

# PLANEJAMENTO CONFLITUAL E RESISTÊNCIA À PSEUDOPARTICIPAÇÃO EM PROJETOS URBANÍSTICOS: COMPARAÇÃO ENTRE CASOS DO BRASIL E DE PORTUGAL

## RESUMO

Em sociedades ditas democráticas, o nível de democracia pode ser definido por quanto a tomada de decisão é compartilhada com sua população por meio da participação popular. Embora a maior parte das democracias participativas não apresente grandes aberturas à participação na gestão e no planejamento urbano, os cidadãos desejosos de possuir mais autonomia se organizam com apoiadores em movimentos contra-hegemônicos de planejamento insurgente que desafiam as estruturas do poder e a desigualdade e injustiça para dar vez e voz às populações dominadas ou subalternas. Este artigo analisa esses conceitos aprofundados na fundamentação teórica por meio de dois casos de intervenções urbanísticas sem abertura inicial à participação, em contextos geográficos e temporais distintos. Apesar de quase uma década de distância entre eles e de serem em países distintos (Brasil e Portugal), as semelhanças são maiores do que as diferenças que poderiam existir entre os contextos, o que demonstra um problema recorrente nas sociedades capitalistas neoliberais atuais.

**Palavras-chave:** planejamento urbano; participação popular; projeto urbanístico; conflito; insurgência.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é comparar duas situações ocorridas em tempos e espaços distintos, uma no Brasil e outra em Portugal para avaliar, baseado na revisão de literatura, as posturas municipais e as reações cidadãs quanto a projetos de intervenção no espaço urbano.

Os conflitos são inerentes à interação entre pessoas e podem ser vistos como sinal de vitalidade e liberdade (Mota, 2013). Em sociedades democráticas com maior poder popular, os conflitos são resolvidos por meio dos debates, da negociação e do consenso. Entretanto, as relações desiguais de poder são também determinantes na definição do território (Souza, 2015) e, para esses casos, o consenso pode camuflar relações de poder e a definição de vencedores e perdedores (Mota, 2013). Apesar disso, não se exclui a possibilidade de ganhos de autonomia numa sociedade capitalista representativa com a adição de elementos de democracia direta (Souza, 2015).

José Otávio Santos de Almeida Braga  
Doutorando em arquitetura e urbanismo e design pela Universidade Federal do Ceará, mestre em planejamento regional e urbano pela universidade de Aveiro (UA), especialista em projeto bioclimático e sustentável pela Universidade de Fortaleza, especialista em avaliação de impactos ambientais e processos de licenciamento ambiental pelo centro universitário Senac-SP. Docente do curso de arquitetura e urbanismo da universidade Christus  
<https://orcid.org/0000-0003-2558-7461>  
zeh.ot.sab@gmail.com

Leticia Keroly Bezerra Alexandrino  
Doutoranda e mestra em psicologia ambiental, arquiteta e urbanista, docente e coordenadora do curso de arquitetura e urbanismo da universidade Christus  
<https://orcid.org/0000-0002-0716-9429>  
leticia.alexandrino@unichristus.edu.br

Tiago Bezerra de Souza  
Arquiteto e urbanista, mestre em engenharia civil e docente da universidade Christus  
<https://orcid.org/0009-0006-1576-9607>  
tiago.souza@unichristus.edu.br

Maria Cristiellen Rodrigues Ribeiro  
Arquiteta e urbanista, mestra em planejamento urbano e direito à cidade pela UFC, e pós-graduada em ciência de dados geográficos  
<https://orcid.org/0009-0001-5089-2241>  
cristiellenrodrigues@outlook.com

Autor correspondente:  
José Otávio Santos de Almeida Braga  
E-mail: [zeh.ot.sab@gmail.com](mailto:zeh.ot.sab@gmail.com)

Submetido em: 31/12/2025  
Aprovado em: 02/01/2026

Como citar este artigo:  
BRAGA, José Otávio Santos de Almeida; ALEXANDRINO, Leticia Keroly Bezerra; SOUZA, Tiago Bezerra de; RIBEIRO, Maria Cristiellen Rodrigues. Planejamento conflitual e resistência à pseudoparticipação em projetos urbanísticos: comparação entre casos do Brasil e de Portugal. *Revista Interagir*, Fortaleza, v. 24, n. 130, p. 160-163, 2026.

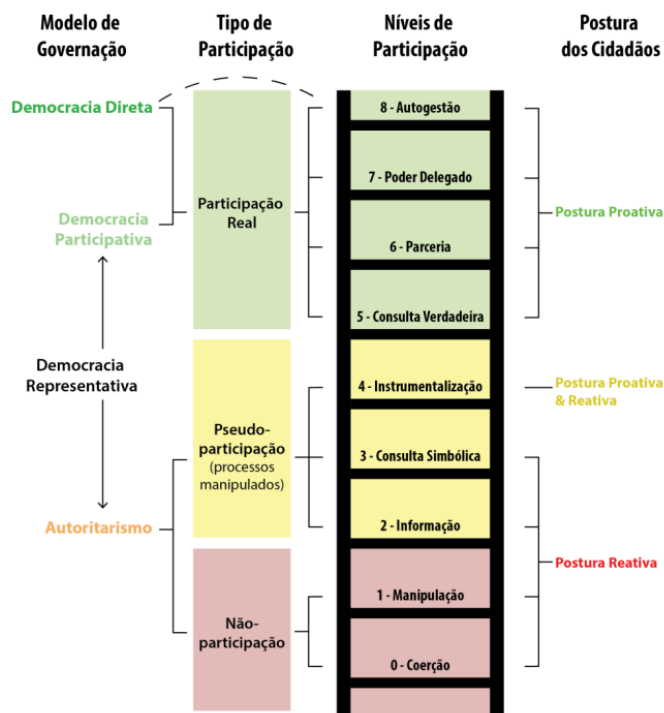
Arnstein (1969), ao elaborar sua escada de participação, definiu participação popular como um termo categórico para poder cidadão que permite aos indivíduos subalternos terem voz e serem incluídos na decisão do futuro. Braga (2018), fez sua versão da escada de participação (figura 1) e a dividiu entre níveis da participação real, pseudoparticipação e não-participação, relacionando essas categorias com os modelos de governança e a postura adotada pelos cidadãos em relação a cada um desses.

Em modelos mais conservadores, a participação fica restrita à acomodação de interesses secundários que não questionam o fundamental, enquanto que nos mais radicais a participação promove a cidadania e a inclusão ao conquistar espaços políticos (Faria; Pontes, 2016).

Embora o poder público possa promover processos realmente participativos, há quem veja a participação democrática como uma disfunção ou desperdício de energia, por a considerarem como formas de expansão de regimes neoliberais de opressão e dominação por meio da “inclusão” (Miraftab, 2009).

Ao perceber a falta de efetividade dos espaços institucionais e a falta de representação das demandas populares (Tanaka, Oliveira, Coli, 2022), os cidadãos adotam posturas reativas e entram em conflito com o poder público na busca de maior participação e autonomia (Braga, 2018), executando práticas de planejamento contra-hegemônicas (Miraftab, 2009), pois, na maioria

► Figura 1. Releitura da escada de participação em relação a modelos de governo e atitudes cidadãs.



Fonte: Braga, 2018.

dos casos, esse poder não é dado e deve ser tomado pela população (Arnstein, 1969). Nesses casos, quem planeja é a sociedade/comunidade, a partir das bases e com uso do planejamento como instrumento de luta e questionamento ao sistema (Farias; Pontes, 2016).

Os movimentos insurgentes atuam, portanto, para além do Estado e seus espaços institucionais (espaços convidados) ao perceberem esses como manipulados e estruturados para evitar a derrota do poder público (Tanaka, Oliveira, Coli, 2019). Como alternativa, podem recorrer aos espaços inventados, de contestação e pressão política, onde se fortalecem (Tanaka, Oliveira, Coli, 2019) e obtêm ganhos coletivos indiretos através do aprendizado dos participantes e da conscientização da sociedade que também

influencia as decisões posteriores do poder público (Braga, 2018).

## 2 MÉTODOS

Este trabalho foi produzido a partir da revisão de literatura indicada na disciplina de Planejamento Conflitual desenvolvida no âmbito do segundo semestre do doutorado em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará.

Para análise da teoria, foram selecionados dois casos relevantes, publicados e revisados por pares, para verificação da aplicabilidade dos conceitos abordados na fundamentação teórica.

## 3 RESULTADOS

O caso brasileiro do plano popular da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS - Cais do

Porto, na cidade de Fortaleza, ocorreu em 2019 como consequência de um projeto urbanístico chamado Aldeia da Praia que previa a remoção de dezenas de moradias na Praia do Titanzinho para construção de uma praça com estrutura para acolhimento de turistas (Pinheiro; Pequeno, 2019).

A comunidade não identificou efetividade em buscar aberturas para discussão do projeto com a municipalidade e, por isso, executaram a ação insurgente de criar um espaço inventado chamado de “Comissão Titan”, formada por moradores, docentes, pesquisadores e técnicos universitários de planejamento, que pressionou a gestão municipal (Pinheiro; Pequeno, 2019).

A Prefeitura e seus técnicos, por outro lado, atuaram de forma autoritária e intimidadora (Pinheiro; Pequeno, 2019). Entretanto, com a participação massiva dos moradores e o apoio do Ministério Público na demanda de permanência da comunidade, a prefeitura se comprometeu a modificar o projeto e, posteriormente, recuou na intenção de remoção das residências.

O caso português refere-se ao jardim do Alboi (bairro da cidade de Aveiro), um jardim arborizado e bucólico ao qual a municipalidade apresentou, em 2010, um projeto de intervenção para construir um cruzamento que permitisse a passagem de automóveis. Apesar da lei portuguesa demandar a discussão pública

desse tipo de projeto, os cidadãos tomaram conhecimento somente pelos veículos de comunicação e logo se organizaram com profissionais e acadêmicos por meio do movimento “Contra o Alboi cortado ao meio” para questionar a ausência do processo participativo de discussão (Mota; Santinha, 2012) por meio de ações, diálogo e produção de propostas alternativas.

Apesar da movimentação, os poucos encontros dos representantes do movimento com a municipalidade demonstraram que não havia intenção de modificação do projeto. Entretanto, houve um recuo no ano seguinte em razão de um contexto político fragilizado do governo local. Assim, a proposta inicial foi modificada de forma a conciliar com as demandas populares (Mota; Santinha, 2012).

#### 4 DISCUSSÕES

Em ambos os casos, os cidadãos se organizaram em movimentos sociais que atuaram com elaboração de contrapropostas e planos populares em resposta às imposições estatais (Tanaka; Coli, 2022) em projetos de intervenção urbana. A partir da resistência autoritária das municipalidades, houve aumento na tensão que catalisou o desenvolvimento dos processos reativos de planejamento popular (Tanaka, Oliveira, Coli, 2022) com grande presença popular.

Embora situados em contextos distintos (temporal e geo-

graficamente falando), os casos apresentam muitas semelhanças, pois o desafio de garantir cidadania às populações e obter maior participação nas tomadas de decisões públicas é um desafio constante, embora circunstancial às ideologias e formas de governo de cada gestor. Apesar disso, é possível identificar contradições da ocorrência de processos participativos e não-participativos (quando interesses hegemônicos e de manutenção do status quo prevalecem de antemão) em uma mesma gestão municipal.

#### REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, Sherry . R. “A ladder of citizen participation”. *Journal of the American Institute of Planners*. V. 35, N. 4, 216-224, 1969.
- BRAGA, José Otávio Santos de Almeida. **Movimentos cívicos, cultura de participação e a transformação da cidade: tensão e cooperação no desenvolvimento urbano**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Aveiro. Aveiro, 2018.
- FARIA, José Ricardo V.; PONTES, Daniele R. Planejamento militante: trajetória e instantâneos da experiência da Ambiens Sociedade Cooperativa. In: OLIVEIRA et al (Org.). **Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
- MIRAFETAB, Faranak. *Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South*. **Planning Theory**. SAGE Publications, V.8, p. 32-50, 2009.
- MOTA, José Carlos; SANTINHA, Gonçalo. Social media and civic engagement: discussing the case of Aveiro, Portugal. **European Journal of ePractice**. N. 16, 29-41, 2012.
- MOTA, José Carlos Baptista da. **Planejamento do território: metodologias, actores e participação**. Tese (doutorado) - Universidade de Aveiro. Aveiro, 2013.

PINHEIRO, Valéria; PEQUENO, Renato. Planejamento Popular como estratégia de resistência e existência frente à ameaça de remoção do Serivluz/Titanzinho em Fortaleza. In: [MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Org.)]. **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**. São Paulo: Observatório das Remoções, 2020. 389-419.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

OLIVEIRA, Fabrício L.; TANAKA, Gisselle; COLI, Luis Régis. Planejamento autônomo e ação política na cidade. **Anais do XVIII ENANPUR**. Natal: ANPUR, 2019.

TANAKA, G.; OLIVEIRA, F. L.; COLI, L. R. Planejamento autônomo e ação política na produção da cidade: movimentos, mobilizações e direito à cidade no Brasil contemporâneo. In: [RISEK, C. S.; ALMEIDA, L. (Eds.)]. **Movimentos Sociais na Cidade e no Campo: Olhares e Questões Contemporâneas**. 1. ed. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2022. p. 91-122.