

**Participação Social como Sistema Autopoético? Análise das Instâncias  
Participativas no Brasil****Isabela Batista Pires**Doutoranda, USP, Brasil  
isabelabatista@usp.br  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-6179-3065>**Anja Pratschke**Professora Doutora, USP, Brasil  
pratschke@sc.usp.br  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-7126-2871>

Submissão: 21/06/2025

Aceite: 02/09/2025

PIRES, Isabela Batista; PRATSCHKE, Anja. Participação Social como Sistema Autopoético? : Análise das Instâncias Participativas no Brasil. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [S. I.], v. 13, n. 90, p. e2502, 2025. DOI: [10.17271/23188472139020256175](https://doi.org/10.17271/23188472139020256175). Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento\\_de\\_cidades/article/view/6175](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/6175)

Licença de Atribuição CC BY do Creative Commons <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Participação Social como Sistema Autopoético? Análise das Instâncias Participativas no Brasil

### RESUMO

**Objetivo** - analisar criticamente o sistema participativo brasileiro à luz da Teoria da Autopoiese.

**Metodologia** - abordagem qualitativa de natureza teórico-analítica, com base em revisão bibliográfica e análise crítica das instâncias participativas brasileiras, articulando os aportes da Teoria da Autopoiese (Maturana e Varela, 2003; Luhmann, 1989) com autores que discutem a participação social qualificada (Oliveira e Ckagnazaroff, 2023; Lüchmann, 2020) e a resiliência (Heinimann e Hatfield, 2017).

**Originalidade/relevância** - o artigo propõe um olhar analítico autopoético sobre a participação social, considerando o sistema participativo como um sistema autopoético, capaz de reorganização interna, autoprodução e aprendizado.

**Resultados** – a análise do sistema participativo brasileiro a partir da autopoiese nos permite compreender a capacidade de cada instância participativa em produzir cognição distribuída de forma a fomentar a resiliência urbana.

**Contribuições teóricas/metodológicas** - proposta de análise baseada em cinco dimensões interdependentes para um sistema participativo autopoético: diversidade comunicativa, memória social, plasticidade organizacional, acoplamento territorial e ressonância institucional.

**Contribuições sociais e ambientais** – compreender o sistema participativo como autopoético oferece subsídios para buscarmos uma governança urbana resiliente com escuta institucional, valorização de saberes territoriais e promoção de cidadãos autônomos aptos a enfrentar os desafios sociais e ambientais contemporâneos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação Social. Autopoiese. Resiliência Urbana.

## Social Participation as an Autopoietic System? Analysis of Participatory Instances in Brazil

2

### ABSTRACT

**Objective** – This article aims to critically analyze the Brazilian participatory system considering Theory of Autopoiesis.

**Methodology** – Qualitative approach of a theoretical-analytical nature, based on a literature review and critical analysis of Brazilian participatory instances, articulating the contributions of the Theory of Autopoiesis (Maturana and Varela, 2003; Luhmann, 1989) with authors who discuss qualified social participation (Oliveira and Ckagnazaroff, 2023; Lüchmann, 2020) and resilience (Heinimann e Hatfield, 2017).

**Originality/Relevance** – This article proposes an autopoietic analytical perspective on social participation, considering the participatory system as an autopoietic system capable of internal reorganization, self-production, and learning.

**Results** – The analysis of the Brazilian participatory system through the lens of autopoiesis allows us to understand the capacity of each participatory instance to produce distributed cognition in a way that fosters urban resilience.

**Theoretical/Methodological Contributions** – Proposal of an analysis based on five interdependent dimensions for an autopoietic participatory system: communicative diversity, social memory, organizational plasticity, territorial coupling, and institutional resonance.

**Social and Environmental Contributions** – Understanding the participatory system as autopoietic provides insights for the development of resilient urban governance with institutional listening, valorization of territorial knowledge, and the promotion of autonomous citizens capable of facing contemporary social and environmental challenges.

**KEYWORDS:** Social Participation. Autopoiesis. Urban Resilience.

## ¿Participación Social como Sistema Autopoético? Análisis de las Instancias Participativas en Brasil

### RESUMEN

**Objetivo** – Analizar críticamente el sistema participativo brasileño a la luz de la Teoría de la Autopoiesis.

**Metodología** – Enfoque cualitativo de naturaleza teórico-analítica, basado en revisión bibliográfica y análisis crítico de las instancias participativas brasileñas, articulando los aportes de la Teoría de la Autopoiesis (Maturana y Varela, 2003; Luhmann, 1989) con autores que discuten la participación social calificada (Oliveira y Cagnazaroff, 2023; Lüchmann, 2020) y la resiliencia (Heinimann e Hatfield, 2017).

**Originalidad/Relevancia** – El artículo propone una mirada analítica autopoética sobre la participación social, considerando el sistema participativo como un sistema autopoético, capaz de reorganización interna, autoproducción y aprendizaje.

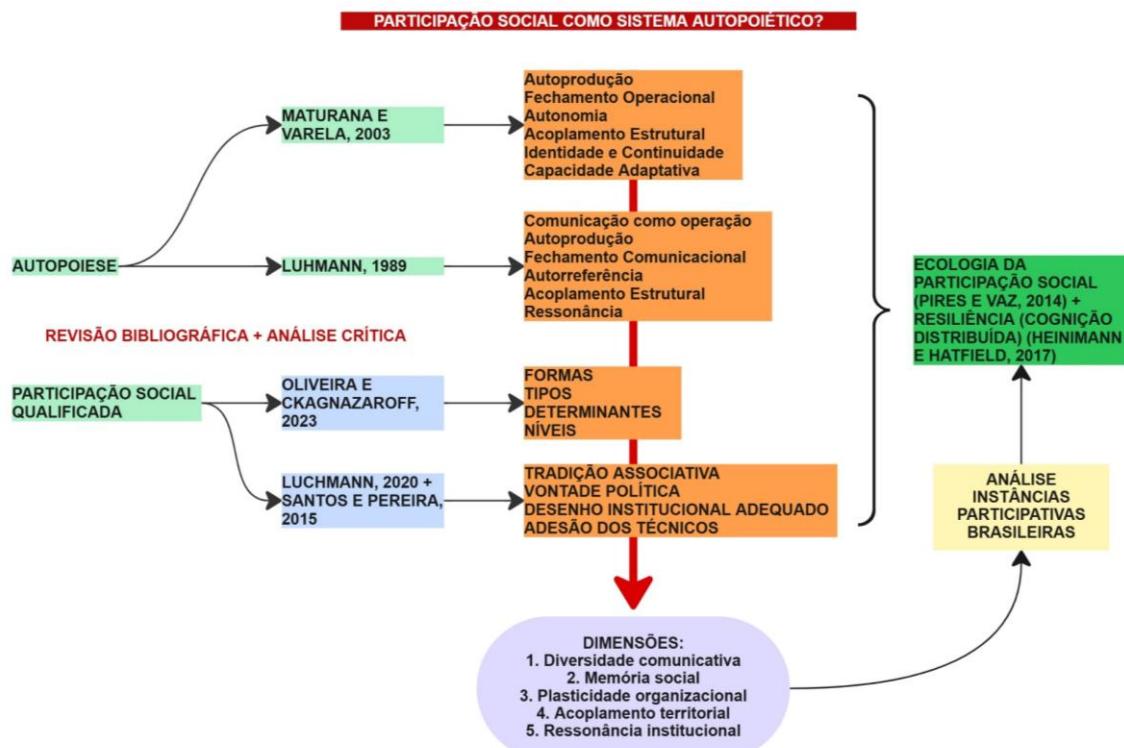
**Resultados** – El análisis del sistema participativo brasileño desde la perspectiva de la autopoiesis permite comprender la capacidad de cada instancia participativa para producir cognición distribuida, fomentando así la resiliencia urbana.

**Contribuciones Teóricas/Metodológicas** – Propuesta de análisis basada en cinco dimensiones interdependientes para un sistema participativo autopoético: diversidad comunicativa, memoria social, plasticidad organizacional, acoplamiento territorial y resonancia institucional.

**Contribuciones Sociales y Ambientales** – Comprender el sistema participativo como autopoético ofrece insumos para avanzar hacia una gobernanza urbana resiliente, con escucha institucional, valorización de saberes territoriales y promoción de ciudadanos autónomos capaces de enfrentar los desafíos sociales y ambientales contemporáneos.

**PALABRAS CLAVE:** Participación social. Autopoiesis. Resiliencia urbana.

## RESUMO GRÁFICO



## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil tem vivenciado um processo crescente de fragilização democrática, marcado pela crise de representatividade, pelo distanciamento entre Estado e sociedade civil e pela captura das instituições públicas por interesses privados (Rolnik, 2004; Harvey, 2014). A conjuntura contemporânea reflete um esgotamento dos mecanismos tradicionais de democracia representativa e mostra uma necessidade de pensar alternativas institucionais que fortaleçam a soberania popular e a capacidade coletiva de autodeterminação dos territórios (Löwy, 2015). Relacionada à crise democrática, enfrentamos em paralelo o agravamento de crises socioambientais, como mudanças climáticas, desigualdade social e colapso ecológico, que exigem respostas sistêmicas, integradas e profundamente transformadoras (Raworth, 2019). A Transformação Socioecológica, conforme discute Löwy (2015), chamando-a de transição ecosocial ou ecosocialismo, refere-se a mudanças estruturais profundas nas relações entre sociedade, economia e natureza, rompendo com os paradigmas neoliberais que priorizam o crescimento econômico ilimitado, a mercantilização da vida e a centralização do poder decisório. A transformação é uma adaptação às crises existentes por meio da reorganização radical dos sistemas sociais com base em princípios como justiça ambiental e social, equidade, regeneração e autonomia coletiva. O papel da participação social para a Transformação Socioecológica é decisivo, pois permite a construção de formas alternativas de governança, capazes de redistribuir poder e rearticular saberes populares na formulação de políticas públicas. Colocar a comunidade no centro das decisões, e não apenas como consultora eventualmente, é condição indispensável para efetivar a descentralização do poder e garantir respostas eficazes às múltiplas crises em curso.

4

Apesar do avanço institucional da participação social no Brasil, as chamadas Instâncias Participativas<sup>1</sup> (IPs) permanecem amplamente atravessadas por lógicas tecnocráticas, consultivas e simbólicas e enfrentam uma série de limitações: fragilidade deliberativa, descontinuidade institucional, baixa representatividade e pouca integração com os territórios (Rolnik, 2004; Avritzer, 2002). Em muitos casos, as IPs operam apenas como dispositivos de legitimação de políticas públicas previamente definidas, em vez de espaços reais de construção coletiva. Ao mesmo tempo, outras formas de participação, como redes comunitárias, plataformas digitais, mobilizações territoriais e movimentos sociais, mantêm-se como contrapontos, ainda que pouco reconhecidas ou formalizadas pelo Estado (Pires e Vaz, 2014). Portanto, para lidar com as questões expostas, propomos neste artigo um marco teórico alternativo: compreender a participação social como sistema autopoietico, a partir da Teoria da Autopoiese formulada por Maturana e Varela (2003) e expandida por Luhmann (1989). Sob a lente autopoietica, a participação passa de procedimento técnico ou dispositivo legal para ser vista como sistema vivo, adaptativo e autorreferente, capaz de reorganizar-se a partir das

<sup>1</sup> As Instâncias Participativas (IPs) referem-se a mecanismos formais e informais criados para viabilizar a participação da sociedade civil na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Sua institucionalização no Brasil se consolidou a partir da Constituição Federal de 1988, que consagrou a soberania popular como fundamento do Estado democrático, e foi ampliada por legislações setoriais como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). As IPs operam em distintos níveis de formalização, com variados graus de poder decisório, e compõem o que autores como Pires e Vaz (2014) definem como uma ecologia da participação social.

perturbações sociais ao produzir cognição distribuída entre os agentes do sistema. O referencial teórico adotado articula a teoria da autopoiese com os debates contemporâneos sobre resiliência de infraestruturas (Heinimann e Hatfield, 2017), considerando que a capacidade adaptativa dos sistemas participativos é elemento-chave para o enfrentamento das crises urbanas e climáticas.

De tal modo, o presente artigo objetiva analisar criticamente o sistema participativo brasileiro à luz da Teoria da Autopoiese, com foco nas instâncias participativas, entendendo a participação social como um processo autopoético. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem teórico-analítica, baseada em revisão bibliográfica e análise crítica das IPs brasileiras (Minayo, 2014; Gil, 2010). A investigação parte da articulação entre dois eixos centrais: de um lado, os debates sobre participação social qualificada, a partir de autores como Oliveira e Ckagnazaroff (2023), Lüchmann (2020), Santos e Pereira (2015); de outro, o arcabouço conceitual da Autopoiese, conforme proposto por Maturana e Varela (2003) e ampliado por Luhmann (1989), em diálogo com os estudos contemporâneos sobre resiliência (Heinimann e Hatfield, 2017). Este artigo constitui um recorte teórico da pesquisa de doutorado em andamento da arquiteta e urbanista Isabela Batista Pires, orientada pela Profa. Dra. Anja Pratschke (IAU-USP). A presente reflexão centra-se na fundamentação conceitual e na elaboração de uma tipologia analítica voltada à compreensão das instâncias participativas sob a perspectiva sistêmico-autopoética, cuja aplicação empírica será aprofundada nas etapas subsequentes da investigação da tese.

## 2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

5

A participação social na gestão urbana brasileira passou, sobretudo nas últimas três décadas, por um processo de institucionalização progressiva que visava democratizar e ampliar o acesso das populações historicamente marginalizadas à arena decisória. Entretanto, o que se observa é que, embora a institucionalização tenha representado uma conquista importante, ao mesmo tempo abriu espaço para formas de captura simbólica do processo participativo, pois a participação passa a ser incorporada ao aparato estatal, mas sem necessariamente alterar a lógica de funcionamento (Santos e Pereira, 2015). No contexto brasileiro, observamos conselhos e audiências públicas funcionando como instâncias de validação formal de políticas públicas. Como analisa a arquiteta e urbanista brasileira Raquel Rolnik (2004), o que se instala é um regime de escuta disciplinada, em que a pluralidade de vozes é mediada por dispositivos técnico-burocráticos responsáveis por filtrar e neutralizar a potência política do discurso da população.

Ademais, consideramos a realidade da participação social brasileira fruto da lógica neoliberal, que tem orientado o urbanismo nas últimas décadas. Como afirma o geógrafo britânico David Harvey (2011), a cidade se tornou uma plataforma de acumulação de capital, e os processos participativos foram instrumentalizados para legitimar políticas de mercado, disfarçando decisões impopulares com o verniz de uma democracia consultiva. A ascensão de modelos de gestão tecnocráticos e gerencialistas reduz a cidade à problemas de eficiência e controle, marginalizando as dimensões insurgentes da participação. O que deveria ser processo

de deliberação coletiva transforma-se em mecanismo de contenção do dissenso, apagando os conflitos sob a retórica da governança racional (Avritzer, 2002).

Exemplificamos a argumentação com o caso do município de Lima Duarte (MG), estudado por Muchinelli e Barbosa (2015), em que, embora o Plano Diretor tenha adotado metodologias participativas em sua formulação, os entraves administrativos e culturais restringiram a participação social à dimensão consultiva e fragmentada. Vieira, Reis e Tostes (2015), por sua vez, analisam o município de Laranjal do Jari (AP), onde a implementação de um Plano Diretor Participativo expôs as contradições entre o discurso institucional e as práticas efetivas. Apesar da mobilização local e do uso de mecanismos de consulta, a ausência de canais autônomos de retroalimentação organizacional resultou em um processo marcado pela formalidade e baixa incidência transformadora. Ambos os estudos reforçam a necessidade de compreender a participação como função organizadora do sistema urbano, e não como apêndice técnico-jurídico de legitimação de políticas públicas.

Para tal, as cidades assumem um papel central tanto na reprodução das desigualdades quanto na possibilidade de sua superação, por concentrarem os principais conflitos sociais, impactos ambientais e dinâmicas de exclusão (Lefebvre, 1996; Harvey, 2011). O planejamento urbano é o campo onde se estruturam os modos de vida e se materializam os projetos de cidade e, por isso, é nele que se disputa o poder de decidir sobre o uso do solo, os investimentos públicos, as prioridades de desenvolvimento e os direitos territoriais. Assim, a participação social no planejamento urbano brasileiro é ferramenta essencial para promover inclusão formal e redistribuição de poder, além de reconhecer saberes locais (Santos e Pereira, 2015; Rolnik, 2004). A forma como planejamos e consequentemente produzimos os espaços urbanos reflete as estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais que sustentamos e, por isso, fortalecer a participação social no planejamento urbano é estratégico para enfrentar as crises democráticas e climáticas (Acselrad, 2010).

## 2.1 Instâncias Participativas

Derivada das lutas populares por redemocratização e justiça social nas décadas de 1970 e 1980, a participação social encontrou respaldo formal na Constituição Federal de 1988, que consagrou, em diversos artigos, o princípio da soberania popular na administração pública, na definição de políticas e no controle social sobre o Estado (Brasil, 1988). Desde então, um amplo repertório de IPs passou a compor o sistema político brasileiro, incluindo os conselhos gestores, conferências temáticas, audiências públicas, consultas populares, plebiscitos, referendos, iniciativas legislativas populares, orçamentos participativos e instrumentos de participação no planejamento urbano, como os Planos Diretores e os mecanismos regulatórios previstos no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). A despeito da ausência de uma sistematização legal que integre as ferramentas sob uma estrutura formal única, é possível identificar um conjunto articulado de práticas que compõem o que se tem denominado, na literatura especializada, como um sistema nacional de participação social (Pires e Vaz, 2014).

Entre os mecanismos de participação institucionalizados no arcabouço normativo brasileiro, destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências nacionais e locais, as audiências públicas, as consultas populares e as ouvidorias públicas. Amplamente

previstas na Constituição de 1988 e regulamentadas por leis setoriais e infralegais, operam com distintos graus de formalização e poder decisório. Os conselhos de políticas públicas, como os conselhos de saúde, educação, assistência social e habitação, foram concebidos como arenas paritárias de deliberação entre Estado e sociedade civil, tendo como função o controle social sobre a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas. Na prática, contudo, muitos dos conselhos enfrentam desafios estruturais, como a burocratização de seus processos, a fragilidade das representações sociais e a limitação de seu caráter deliberativo, o que compromete sua capacidade de incidir sobre as decisões governamentais (Pires e Vaz, 2014).

As conferências, por sua vez, são concebidas como espaços periódicos de ampla mobilização social para debater diretrizes de políticas públicas em nível local, estadual e nacional. Embora importantes como rituais democráticos de escuta e visibilidade das demandas sociais, muitas conferências carecem de mecanismos de vinculação entre suas deliberações e as decisões dos gestores públicos, o que as aproxima de um modelo consultivo não vinculante (Avritzer, 2002). As audiências públicas, por sua vez, obrigatórias em diversas etapas do processo legislativo e em políticas urbanas, ambientais e orçamentárias, têm uma baixa efetividade. Muitas vezes, configuram-se como espaços formais e protocolados consultivos, sem retorno à população e com pouca capacidade de influenciar políticas urbanas (Peixoto, 2018). A consulta pública, enquanto instrumento jurídico-normativo previsto em leis e decretos, busca ampliar o acesso da população a processos de regulamentação e formulação de políticas. Entretanto, quando desarticulada de processos mais amplos de deliberação, tende a funcionar como instrumento tecnocrático de validação. Por fim, as ouvidorias públicas, vinculadas a órgãos governamentais e previstas em legislações específicas, cumprem importante papel de mediação entre cidadãos e administração pública, ao receberem reclamações, sugestões e denúncias. No entanto, dependem da autonomia institucional, da transparência dos procedimentos e da capacidade de resposta do Estado (Pires e Vaz, 2014).

Além das instâncias deliberativas e consultivas consolidadas no campo das políticas públicas, a Constituição instituiu mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (Brasil, 1988). O plebiscito permite que o eleitorado se manifeste previamente sobre propostas relevantes de natureza legislativa ou constitucional, enquanto o referendo oferece à população o poder de ratificar ou rejeitar leis aprovadas pelo Congresso Nacional. No entanto, ambos são raramente utilizados, pois frequentemente são bloqueados por elites parlamentares, resistente a renunciar ao monopólio da decisão política (Avritzer, 2002; Peixoto, 2018). A iniciativa popular possibilita à sociedade civil apresentar projetos de lei diretamente ao Legislativo, mas conta com requisitos técnicos e burocráticos restritivos, como a exigência de assinatura de no mínimo 1% do eleitorado nacional distribuído em pelo menos cinco estados, limitando sua aplicabilidade (Mendes da Silva, 2015).

No campo do planejamento urbano, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001) ampliou o repertório de instâncias participativas ao estabelecer a gestão democrática da cidade como princípio fundamental do desenvolvimento urbano (Brasil, 2001). Entre os instrumentos previstos estão os Planos Diretores Participativos, cuja elaboração e revisão exigem audiências públicas e consultas populares; os Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV); as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); o Direito de Preempção; a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada. Todos os instrumentos possuem instrumentos que demandam

participação popular na sua formulação, aplicação ou revisão, conferindo à população o direito de incidir sobre decisões urbanísticas com efeitos diretos em seus modos de vida. Apesar da previsão legal, a aplicação dos mecanismos é desigual entre os municípios e, muitas vezes, carece de efetividade, seja pela ausência de vontade política, pela fragilidade das estruturas locais de participação ou pela captura dos processos por interesses corporativos e técnicos (Peixoto, 2018; União Europeia Brasil, 2023).

Além das instâncias formalizadas, o sistema participativo brasileiro é composto por uma série de dispositivos não institucionalizados ou de baixa formalização jurídica, mas que cumprem papel relevante na interlocução entre sociedade civil e Estado. Entre os mecanismos destacam-se os Grupos de Trabalho (GTs), as reuniões com grupos de interesse, as ouvidorias públicas, os observatórios de políticas públicas, as redes de movimentos sociais e, mais recentemente, as plataformas digitais interativas. Os GTs são estruturas temporárias e flexíveis, geralmente compostas por representantes da sociedade civil, técnicos e especialistas, sendo mobilizados para propor soluções para temas específicos da agenda pública. Apesar de importantes, muitos grupos operam sem critérios claros de representatividade e sem mecanismos de transparência. As reuniões com grupos de interesse, como representantes de associações civis, coletivos urbanos, sindicatos e organizações comunitárias, são práticas recorrentes em níveis municipal e estadual, permitindo a negociação de pautas emergenciais. No entanto, a ausência de regras padronizadas, registros públicos e metodologias estruturadas pode favorecer a fragmentação dos interesses e o uso instrumental dos encontros pelo poder público (União Europeia Brasil, 2023).

As plataformas digitais de participação, por sua vez, têm sido amplamente adotadas como instrumentos de inovação democrática, cujo potencial reside na capacidade de ampliar o alcance territorial da participação e facilitar a comunicação entre governo e população. No entanto, estudos apontam que tais ferramentas muitas vezes operam de forma desconectada dos processos deliberativos reais, servindo como canais de coleta de opinião no lugar de espaços deliberativos. Além disso, o acesso desigual à internet e às tecnologias digitais gera distorções de representatividade, marginalizando ainda mais populações periféricas e rurais (Lüchmann, 2020). Por fim, instâncias como os observatórios de políticas públicas, frequentemente ligados a universidades ou organizações não governamentais, e a atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) completam o sistema da participação social brasileira. As OSCs, especialmente após o estabelecimento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019 de 2014 –, passaram a desempenhar papel ativo na formulação, implementação e controle social das políticas públicas, inclusive por meio de mecanismos como o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) (Pires e Vaz, 2014; União Europeia Brasil, 2023). Todas as instâncias participativas discutidas contribuem para qualificar o debate público e oferecer contrapesos técnicos, jurídicos e políticos ao processo decisório.

A seguir, no Quadro 1, é apresentado uma síntese das IPs e suas formas de interação:

Quadro 1 - Formas de Interação nas diferentes Instâncias Participativas

Tipo	Formas de Interação
Conselho	Programa (ou seus subcomponentes) submetido a discussões em algum conselho nacional
Conferência	Programa (ou seus subcomponentes) submetido a discussões em alguma conferência nacional
Consulta pública	Programa (ou seus subcomponentes) envolvendo algum processo de consulta pública sobre aspectos de seu funcionamento, normatização etc.
Audiência pública	Programa (ou seus subcomponentes) envolvendo algum processo de audiência pública sobre suas ações, intervenções, iniciativas etc.
Ouvidoria	Atuação de ouvidoria, vinculada a algum órgão (do próprio setor ou não), incidindo sobre programa – canalização de denúncias, reclamações, críticas, sugestões etc.
Reunião com grupos de interesse	Reuniões de associações civis, empresariais, sindicais, ou movimentos sociais e órgãos ou representantes governamentais; interação pouco institucionalizadas que incidem sobre aspectos da gestão de programas (conteúdos, metas, formas de implementação, avaliação etc.)
Grupos de Trabalho (GTs)	Estruturas temporárias formadas para discutir e propor soluções para temas específicos, podendo incluir especialistas, gestores públicos e representantes da sociedade civil.
Orçamento Participativo (OP)	Processo deliberativo no qual a população decide diretamente sobre a alocação de parte dos recursos públicos municipais, promovendo cogestão na definição de prioridades orçamentárias.
Planos Diretores Participativos (PDs)	Instrumentos de planejamento urbano obrigatórios em cidades com mais de 20 mil habitantes, cuja formulação deve contar com ampla participação social, incluindo audiências públicas e consultas populares.
Mecanismos de Democracia Direta	Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular, permitindo à sociedade civil influenciar diretamente decisões políticas e legislativas.
Instrumentos Urbanísticos Participativos	Incluem o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Outorga Onerosa do Direito de Construir e Direito de Preempção, todos com exigência de consulta pública.
Plataformas Digitais de Participação	Ferramentas como Decidim, Colab e plataformas de consultas online, ampliando o alcance da participação, mas com desafios de efetividade e representatividade.
Interfaces Digitais Governamentais	Canais institucionais utilizados pelo governo para comunicação com a sociedade, muitas vezes reduzidos a mecanismos de marketing político ou prestação de serviços, sem garantias de deliberação.
Redes e Movimentos Sociais	Atuação de coletivos, organizações populares e ativistas em mobilizações sociais, ocupações urbanas, manifestações e outras formas de ação política direta.
Observatórios de Políticas Públicas	Organizações independentes, vinculadas a universidades ou ONGs, que monitoram, analisam e avaliam políticas públicas, contribuindo para a transparência e accountability governamental.

Fonte: Pires e Vaz (2014), expandido pelas Autoras, 2025.

9

Pires e Vaz (2014) dividem as instâncias participativas em dois grandes grupos, considerando o nível de formalização e institucionalização. O primeiro grupo compreende as instâncias conselhos, conferências, ouvidorias, audiências públicas e consultas públicas, que possuem amparo normativo e regulamentação específica, estabelecendo regras claras sobre sua existência, funcionamento, composição e processos decisórios. Tais mecanismos contam com certo grau de estabilidade institucional e previsibilidade na participação social. No segundo grupo, encontram-se as reuniões com grupos de interesse, plataformas digitais de participação e serviços de atendimento telefônico, caracterizados por níveis mais baixos de formalização e institucionalização. As interfaces do segundo grupo, em geral, não possuem respaldo legal sólido e operam sob maior discricionariedade da administração pública, tendo a continuidade e efetividade dependentes da vontade governamental e das condições políticas do momento.

No cenário heterogêneo da participação social brasileira, o conceito de uma ecologia da participação social busca contribuir para a compreensão da complexidade do sistema participativo, reconhecendo que a participação compõe um ecossistema de práticas que interagem, tensionam e se retroalimentam, englobando tanto os mecanismos legais quanto formas insurgentes, informais e territoriais de ação política, conforme discutido por Pires e Vaz (2014). Dentro da ecologia da participação social, as instâncias variam em termos de institucionalização, legitimidade, acessibilidade e poder de decisão, operando em distintas escalas e temporalidades. Além do entendimento de suas características e funções, para compreender a complexidade da ecologia da participação social devemos ainda analisar questões referentes a um sistema participativo de qualidade, o que será aprofundado a seguir.

## 2.2 Qualidade da Participação Social

A fim de qualificar o debate, Oliveira e Ckagnazaroff (2023) propõem uma análise da qualidade da participação social baseada em quatro dimensões: formas, tipos, determinantes e níveis de participação. As formas correspondem à maneira como os cidadãos se envolvem: espontânea, voluntária, induzida, provocada, imposta ou concedida. Os tipos classificam os processos como diretos ou indiretos, ativos ou passivos, simbólicos ou reais, completos ou parciais. Os determinantes são fatores estruturantes como acesso à informação, representatividade e capacidade de influência, enquanto os níveis de participação são discutidos a partir das escalas de Arnstein (1969), Wilcox (1994), IAP2 (2021) e OCDE (2001).

As formas de participação mostram a espontânea como aquela em que os cidadãos se mobilizam de forma independente, como em manifestações e movimentos sociais. A voluntária ocorre via associações de bairro, sindicatos ou cooperativas. A induzida decorre do incentivo de terceiros, como as conferências ou os grupos de trabalho. A provocada é estimulada por agentes externos, com interesses diferentes dos do grupo mobilizado. A imposta, embora teoricamente não exista formalmente no Brasil, remete a contextos de participação compulsória. A concedida, como no caso do Orçamento Participativo ou das iniciativas populares, depende da abertura política dos gestores. Acerca dos tipos de participação, a direta envolve a atuação cidadã face a face ou em colegiados com poder decisório, como os conselhos deliberativos. A indireta ocorre por representação ou por canais com poder limitado. A participação ativa caracteriza o envolvimento com capacidade de influência, enquanto a passiva é meramente reativa. A simbólica ocorre quando o cidadão participa sem que suas contribuições sejam efetivamente consideradas e a real permite interferência nas decisões. Por fim, a participação completa refere-se à participação em todas as etapas da política pública, enquanto a parcial se restringe a fases específicas (Oliveira e Ckagnazaroff, 2023).

Os determinantes da participação são nove fatores: informação, representatividade, capacidade, independência, frequência, envolvimento, permanência, influência e contexto. Oliveira e Ckagnazaroff (2023) esclarecem: a informação se refere ao acesso a dados públicos; a representatividade, à presença de grupos diversos nos espaços; a capacidade diz respeito ao conhecimento para intervir; a independência trata da autonomia em relação ao Estado; e a frequência e envolvimento dizem respeito à constância e à profundidade da participação; a permanência refere-se à continuidade dos atores sociais; a influência à capacidade de

transformar decisões; e o contexto sintetiza os fatores externos que condicionam a efetividade da participação. Avançando para as escalas da participação, Arnstein (1969) propõe uma escada com oito degraus que vão da manipulação às formas mais avançadas de controle cidadão, enquanto Wilcox (1994) trabalha com cinco níveis, da informação ao apoio a iniciativas independentes. A IAP2 (2021), por sua vez, propõe cinco estágios: informar, consultar, envolver, colaborar e empoderar e a OCDE (2001) apresenta um modelo simplificado com três níveis: informação, consulta e participação ativa. Cada escala destaca aspectos distintos da relação entre Estado e sociedade, mas todos convergem na ideia de que a participação cidadã deve superar o simbolismo e caminhar para formas mais efetivas de cogestão e deliberação.

Apresentados os critérios selecionados por Oliveira e Ckagnazaroff (2023), ampliamos a discussão a respeito de uma participação social qualificada considerando os elementos propostos por Lüchmann (2020): tradição associativa, vontade política e desenho institucional adequado, que fornecem base para que os critérios anteriores floresçam. A tradição associativa é a cultura de participação social previamente presente em uma comunidade, o que fortalece a possibilidade de maior organização popular e engajamento; a vontade política é o compromisso dos gestores com a deliberação cidadã, levando o processo participativo a ser mais eficaz; e o desenho institucional adequado determina regras, formatos e garantias de inclusão social para garantir a participação de qualidade. Santos e Pereira (2015) acrescentam ainda um quarto fator: a adesão dos técnicos ao princípio participativo. A resistência de planejadores urbanos à participação popular é um entrave recorrente e, para superá-la, é necessário fomentar a integração entre saberes técnicos e populares, estimulando a atuação dos técnicos como facilitadores e não mediadores detentores do saber. Dentre os quatro elementos, o desenho institucional se destaca como estruturante, pois é a partir dele que se articulam os demais. Um arranjo institucional adequado deve ser inclusivo, flexível e sensível ao contexto territorial, de modo a consolidar os espaços participativos como instâncias efetivas de cogestão.

Concluímos dessa forma que para alcançarmos uma participação social de qualidade, ela deve ser *real* — com efetiva capacidade de influenciar decisões públicas —, *ativa* — com engajamento significativo dos cidadãos —, *completa* — envolvendo todas as etapas do ciclo das políticas públicas —, e, sempre que possível, *direta*. Ademais, deve assegurar que a informação seja compreendida e apropriada pelos participantes, permitindo a construção de sentidos compartilhados e decisões mais qualificadas. A representatividade precisa ser diversa, incluindo grupos historicamente marginalizados, e deve haver oferta de conhecimento e capacitação, para garantir que os cidadãos tenham condições técnicas e políticas para intervir. A independência em relação ao Estado é igualmente essencial, pois sustenta a autonomia dos espaços de participação. A frequência deve ser constante e o envolvimento contínuo para assegurar a permanência dos atores sociais ao longo do processo.

Contudo, se, por um lado, o debate sobre a qualidade da participação social permite identificar os fatores que condicionam sua efetividade, desde o desenho institucional até a diversidade de formas e graus de engajamento, por outro, torna-se necessário avançar em uma compreensão aprofundada dos fundamentos operacionais da participação, visando a implementação e enraizamento no cotidiano das comunidades. É nesse sentido que propomos, a seguir, analisar a participação social como sistema autopoietico.

### 3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO SISTEMA AUTOPOIÉTICO

Compreender a participação social como um sistema autopoietico exige uma mudança ontológica na forma de conceber os processos democráticos. Abandona-se a visão instrumental da participação como ferramenta de gestão pública e adota-se uma perspectiva relacional, em que sujeitos, práticas e territórios se organizam em redes comunicativas capazes de gerar, manter e transformar seus próprios modos de existência. Essa abordagem fundamenta-se na Cibernética de Segunda Ordem (Heylighen e Joslyn, 2001), segundo a qual sistemas não apenas reagem ao ambiente, mas o constroem por meio de ciclos reflexivos de *feedback* e auto-organização. Uma participação social autopoietica é compreendida como cognição distribuída, na qual a comunicação produz sentidos compartilhados que sustentam a autonomia cidadã (Heinimann e Hatfield, 2017). Essa concepção se aproxima da ideia de ordem implícita (Bohm e Peat, 2000), na qual a criatividade e a organização emergem das interações locais e não de comandos externos.

A Teoria da Autopoiese, desenvolvida por Maturana e Varela (2003), define sistemas vivos como unidades capazes de se autoproduzir por meio das interações entre seus componentes. Esses sistemas não são moldados diretamente pelo ambiente, mas estabelecem com ele um acoplamento estrutural: respondem a perturbações conforme sua própria lógica interna, mantendo identidade e adaptabilidade. Essa autorreferência dinâmica, chamada fechamento operacional, garante autonomia e capacidade de reorganização. Luhmann (1989) reinterpreta a autopoiese para os sistemas sociais, substituindo o conceito de "vida" pelo de "comunicação". No entendimento do sociólogo, sistemas como o jurídico ou participativo são compostos por fluxos comunicacionais que se autoproduzem e delimitam as fronteiras do sistema, sendo um sistema autopoietico enquanto for capaz de manter sua rede comunicacional por meio de seus códigos próprios. A comunicação externa só produz efeitos se houver ressonância interna, em outras palavras, se puder ser traduzida nos termos do sistema, um tipo de abertura seletiva à influência externa.

Apesar de sua potência analítica para descrever a complexidade da comunicação social, a Teoria dos Sistemas enfrenta importantes limites epistemológicos quando transposta para o campo urbano. Mathur (2005) destaca que a abordagem privilegia a funcionalidade e tende a suprimir formas insurgentes de expressão, por priorizar a comunicação no lugar de pessoas. Baltazar (2010) também problematiza a aplicação da autopoiese ao campo urbano, argumentando que as cidades são sistemas abertos, marcados por conflitos, histórias e disputas. Para a autora, a cidade não é uma unidade fechada, mas uma ecologia de relações em constante reinvenção. Como destacam autores como Jessop (1997) e Latour (2005), o enfoque no fechamento operacional e na autorreferência tende a obscurecer os conflitos, disputas e assimetrias de poder que estruturam o espaço urbano contemporâneo. Ao privilegiar a estabilidade sistêmica e a adaptação interna, o paradigma sistêmico corre o risco de naturalizar estruturas institucionais excludentes, deixando à margem práticas insurgentes, dissensos e rupturas. Latour (2005) propõe abandonar a separação entre sistemas e ambiente, sugerindo um "acoplamento simétrico" entre humanos e não-humanos nas redes sociotécnicas.

Observamos que adotar a autopoiese como lente analítica requer tensioná-la com abordagens agonísticas e híbridas, que deem conta da porosidade, dos atravessamentos

históricos e da potência transformadora das práticas sociais urbanas. Inspirado em Maturana e Varela (2003) e Luhmann (1989) e baseado nas críticas apontadas, este artigo propõe uma transposição conceitual da noção de autopoiese para compreender a participação social como um sistema autopoietico cognitivo. Trata-se de um sistema comunicativo que aprende, reorganiza-se e produz sentido diante das perturbações sociais, deslocando o foco da normatividade para a relação, e do funcionalismo para uma ecologia de saberes. De Maturana e Varela (2003), retoma-se a ideia de reorganização adaptativa com manutenção da identidade. De Luhmann (1989), a compreensão de sistemas sociais como redes comunicativas autorreferentes. A partir dessa articulação, propõe-se que instâncias participativas funcionem como sistemas cognitivos comunicativos, sensíveis às práticas sociais e às expressões coletivas. A participação torna-se então um processo de cognição distribuída, baseado na memória coletiva, na escuta da diversidade e na adaptação contínua.

Propor a participação como sistema autopoietico é, portanto, reivindicar uma ecologia da participação social (Pires e Vaz, 2014), onde múltiplas comunicações se entrecruzam e influenciam as decisões. Essa perspectiva também se articula à ideia de resiliência urbana (Heinimann e Hatfield, 2017), entendida como a capacidade de reorganização diante de perturbações. Assim como nos sistemas vivos de Maturana e Varela (2003), a resiliência é aqui relacional. Em vez de avaliar as instâncias apenas por sua estrutura formal, buscamos compreender sua capacidade de escuta, de incorporação de saberes e de reconfiguração institucional. A efetividade de um sistema participativo autopoietico não se mede pela eficiência técnica, mas por sua capacidade de gerar sentidos, aprender com a diferença e se reorganizar. Como destaca Meadows (2008), a auto-organização é um dos aspectos mais importantes e menos controláveis dos sistemas. Espaços participativos são, assim, pontos de retroalimentação da organização urbana. A partir dessa leitura, identificamos cinco dimensões caracterizadoras de sistemas participativos autopoieticos: diversidade comunicativa, memória social, plasticidade organizacional, acoplamento territorial e ressonância institucional.

A *diversidade comunicativa* implica reconhecer múltiplas formas de expressão como legítimas. A *memória social* refere-se à capacidade de reter experiências e reorganizar-se com base nelas. Halbwachs (2006) e Heinimann e Hatfield (2017) destacam o papel da memória na sustentação de sistemas resilientes, sendo uma dimensão que requer continuidade, permanência dos sujeitos e metodologias de valorização dos saberes locais. A *plasticidade organizacional* é a capacidade de adaptação institucional. Segundo Maturana e Varela (2003), sistemas autopoieticos mantêm sua organização por meio da reorganização interna. Pires e Vaz (2014) mostram que a rigidez institucional é um entrave à efetividade participativa. A plasticidade exige autonomia em relação ao Estado e ao mercado. O *acoplamento territorial* indica o enraizamento do sistema participativo no contexto local. Escobar (2018) sustenta que sistemas sociopolíticos devem emergir dos modos de vida territoriais. Por fim, a *ressonância institucional* diz respeito à capacidade de o sistema responder às demandas sociais, produzindo efeitos nas políticas. Luhmann (1989) afirma que não há ressonância sem tradução interna, e que comunicações irrelevantes são descartadas como ruído<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Na Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, ruído refere-se às comunicações provenientes do ambiente que não são compreendidas ou processadas pelo sistema. Isso ocorre porque os sistemas sociais operam com fechamento operacional e só reconhecem como informação aquilo que pode ser codificado segundo seus próprios esquemas

Para operacionalizar as dimensões, propõe-se um conjunto de critérios qualitativos. A diversidade comunicativa pode ser observada pela existência de canais diversos de escuta ativa e acessibilidade. A memória social se expressa em registros, pautas continuadas e permanência dos atores. A plasticidade organizacional se evidencia pela adaptação de formatos participativos e abertura a inovações. O acoplamento territorial manifesta-se nos vínculos com territórios concretos e na atuação em rede com coletivos locais. A ressonância institucional pode ser verificada pela existência de mecanismos de resposta às deliberações participativas. Tais critérios oferecem um caminho para tornar a tipologia aplicável a diferentes contextos, ampliando sua utilidade analítica e política.

### 3.1 Análise do Sistema Participativo como Autopoietico

Compreender as IPs brasileiras a partir da autopoiese permite uma mudança de perspectiva: no lugar de avaliar a presença formal, buscamos entender a capacidade de cada uma em operar como sistema autopoietico. A partir das cinco dimensões analíticas propostas anteriormente, visamos analisar criticamente o conjunto de IPs apresentadas no Quadro 1. Dessa maneira, iniciamos a discussão a partir das instâncias participativas mais consolidadas e normativamente reguladas — como os conselhos de políticas públicas, as conferências temáticas, as audiências públicas e as consultas públicas —, pilares do sistema participativo brasileiro desde 1988. Estas estruturas frequentemente apresentam baixa *diversidade comunicativa* por operarem com linguagens técnicas e procedimentos formais que limitam a expressão de sujeitos subalternizados. A predominância de formatos rígidos e protocolos normativos compromete também a *plasticidade organizacional*, reduzindo a capacidade das instâncias participativas de se reorganizarem a partir de perturbações externas, como mobilizações sociais ou crises urbanas.

Em termos de *memória social*, observamos uma fragilidade, pois as decisões tomadas raramente são sistematizadas ou atualizadas em ciclos futuros, o que impede uma aprendizagem institucional. Embora possuam alguma presença territorial, a desconexão entre os debates e as realidades locais compromete o *acoplamento territorial*. Além disso, a *ressonância institucional* é frequentemente baixa por formalizarem espaços de escuta muitas vezes sem transdução entre a voz popular e as decisões efetivas. Apesar de serem um núcleo institucional do sistema participativo, reproduzem lógicas que dificultam a capacidade da comunidade em operar como sistema autopoietico.

As ouvidorias públicas, as reuniões com grupos de interesse e os Grupos de Trabalho (GTs) ocupam uma posição híbrida no sistema participativo: articulam dimensões institucionais com práticas mais flexíveis e situadas. São IPs que apresentam maior potencial de *diversidade comunicativa*, especialmente nas reuniões informais e nos GTs, onde há espaço para trocas horizontais, linguagens acessíveis e escuta direta de demandas sociais. Ainda que as ouvidorias mantenham uma estrutura formal, a função receptiva permite acolher diferentes narrativas — embora muitas vezes as manifestações sejam traduzidas em categorias técnicas ou burocráticas.

14

comunicacionais. O que não ressoa internamente — isto é, o que não pode ser traduzido em seus próprios termos — é descartado como irrelevante ou incompreensível, considerado ruído. Assim, o ruído não é ausência de comunicação no ambiente, mas a incapacidade do sistema de reconhecê-la como válida ou significativa (Luhmann, 1989).

Quanto à *memória social*, dependerá dos registros e reativação de aprendizados. Contudo, a *plasticidade organizacional* é consideravelmente maior em comparação às instâncias anteriores, pois GTs e reuniões com grupos de interesse são adaptáveis a temas emergentes, podendo ser reformulados com relativa agilidade. No que se refere ao *acoplamento territorial*, os mecanismos híbridos demonstram maior ancoragem por emergirem de demandas locais, mobilizando atores diretamente afetados por políticas públicas e permitirem negociações contextualizadas. A *ressonância institucional*, por sua vez, é variável, dependendo da disposição política dos gestores em transformar as deliberações e questões em políticas públicas. Embora operem sob riscos de serem cooptadas ou descontinuadas, estas instâncias representam espaços de reorganização relacional que se aproximam de um funcionamento autopoietico.

O Orçamento Participativo e os Planos Diretores Participativos em termos de *diversidade comunicativa*, mobilizam linguagens plurais, incluindo formas orais, afetivas e territoriais de expressão política, que favorecem o engajamento de públicos diversos e a construção de sentidos compartilhados. No caso dos PDs, quando bem conduzidos, buscam traduzir o saber técnico em formatos acessíveis, ampliando a apropriação da informação. No que tange à *memória social*, ambos apresentam variações significativas: enquanto alguns OPs mantêm registros históricos e processos contínuos de aprendizado, outros são interrompidos a cada mudança de gestão, limitando a consolidação de experiências. A mesma lógica se aplica aos PDs, que em alguns municípios são tratados como instrumentos revisáveis, e em outros, como estáticos. No aspecto da *plasticidade organizacional*, destacam-se positivamente, pois têm flexibilidade normativa e metodológica para se reconfigurar conforme contextos e demandas emergentes, desde que haja vontade política e compromisso institucional.

15

Quanto ao *acoplamento territorial*, tanto o OP quanto os PDs possuem potencial elevado, pois se articulam diretamente com dinâmicas e necessidades locais, especialmente quando os processos são descentralizados e conectados às realidades dos territórios. Por fim, a *ressonância institucional* depende da disposição do Estado em acolher as deliberações oriundas dos mecanismos como elementos vinculantes às decisões governamentais. Em contextos em que há retorno efetivo à sociedade e integração entre escuta e ação, os instrumentos se aproximam de um funcionamento autopoietico; onde isso não ocorre, tornam-se instrumentos simbólicos, com baixa incidência transformadora.

Os mecanismos de democracia direta — plebiscito, referendo e iniciativa popular — e os instrumentos urbanísticos participativos — como o EIV, as ZEIS, Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Direito de Preempção — representam formas juridicamente previstas de participação cidadã que têm ambivalências. Apesar de oferecerem potencial de reorganização institucional por permitirem que a sociedade civil interfira diretamente em decisões relevantes, enfrentam desafios relacionados à sua *diversidade comunicativa*, limitada por uma linguagem jurídica e tecnocrática, pouco acessível às populações menos escolarizadas ou socialmente marginalizadas. Em termos de *memória social*, tanto os mecanismos de democracia direta quanto os instrumentos urbanísticos operam de forma pontual e descontinuada, sem acúmulo sistemático de aprendizados. Além disso, têm baixa *plasticidade organizacional* por serem ancorados em dispositivos legais fixos e pouco responsivos às dinâmicas sociais em mutação. A capacidade de *acoplamento territorial* também é limitada, pois ainda que os instrumentos urbanísticos afetem diretamente o espaço urbano, sua formulação e implementação raramente

são baseadas em processos sensíveis ao território, muitas vezes sendo conduzidos por equipes técnicas ou interesses corporativos. A *ressonância institucional* é igualmente comprometida, pois, apesar de formalmente previstos, tais mecanismos são pouco utilizados, frequentemente bloqueados por elites políticas (no caso da democracia direta) ou reduzidos a rituais de validação de decisões previamente tomadas (no caso dos instrumentos urbanísticos). Assim, embora importantes, o funcionamento tende a distanciar-se dos princípios autopoieticos por não cooperarem para a formação de cidadãos autônomos, sendo engrenagens burocráticas.

As instâncias menos formalizadas como as plataformas digitais de participação apresentam maior *diversidade comunitária* por terem potencial de reorganização e inovação participativa, ainda que enfrentem desafios relacionados à continuidade, reconhecimento institucional e poder de decisão. Em termos de *plasticidade organizacional*, são instâncias que se destacam positivamente por sua estrutura fluida que permite reconfigurações ágeis diante de novas demandas, favorecendo a experimentação e a emergência de formatos deliberativos adaptados a contextos específicos. Contudo, apresentam ambivalências em relação ao *acoplamento territorial* e à *ressonância institucional*, pois embora operem com alta diversidade comunicativa, muitas vezes estão desarticuladas dos processos decisórios concretos, com baixa capacidade de produzir efeitos vinculantes e *memória social*, especialmente devido à ausência de retornos estruturados e exclusão digital que afeta grupos marginalizados.

Continuamos a análise com as redes e movimentos sociais e os observatórios de políticas públicas, que representam IPs que operam, muitas vezes, à margem dos dispositivos formais, mas têm papel central na crítica, no tensionamento e na reconfiguração dos sistemas institucionais. Destacam-se por sua capacidade de produzir comunicação fora dos códigos normativos, desafiando as lógicas tecnocráticas e instituídas da gestão pública. Do ponto de vista da *diversidade comunicativa*, são espaços privilegiados de expressão insurgente. A *memória social* é outra dimensão central, pois os movimentos acumulam histórias de luta, resistência e mobilização popular que alimentam a continuidade de pautas e a reativação de sentidos coletivos de justiça social e ambiental. Os observatórios, por sua vez, operam registrando e sistematizando informações que muitas vezes são silenciadas pelos canais oficiais e, por atuarem de forma crítica e autônoma, apresentam alta *plasticidade organizacional*, reinventando suas estratégias e formatos de atuação conforme o cenário político e os desafios territoriais. Sobre o *acoplamento territorial* o consideramos profundo, por estarem ancorados em territórios específicos, mobilizando saberes locais, articulando redes comunitárias e atuando diretamente sobre as condições materiais da vida urbana. A inserção direta nos conflitos territoriais permite que funcionem com sensibilidade às perturbações do ambiente, operando como sistemas de antecipação e resposta frente a injustiças socioambientais. No entanto, a *ressonância institucional* permanece baixa, uma vez que os sistemas formais muitas vezes resistem à incorporação dos discursos disruptivos.

A análise das IPs a partir da autopoiese evidencia um panorama híbrido e complexo, no qual formas institucionalizadas e insurgentes de participação coexistem, tensionam-se e, por vezes, se complementam. A perspectiva autopoietica desloca o foco do cumprimento formal das regras institucionais para a observação da dinâmica comunicativa que sustenta ou fragiliza os sistemas participativos. Instâncias como os conselhos, conferências, audiências e consultas públicas revelam-se enrijecidas, reproduzindo padrões de baixa diversidade comunicativa, frágil

memória social e limitada plasticidade organizacional. Tais formatos, ainda que dotados de legitimidade normativa, operam com baixa capacidade de escuta e transformação, o que compromete a ressonância institucional e o acoplamento territorial. Por outro lado, mecanismos mais flexíveis como os GTs e as reuniões com grupos de interesse demonstram maior potencial de autopoiese ao promoverem processos de escuta ativa, aprendizagem coletiva e reorganização interna, sobretudo quando ancorados em realidades territoriais concretas.

Instâncias participativas insurgentes como redes e movimentos sociais, plataformas digitais críticas e observatórios revelam-se como polos geradores de perturbações criativas, alimentando o sistema com novos códigos, narrativas e práticas que desafiam o *status quo*. Embora ainda pouco ressoantes no campo institucional, são essenciais à vitalidade do sistema participativo autopoietico, que se constrói pela capacidade de se reorganizar a partir da escuta da sociedade, contando com a comunicação ressonante entre os componentes do sistema.

#### 4 CONCLUSÕES

Este artigo teve como objetivo analisar criticamente o sistema participativo brasileiro à luz da teoria da autopoiese, considerando os conceitos de Maturana e Varela (2003) e Luhmann (1989), buscando compreender além a existência de arranjos institucionais formais e concentrando-se nos processos comunicativos, relacionais e adaptativos que sustentam, ou limitam, a efetividade da participação social. Para isso, partimos de uma abordagem teórico-analítica que articulou o conceito de participação social de qualidade a partir de cinco dimensões propostas de um sistema autopoietico participativo: diversidade comunicativa, memória social, plasticidade organizacional, acoplamento territorial e ressonância institucional. A metodologia adotada foi de caráter qualitativo, consistindo em revisão bibliográfica e análise crítica das IPs brasileiras, fundamentadas principalmente por Pires e Vaz (2014) e Oliveira e Ckagnazaroff (2023). Dessa forma, observamos que o sistema participativo brasileiro apresenta contradições. Por um lado, constitui um marco significativo da democratização do Estado no período pós-Constituição de 1988, gerando instrumentos importantes de deliberação, controle social e formulação compartilhada de políticas públicas. Por outro lado, evidencia-se um processo de esvaziamento simbólico e funcional de grande parte das instâncias, que operam frequentemente em níveis baixos ou médios de participação, com baixa capacidade de escuta, pouca influência nas decisões e limitada articulação com os territórios e sujeitos sociais.

Muitos dos mecanismos analisados reproduzem lógicas tecnocráticas, com linguagem excludente, formatos rígidos e distanciamento das dinâmicas da sociedade civil. Ainda que criados com o intuito de fomentar uma democracia participativa e deliberativa, tornaram-se, em muitos casos, engrenagens formais da administração pública, mais voltadas à legitimação de políticas públicas do que a uma redistribuição de poder. Nesse contexto, a autopoiese nos permitiu enxergar a participação como sistema vivo, capaz de reorganizar-se a partir das perturbações que emergem do ambiente, reconhecendo a diversidade de saberes, linguagens, temporalidades e territorialidades que compõem a vida urbana. Ao enfatizar dimensões como a plasticidade organizacional e a ressonância institucional, propomos um critério de avaliação das instâncias participativas a partir de sua capacidade em aprender, escutar, responder e transformar-se diante das demandas e vozes da sociedade. A contribuição do presente artigo

reside, portanto, em oferecer um marco analítico ampliado, que permite qualificar a discussão sobre a crise da participação social no Brasil, fornecendo bases para pesquisadores, gestores públicos e ativistas que desejam pensar a participação além de sua forma institucional.

Compreender os sistemas participativos como autopoieticos significa reconhecê-los como componentes essenciais da resiliência urbana, capazes de aprender com as perturbações e reorganizar-se diante incertezas. Em contextos marcados por desastres climáticos, desigualdade social e degradação ambiental, a capacidade de transformação por meio da participação social é condição estratégica para a formulação de políticas públicas eficazes e sensíveis às realidades locais, por meio do fomento de cidadãos autônomos. Cidades resilientes não se constroem apenas com infraestrutura adaptativa, mas com comunidades politicamente engajadas, que participam ativamente da coprodução de soluções. Assim, fortalecer a dimensão autopoética das instâncias participativas é fortalecer a capacidade de resposta aos desafios da crise climática, de traduzir saberes territoriais em ação coletiva e de articular redes de cuidado, solidariedade e inovação sociopolítica. A cidade deve ser capaz de aprender com seus habitantes e oferecer as condições para que seus habitantes aprendam entre si, produzindo coletivamente os caminhos de sua própria sobrevivência.

## Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

18

## 5 REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **A ambientalização das lutas sociais**: a justiça ambiental no Brasil. Estudos Avançados, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-120, 2010.
- ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216–224, 1969. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- AVRITZER, Leonardo. 2002. **Democracia e Esfera Pública**: participação e deliberação política no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- BALTAZAR, A. P. Sobre a resiliência dos sistemas urbanos: devem eles ser resilientes e são eles realmente sistemas? **VIRUS**, no. 3, 2010. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/virus03/invited/layout.php?item=1&lang=pt>. Acesso em: mar. 2023.
- BOHM, David; PEAT, David. **Science, Order, and Creativity**. London: Routledge, 2000.
- BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL. 2001. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257. Brasília: Senado Federal.
- ESCOBAR, Arturo. **Designs for the pluriverse**: Radical interdependence, autonomy, and the making of worlds. Duke University Press, 2018.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Vértice, 2006.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HEINIMANN, Hans R.; HATFIELD, Kirk. Resilience: theory and application to infrastructure. Cambridge: University of Florida Press, 2017. In LINKOV, Igor; PALMA-OLIVEIRA, José Manuel (eds.). **Resilience and Risk: Methods and Application in Environment, Cyber and Social Domains**. Dordrecht: Springer, 2017.

HEYLYGHEN, Francis; JOSLYN, Cliff. Cybernetics and second-order cybernetics. In: MEYERS, Robert A. (ed.). Encyclopedia of Physical Science & Technology. 3. ed. New York: Academic Press, 2001. v. 4, p. 155–170.

IAP2. **Spectrum of Public Participation**. 2021.

JESSOP, Bob. The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. In: AMIN, Ash; HAUSNER, Jerzy (Orgs.). **Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. p. 95–128.

LATOUR, Bruno. **Reassembling the Social**: An Introduction to Actor-Network-Theory. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **The Right to the City**. In: Kofman, Eleonore; Lebas, Elizabeth (eds.). *Writings on Cities*. Oxford: Blackwell, 1996.

LÖWY, Michael. **Ecosocialism**: A Radical Alternative to Capitalist Catastrophe. Chicago: Haymarket Books, 2015.

LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, p. 1-22, 2020.

LUHMANN, Niklas. **Ecological Communication**. Chicago: University of Chicago Press, 1989.

MATHUR, P. Neither Cited Nor Foundational: Niklas Luhmann's Ecological Communication; A Critical Exegesis and Some Theoretical Suggestions for the Future of a Field. **The Communication Review**, 8: 329–362, 2005.

19

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **De Máquinas y Seres Vivos**: Autopoiesis, La Organización de lo Vivo. Buenos Aires: Lumen, 2003.

MEADOWS, Donella H. **Thinking in Systems**: A Primer. Chelsea Green Publishing, 2008.

MENDES DA SILVA, F. Vontade política e condições institucionais: o papel do Estado no planejamento urbano participativo. In **A Alegoria da Participação**: Planos Diretores Participativos Pós-Estatuto da Cidade, organizado por E.M. Pereira, 51–72. Florianópolis: Insular, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MUCHINELLI, L. R. A.; BARBOSA, B. L. EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE LIMA DUARTE. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [S. I.], v. 3, n. 14, 2015. DOI: [10.17271/231884723142015937](https://doi.org/10.17271/231884723142015937). Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento\\_de\\_cidades/article/view/937](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/937). Acesso em: 17 jun. 2025.

OCDE. **Citizens as partners**: information, consultation and public participation in policymaking. Paris: OECD, 2001.

OLIVEIRA, R. de; CKAGNAZAROFF, I. A Participação Cidadã como um dos Princípios de Governo Aberto. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** 28, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28nEspecial.2023.88085>. Acesso em jan. 2025.

PARRIQUE, Timothée. **Decoupling debunked**: evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability. Bruxelas: European Environmental Bureau, 2019.

PEIXOTO, L. S. Audiências públicas parlamentares e concretização democrática. In: Dias Junior, J. A. P.; Silva, A. C. Q. da; Leite, D. de M. (Org.). **Participação política e cidadania**: Amicus Curiae, audiências públicas parlamentares e orçamento participativo. Curitiba: Appris, 2018.

PIRES, R. R. C.; VAZ, J. L. R. Ecologias Institucionais da Participação Social. *Revista de Sociologia e Política*, 22 (50): 79–95, 2014.

RAWORTH, Kate. **Doughnut economics**: seven ways to think like a 21st-century economist. London: Penguin Random House, 2019.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SANTOS, Marcelo Lopes de Souza; PEREIRA, Marcos Aurélio. A participação social no planejamento urbano: desafios e possibilidades. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 33, p. 11–28, 2015.

UNIÃO EUROPEIA BRASIL. **Relatório Participação Social na Administração Pública Federal**: Desafios e Perspectivas Para a criação de uma Política Nacional de Participação. Projeto apoio aos diálogos setoriais União Europeia – Brasil, Delegação da União Europeia no Brasil. Brasília: 2023.

VIEIRA, L.; REIS, V.; TOSTES, J. A. A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA NO AMAPÁ: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE LARANJAL DO JARI. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, [S. I.], v. 3, n. 22, 2015.

DOI: [10.17271/231884723220151160](https://doi.org/10.17271/231884723220151160). Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento\\_de\\_cidades/article/view/1160](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/1160). Acesso em: 17 jun. 2025.

WILCOX, David. **The guide to effective participation**. Brighton: Partnership Books, 1994.

---

**DECLARAÇÕES**

---

**CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR**

Ao descrever a participação de cada autor no manuscrito, utilize os seguintes critérios:

- **Concepção e Design do Estudo:** Isabela Batista Pires.
- **Curadoria de Dados:** Isabela Batista Pires
- **Análise Formal:** Isabela Batista Pires.
- **Aquisição de Financiamento:** Isabela Batista Pires.
- **Investigação:** Isabela Batista Pires.
- **Metodologia:** Isabela Batista Pires.
- **Redação - Rascunho Inicial:** Isabela Batista Pires.
- **Redação - Revisão Crítica:** Isabela Batista Pires e Anja Pratschke.
- **Revisão e Edição Final:** Isabela Batista Pires e Anja Pratschke.
- **Supervisão:** Anja Pratschke.

---

**DECLARAÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE**

---

**21**

Nós, **Isabela Batista Pires e Anja Pratschke**, declaramos que o manuscrito intitulado **Participação Social como Sistema Autopoietico? Análise das Instâncias Participativas no Brasil**":

1. **Vínculos Financeiros:** Foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.
  2. **Relações Profissionais:** Nós mantemos vínculo empregatício com Universidade de São Paulo (USP), no Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU). Anja Pratschke como Professora Doutora Associada e Isabela Batista Pires como Doutoranda Bolsista.
  3. **Conflitos Pessoais:** Nenhum conflito pessoal relacionado ao conteúdo foi identificado.
-