de populações vulneráveis, reforçando padrões de exclusão social e territorial.

Outro exemplo é o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009 como uma política habitacional destinada a ampliar o acesso à moradia para famílias de baixa renda. Embora tenha alcançado números expressivos de unidades habitacionais entregues, o MCMV foi alvo de críticas por priorizar áreas periféricas e mal conectadas à infraestrutura urbana, distanciando os beneficiários de serviços

essenciais e de oportunidades de emprego. A participação das comunidades na definição das localizações e das características dos empreendimentos foi praticamente inexistente, o que resultou em soluções habitacionais que perpetuam a segregação socioespacial. Esse processo reflete como a ausência de mecanismos efetivos de participação cidadã pode comprometer os resultados de políticas públicas supostamente inclusivas.

Esses casos dialogam com processos participativos globais que enfrentam desafios semelhantes. Por exemplo, em Barcelona, o modelo de planejamento participativo é frequentemente elogiado, mas também enfrenta críticas por ser capturado por elites locais. Essa comparação ressalta a importância de entender as particularidades dos exemplos brasileiros, onde a interseção entre desigualdades sociais históricas e a persistência de estruturas de poder patrimonialistas limita significativamente o impacto das iniciativas participativas.

Essas dinâmicas evidenciam que a participação cidadã no Brasil, em muitos casos, limita-se a um discurso que legitima processos já estabelecidos pelas elites econômicas e políticas. Holston (2009) observa que a cidadania urbana no Brasil é marcada por contradições, uma vez que os direitos formais garantidos pela legislação, como o direito à participação, não se traduzem em acessibilidade real, especialmente para as populações marginalizadas. Na prática, grupos vulneráveis, como moradores de baixa renda e minorias étnicas, são frequentemente excluídos dos processos decisórios, e essa exclusão é agravada em contextos de gentrificação e remoções forçadas. Esses fenômenos evidenciam que, longe de promoverem uma participação inclusiva, os mecanismos

institucionais falham em assegurar a efetiva distribuição dos direitos urbanos, reforçando desigualdades e perpetuando a injustiça social.

Além disso, a retórica da participação democrática frequentemente serve para legitimar processos de especulação imobiliária e de privatização de espaços públicos. Rolnik (2017) observa que, embora o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) tenha avançado no reconhecimento do direito à cidade, sua implementação é marcada por assimetrias de poder. Projetos de revitalização urbana em cidades como São Paulo, como o programa Nova Luz, exemplificam essas dinâmicas. O Nova Luz, anunciado em 2005 para requalificar a região central da cidade, teve como objetivo atrair investimentos e modernizar a área degradada. Contudo, a ausência de diálogo efetivo com os moradores e a priorização de interesses imobiliários levaram à forte oposição de movimentos sociais, que denunciaram o risco de remoções e de gentrificação. Embora o projeto tenha sido eventualmente suspenso, ele ilustra como a falta de participação genuína pode inviabilizar iniciativas de revitalização urbana.

Apesar dessas limitações, em algumas cidades, movimentos sociais e organizações civis têm resistido a essa lógica excludente, reivindicando o direito à cidade em sua plenitude. Santos (2006) ressalta que a luta pelo espaço urbano no Brasil é, em última análise, uma luta pela democratização das próprias cidades, o que implica enfrentar as relações de poder que moldam a produção e o uso do solo. A crítica à participação democrática no País vai além de denunciar a captura dos processos participativos, ela também aponta a urgência de reconstruir esses mecanismos para que sejam verdadeiramente inclusivos e capazes de promover uma redistribuição equitativa de poder e recursos.

Nesse contexto, a participação democrática, em sua forma atual, falha em concretizar o potencial transformador que deveria ter. A captura por elites e a exclusão de populações mais vulneráveis tornam evidente a necessidade de reformulação profunda desses processos. O desafio, como propõe Harvey (2008), é reconceituar o direito à cidade como uma luta coletiva pela transformação das relações de poder que estruturam o espaço urbano. Isso implica uma reestruturação radical dos mecanismos de participação, de modo que se tornem não apenas formalmente inclusivos, mas efetivamente democráticos, capazes de garantir justiça social e equidade no planejamento urbano.

Desconstrução do discurso de participação democrática

A teoria deliberativa de Habermas (1997) propõe que, em condições ideais, a comunicação racional deveria fomentar uma esfera pública inclusiva, onde todos os cidadãos pudessem participar do processo deliberativo de maneira equitativa. Contudo, essa realidade raramente se concretiza em sociedades marcadas por profundas desigualdades, como no caso brasileiro. A estrutura da comunicação pública no País é distorcida por assimetrias de poder que favorecem elites políticas e empresariais, transformando a participação popular em um espaço de legitimação, em vez de transformação. Na prática, os processos participativos dão a aparência de democracia, mas frequentemente servem para consolidar a hegemonia dos grupos privilegiados.

O discurso sobre a participação democrática, amplamente difundido, muitas vezes oculta o fato de que os cidadãos mais vulneráveis são sistematicamente marginalizados dos

processos decisórios. Harvey (2012) ressalta que o capitalismo molda as cidades de acordo com os interesses da acumulação de capital, e a participação cidadã, em vez de atuar como um instrumento de contestação, é frequentemente instrumentalizada para legitimar projetos urbanos previamente desenhados para servirem a esses interesses. No Brasil, esse fenômeno pode ser observado em projetos de requalificação urbana para os quais os moradores de periferias são consultados, mas suas contribuições não alteram substancialmente os direcionamentos do projeto. A participação, nesse caso, confere uma legitimidade superficial ao processo, sem gerar mudanças significativas para os grupos excluídos.

Bourdieu (1986) oferece uma importante contribuição para entender como o poder simbólico opera dentro desses processos. Seu conceito de *habitus* ajuda a explicar como os cidadãos internalizam as estruturas de desigualdade, aceitando a sua posição subalterna como algo natural. Nas consultas públicas e fóruns participativos no Brasil, muitos cidadãos participam com a percepção de que têm um direito, mas sem a expectativa de que suas vozes realmente influenciem as decisões. Assim, a presença do cidadão reforça sua própria subalternidade, já que o controle sobre as decisões permanece nas mãos de grupos que detêm maior capital social e cultural.

Além disso, Freire (1987) critica o que chama de "participação bancária", na qual os cidadãos são meros receptores passivos de informações impostas pelas elites, sem oportunidade real de contribuir criticamente para o processo. Freire (1987) defende uma participação crítica e emancipatória, em que os cidadãos

não apenas respondam a uma agenda predefinida, mas cocriem o processo de tomada de decisões, especialmente no contexto urbano. Contudo, no Brasil, essa forma emancipatória de participação é frequentemente ignorada. Mesmo quando são convidados a participar, os cidadãos acabam prisioneiros de uma lógica de submissão ao poder estabelecido, reforçando um ciclo de marginalização.

Santos (2006) acrescenta uma crítica importante ao argumentar que os processos democráticos participativos no Sul Global, incluindo o Brasil, operam sob modelos importados do Norte Global, que não reconhecem as realidades locais e as necessidades das populações marginalizadas. O ideal de participação democrática é muitas vezes restrito àqueles que já possuem recursos econômicos e políticos. As elites conseguem mobilizar a retórica da inclusão para manterem seus privilégios, enquanto a população marginalizada se desilude pela falta de resultados concretos. Essa exclusão, disfarçada de inclusão, perpetua as desigualdades, transformando a participação cidadã em uma prática simbólica que, na realidade, preserva as estruturas de poder existentes.

Portanto, a desconstrução do discurso de participação democrática no Brasil revela como as promessas de inclusão frequentemente escondem dinâmicas de exclusão. Embora a retórica seja de empoderamento popular, o controle dos processos participativos continua nas mãos das elites. Essa dinâmica não apenas marginaliza as populações vulneráveis, mas também enfraquece o potencial transformador da participação cidadã, reforçando a hegemonia política e econômica que sustenta as desigualdades sociais e espaciais no País.

Inclusão simulada: retórica da democracia brasileira

O discurso em torno da participação democrática no Brasil frequentemente se apresenta como uma promessa de inclusão e empoderamento dos cidadãos, especialmente no que diz respeito às políticas de planejamento urbano. No entanto, uma análise crítica revela que, em muitas iniciativas, essa inclusão é mais ilusória do que real. A participação cidadã, em vez de desafiar as estruturas de poder, frequentemente reforça hierarquias sociais e econômicas, limitando o acesso e a influência de grupos marginalizados, enquanto favorece aqueles que já detêm capital social e político. Essa dinâmica de exclusão disfarçada de inclusão é particularmente evidente nos processos participativos ligados ao planejamento urbano, em que os resultados, na prática, refletem os interesses das elites.

Para compreender essa exclusão, é fundamental recorrer ao conceito de "capital social" formulado por Bourdieu (1986), referente às redes de relações e ao acesso a recursos sociais e políticos que permitem que certos grupos exerçam maior influência nos processos de decisão. Nos processos participativos implementados no País, como consultas públicas e audiências municipais, os indivíduos e grupos com maior capital social – tipicamente membros das classes média e alta, acadêmicos e empresários – tendem a dominar o debate e a moldar os resultados. Esses grupos possuem acesso a informações privilegiadas, maior familiaridade com a linguagem técnica e uma capacidade mais eficaz de organizar suas demandas. Em contraste, as vozes de indivíduos e comunidades marginalizadas, especialmente

nas periferias urbanas, são frequentemente silenciadas ou minimizadas, acentuando as desigualdades sociais e econômicas existentes.

Um exemplo claro dessa dinâmica pode ser observado em projetos de revitalização urbana em grandes cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro. Embora as audiências públicas sejam tecnicamente abertas à população, elas frequentemente ocorrem em horários e locais que dificultam o acesso de trabalhadores de baixa renda, que possuem jornadas extenuantes e menor flexibilidade para conseguirem participar. Além disso, a linguagem técnica dos projetos muitas vezes torna esses processos incompreensíveis para grande parte da população, impedindo que comunidades menos favorecidas participem plenamente. Nesses casos, a exclusão é disfarçada de inclusão: a oportunidade de participar existe formalmente, mas as condições práticas favorecem aqueles que já possuem recursos e privilégios.

Essa dinâmica de exclusão estrutural reflete o conceito de "injustiça estrutural", discutido por Young (2002), que argumenta que os processos participativos podem ser injustos quando os recursos necessários para uma participação significativa são distribuídos de maneira desigual. Fatores como educação, tempo, dinheiro e capital político são determinantes para a capacidade de influenciar as decisões. No Brasil, essas disparidades são especialmente evidentes nos fóruns de planejamento urbano, onde as comunidades mais pobres e marginalizadas raramente conseguem articular suas demandas de forma a desafiar os interesses dominantes. O resultado é um processo participativo que, longe de promover a justiça social, acaba reforçando as hierarquias sociais e espaciais preexistentes.

A exclusão disfarçada de inclusão também está profundamente relacionada às redes sociais locais e às interações entre indivíduos. Jacobs (1961) enfatiza que o capital social é construído por meio de relações cotidianas e redes de vizinhança que promovem confiança e cooperação. No entanto, essas relações são frequentemente desmanteladas em projetos de revitalização que deslocam comunidades e interrompem essas conexões, destruindo o “tecido social” necessário para a participação significativa. Em contraste com essa perspectiva otimista, Putnam (1993) alerta que o declínio do capital social – evidenciado pela perda de redes voluntárias e pela fragmentação comunitária – compromete a capacidade de as comunidades resistirem a processos de exclusão e gentrificação.

Em muitos casos, os processos participativos servem para validar decisões que já foram tomadas nos bastidores, favorecendo a especulação imobiliária e a privatização de espaços públicos. As práticas de gentrificação, frequentemente associadas a projetos de revitalização urbana, são um exemplo notório dessa exclusão disfarçada de inclusão. Embora esses projetos sejam frequentemente vendidos como iniciativas que promovem inclusão social e melhoria da qualidade de vida, na prática, eles resultam no deslocamento de moradores de baixa renda para as periferias urbanas, forçando-os a sair de suas comunidades em nome do “desenvolvimento” urbano. Como afirma Harvey (2012), a produção do espaço urbano, em vez de ser um processo democrático e inclusivo, é guiada pelos interesses do capital, e

a participação cidadã é utilizada apenas como uma ferramenta para legitimar esse processo de exploração.

A exclusão disfarçada de inclusão também está intrinsecamente ligada ao conceito de “hegemonia” desenvolvido por Gramsci (1999). O autor argumenta que as elites mantêm seu poder não apenas por meio da coerção, mas também pelo consentimento ativo ou passivo das classes subalternas, que aceitam as estruturas de poder existentes como naturais ou inevitáveis. No Brasil, a retórica da participação democrática muitas vezes funciona como um mecanismo hegemônico: as elites utilizam o discurso da inclusão para legitimar suas ações, enquanto preservam seus próprios interesses. Dessa forma, a exclusão não se revela de maneira explícita, mas se manifesta por meio de uma participação simbólica em que as classes populares são convidadas a participar de processos que não alteram substancialmente as relações de poder.

Nesse cenário, a exclusão disfarçada de inclusão perpetua as desigualdades sociais e espaciais ao manter os processos participativos sob o controle de grupos privilegiados. A participação democrática, nesses casos, torna-se uma mera formalidade, servindo para validar as decisões das elites políticas e econômicas, enquanto a verdadeira redistribuição de poder e recursos é constantemente impedida. O desafio para superar essa dinâmica exige, portanto, uma reformulação profunda dos mecanismos de participação, de modo a garantir que eles sejam verdadeiramente inclusivos e promovam a justiça social.

A materialidade da conformação

A promessa de transformação social por meio da participação popular se esvai diante da realidade dos processos participativos no contexto urbano brasileiro. Em vez de desafiar as estruturas de poder, a participação cidadã frequentemente as reforça, resultando em uma materialidade da conformação. Projetos de planejamento urbano, muitas vezes, trazem em sua essência o favorecimento de interesses econômicos e políticos dominantes, relegando as populações mais vulneráveis à margem dos processos decisórios. Esse fenômeno não se limita à teoria, mas se reflete de maneira concreta no espaço urbano, perpetuando desigualdades e gerando desilusão entre aqueles que deveriam ser protagonistas da mudança.

Um exemplo notável de como a conformação se manifesta está no Projeto Cais do Porto, em Recife, Pernambuco. Iniciado em 2008 como parte de um plano de revitalização da área portuária, o projeto foi promovido como uma iniciativa destinada a modernizar a infraestrutura local, estimular o turismo e transformar a região em um polo cultural e de entretenimento. Entre os objetivos declarados estavam a requalificação do espaço urbano degradado e a valorização patrimonial da área. Contudo, a execução revelou a predominância dos interesses do capital privado sobre as demandas das comunidades locais.

Os principais atores envolvidos incluíram a administração municipal, grandes empreendedores imobiliários e organizações ligadas ao setor de turismo. A participação popular foi prevista por meio de consultas públicas e audiências, mas, na prática, essas iniciativas

foram marcadas por acessibilidade limitada e linguagem excessivamente técnica, o que dificultou a compreensão e o engajamento de moradores de baixa renda. Apesar de formalmente abertas, essas consultas funcionaram mais como rituais de validação do projeto do que como espaços reais de influência cidadã.

As disputas em torno do Cais do Porto se concentraram no uso do solo e na redistribuição dos benefícios gerados pelo projeto. Enquanto investidores imobiliários buscavam maximizar seus lucros com a construção de condomínios de luxo e espaços comerciais, comunidades locais reivindicavam moradias acessíveis e preservação de seu direito ao lugar. A desproporcionalidade de poder entre os grupos resultou na remoção de moradores tradicionais para regiões periféricas sem infraestrutura adequada, perpetuando desigualdades socioeconômicas.

Na prática, os resultados do projeto refletiram os interesses das elites econômicas. O espaço requalificado foi transformado em um atrativo turístico, mas à custa da exclusão das comunidades locais. Isso contrasta com exemplos como o Projeto Comuna 13, em Medellín, Colômbia, onde iniciativas participativas genuínas integraram moradores em todas as fases do processo, resultando em melhorias urbanas inclusivas.

Embora esse processo se repita em muitas cidades brasileiras, ele também apresenta nuances locais que o tornam particularmente revelador das limitações estruturais dos processos participativos. No caso do Cais do Porto, o deslocamento de comunidades tradicionais destacou a fragilidade das redes locais de capital social, que não foram capazes de resistir às dinâmicas impostas pelo capital imobiliário. Essa situação contrasta, por exemplo, com

experiências em Medellín, onde iniciativas urbanas que integraram comunidades locais nos processos decisórios geraram resultados mais inclusivos. Esses exemplos revelam que, quando as redes comunitárias são fortalecidas e incorporadas efetivamente ao planejamento, é possível mitigar os impactos negativos da urbanização neoliberal.

A contextualização desses exemplos concretos deixa claro que a conformação está diretamente relacionada à manipulação dos processos participativos pelas elites econômicas e políticas. Bourdieu (1986) nos ajuda a compreender esse fenômeno ao introduzir o conceito de “capital social e cultural”, que permite que certos grupos controlem o debate público. Aqueles que possuem mais capital social e cultural – empresários, investidores e atores políticos – conseguem dominar as discussões e impor seus interesses sobre os mais vulneráveis. O resultado é a perpetuação de desigualdades no espaço urbano, onde áreas revalorizadas atendem aos interesses de uma minoria privilegiada, enquanto as necessidades das classes populares são sistematicamente ignoradas.

Coleman (1998) amplia essa discussão ao enfatizar que o capital social é composto por normas, confiança e redes que facilitam a ação coletiva. Contudo, ele também adverte sobre os riscos de que tais redes sejam instrumentalizadas por grupos com mais acesso a recursos econômicos e políticos, resultando na exclusão de outros segmentos. Nos processos participativos urbanos, essas dinâmicas se refletem na captura de decisões por grupos organizados que possuem maior “peso” político, enquanto as comunidades marginalizadas enfrentam barreiras estruturais que limitam sua participação efetiva.

Siisiäinen (2000), ao comparar as visões de capital social de Bourdieu e de Putnam, destaca que, enquanto Bourdieu analisa as relações de poder e desigualdade associadas ao capital social, Putnam o enxerga como um recurso comunitário capaz de promover o bem coletivo. Essa tensão teórica permite refletir sobre como o capital social pode ser tanto um instrumento de dominação quanto uma possibilidade de emancipação. No contexto brasileiro, observa-se que, em geral, a instrumentalização do capital social privilegia os grupos hegemônicos, enquanto as populações vulneráveis encontram dificuldade em transformar suas redes em instrumentos de pressão política efetiva.

A teoria crítica de Habermas (1997) também se aplica à análise desses processos, pois demonstra como o espaço público, longe de ser neutro, é influenciado pelas relações de poder que moldam as interações sociais e políticas. Quando os cidadãos menos favorecidos são convidados a participar de processos que, na realidade, não alteram o curso das decisões já tomadas, o espaço resultante reflete a hegemonia das elites. Esse fenômeno pode ser observado de forma clara nos casos mencionados, em que as consultas públicas foram realizadas, mas suas contribuições foram ignoradas ou desvalorizadas, perpetuando uma cidade segmentada e injusta.

Em conclusão, a materialidade da conformação no contexto do planejamento urbano brasileiro não apenas reforça as hierarquias sociais e espaciais, mas também se torna visível na organização física das cidades. Os projetos de revitalização que favorecem o capital privado em detrimento das comunidades locais materializam as desigualdades, consolidando a

conformação das populações marginalizadas. Superar essa dinâmica exige não apenas reformar os processos participativos, mas também compreender como o capital social pode ser redistribuído e reconfigurado para promover uma verdadeira democratização do espaço urbano.

A desilusão na participação cidadã

Embora a participação cidadã seja frequentemente exaltada como um mecanismo essencial para a democracia, proporciona aos cidadãos a oportunidade de influenciar decisões políticas e urbanas que afetam suas vidas. Contudo, na prática, muitos desses processos resultam em desilusão, à medida que as demandas dos cidadãos são ignoradas ou minimizadas. A desilusão se instala quando os processos participativos são manipulados para legitimar decisões já tomadas pelas elites políticas e econômicas, gerando um ciclo de desconfiança nas instituições democráticas e de alienação entre os cidadãos. O problema se agrava quando as expectativas criadas pela retórica da inclusão não são atendidas, reforçando a percepção de que a participação cidadã é ineficaz e meramente simbólica.

Um exemplo claro dessa dinâmica pode ser encontrado nos projetos de grandes eventos, como a preparação das cidades brasileiras para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Em ambos os casos, audiências públicas foram realizadas para discutir os impactos desses megaeventos nas cidades-sede, mas as decisões centrais – como a realocação de comunidades e a priorização de investimentos

em infraestrutura turística e comercial – já haviam sido tomadas. As comunidades afetadas, especialmente aquelas que foram removidas à força, experimentaram a desilusão de ver suas preocupações sendo marginalizadas ou ignoradas. Esse fenômeno reflete o que Harvey (2012) descreve como a utilização da participação cidadã para pacificar críticas e legitimar um processo de urbanização capitalista que visa à acumulação de capital, e não à inclusão social.

No entanto, movimentos sociais e organizações civis têm resistido a essa lógica excludente, reivindicando o direito à cidade em sua plenitude. Um exemplo emblemático é a atuação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em São Paulo, que tem lutado pela construção de moradias populares em áreas urbanas centrais, contestando políticas públicas que perpetuam a exclusão socioespacial. Outro caso notável é o do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, que emergiu como uma coalizão de movimentos sociais e acadêmicos para monitorar, denunciar e resistir aos impactos negativos dos megaeventos. Esses grupos não apenas expuseram as remoções forçadas e a gentrificação resultante, mas também apresentaram propostas alternativas que priorizavam a inclusão e a justiça social.

Em um contexto internacional, a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre é frequentemente citada como um exemplo de participação cidadã que deu voz ativa às comunidades locais, influenciando diretamente as prioridades de investimento público. Embora essa prática tenha enfrentado desafios ao longo do tempo, ela demonstrou o potencial transformador de processos participativos quando estruturados para incluir de maneira equitativa, os diversos segmentos da sociedade.

Esse padrão recorrente de exclusão e desilusão não apenas enfraquece a confiança nas instituições, mas também resulta na alienação política, conceito desenvolvido por Marx (2015). A alienação ocorre quando os cidadãos se desconectam dos processos políticos, sentindo que não têm controle ou influência real sobre as decisões que moldam suas vidas. Nos processos participativos manipulados, essa alienação é agravada pela percepção de que os cidadãos estão sendo usados apenas para legitimar decisões já estabelecidas pelas elites, sem nenhuma intenção de incluir suas vozes de maneira significativa. A repetição desse ciclo de participação frustrada reforça um sentimento de impotência e distancia os cidadãos da esfera pública.

A ideia de “participação como fachada” descrita Gramsci (1999) ajuda a entender como a desilusão se materializa. Segundo o autor, as elites mantêm seu poder não apenas pela coerção, mas também pelo consentimento passivo das massas, que aceitam as estruturas de poder como naturais. No caso dos processos participativos, a fachada democrática serve para legitimar a hegemonia das elites, enquanto os interesses da maioria são sistematicamente ignorados. Assim, a participação cidadã, em vez de ser um espaço de transformação, torna-se uma ferramenta hegemônica, na qual a aparência de inclusão oculta a perpetuação das desigualdades.

A desilusão gerada por essa participação simbólica tem consequências profundas para a democracia. Young (2002) alerta que, quando os processos participativos falham em proporcionar resultados concretos, há um enfraquecimento do engajamento cívico e um aumento da apatia política. Isso cria um ciclo vicioso em que a participação democrática se restringe às

elites e aos grupos mais privilegiados, enquanto a maioria da população, desiludida, afasta-se das esferas decisórias. O enfraquecimento da participação cidadã representa ameaça direta à democracia participativa, pois mina a legitimidade das instituições democráticas e perpetua um sistema em que as decisões são tomadas sem o envolvimento significativo da sociedade civil.

Em resposta a esse cenário, é urgente que os processos participativos sejam reestruturados para garantir uma participação cidadã genuína e eficaz. Para tanto, é fundamental garantir voz ativa aos cidadãos desde a concepção das políticas públicas, incorporando as demandas das populações vulneráveis como elementos centrais, e não como apêndices de projetos. É essencial, como defende Mouffe (2000), que a verdadeira democracia abrace o conflito e o antagonismo como elementos essenciais do debate público. Somente quando os processos participativos forem transformados para incluir, de maneira equitativa, as diversas vozes da sociedade será possível restaurar a confiança nas instituições e superar a desilusão que marca a participação cidadã no Brasil.

Entre conformação e transformação

A participação democrática nos processos de planejamento urbano no Brasil, como discutido, é muitas vezes marcada por dicotomias que restringem seu potencial transformador. Por um lado, há a promessa de inclusão e democratização, mas, por outro, as práticas participativas muitas vezes reforçam a conformação e mantêm as desigualdades estruturais. Habermas

(1997) aponta que a participação democrática ideal deveria envolver deliberação racional e inclusiva. No entanto, na prática, a ausência de condições justas e igualitárias resulta em uma participação simbólica que apenas legitima decisões predeterminadas pelas elites.

Harvey (2012) e Habermas (1997) reforçam que o planejamento urbano, sob a lógica capitalista, atende predominantemente aos interesses econômicos dominantes, limitando o potencial transformador dos processos participativos. A materialidade do espaço urbano reflete essas desigualdades, onde a conformação prevalece sobre a transformação. Assim, é necessária uma reflexão crítica mais profunda sobre o papel real da participação cidadã, especialmente no que se refere ao seu uso para desafiar, em vez de reforçar, as estruturas de poder vigentes.

Superar essas dicotomias requer mudança estrutural nos processos de participação democrática. Como Santos (2006) argumenta, é importante desenvolver novos modelos de democracia participativa que sejam verdadeiramente inclusivos e transformadores. Esses modelos devem focar em atender as necessidades das populações marginalizadas e sub-representadas, assegurando que suas vozes sejam efetivamente incorporadas e valorizadas nos processos decisórios.

Para contextualizar essas propostas, é essencial revisar exemplos de iniciativas positivas e negativas no Brasil e no mundo, contrapondo as falhas sistêmicas com experiências que ilustram o potencial transformador da participação cidadã. Essa abordagem permite não apenas justificar as propostas finais, mas também demonstrar como elas podem ser implementadas de forma prática e crítica.

Propostas para superar dicotomias

As propostas apresentadas a seguir têm como objetivo enfrentar as dicotomias entre conformação e transformação nos processos democráticos, destacando a necessidade de práticas que promovam inclusão, equidade e participação cidadã efetiva. Em um contexto marcado por desigualdades socioeconômicas e desafios institucionais, essas iniciativas buscam aprimorar a estrutura democrática, assegurando que as decisões públicas reflitam as demandas da sociedade em sua diversidade.

Por meio de abordagens como descentralização, educação cívica, garantia de equidade, ferramentas de monitoramento e avaliação, além da incorporação de conflito e pluralidade, o conjunto de propostas pretende fortalecer os mecanismos de participação, tornando-os mais acessíveis, transparentes e transformadores. Cada uma dessas dimensões será explorada com base em experiências práticas e reflexões teóricas, oferecendo um panorama crítico e fundamentado para a construção de uma democracia mais inclusiva e sustentável.

Descentralização e participação direta

A descentralização dos processos decisórios é uma estratégia essencial para promover a inclusão cidadã e garantir que diferentes grupos sociais tenham influência direta nas decisões públicas. Um exemplo pioneiro e emblemático dessa prática é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, implementado em 1989 durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse modelo inovador proporcionou aos cidadãos a oportunidade de participar ativamente na definição de prioridades para a alocação

de recursos públicos, especialmente em áreas como infraestrutura, saúde e educação. As assembleias regionais e temáticas reuniam moradores, lideranças comunitárias e representantes locais para discutir e eleger demandas prioritárias, que eram consolidadas por um conselho municipal e integradas ao orçamento anual da cidade.

Nos primeiros anos, o Orçamento Participativo foi amplamente reconhecido como uma experiência transformadora que promoveu justiça social, redistribuiu recursos para áreas historicamente marginalizadas e fortaleceu a transparência nos processos públicos (Abers, 1998; Fedozzi, 1998; Santos, 1998). Esse modelo atraiu atenção internacional e foi apontado como um exemplo de democracia deliberativa e redistributiva. Contudo, desafios começaram a surgir ao longo do tempo. Fatores como a redução de recursos financeiros devido a crises econômicas e a interferência de interesses políticos locais comprometeram a autonomia dos conselhos comunitários, limitando o potencial inicial do modelo (Fedozzi, 2007; Marquetti, Schonerwald da Silva e Campbell, 2012).

Em uma perspectiva internacional, o *Participatory Budgeting NYC* (Nova York), iniciado em 2011, oferece um exemplo contemporâneo de descentralização associada à inclusão social. O projeto permitiu que os moradores decidissem como investir parte do orçamento municipal em projetos locais como melhorias em escolas, parques e transporte público. Para garantir equidade na participação, foram adotadas estratégias inovadoras, incluindo tradução de documentos para diversas línguas, transporte gratuito para reuniões e realização de encontros em locais amplamente acessíveis. Além disso, campanhas de divulgação foram direcionadas para envolver comunidades

vulneráveis, como imigrantes e pessoas de baixa escolaridade, promovendo diversidade nos processos deliberativos (Lerner, 2014).

Esses exemplos ilustram como a descentralização pode ser uma ferramenta eficaz de democratização, mas também destacam que seu sucesso depende de estratégias complementares. Em Porto Alegre, o modelo inicial foi transformador, mas enfrentou dificuldades estruturais que limitaram sua sustentabilidade a longo prazo. Em Nova York, o uso de estratégias inclusivas ampliou a eficácia e a equidade do processo. Ambos os casos mostram que a descentralização só é efetiva quando acompanhada de mecanismos institucionais que garantam acessibilidade, transparência e a implementação das decisões tomadas.

Portanto, a descentralização exige mais do que apenas a desconcentração do poder. É necessário implementar políticas que promovam a inclusão de comunidades vulneráveis e proteger os processos participativos de capturas externas. Assim, iniciativas como o Orçamento Participativo de Porto Alegre e o *Participatory Budgeting NYC* fornecem importantes lições para a construção de uma democracia participativa mais equitativa e eficiente.

Educação cívica e acesso à informação

A falta de acesso à informação representa uma barreira significativa para a participação cidadã efetiva, especialmente em contextos de desigualdade socioeconômica. A plataforma Decidim Barcelona, criada em 2016 pela Prefeitura de Barcelona, é um exemplo inovador de como superar essa limitação ao integrar ferramentas digitais de participação cidadã com estratégias de engajamento comunitário (Decidim Barcelona, 2016). A iniciativa

permitiu que os cidadãos acessassem informações detalhadas sobre planos urbanos, como projetos de infraestrutura, políticas de mobilidade e sustentabilidade, e também influenciassem diretamente as decisões por meio de consultas públicas e votações digitais. Para aumentar o alcance, a prefeitura realizou campanhas de divulgação em diversas mídias e adotou estratégias para incluir setores vulneráveis, como traduzir os materiais para vários idiomas e simplificar a linguagem dos documentos técnicos.

No entanto, mesmo com esses avanços, as ferramentas digitais enfrentam limitações, pois podem excluir populações sem acesso confiável à Internet ou com baixo nível de letramento digital. Em Barcelona, isso gerou a necessidade de iniciativas complementares, como reuniões presenciais e oficinas de capacitação tecnológica, para garantir que todas as vozes fossem ouvidas. Essa abordagem ressalta a importância de combinar soluções tecnológicas com esforços presenciais para reduzir barreiras de acesso à participação.

No Brasil, movimentos sociais como o MTST são exemplos significativos de como a educação popular e a organização comunitária podem empoderar populações marginalizadas a reivindicar seus direitos. Fundado em 1997, o MTST atua em diversos estados brasileiros, com foco na luta por moradia digna e na ocupação de terrenos urbanos ociosos (Santos e Goulart, 2016). O movimento utiliza estratégias de formação política, como assembleias comunitárias, cursos sobre direitos sociais e mobilizações públicas, para educar e conscientizar as comunidades sobre seu papel nos processos decisórios.

Além disso, o MTST combina ações locais com articulações institucionais. Lideranças do movimento frequentemente participam de audiências públicas e negociações com autoridades municipais e estaduais para pressionar por políticas públicas que beneficiem as comunidades ocupadas. Essa atuação demonstra que a mobilização popular, aliada à ação institucional, é essencial para promover transformações estruturais no direito à moradia.

A experiência do MTST evidencia que superar as barreiras de acesso à informação requer esforços coordenados que combinem tecnologias inclusivas com práticas de base. Embora ferramentas digitais ampliem o acesso à participação cidadã, elas precisam ser complementadas por iniciativas locais que incluam as populações vulneráveis. Tanto em contextos globais quanto locais, é importante adotar uma abordagem integrada que promova a equidade na participação, garantindo que todos os setores da sociedade tenham as ferramentas e o conhecimento necessários para influenciar decisões que impactam suas vidas.

Equidade nas condições de participação democrática

A equidade na participação democrática exige condições que possibilitem o envolvimento efetivo de todos os grupos sociais, especialmente dos mais vulneráveis. No Brasil, o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, criado em 2010, desempenhou um papel fundamental no monitoramento dos impactos sociais e urbanos relacionados à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016. Composto por organizações sociais, acadêmicos, sindicatos e

comunidades diretamente afetadas, o comitê atuou em várias cidades-sede, como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, documentando as consequências de intervenções urbanas, remoções forçadas e exclusões sociais ligadas aos megaeventos (Ancop, 2014; Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, 2015).

No Rio de Janeiro, as remoções urbanas representaram um dos maiores impactos desses eventos. Segundo o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas (2015), cerca de 77 mil pessoas foram deslocadas na cidade entre 2009 e 2015, muitas vezes sob justificativas questionáveis, como riscos ambientais ou exigências urbanísticas. Um caso emblemático foi o da Vila Autódromo, comunidade próxima ao Parque Olímpico, que enfrentou fortes pressões e remoções. Com apoio de universidades e organizações de direitos humanos, os moradores elaboraram o Plano Popular da Vila Autódromo, demonstrando ser possível urbanizar a área sem deslocamentos. Apesar disso, as autoridades municipais priorizaram interesses de empreiteiras e patrocinadores, ignorando as alternativas propostas pela comunidade (ibid.).

As audiências públicas organizadas para tratar das remoções e das obras relacionadas aos megaeventos foram marcadas por limitações estruturais. Segundo o dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas (2015), essas consultas frequentemente ocorreram em horários inadequados e locais de difícil acesso, restringindo a participação efetiva das comunidades afetadas. Essa falta de acessibilidade e de transparência reforçou desigualdades preexistentes e dificultou o diálogo entre as autoridades e os moradores diretamente impactados.

Além das denúncias nacionais, o comitê levou os casos de violações de direitos

humanos a organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), enfatizando que os megaeventos intensificaram desigualdades socioespaciais e negaram o direito à cidade às populações removidas (Ancop, 2014). Essas intervenções urbanas, marcadas pela remoção de comunidades inteiras de áreas valorizadas, priorizaram interesses econômicos privados em detrimento das populações vulneráveis.

A atuação do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas demonstra a importância de iniciativas de resistência e articulação para enfrentar práticas excludentes. No entanto, os desafios estruturais permanecem significativos. A experiência evidencia a necessidade urgente de criar mecanismos participativos mais inclusivos, transparentes e acessíveis desde as etapas iniciais do planejamento, especialmente em projetos que impactam diretamente em comunidades vulneráveis.

Ferramentas de monitoramento e avaliação

A transparência e a *accountability* são fundamentais para garantir que os processos participativos não sejam capturados por interesses elitistas. Um exemplo relevante é a plataforma *Budget Participatif* de Paris, implantada em 2014 pela Prefeitura de Paris. Desenvolvida como uma iniciativa do Departamento de Participação Cidadã, a plataforma é uma ferramenta digital que permite aos cidadãos acompanhar em tempo real a implementação de projetos escolhidos por meio de votação popular (*Budget Participatif* Paris, 2014). Esses projetos incluem melhorias em espaços públicos, ações de sustentabilidade e investimentos em infraestrutura comunitária, sendo financiados por até 5% do orçamento anual da cidade.

Além de disponibilizar relatórios detalhados e atualizações constantes sobre o progresso dos projetos, a plataforma promove o engajamento ao permitir que os cidadãos sugiram ideias e participem ativamente das deliberações. Para aumentar a acessibilidade, o sistema é integrado a campanhas de divulgação e a encontros presenciais organizados nos bairros, ampliando o alcance da iniciativa para incluir populações menos familiarizadas com ferramentas digitais. Essa abordagem combina tecnologias digitais e participação presencial para garantir maior diversidade no processo deliberativo.

No entanto, é importante reconhecer que a transparência, por si só, não resolve as desigualdades estruturais. Embora a plataforma tenha obtido sucesso ao aumentar a confiança nos processos democráticos, a falta de mecanismos robustos de revisão e incorporação das demandas das comunidades mais vulneráveis ainda limita seu impacto transformador. A experiência de Paris destaca a importância de combinar transparência com estratégias deliberativas inclusivas, que assegurem que as vozes das comunidades mais afetadas sejam efetivamente integradas às decisões e às políticas públicas.

Incorporação de conflito e pluralidade

Mouffe (2000) argumenta que o conflito é essencial para a democracia, pois expõe tensões estruturais e incentiva debates transformadores. A democracia deve ser um espaço de confronto produtivo em que diferentes perspectivas se colidem, gerando soluções inclusivas. Um exemplo dessa abordagem são os Fóruns Sociais Mundiais (FSM), iniciados em Porto Alegre em 2001, que questionaram o

neoliberalismo e propuseram alternativas baseadas na justiça social e na sustentabilidade (Fórum Social Mundial, 2001). Reunindo milhares de participantes de 117 países, os FSMs conectaram movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e lideranças comunitárias em debates sobre temas como moradia, justiça ambiental e exclusão econômica.

Embora inovadores, os FSMs enfrentaram desafios como a inclusão de comunidades marginalizadas, que muitas vezes careciam de recursos para participar plenamente. Apesar disso, os Fóruns demonstraram que o conflito, quando bem gerido, pode impulsionar a democracia ao integrar vozes diversas e estimular a construção de soluções coletivas. Incorporar conflito e pluralidade nos processos participativos é essencial para transformar a democracia em um espaço dinâmico e inclusivo, capaz de responder às complexidades das desigualdades estruturais.

Análise reflexiva sobre as propostas

Esses exemplos demonstram que as propostas para reformar os processos participativos não são meras abstrações teóricas, mas respostas concretas a problemas identificados tanto no Brasil quanto em contextos internacionais. A criação de conselhos comunitários, por exemplo, não é uma ideia isolada, mas sim inspirada em modelos descentralizados que geraram resultados positivos, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, implementado em 1989, e o *Participatory Budgeting NYC*, iniciado em 2011. Em Porto Alegre, as assembleias regionais e temáticas deram voz às comunidades marginalizadas, promovendo a alocação de recursos para áreas historicamente

negligenciadas, enquanto em Nova York, estratégias como tradução de documentos, transporte gratuito e reuniões em locais acessíveis ampliaram a inclusão e a diversidade nos processos decisórios.

Da mesma forma, a educação cívica e o acesso à informação são componentes essenciais para o fortalecimento da participação democrática. Iniciativas como o Decidim Barcelona, lançada em 2016, ilustram como ferramentas tecnológicas combinadas com campanhas de engajamento podem facilitar o acesso às informações e permitir que os cidadãos influenciem diretamente o planejamento urbano. No entanto, esses exemplos também destacam a importância de combinar soluções digitais com ações presenciais para garantir que populações vulneráveis, como aquelas sem acesso à Internet, sejam devidamente incluídas.

Superar as dicotomias que permeiam os processos de participação democrática exige não apenas reformas institucionais, mas também o fortalecimento de compromissos com a pluralidade, a justiça social e a redistribuição de poder. Como Gramsci (1999) enfatiza, a construção de uma contra-hegemonia é essencial para desafiar as narrativas dominantes e reconfigurar as estruturas de poder que perpetuam desigualdades. A pluralidade, nesse sentido, não deve ser apenas tolerada, mas ativamente encorajada, permitindo que diferentes vozes e perspectivas contribuam para decisões mais justas e inclusivas.

Para que isso se concretize, é fundamental uma combinação de esforços institucionais e mobilização social. Reformas que incluam a descentralização do poder, a ampliação do acesso à informação e a criação de espaços deliberativos para o confronto de ideias são

passos essenciais. Somente com essa articulação será possível transformar a participação cidadã em um instrumento efetivo de mudança social, garantindo que ela deixe de ser um mecanismo simbólico e se torne uma prática transformadora que promova justiça social, equidade e uma verdadeira democratização do espaço urbano.

Considerações finais

Este estudo revela a profunda complexidade e contradições da participação democrática no planejamento urbano brasileiro. Embora os marcos legais, como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), representem avanços significativos na institucionalização da participação cidadã, a prática revela uma realidade marcada pela exclusão e pela manipulação dos processos participativos. Esses mecanismos, muitas vezes promovidos como instrumentos de inclusão, operam, na realidade, como ferramentas para legitimar decisões já previamente alinhadas aos interesses de elites econômicas e políticas, perpetuando as desigualdades socioespaciais e alimentando a desilusão das populações vulneráveis.

Os casos analisados, como o Projeto Porto Maravilha (2010) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009), ilustram que políticas potencialmente transformadoras têm sido frequentemente capturadas por dinâmicas de especulação imobiliária e lógicas de acumulação de capital. Essa captura não apenas desloca populações de baixa renda, mas também reforça o ciclo de exclusão social, deslocando

a função social da cidade em favor do lucro privado. O urbanismo neoliberal, nesse sentido, emerge como um agente central na configuração de espaços urbanos que negligenciam as demandas e os direitos das populações mais vulneráveis.

Apesar dessas limitações, experiências internacionais e nacionais como o Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989) e o *Participatory Budgeting NYC* (2011) demonstram que a descentralização dos processos decisórios e o fortalecimento da equidade podem gerar impactos significativos na redistribuição de poder e recursos. No entanto, mesmo essas práticas enfrentam desafios críticos, como o risco de captura política e a dificuldade em garantir a sustentabilidade financeira e institucional dos mecanismos participativos. Esse contexto evidencia a necessidade de construir modelos que não apenas descentralizem o poder, mas também garantam acessibilidade, transparência e a implementação efetiva das decisões tomadas.

O estudo também aponta que, apesar da retórica sobre inclusão, os processos participativos frequentemente marginalizam as populações mais vulneráveis, revelando o caráter excludente da democracia formal em sua configuração atual. Como sugere Mouffe (2000), incorporar o antagonismo como parte inerente da democracia pode ser um caminho para transformar os espaços participativos em

verdadeiras arenas de disputa e transformação social. Isso implica o reconhecimento de que a pluralidade de interesses e a gestão do conflito são essenciais para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

Para além das propostas de descentralização e educação cívica, este trabalho sublinha a importância de fortalecer a mobilização social e a criação de uma contra-hegemonia, conforme argumentado por Gramsci (1999). Apenas com a articulação entre movimentos sociais, profissionais do planejamento urbano e instituições públicas será possível confrontar as estruturas hegemônicas que perpetuam as desigualdades e consolidar um modelo de participação democrática que efetivamente redistribua poder e promova justiça social.

Conclui-se que transformar a participação democrática em um instrumento real de mudança social requer não apenas reformas institucionais, mas também o compromisso ético e político com a inclusão, a equidade e a pluralidade. Sem enfrentar de forma crítica as dinâmicas hegemônicas que estruturam os espaços urbanos, os processos participativos continuarão a reforçar as desigualdades existentes, perpetuando a exclusão das populações mais vulneráveis. Somente com mudanças estruturais profundas será possível garantir o direito à cidade como um direito coletivo, capaz de refletir os interesses e as aspirações da sociedade como um todo.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-4577-4651>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
jeane.godoy@univag.edu.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-7109-8717>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
sandra.benini@univag.edu.br

[III] <https://orcid.org/0000-0003-4139-6366>

Centro Universitário de Várzea Grande, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Várzea Grande, MT/Brasil.
angelo.palmisano@univag.edu.br

Referências

- ABERS, R. N. (1998). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*. Chicago, v. 26, n. 4, pp. 511-537. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329298026004004>. Acesso em: 15 jan 2025.
- ANCOP – Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (2014). *Dossiê megaeventos e violações de direitos humanos*. Disponível em: https://comitepopulario.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/11/ancop_dossie2014_web.pdf. Acesso em: 15 jan 2025.
- BOURDIEU, P. (1986). “The forms of capital”. In: RICHARDSON, J. (org.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York, Greenwood, pp. 241-258. Disponível em: <https://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm>. Acesso em: 4 set 2024.
- _____. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo, Papirus.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, Senado Federal.
- _____. (2001). Lei n. 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. Brasília/DF, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 jan 2025.
- BUDGET PARTICIPATIF PARIS (2014). *Budget Participatif: une initiative citoyenne*. Disponível em: <https://le14participe.paris/>. Acesso em: 15 jan 2025.
- COLEMAN, J. S. (1998). *Social capital in the creation of human capital*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2780243>. Acesso em: 12 jan 2025.

- COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS (2015). *Megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2016/03/dossiecomiterio2015.pdf>. Acesso em: 15 jan 2025.
- DECIDIM BARCELONA (2016). *Decidim: platform for citizen participation*. Disponível em: <https://decidim.barcelona>. Acesso em: 15 jan 2025.
- DEWEY, J. (1927). *The public and its problems*. Athens, Swallow Press.
- FEDOZZI, L. (1998). Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaio FEE*. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee>. Acesso em: 15 jan 2025.
- _____. (2007). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL (2001). *Fórum Social Mundial 2001: Porto Alegre, um espaço para a construção de alternativas*. Disponível em: <https://www.fsm.org.br/>. Acesso em: 15 jan 2025.
- FREIRE, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GRAMSCI, A. (1999). *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- GRET, M.; SINTOMER, Y. (2005). *The Porto Alegre experiment: learning lessons for better democracy*. London, Zed Books.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HARVEY, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*. Londres, v. 53, pp. 23-40.
- _____. (2012). O direito à cidade. *Lutas Sociais*. São Paulo, n. 29, pp. 73-89.
- HOLSTON, J. (2009). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton, Princeton University Press.
- JACOBS, J. (1961). *The death and life of great american cities*. Nova York, Random House.
- LEFEBVRE, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris, Anthropos.
- LERNER, J. (2014). *Making democracy fun: how game design can empower citizens and transform politics*. Cambridge, MIT Press.
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MARQUETTI, A.; SCHONERWALD DA SILVA, C. H.; CAMPBELL, A. (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics*. Chicago, v. 44, n. 1, pp. 62-81.
- MARX, K. (2015). *Cadernos de Paris & Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844*. São Paulo, Expressão Popular.
- MOUFFE, C. (2000). *The democratic paradox*. Londres, Verso.
- PUTNAM, R. D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton/NJ, Princeton University Press.
- ROLNIK, R. (2017). *Territórios em conflito: São Paulo, espaço, história e política*. São Paulo, Três Estrelas.
- SANTOS, B. de S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*. Chicago, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- _____. (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo, Cortez.

SANTOS, M. (2007). *A natureza do espaço*. São Paulo, Edusp.

SANTOS, P. H. A. dos; GOULART, D. C. (2016). Formação no Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: uma análise de seu projeto político. *Lutas Sociais*. São Paulo, v. 20, n. 37, pp. 142-154.

SIISIÄINEN, M. (2000). Two concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam. In: INTERNATIONAL SOCIETY FOR THIRD-SECTOR RESEARCH (ISTR). Conference Papers, Dublin, Irlanda.

YOUNG, I. M. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.

Texto recebido em 6/set/2024

Texto aprovado em 7/jan/2025

ERRATA - <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025v27n63e6365937-pt>

No artigo “O processo de esvaziamento industrial da metrópole paulista: restrições, tendências e perspectivas”, com número de DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025-6265937-pt>, publicado no periódico Cadernos Metrópole, v. 27, n. 62, e6265937, jan/abr 2025, na página 17:

Onde se lia:

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3577-1238>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo SP/Brasil.
alexandre.abdal@fgv.br

Leia-se:

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3577-1238>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo SP/Brasil.
Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. São Paulo, SP/Brasil.
Rede Observatório das Metrópoles, núcleo SP. São Paulo. SP/Brasil.
alexandre.abdal@fgv.br

ERRATUM - <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025v27n6365937-en>

No artigo “The process of industrial decline in the São Paulo metropolis: restrictions, trends, and perspectives”, com número de DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025-6265937-en>, publicado no periódico Cadernos Metrópole, v. 27, n. 62, e6265937, jan/abr 2025, na página 17:

Onde se lia:

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3577-1238>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo SP/Brasil.
alexandre.abdal@fgv.br

Leia-se:

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3577-1238>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo SP/Brasil.
Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. São Paulo. SP/Brasil.
Rede Observatório das Metrópoles, núcleo SP. São Paulo, SP/Brasil.
alexandre.abdal@fgv.br

