



urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana

ISSN: 2175-3369

urbe@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Brasil

Bugs, Geisa; Tarcísio da Luz Reis, Antônio

Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio  
Grande do Sul

urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 6, núm. 2, mayo-agosto, 2014, pp. 249-262  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193130689010>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul

*Assessment of popular participation in the development of social housing plans in Rio Grande do Sul*

Geisa Bugs<sup>[a]</sup>, Antônio Tarcísio da Luz Reis<sup>[b]</sup>

<sup>[a]</sup> Doutoranda, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS - Brasil, e-mail: geisabugs@gmail.com

<sup>[b]</sup> Doutor, Pos Graduate Research School (Oxford Brookes University), professor titular da Faculdade de Arquitetura e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS - Brasil, e-mail: tarcisio.reis@ufrgs.br

## Resumo

Este artigo avalia a participação popular na elaboração de nove PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) no Rio Grande do Sul. São avaliados os níveis de participação alcançados, as dificuldades encontradas durante o processo participativo, a eficácia dos métodos aplicados, o interesse do público em participar e o potencial da internet como ferramenta de participação. Adicionalmente, à luz dos resultados, são discutidas novas possibilidades para a participação popular através da internet. A participação popular vem ganhando espaço na sociedade nos últimos anos devido, principalmente, a legislações que obrigam a sua adoção via instrumentos como as audiências públicas, com o objetivo de ampliar a participação dos cidadãos na tomada de decisão. Entretanto, críticas sugerem a existência de problemas nos métodos participativos comumente aplicados. Assim, tendo em vista a necessidade de qualificar a participação popular faz-se necessário avaliar ex post os processos participativos. Como parte da metodologia, foram aplicados questionários a consultores, técnicos municipais e população, a fim de comparar as percepções desses três grupos de interesse. Os resultados evidenciam, por exemplo, níveis primários de participação, a existência de problemas como a dificuldade em transmitir as informações técnicas em linguagem acessível, além do desinteresse da população pelos temas tratados.

**Palavras-chave:** Participação popular. Planejamento urbano. Plano de habitação. Participação via internet. Avaliação ex post.

## Abstract

*This paper evaluates popular participation in the elaboration of nine Local Plans for Social Housing (PLHIS) in Rio Grande do Sul state. It assesses the levels of participation achieved, the difficulties encountered during the participatory process, the effectiveness of the methods applied, the public's interest in participating, and the potential of the internet as a tool for participation. It also discusses new possibilities for popular*



*participation through the internet. Popular participation has increased in society in recent years, mainly due to legislations that compel its adoption through instruments such as public hearings, with the goal of increasing the participation of citizens in decision making. However, some criticism suggests there are problems in the participatory methods commonly applied. Therefore, considering the need to qualify popular participation, ex post evaluation of the participatory processes is needed. As part of the methodology, questionnaires were applied to consultants, municipal technicians, and the population in order to compare the perceptions of these three groups of interest. Results show, for example, primary levels of participation, problems such as difficulty in conveying technical information in accessible language, and the population's disinterest in the topics addressed.*

**Keywords:** Popular participation. Urban planning. Housing plan. Participation via Internet. Ex post evaluation.

## Introdução

A participação popular, em um sentido amplo, pode ser entendida como

[...] um processo de tomada de decisão aberto à cidadania, envolvendo temas que, direta ou indiretamente, afetam a vida de grupos e indivíduos no uso e apropriação de um determinado território urbano [...] (POZZOBON, 2008, p. 20).

A participação popular no planejamento urbano remonta ao final dos anos 1960 e início dos 1970, com iniciativas europeias e norte-americanas (FAINSTÉIN, 2000; HORELLI, 2002). O método mais frequente para o envolvimento dos cidadãos tem sido as reuniões presenciais, nas quais os projetos e seu potencial impacto são apresentados e discutidos (INNES; BOOHER, 2004; HANSEN; REINAU, 2006). Contudo, para Hansen e Reinau (2006), esse método apenas informa o público de uma decisão prévia e pede comentários, que podem ou não ser levados em conta. Ainda segundo os autores, a interação entre as autoridades e os cidadãos nessas reuniões é bastante limitada, pois poucas pessoas se envolvem realmente, a menos que haja uma oposição forte contra alguma proposta. Apesar das críticas, variações desse método são amplamente utilizadas em vários contextos (INNES; BOOHER, 2004; SOUZA, 2005; VILLAÇA, 2005; HANSEN; REINAU, 2006; RANDOLPH, 2008).

No Brasil, a Constituição de 1988 delegou aos municípios a responsabilidade pelo planejamento e implementação da política urbana através do seu

instrumento básico, o Plano Diretor, contudo sem promover especificamente a participação popular. Somente em 2001 o debate a respeito da participação popular no planejamento urbano ganhou amplo destaque com a aprovação da Lei Federal 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que nos seus artigos 182 e 183 regula o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade delinea regras gerais para a participação popular em processos de planejamento e gestão do espaço urbano. O Capítulo I, Diretrizes Gerais (BRASIL, 2001, p. 1), instituiu:

A gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos.

Segundo Oliveira Filho (2009), até a aprovação do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano no Brasil se caracterizava por ser tecnocrata, centralizado no poder executivo e representativo de interesses particulares em detrimento do público. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade seria uma tentativa de reversão política desse quadro. Instrumentos introduzidos, como, por exemplo, as audiências e consultas públicas, objetivam ampliar a participação dos cidadãos na tomada de decisão. Verifica-se, portanto, uma ampliação dos canais de participação e um aumento da consciência do papel do público como agente do processo de desenvolvimento.

Entretanto, parte da literatura aponta problemas nos processos participativos tais como praticados

atualmente no planejamento urbano das cidades brasileiras. Para Randolph (2008), a participação popular no Brasil serve, em última instância, para legitimar um resultado. Villaça (2005) considera ilusória a participação popular no Brasil, pois alega que o avanço representado pelo aprimoramento no debate público de leis importantes é restrito a uma parcela tão pequena da população que está longe de ser considerado democrático. Para o autor, o que deveria ser considerado participação popular seriam a atuação e as pressões exercidas por diferentes setores da sociedade sobre os governantes, algo muito difícil em um país com diferenças abismais de poder político entre as classes sociais como o Brasil. O autor constata ainda a falta de interesse da maioria da população "menos favorecida", em contraste com a participação bastante ativa de uma minoria organizada, competente e informada da população. Ainda, Villaça (2005) destaca a dificuldade de divulgação das audiências públicas e de se apresentarem mapas detalhados, sugerindo que a superação desses problemas poderia levar a um aumento de interesse pelas questões de planejamento urbano.

Logo, não são poucas as críticas aos processos participativos, a ponto de carregarem certa conotação de ineeficácia. Isso se dá, em parte, porque o termo participação pública é utilizado de forma generalizada para se referir a uma série de métodos distintos com diferentes níveis de participação. Pozzobon (2008) salienta que o processo participativo também deve objetivar ampliar a capacidade de os cidadãos decidirem sobre as questões que afetam suas vidas. Nesse sentido, a autora fala sobre o desafio de qualificar a participação, citando os níveis de participação definidos na escada da participação de Arnstein (1969). Em analogia aos degraus de uma escada, a base representa zero oportunidade de participar, com degraus sucessivos representando aumento dos níveis de participação até o controle total da tomada de decisão pelos cidadãos, quando ocorre a participação autêntica, segundo essa concepção.

Portanto, tendo em vista a necessidade de qualificar a participação popular no planejamento urbano, faz-se necessário avaliar ex post<sup>1</sup> os processos

participativos. Segundo Horelli (2002) e Forester (2008), tais avaliações têm sido escassas, uma vez que o monitoramento e a avaliação não estão entre as atividades geralmente executadas nos processos participativos. Só recentemente esses procedimentos foram reconhecidos pela literatura como passos necessários, possivelmente em função do processo em si já ser bastante intenso e trabalhoso.

Destarte, o artigo objetiva avaliar a participação popular tal qual praticada atualmente no planejamento urbano no Brasil. Para tal é avaliada a participação popular nos processos de elaboração de nove PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social no Rio Grande do Sul, RS. Especificamente, são investigados: (i) os níveis de participação alcançados, (ii) as dificuldades encontradas durante o processo participativo, (iii) a eficácia dos métodos aplicados, (iv) o interesse do público em participar, e (v) o potencial da internet como ferramenta de participação. Com base no trabalho pioneiro de Arnstein (1969), abordado no contexto brasileiro por Souza (2003) e Pozzobon (2008), são considerados os seguintes níveis de participação:

- 1) Informar – Prover informações à cidadania, para dar a conhecer questões que afetem sua vida;
- 2) Consultar – Obter opinião pública sobre essas questões;
- 3) Debater – Trabalhar diretamente com a cidadania em processo consistente e contínuo de participação;
- 4) Colaborar – Estabelecer parceria com a cidadania, na qual as decisões envolvem o desenvolvimento de opções conjuntas; e
- 5) Decidir – Deixar a decisão final nas mãos da cidadania.

Adicionalmente são comparadas as percepções de três diferentes grupos de interesse: consultores, técnicos municipais e população em geral. À luz dos resultados, são discutidas novas possibilidades para a participação popular através do uso da internet, haja vista que distintos autores advogam a necessidade de uma reformulação do paradigma participativo através da utilização de tecnologias que permitam a criação de técnicas e metodologias mais interativas, emancipatórias e colaborativas (HANSEN; REINAU, 2006; YIGITCANLAR, 2006; ALMEIDA, 2007; RANDOLPH, 2008).

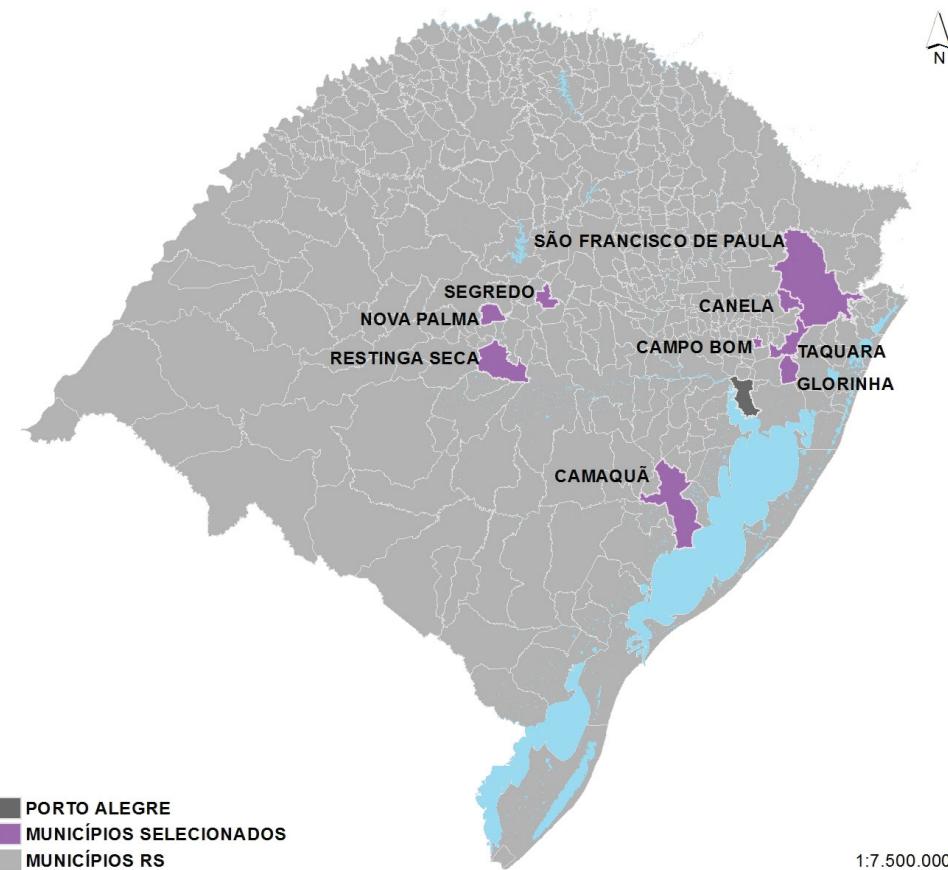
<sup>1</sup> Exercício de avaliação que se desenvolve após a conclusão de uma intervenção e que tem como finalidade principal a apreciação dos seus efeitos (IGFSE, 2013).

## Municípios avaliados

A avaliação da participação popular teve como objeto de estudo os PLHIS elaborados no RS entre 2008 e 2010. Contatou-se, por critério de viabilidade, quatro equipes consultoras que somavam juntas, na época da pesquisa, mais de 20 planos elaborados. Assim, foram selecionadas nove cidades do Rio Grande do Sul, a saber: Camaquã (62.759 hab.), Campo Bom (60.081 hab.), Canela (39.238 hab.), Glorinha (6.885 hab.), Nova Palma (6.345 hab.), Restinga Seca (15.850 hab.), São Francisco de Paula (20.540 hab.), Segredo (7.158 hab.) e Taquara (54.656 hab.) (IBGE, 2010). Através dos contatos (*e-mail* e/ou telefone) disponibilizados nas listas de presença coletadas pelas equipes consultoras durante as audiências, os questionários foram distribuídos para o público alvo. A Figura 1 mostra a localização geográfica dos municípios considerados no RS, sendo três da Região Metropolitana de Porto Alegre, três

da Região Central, dois da Serra Gaúcha e um da zona sul do estado.

As metodologias de participação empregadas nos nove municípios são semelhantes, fato que favorece a avaliação comparativa. De maneira geral, os processos participativos constituíram-se de duas a três audiências públicas (correspondentes às etapas de metodologia, diagnóstico e estratégias dos PLHIS), dinâmicas de grupo e questionários. O principal instrumento participativo são as audiências, o momento de encontro, no qual a equipe consultora divulga seus trabalhos por meio de apresentação audiovisual e instiga a participação do público através da fala. Além das audiências, em Segredo foram aplicados questionários em todos os domicílios do município e realizadas entrevistas com lideranças comunitárias; em Taquara foi realizada uma dinâmica de grupo de mapeamento dos problemas; em São Francisco de Paula, Nova Palma e Camaquã foram realizadas duas oficinas territoriais; e em Restinga



**Figura 1** - Localização dos municípios no RS

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Tabela 1** - Questionários respondidos por grupos e cidades

Cidade	Consultores	Técnicos	População
	Nº (%)	Nº (%)	Nº (%)
Camaquã	2 (13,3)	5 (31,3)	5 (7,6)
Campo Bom	1 (6,7)	0 (0)	1 (1,5)
Canela	3 (20)	3 (18,6)	0 (0)
Glorinha	0 (0)	2 (12,5)	0 (0)
Nova Palma	2 (13,3)	0 (0)	0 (0)
Restinga Seca	1 (6,7)	0 (0)	0 (0)
São Francisco de Paula	2 (13,3)	5 (31,3)	60 (90,9)
Segredo	1 (6,7)	0 (0)	0 (0)
Taquara	1 (6,7)	1 (6,3)	0 (0)
<b>Total</b>	<b>13 (100)</b>	<b>16 (100)</b>	<b>66 (100)</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Seca foram realizadas audiências na zona rural e aplicação de questionário.

## Resultados da avaliação

No total foram recebidos 95 questionários respondidos, sendo 13 de consultores, 16 de técnicos municipais e 66 da população em geral (Tabela 1). É saliente o número de questionários respondidos pela população de São Francisco de Paula (60), correspondente a 91% do total de questionários respondidos pela população das nove cidades. Isso aconteceu porque um líder comunitário se disponibilizou a coletar os questionários pessoalmente junto aos participantes no referido município. Nas demais cidades não foi possível coletar a mesma quantidade de respostas devido a restrições de tempo e recursos.

A análise dos resultados apresentada a seguir é feita com base nos percentuais totais das respostas de cada um dos três grupos de interesse, uma vez que o objetivo principal é comparar as respostas desses grupos e não comparar as respostas de consultores, técnicos e população de diferentes municípios. Contudo, também são apresentados os dados relativos somente a São Francisco de Paula e os dados relativos aos demais municípios somados, que são tratados como um único grupo devido ao número reduzido de respondentes. Dessa forma é possível verificar a existência de

diferenças e/ou similaridades entre as respostas dos participantes de São Francisco de Paula e as dos demais municípios.

## Níveis de participação

A fim de avaliar os níveis de participação alcançados nos PLHIS considerados, solicitou-se a opinião do respondente quanto aos níveis de participação do público: se ele havia sido informado, consultado, debatido, colaborado ou decidido sobre o conteúdo do PLHIS (Tabela 2). Não se mencionou se a pergunta era múltipla escolha ou não. Surpreendentemente, os consultores e técnicos responderam mais de uma alternativa, diferentemente da população. Portanto, não houve o entendimento, por parte dos consultores e técnicos municipais, de que as ações são realizadas em níveis crescentes, conforme aponta a literatura sobre os níveis de participação (ARNSTEIN, 1969; SOUZA, 2003; POZZOBON, 2008).

Os consultores consideram que o público, na sua maioria, colaborou na elaboração do conteúdo do plano (31,8%), ao passo que os técnicos acham que o público foi informado e colaborou na mesma intensidade (24,1%). A exceção são os consultores de São Francisco de Paula, que consideram que a população alcançou níveis inferiores de participação (informação e consulta). Por outro lado, a maioria da população considera que foi apenas informada (69,7%). Verifica-se, portanto, que o público não se vê engajado ao processo da forma como acham os consultores e técnicos. Na opinião do público em geral, instrumentos como as audiências públicas alcançam apenas níveis elementares, de informação e consulta. Em outras palavras, o público não considera que sua participação tenha consequências na tomada de decisão.

## Dificuldades encontradas no processo participativo

Na sequência, questionou-se se os respondentes tiveram alguma dificuldade para participar das audiências, e qual teria sido essa dificuldade. A maioria da população (74,2%) e dos consultores (69,2%) e um percentual menos expressivo dos técnicos (50%) responderam que tiveram

**Tabela 2** - Níveis de participação

	<b>Nível</b>	<b>Informado</b>	<b>Consultado</b>	<b>Debateu</b>	<b>Colaborou</b>	<b>Decidiu</b>	<b>Total*</b>
		<b>Grupo</b>	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>
Total municípios	Consultores	6 (27,3)	5 (22,7)	3 (13,6)	7 (31,8)	1 (4,6)	22 (100)
	Técnicos	7 (24,1)	6 (20,7)	6 (20,7)	7 (24,1)	3 (10,4)	29 (100)
	População	46 (69,7)	13 (19,7)	1 (1,5)	5 (7,6)	1 (1,5)	66 (100)
São Francisco de Paula	Consultores	1 (50)	1 (50)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (100)
	Técnicos	0 (0)	0 (0)	1 (16,7)	4 (66,7)	1 (16,7)	6 (100)
	População	43 (71,7)	11 (18,3)	1 (1,7)	5 (8,3)	0 (0)	60 (100)
Demais municípios	Consultores	5 (25)	4 (20)	3 (15)	7 (35)	1 (5)	20 (100)
	Técnicos	7 (30,4)	6 (26,1)	5 (21,7)	3 (13)	2 (8,7)	23 (100)
	População	3 (50)	2 (33,3)	0 (0)	0 (0)	1 (16,7)	6 (100)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: \*Consultores e técnicos responderam mais de uma alternativa.

**Tabela 3** - Dificuldade para participar das audiências

	<b>Dificuldade</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Total</b>
		<b>Grupo</b>	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>
Total dos municípios	Consultores	9 (69,2)	4 (30,8)	13 (100)
	Técnicos	8 (50)	8 (50)	16 (100)
	População	49 (74,2)	17 (25,8)	66 (100)
São Francisco de Paula	Consultores	1 (50)	1 (50)	2 (100)
	Técnicos	2 (40)	3 (60)	5 (100)
	População	47 (78,3)	13 (21,7)	60 (100)
Demais municípios	Consultores	8 (72,7)	3 (27,3)	11 (100)
	Técnicos	6 (54,5)	5 (45,5)	11 (100)
	População	4 (66,7)	2 (33,3)	6 (100)

Fonte: Elaborado pelos autores.

dificuldades (Tabela 3). Isso pode refletir o fato de que quando se contrata uma equipe consultora os técnicos do município nem sempre se envolvem diretamente na elaboração do plano. Esse ponto foi inclusive descrito por consultores: “É uma dificuldade relacionada à responsabilidade da administração municipal”.

Quanto ao tipo de dificuldade encontrada, para os consultores se destaca a dificuldade de mobilizar o público a comparecer (38,5%) – mencionada especificamente pelos demais municípios (Tabela 4). Esse aspecto chama a atenção para o fato de que não houve nos processos avaliados a busca

por alternativas como, por exemplo, a utilização da internet, apesar de toda sua capacidade de divulgação e mobilização. Também foram apontadas pelos consultores dificuldades de transmissão das informações técnicas em linguagem acessível (23,1%) e em prender a atenção/interesse do público (23,1%) nas apresentações. Essa questão foi descrita por alguns consultores: “Normalmente as apresentações eram muito extensas e com informações muito técnicas, o que dificultava o entendimento da população”. Em outras palavras, ainda para o mesmo consultor: “Há dificuldade de

**Tabela 4** - Dificuldades encontradas pelos consultores

Consultores	Total	São Francisco de Paula	Demais
	Nº (%)	Nº (%)	Nº (%)
Transmissão das informações nas apresentações	3 (23,1)	1 (50)	2 (18,2)
Disponibilidade para realizar as audiências	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Coordenação do debate com o público	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Prender a atenção/interesse do público	3 (23,1)	1 (50)	2 (18,2)
Esclarecimento das dúvidas/perguntas do público	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Entender os comentários do público	1 (7,7)	0 (0)	1 (9,1)
Mobilizar o público a comparecer	5 (38,5)	0 (0)	5 (45,4)
Divulgar as audiências	1 (7,6)	0 (0)	1 (9,1)
<b>Total*</b>	<b>13 (100)</b>	<b>2 (100)</b>	<b>11 (100)</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: \*Os números absolutos totais não correspondem ao número total de respondentes, pois alguns deles relataram não ter encontrado dificuldades e, além disso, a questão previa múltipla escolha.

se passar informações eminentemente espaciais e técnicas".

Para os técnicos municipais que responderam que encontraram dificuldade, o tipo mais recorrente foi mobilizar o público a comparecer (60%), em consonância com a opinião dos consultores (Tabela 5). Conforme mencionado por um técnico, é difícil "fazer as pessoas entenderem a real importância de sua participação no planejamento da cidade". A população, majoritariamente de São Francisco de Paula, por sua vez, apontou o tempo para ir às audiências (36,7%) e o constrangimento em dar sua opinião (28,6%) como as maiores dificuldades (Tabela 6). Carver (2001) sugere que esse tipo de dificuldade poderia ser suplantada com a utilização da internet, pois plataformas *on-line*, além de serem acessíveis 24 horas por dia, sete dias por semana, permitem que os participantes expressem sua opinião de uma forma relativamente anônima, sem a atmosfera de confrontação das reuniões presenciais, evitando que o processo seja dominado por indivíduos cujas visões não necessariamente representam a maioria.

Para abordar o entendimento das informações técnicas, utilizou-se um mapa genérico de uma cidade mostrando seus distritos e se indagou se ao ver os mapas apresentados nas audiências o respondente entendia totalmente, entendia parcialmente ou não entendia nada da informação apresentada. Confirmando a preocupação dos consultores com a dificuldade da transmissão das informações

técnicas, apontada anteriormente, a grande maioria da população respondeu que entendia parcialmente as informações (78,8%) ou não entendia nada (16,7%) (Tabela 7). Assim, considerando que o entendimento parcial das informações pode indicar uma compreensão muito reduzida delas, pode-se afirmar que a quase totalidade da população não está em condições de compreender as informações veiculadas e, logo, de participar efetivamente. Todos os respondentes que disseram entender totalmente as informações são de São Francisco de Paula. Esse fato, aliado ao expressivo número de respondentes do município, sugere que a população local é bastante ativa e está habituada a participar.

Através do teste de correlação *Spearman rho* – utilizado para verificar uma possível relação de dependência entre variáveis (LAY; REIS, 2005) – confirmou-se que o entendimento das informações espaciais está diretamente relacionado à escolaridade (*Spearman*,  $c = -0,368$ ,  $\text{sig.} = 0,002$ ) e renda da população (*Spearman*,  $c = -0,357$ ,  $\text{sig.} = 0,003$ ). Logo, tendo em vista que a população alvo de um plano habitacional é, em tese, carente, é necessário rever as formas de apresentação da informação, bem como são necessários estudos mais aprofundados sobre a cognição de mapas, haja vista que eles são o melhor meio para comunicar as informações espaciais presentes em qualquer plano de habitação (MAZIERO, 2007; SLUTER, 2008; BUGS; REIS, 2011).

## Eficácia dos métodos participativos

A eficácia dos métodos participativos adotados foi medida em termos do impacto da participação do público nos resultados do PLHIS (Tabela 8). Em geral, para os consultores, o impacto da

participação para o PLHIS foi grande (53,8%). Quando perguntados, em questão aberta, de que forma o impacto poderia ser ampliado, os consultores citaram: “O real envolvimento da prefeitura na divulgação e elaboração do plano”; “Formação de grupos de trabalho ou envolvimento mais

**Tabela 5** - Dificuldades encontradas pelos técnicos

<b>Técnicos</b>	<b>Total</b>	<b>São Francisco de Paula</b>	<b>Demais</b>
	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>
Divulgar a audiência	1 (10)	0 (0)	1 (12,5)
Mobilizar o público a comparecer	6 (60)	1 (50)	5 (62,5)
Entender as informações	2 (20)	1 (50)	1 (12,5)
Tempo para participar	1 (10)	0 (0)	1 (12,5)
<b>Total*</b>	<b>10 (100)</b>	<b>2 (100)</b>	<b>8 (100)</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: \*Os números absolutos totais não correspondem ao número total de respondentes, pois alguns deles relataram não ter encontrado dificuldades e, além disso, a questão previa múltipla escolha.

**Tabela 6** - Dificuldades encontradas pela população

<b>População</b>	<b>Total</b>	<b>São Francisco de Paula</b>	<b>Demais</b>
	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>
Entender informações	8 (16,3)	6 (12,8)	2 (100)
Tempo para participar	18 (36,7)	18 (38,3)	0 (0)
Deslocamento até o local	9 (18,4)	9 (19,1)	0 (0)
Constrangimento em dar opinião	14 (28,6)	14 (29,8)	0 (0)
<b>Total*</b>	<b>49 (100)</b>	<b>47 (100)</b>	<b>2 (100)</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: \*Os números absolutos totais não correspondem ao número total de respondentes, pois alguns deles relataram não ter encontrado dificuldades e, além disso, a questão previa múltipla escolha.

**Tabela 7** - Entendimento das informações técnicas na forma de mapas pela população

<b>População</b>	<b>Total</b>	<b>São Francisco de Paula</b>	<b>Demais</b>
	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>	<b>Nº (%)</b>
Entende totalmente	3 (4,5)	3 (5)	0 (0)
Entende parcialmente	52 (78,8)	50 (83,3)	2 (33,3)
Não entende nada	11 (16,7)	7 (11,7)	4 (66,7)
<b>Total</b>	<b>66 (100)</b>	<b>60 (100)</b>	<b>6 (100)</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Tabela 8** - Impacto da participação

	<b>Impacto</b>	<b>Consultores</b>	<b>Técnicos</b>	<b>População</b>
		Nº (%)	Nº (%)	Nº (%)
Total dos municípios	Muito grande	0 (0)	2 (12,5)	0 (0)
	Grande	7 (53,8)	4 (25)	8 (12,1)
	Nem grande nem pequeno	4 (30,8)	2 (12,5)	18 (27,3)
	Pequeno	0 (0)	5 (31,2)	37 (56,1)
	Muito pequeno	2 (15,4)	3 (18,8)	3 (4,5)
<b>Total</b>		13 (100)	16 (100)	66 (100)
São Francisco de Paula	Muito grande	0 (0)	2 (40)	0 (0)
	Grande	1 (50)	2 (40)	8 (13,3)
	Nem grande nem pequeno	1 (50)	1 (20)	18 (30)
	Pequeno	0 (0)	0 (0)	33 (55)
	Muito pequeno	0 (0)	0 (0)	1 (1,7)
<b>Total</b>		2 (100)	5 (100)	60 (100)
Demais municípios	Muito grande	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	Grande	6 (54,5)	2 (18,2)	0 (0)
	Nem grande nem pequeno	3 (27,3)	1 (9)	0 (0)
	Pequeno	0 (0)	5 (45,5)	4 (66,7)
	Muito pequeno	2 (18,2)	3 (27,3)	2 (33,3)
<b>Total</b>		11 (100)	11(100)	6 (100)

Fonte: Elaborado pelos autores.

direto com as lideranças comunitárias"; "Melhor divulgação, uso da internet, audiências com temas mais específicos"; "Aproximando a discussão das localidades onde estão concentrados os problemas, com reuniões descentralizadas"; e "Organização de eventos preparatórios junto aos grupos organizados".

Porém, do ponto de vista dos técnicos municipais (31,2%) e, notadamente, da população (56,1%), o impacto da participação do público no PLHIS foi pequeno. Novamente, a exceção são os técnicos de São Francisco de Paula, que consideram que o impacto foi grande ou muito grande. Entretanto, nessa questão, considera-se mais importante o resultado relativo à percepção da própria população quanto ao impacto da sua participação, a qual difere, consideravelmente, da dos consultores e técnicos.

#### Interesse do público em participar

Com respeito aos temas de planejamento e gestão urbana que despertam interesse da população, a

Tabela 9 mostra que a grande maioria da população se interessa pela distribuição dos recursos públicos (73,5%) e pela alocação de equipamentos públicos (21,7%). Chama a atenção o fato de que uma maioria expressiva da população não se interessa por planos diretores e planos setoriais, tais como o PLHIS. Esse fato sugere que os participantes dos processos avaliados não se identificaram com os assuntos tratados nas audiências públicas previstas pelo Estatuto da Cidade, conforme apontado por Villaça (2005).

Em contrapartida, a maioria dos consultores considera imprescindível a participação popular em temas de gestão e planejamento relativos à avaliação de empreendimentos de grande impacto (30,8%) e de planos diretores e planos setoriais como o PLHIS (28,2%). Os técnicos municipais, por sua vez, valorizam tanto a participação popular na distribuição de recursos públicos (30,6%) quanto nos planos diretores e planos setoriais (27,8%). Não há discrepâncias entre as respostas de São Francisco de Paula e as dos demais municípios para esse critério.

**Tabela 9** - Interesse por temas de planejamento e gestão urbana

	Temas	Consultores	Técnicos	População
		Nº (%)	Nº (%)	Nº (%)
Total dos municípios	Equipamentos públicos	7 (17,9)	9 (25)	18 (21,7)
	Distribuição de recursos públicos	8 (20,5)	11 (30,6)	61 (73,5)
	Empreendimentos de grande impacto	12 (30,8)	4 (11)	1 (1,2)
	Planos diretores e planos setoriais	11 (28,2)	10 (27,8)	1 (1,2)
	Outros	1 (2,6)	1 (2,8)	1 (1,2)
	Nenhum	0 (0)	1 (2,8)	1 (1,2)
<b>Total*</b>		39 (100)	36 (100)	83 (1,5)
São Francisco de Paula	Equipamentos públicos	1 (14,3)	4 (33,3)	18 (23,7)
	Distribuição de recursos públicos	2 (28,6)	4 (33,3)	55 (72,4)
	Empreendimentos de grande impacto	2 (28,6)	0 (0)	1 (1,3)
	Planos diretores e planos setoriais	2 (28,6)	4 (33,3)	1 (1,3)
	Outros	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	Nenhum	0 (0)	0 (0)	1 (1,3)
<b>Total*</b>		7 (100)	12 (100)	76 (100)
Demais municípios	Equipamentos públicos	6 (18,8)	5 (21,7)	0 (0)
	Distribuição de recursos públicos	6 (18,8)	7 (30,4)	5 (83,3)
	Empreendimentos de grande impacto	10 (31,3)	4 (17,4)	0 (0)
	Planos diretores e planos setoriais	9 (28,1)	6 (26,1)	0 (0)
	Outros	1 (3,1)	1 (4,3)	1 (16,7)
	Nenhum	0 (0)	0 (0)	0 (0)
<b>Total*</b>		32 (100)	23 (100)	6 (100)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: \*A questão previa múltipla escolha.

**Tabela 10** - Internet como ferramenta e meio de comunicação

	Internet	Sim	Não	Parcialmente	Total
		Nº (%)	Nº (%)	Nº (%)	Nº (%)
Total dos municípios	Consultores	10 (76,9)	0 (0)	3 (23,1)	13 (100)
	Técnicos	10 (62,5)	4 (25)	2 (12,5)	16 (100)
	População	45 (68,2)	9 (13,6)	12 (18,2)	66 (100)
São Francisco de Paula	Consultores	1 (50)	0 (0)	1 (50)	2 (100)
	Técnicos	3 (60)	1 (20)	1 (20)	5 (100)
	População	43 (71,7)	5 (8,3)	12 (20)	60 (100)
Demais municípios	Consultores	9 (81,8)	0 (0)	2 (18,2)	11 (100)
	Técnicos	7 (63,6)	3 (27,3)	1 (9,1)	11 (100)
	População	2 (33,3)	4 (66,7)	0 (0)	6 (100)

Fonte: Elaborado pelos autores.

## Internet como ferramenta de participação

A maioria dos respondentes, tanto de São Francisco de Paula quanto dos demais municípios, dos três grupos de interesse, entende que a internet poderia ser utilizada como ferramenta e meio de comunicação para a participação popular: 76,9% dos consultores, 62,5% dos técnicos e 68,2% da população (Tabela 10). Na opinião de um consultor, a internet poderia ser utilizada: “com fóruns de discussão e esclarecimento sobre o papel do PLHIS”. No entanto, outro apontou uma restrição:

As consultas *on-line* e métodos de participação nas redes sociais podem servir para criar visibilidade para certas campanhas e podem ser direcionadas às organizações populares representativas, mas não ao grande público, pois favorecem assimetrias difíceis de contornar num processo mediado a distância.

Ainda, um técnico citou que a internet poderia auxiliar:

Através da disponibilização de um *site* onde a população pudesse fazer suas reivindicações e pudesse obter da prefeitura uma resposta sobre o andamento e o atendimento ou não da sua solicitação e de que forma. A internet poderia ser utilizada nos problemas do dia a dia e, posteriormente, para ações maiores que tivessem a participação popular.

## Conclusões

Primeiramente salientam-se as diferenças encontradas entre as respostas dos consultores, técnicos municipais e da população em geral, assim como a relativa similaridade entre as respostas dos participantes de São Francisco de Paula e dos demais municípios.

É saliente a diferença de percepção entre os três grupos de respondentes quanto aos níveis de participação alcançados. Na opinião do público em geral, instrumentos como as audiências públicas alcançam apenas níveis elementares de participação, de informação e consulta, ao passo que os consultores

e técnicos acreditam que níveis mais avançados, como o de colaboração, foram alcançados. Em outras palavras, o público não considera que sua participação fará alguma diferença na tomada de decisão, pois considera que foi apenas informado e consultado. Tanto é verdade que avaliou o impacto de sua participação como pequeno. Parece ser o caso de processos participativos que apenas legitimam os resultados (RANDOLPH, 2008), que somente informam o público de uma decisão prévia e pedem comentários que podem ou não ser levados em conta (HANSEN; REINAU, 2006), conforme aponta a literatura.

Verifica-se também que o tema que menos interessa ao público são os planos diretores e planos setoriais, tais como os PLHIS, justamente as esferas em que a participação é mandatória segundo a legislação. O Estatuto da Cidade não obriga, por exemplo, a participação no caso de alocação de recursos públicos ou de equipamentos, temas identificados como de grande interesse pela população. A falta de interesse pelos planos diretores e planos setoriais pode ter reflexo nas dificuldades apontadas, tanto por técnicos quanto por consultores, de mobilização do público. Esse fato confirma a visão de Villaça (2005) de que os participantes não se identificaram com os assuntos tratados, pois esses não dizem respeito aos seus problemas cotidianos.

A dificuldade de transmissão das informações técnicas e/ou a falta de entendimento das informações comunicadas na forma de mapas também chama a atenção. Conforme apontado por Bugs e Reis (2011), a desconsideração dos aspectos cognitivos ao se disponibilizar informações à população poderia ser uma das causas da falta de efetividade dos processos participativos. Ainda segundo os autores, existe uma demanda por estudos mais aprofundados sobre temas de cognição humana e seus reflexos no uso de mapas. Na área da cartografia digital, a importância e a necessidade de pesquisa dos aspectos cognitivos também é amplamente reconhecida e recomendada (MAZIERO, 2007; SLUTER, 2008).

Outro resultado que corrobora as críticas apontadas pela literatura diz respeito ao constrangimento que o público tem em dar sua opinião nas audiências públicas e a falta de tempo para ir aos encontros presenciais. Segundo Innes e Booher (2004), os métodos legalmente exigidos de participação

frequentemente colocam os cidadãos uns contra os outros, pois as discussões tendem a ser acaloradas e polarizadas. Ainda segundo os autores, esses métodos desencorajam indivíduos a perder o seu tempo em processos que parecem ser nada mais do que rituais destinados a satisfazer os requisitos legais. Alternativamente, Carver (2001) sugere que esses pontos poderiam ser facilmente contornados com o auxílio da internet.

Em suma, os resultados apresentados evidenciam a existência de problemas nos métodos participativos previstos pela legislação, como as audiências. Portanto, conclui-se que devem ser estabelecidas outras instâncias participativas, além daquelas previstas por lei. As características heterogêneas da população envolvida nos processos participativos exigem técnicas e metodologias que criem condições para o debate consistente. Conforme menciona o próprio Ministério das Cidades (BRASIL, 2004, p. 45):

Os instrumentos contidos no Estatuto não são suficientes, por si sós, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão ou foram longa e duramente discriminados socialmente. Portanto, devem-se estabelecer outras formas de participação, em todas as etapas.

Neste sentido, recentes avanços tecnológicos trazem novas perspectivas para a participação popular. Dentre tais avanços merecem destaque a interação proporcionada pelas redes sociais, a facilidade de acesso a informações e ao conhecimento, as sofisticadas ferramentas disponíveis gratuitamente e o aumento da interatividade entre usuários e sistemas (JAZAYERI, 2007). Na chamada Web 2.0 (O'REILLY, 2007), as pessoas não só consomem conteúdo (baixando informação), mas também contribuem e produzem novos conteúdos (carregando informação) (VOSSEN; HAGEMANN, 2007). Esse aspecto interativo-colaborativo vai ao encontro do ideal participativo de construção das decisões através de um processo democrático de formação de consenso (colaboração) com intensiva comunicação e discussão (interação) entre os participantes (TANG; ZHAO; COLEMAN, 2005).

Também, em um país de diferenças como o Brasil, a internet vem se consolidando como um poderoso meio de comunicação, visto que o acesso

à banda larga tem crescido enormemente, fazendo parte, inclusive, de políticas públicas de inclusão digital. É crescente também o número de iniciativas colaborativas, como o Porto Alegre CC (2013) e o Cidade Democrática (2013). Portanto, percebe-se que no atual contexto brasileiro existem condições, interesse da população e, inclusive, algumas tentativas relativamente efetivas de implantação de plataformas digitais de colaboração e participação na internet. Logo, o uso da internet como uma ferramenta complementar às audiências públicas na tarefa de informar e colher subsídios para o planejamento urbano é uma alternativa a ser considerada.

Contudo, embora a internet seja amplamente apontada pela literatura como uma alternativa a ser explorada para facilitar e incrementar a participação popular, importantes desafios e requisitos devem ser considerados como, por exemplo, a questão da compreensão das informações técnicas que persiste nos meios digitais. Por ser uma novidade, é necessária uma avaliação mais profunda da aceitação da internet como meio de participação e do potencial efetivo de essa participação *on-line* intervir no planejamento urbano. Portanto, não se trata da apologia da internet como a panaceia para a redenção de todas as dificuldades da democracia participativa. Trata-se de entender que as tecnologias estão disponíveis e precisam ser assimiladas, tanto por especialistas quanto por leigos, com o intuito de promover a comunicação entre os interessados e tornar a compreensão dos aspectos relacionados à cidade mais acessível à população, de maneira a atrair e consolidar a sua participação.

Concluindo, a avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul realizada neste artigo pode contribuir para um melhor entendimento dos processos participativos e consequente aprimoramento e maior eficácia de tais processos no planejamento urbano.

## Referências

- ALMEIDA, C. M. O diálogo entre as dimensões real e virtual do urbano. In: ALMEIDA, C. M.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. V. (Org.). **Geoinformação em urbanismo: cidade real x cidade virtual**. São Paulo: Oficina de Textos, 2007.

- ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- BUGS, G.; REIS, A. T. Participação Popular no Planejamento Urbano: Mapas Interativos e Ferramentas SIG na Internet e Aspectos Cognitivos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. PMid:22369581 PMCid:PMC3287579.
- CARVER, S. Participation and Geographical Information: a position paper. In: ESF-NSF WORKSHOP ON ACCESS TO GEOGRAPHIC INFORMATION AND PARTICIPATORY APPROACHES USING GEOGRAPHIC INFORMATION, 2001, Spoleto. **Proceedings...** Spoleto: National Science Foundation, 2001.
- CIDADE Democrática. 2013. Disponível em: <[www.cidadedemocratica.org.br](http://www.cidadedemocratica.org.br)>. Acesso em: 3 ago. 2013.
- FAINSTEIN, S. S. New directions in planning theory. **Urban Affairs Review**, v. 35, n. 4, p. 451-478, 2000. <http://dx.doi.org/10.1080/14649350802277035>
- FORESTER, J. Editorial. **Planning Theory & Practice**, v. 9, n. 3, p. 299-304, 2008. <http://dx.doi.org/10.1080/14649350802277035>
- HANSEN, H. S.; REINAU, K. H. The Citizens in E-Participation. In: WIMMER, M. A. et al. (Ed.). **EGOV 2006 - LNCS** vol. 4084. New York: Springer-Verlag, 2006. p. 70-82.
- HORELLI, L. A methodology of participatory planning. In: BECHTEL, R.; CHURCMAN, A. (Ed.). **Handbook of Environmental Psychology**. San Francisco: John Wiley, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico 2010**. IBGE, 2010. Disponível em: <[www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=43&dados=8](http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=43&dados=8)>. Acesso em: 19 set. 2013.
- INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU - IGFSE. **Glossário**. IGFSE, 2013. Disponível em: <[http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273)>. Acesso em: 19 set. 2013.
- INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. **Planning Theory & Practice**, v. 5, n. 4, p. 419-436, 2004. <http://dx.doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- JAZAYERI, M. Some Trends in Web Application Development. In: FUTURE OF SOFTWARE ENGINEERING (FOSE '07), 2007, Minneapolis. **Proceedings...** Minneapolis, 2007.
- LAY, M. C. D.; REIS, A. T. L. Análise quantitativa na área de estudos ambiente-comportamento. **Ambiente Construído**, v. 5, n. 2, p. 21-36, abr./jun. 2005.
- MAZIERO, L. T. P. **Influência dos aspectos das interfaces na comunicação dos mapas interativos e a proposição de diretrizes para o design dessas interfaces**. 2007. 213 f. Tese (Doutorado em Ciências Geodésicas)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. PMid:17710332.
- OLIVEIRA FILHO, J. T. **A participação popular no planejamento urbano**: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. PMCid:PMC3036915.
- O'REILLY, T. What is Web 2.0: Design patterns and business models for the next generation of software. **Communications & strategies**, n. 1, p. 17, 2007.
- PORTO ALEGRE CC. 2013. Disponível em: <[www.portoalegre.cc](http://www.portoalegre.cc)>. Acesso em: 03 ago. 2013.
- POZZOBON, R. M. **Participação e planejamento urbano**: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre. 2008. 297 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- RANDOLPH, R. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10., 2008, Barcelona. **Anais...** Barcelona: Universitat de Barcelona, 2008.
- SLUTER, C. R. Uma abordagem sistêmica para o desenvolvimento de projeto cartográfico como parte do processo de comunicação cartográfica. **Portal da Cartografia**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2008.

- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2003.
- SOUZA, M. L. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.
- TANG, T.; ZHAO, J.; COLEMAN, D. J. Design of a GIS-enabled Online Discussion Forum for Participatory Planning. In: ANNUAL PUBLIC PARTICIPATION GIS CONFERENCE, 4., 2005, Cleveland. **Proceedings...** Cleveland: Cleveland State University, 2005.
- VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor.** São Paulo, 2005. 94 p.
- VOSSEN, G.; HAGEMANN, S. **Unleashing Web 2.0:** From Concepts to Creativity. Burlington: Morgan Kaufmann, 2007.
- YIGITCANLAR, T. Australian Local Governments' Practice and Prospects with Online Planning. **URISA Journal**, v. 8, n. 2, p. 7-17, 2006.

Recebido: 09/05/2013

Received: 05/09/2013

Aprovado: 09/09/2013

Approved: 09/09/2013