

Sessão Temática: ST 11 - Participação Social e Ação Pública: perspectivas para o fortalecimento da democracia e da gestão pública

Descrição: A emergência climática impõe novos desafios à ação pública, especialmente em contextos urbanos marcados por vulnerabilidade socioespacial. Neste cenário, a participação social deixa de ser princípio normativo abstrato para tornar-se dimensão estratégica da governança democrática. A proposta insere-se na ST 11 ao discutir como metodologias participativas integradoras, tais como pesquisa-ação, cartografia participativa e grupos focais, podem qualificar os processos de escuta pública e de planejamento em territórios periféricos, com ênfase na inclusão ativa de sujeitos historicamente minorizados. A abordagem teórico-metodológica articula justiça territorial, produção coletiva do conhecimento e coprodução de políticas. Os debates priorizam formas de institucionalizar a escuta como instrumento de formulação de políticas sensíveis às desigualdades e ao cuidado, problematizando os limites da participação simbólica e as condições reais de efetividade dos arranjos participativos no enfrentamento da crise climática.

Autores:

Tatiana Antonelli

<http://lattes.cnpq.br/0350163414711473>

Isabela Furcolin

https://www.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=FE811FD447838A5643C0BA3812D39D09#

Luís Paulo Bresciani

<http://lattes.cnpq.br/0035243701963205>

Orientador:

Luís Paulo Bresciani

Metodologias participativas integradoras e a construção da governança democrática em territórios vulneráveis

Resumo

O enfrentamento da crise climática exige a construção de estratégias públicas que reconheçam a vulnerabilidade social como dimensão constitutiva da emergência ambiental. Os impactos dos desastres climáticos atingem os territórios de maneira desigual, penalizando desproporcionalmente mulheres, idosos, crianças, populações negras, indígenas e LGBTQIA+. Nesse contexto, a participação social deixa de ser mero princípio normativo e se afirma como condição básica para a construção de uma governança democrática sensível às desigualdades. Este trabalho tem como objetivo analisar de que forma metodologias participativas, concebidas sob uma perspectiva integradora – aqui compreendidas como práticas que articulam múltiplas dimensões da escuta e integram ativamente grupos minorizados – podem qualificar o planejamento urbano em territórios vulneráveis, com ênfase na inclusão de sujeitos historicamente marginalizados nos processos decisórios. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base na análise de conteúdo técnico-documental de experiências realizadas no Jardim Pantanal, Zona Leste de São Paulo. São examinados métodos como pesquisa-ação, cartografia participativa, grupos focais, mapas falantes e as metodologias multicritério. Os resultados indicam que a participação deve ser tratada como dimensão estruturante e iterativa do planejamento urbano. Propõem-se diretrizes para institucionalizar práticas de participação sensíveis às desigualdades socioterritoriais, ao cuidado e às experiências cotidianas, como base para políticas públicas mais equitativas e responsivas.

Palavras-chave: crise climática; vulnerabilidade social; participação social; planejamento urbano; metodologias integradoras.

Resumo expandido

A emergência climática tem acentuado as desigualdades sociais nas grandes cidades brasileiras, tornando urgente a formulação de políticas urbanas capazes de articular justiça ambiental e equidade territorial. Em territórios vulneráveis, como o Jardim Pantanal, na Zona Leste de São Paulo, os efeitos dos desastres climáticos atingem de forma desproporcional mulheres, crianças, idosos, populações negras, indígenas e LGBTQIA+. Esses grupos enfrentam não apenas os riscos materiais impostos pela crise ambiental, mas também obstáculos históricos à sua participação nos processos decisórios. Embora a legislação brasileira reconheça a participação social como princípio da política urbana, sua implementação permanece fragilizada diante das assimetrias institucionais, dos limites materiais e da persistência de práticas tecnocráticas. Neste contexto, ganha centralidade a investigação sobre metodologias que consigam estruturar formas substantivas de escuta pública, especialmente em contextos marcados por fragmentação institucional e histórica negação da presença estatal.

Partimos, neste trabalho, do pressuposto de que não é possível enfrentar a crise climática sem enfrentar, de forma consequente, as desigualdades que a estruturam. Nesse horizonte, a participação social se apresenta não apenas como um princípio normativo, mas como ferramenta de decisão, reparação e gestão democrática. Metodologias participativas concebidas sob uma perspectiva integradora são aqui analisadas como caminhos para reconfigurar os processos de planejamento e gestão urbana, com especial atenção à inclusão ativa de sujeitos historicamente minorizados. Entende-se que, para além da universalização abstrata da participação, é necessário instituir práticas que reconheçam as desigualdades de voz e criem condições concretas para que essas experiências sejam incorporadas no ciclo de políticas públicas. Assim, adota-se neste trabalho o conceito de metodologias participativas *integradoras* para designar abordagens que combinam diferentes técnicas e dimensões de participação – normativa, territorial, simbólica e institucional – com o objetivo de fortalecer a escuta qualificada, fomentar a produção coletiva do conhecimento e ampliar a presença ativa dos diversos grupos nas decisões que afetam seus territórios.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, combinando análise de conteúdo técnico-documental e entrevistas com moradores do Jardim Pantanal, território periférico e ambientalmente vulnerável situado às margens do rio Tietê, inserido no perímetro do Plano de Intervenção Urbana (PIU) Arco Leste. O corpus documental examinado inclui relatórios técnicos, minutas de diagnóstico, sistematizações institucionais e materiais de referência produzidos pela Prefeitura de São Paulo entre

2020 e 2024, com ênfase nas estratégias de participação adotadas. A leitura crítica desse material é orientada pelo objetivo de identificar lacunas na escuta pública e possibilidades de fortalecimento da participação social enquanto processo substantivo de formulação de políticas.

Complementarmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com moradores da área, com foco na percepção sobre o processo de planejamento, na qualidade da interlocução institucional e na emergência de demandas não absorvidas pelos canais formais de participação. A triangulação entre os documentos oficiais e as narrativas dos sujeitos do território permite visibilizar silêncios, limites e potencialidades na relação entre Estado e população local.

Como argumenta Cruz (2019), metodologias participativas devem incorporar percepções, vulnerabilidades e estratégias locais de resistência, tornando-se dispositivos de pactuação. Os grupos focais, nesse sentido, assumem papel estratégico, por permitirem a mediação de sentidos, a escuta ativa e a valorização da experiência cotidiana. A cartografia participativa e os chamados “mapas falantes” ampliam o repertório da escuta ao mobilizar afetos, narrativas e memórias espaciais como dispositivos críticos para o planejamento urbano. O Método de Análise de Políticas e Planos – MAPP (Matus, 1991; De Toni et al., 2008), por sua vez, permite estruturar o processo decisório em diálogo com a complexidade e a disputa que atravessam os territórios vulneráveis.

Com base nessa análise, o artigo propõe a incorporação de metodologias consagradas em processos participativos como a pesquisa-ação (Thiollent, 1997; Granja, 2009), a cartografia participativa, os grupos focais, os mapas falantes e o MAPP, como instrumentos possíveis para estruturar formas mais embasadas, contínuas e inclusivas de engajamento comunitário. Ao invés de relatar a aplicação dessas abordagens, o estudo as mobiliza como referência crítica e horizonte metodológico, sugerindo como poderiam contribuir para a consolidação de uma escuta qualificada, para a produção de dados territorializados e para o fortalecimento de práticas de cuidado e justiça social no ciclo de políticas públicas.

Esse conjunto de metodologias responde à crítica clássica de Arnstein (1969) à participação simbólica, ao propor formas que superem a lógica consultiva e avancem rumo ao empoderamento. A tipologia da *International Association for Public Participation (IAP2)*, referida nos relatórios analisados, contribui para qualificar essa discussão ao distinguir cinco níveis de escuta: informar, consultar, envolver, colaborar e empoderar. Ao serem articuladas, essas dimensões reconfiguram o papel do Estado e exigem dispositivos institucionais mais responsivos e horizontalizados.

A partir dessa análise, evidencia-se que a efetivação da participação social requer mais do que previsão legal: exige metodologias que reconheçam o território como espaço político e o cotidiano como fonte legítima de saber. A escuta qualificada, o cuidado como princípio organizador e a produção coletiva de conhecimento despontam como fundamentos de uma governança democrática enraizada. A institucionalização dessas práticas depende da capacidade do poder público de articular dispositivos, tempos e linguagens que dialoguem com os sujeitos concretos da cidade. O campo de públicas tem papel estratégico nesse processo, ao promover o entrelaçamento entre técnica e política e oferecer repertórios para o fortalecimento das capacidades institucionais locais. O fortalecimento da escuta não é apenas um procedimento técnico, mas uma escolha ética e política: trata-se de reconhecer quem tem o direito de existir, circular e decidir no espaço urbano.

Referências Bibliográficas

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216–224, 1969.

CHAMBERS, Robert. Participatory Mapping and Geographic Information Systems: Whose Map? Who is Empowered and Who Disempowered? Who Gains and Who Loses? *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, v. 25, n. 2, 2006.

CRUZ, R. B. C. da. *Proposta metodológica para participação popular na definição de estratégias em planejamento urbano*. 2019. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, USP.

DE TONI, D.; SALERMO, M. S.; BERTINI, I. O Método de Análise de Políticas e Planos (MAPP). *Revista Gestão e Produção*, v. 15, n. 1, p. 123–136, 2008.

GONDIM, S. M. G. A utilização de grupos focais como metodologia de pesquisa. *Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 19, n. 1, p. 111–118, 2003.

GRANJA, A. D. *Planejamento e gestão estratégica participativa: fundamentos e aplicações*. São Paulo: Cortez, 2009.

MATUS, C. *Adeus, Senhor Presidente: governar é governar com outros*. São Paulo: FUNDAP, 1991.

PELICIONI, M. C. F. *Mapeamento participativo: o mapa falante como expressão de percepção ambiental*. In: PHILIPPI JR., A. (org.). *Gestão da qualidade ambiental*. São Paulo: Manole, 2000.