

A participação comunitária na consolidação da cidadania: a revisão do Plano Diretor Participativo de Passo Fundo

Community participation in the consolidation of citizenship: the revision of the Participatory Master Plan of Passo Fundo

Participación comunitaria en la consolidación de la ciudadanía: la revisión del Plan Director Participativo de Passo Fundo

Thaísa Leal da Silva, doutora em Engenharia Eletrotécnica e de Computadores pela Universidade de Coimbra (UC). Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo (PPGARQ) do Instituto Meridional (Imed). Passo Fundo, Brasil.

E-mail: thaisa.silva@imed.edu.br  ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5356-3398>

Letícia Muller, mestrande do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo (PPGARQ) da Faculdade Meridional (IMED), Passo Fundo, Brasil. E-mail:

letimuller18@hotmail.com  ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0676-184X>

Para citar este artigo: SILVA, T. L. da; MULLER, L. A participação comunitária na consolidação da cidadania: a revisão do Plano Diretor Participativo de Passo Fundo. *Cadernos de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 118-135, 2022. DOI 10.5935/cadernospos.v22n1p118-135

Submissão: 2021-03-31

Aceite: 2021-12-10

Resumo

A implementação do Estatuto da Cidade foi um marco da participação popular na gestão da política urbana. A elaboração de planos diretores participativos deu visibilidade à participação social no planejamento urbano, abrindo espaço para uma gestão democrática, em que se consolida a contribuição da sociedade na gestão pública. Um dos paradigmas que contribui com a participação cidadã é o conceito de cidades inteligentes, em que as TICs são usadas como uma ferramenta nesse processo. Nesse sentido, o objetivo do artigo é analisar a participação comunitária no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, bem como os meios de participação e validação desse processo. Quanto à metodologia, aplicaram-se os processos de pesquisa bibliográfica e de levantamento de dados. Os resultados demonstraram que a participação popular na revisão do Plano Diretor de Passo Fundo ocorreu por meio de diversos espaços de discussão, havendo 963 contribuições da comunidade; no entanto, teve somente a participação de 1,23% da população municipal. Assim, para que haja uma gestão democrática capaz de tornar possível o exercício do direito à cidade, Passo Fundo ainda carece de uma participação social mais efetiva no processo de revisão do Plano Diretor.

Palavras-chave: Planejamento urbano; Processos participativos; Cidades inteligentes.

Abstract

The implementation of the City Statute was a landmark of popular participation in the management of urban policy. The elaboration of participatory master plans gave visibility to social participation in urban planning, opening space for democratic management, in which society's contribution to public management is consolidated. One of the paradigms that contributes to citizen participation is the concept of smart cities, in which information and communication technologies (ICTs) are used as a tool in this process. In this sense, the objective of the article is to analyze community participation in the review process of the Participatory Master Plan of Passo Fundo, in Rio Grande do Sul, as well as the means of participation and validation of this process. Regarding the methodology, the bibliographic research and data collection processes were applied. The results showed that popular participation in the revision of Passo Fundo's Master Plan occurred through several discussion spaces, with 963 contributions from the community; however, only 1.23% of the municipal population participated. Thus, in order to have a democratic management capable of making possible the exercise of the right to the city, Passo Fundo still lacks a more effective social participation in the Master Plan revision process.

Keywords: Urban planning; Participatory processes; Smart cities.

Resumen

La implementación del Estatuto de la Ciudad fue un hito de participación popular en la gestión de la política urbana. La elaboración de planes directores participativos dio visibilidad a la participación social en el urbanismo, abriendo espacios para la gestión democrática, en la cual se consolida la contribución de la sociedad a la gestión pública. Uno de los paradigmas que contribuye a la participación ciudadana es el concepto de

ciudades inteligentes, en el cual las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) se utilizan como herramienta en este proceso. Así, el objetivo del artículo es analizar la participación comunitaria en el proceso de revisión del Plan Director Participativo de Passo Fundo, en Rio Grande do Sul, así como las formas de participación y validación de este proceso. Con respecto a la metodología, se aplicaron el proceso de investigación bibliográfica y la recolección de datos. Los resultados muestran que una participación popular en la revisión del Plan Director de Passo Fundo ocurrió mediante diferentes espacios de discusión, con 963 aportes de la comunidad; sin embargo, solo participó el 1.23% de la población municipal. Así, para tener una gestión democrática capaz de hacer posible el ejercicio del derecho a la ciudad, a Passo Fundo aún le falta una participación social más efectiva en el proceso de revisión del Plan Director.

Palabras clave: Planificación urbana; Procesos participativos; Ciudades inteligentes.

INTRODUÇÃO

O intenso processo de urbanização marcou o século XX. O desenvolvimento de grandes cidades ocorreu, em sua maioria, sem a participação de governos e sem recursos técnicos e financeiros significativos. A ilegalidade na ocupação do solo somou-se a outras problemáticas advindas dessa ocupação não planejada (MARICATO, 2011).

Assim, a forma como as cidades enfrentam seus desafios substantivos e inter-relacionados deixa evidente que as práticas de planejamento e gerenciamento das infraestruturas e serviços públicos exigem constantes transformações e adequações para atender às demandas da comunidade, visando a construir uma cidade mais democrática, igualitária e acessível (WEISS, 2017).

É nesse sentido que entra a participação da comunidade na construção da vida urbana por meio de processos participativos. Segundo Sobral (2021), trata-se de promover uma aproximação entre o planejamento urbano e a governança, incentivando o planejamento e analisando seus impactos nas comunidades presentes no território, uma vez que suas contradições e conflitos nem sempre são visíveis.

No Brasil, o Estatuto da Cidade constitui-se atualmente como o principal instrumento da política urbana. Ele regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo definir os parâmetros de uso e ocupação do território, visando a seu ordenamento (BRASIL, 2008).

O caráter inovador do Estatuto da Cidade quanto à exigência da participação popular na gestão da política urbana representou para muitos gestores um grande desafio. A obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores participativos aos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes deu visibilidade à participação social no planejamento urbano e, pela primeira vez no país, tivemos o reconhecimento da gestão democrática em todas as escalas do planejamento territorial (CAMARGO; MORAES, 2015).

Segundo Oliveira e Moreira (2006), a gestão democrática é a efetiva participação da sociedade civil na gestão pública. Essa participação pode ser efetivada diretamente pelos cidadãos, como também por meio de entidades representativas de uma parcela do território ou dos segmentos sociais que representam essa população (WEBER; FRANQUI, 2017).

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar a participação comunitária no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, bem como os meios de participação e validação desse processo no intuito de minimizar as desigualdades socioterritoriais, buscando a criação de espaços igualitários, com oportunidades de crescimento e desenvolvimento.

Participação popular na democratização do espaço urbano

O crescimento das cidades não respondeu satisfatoriamente a todas as demandas, as desigualdades territoriais condicionadas pelo planejamento excludente provocam nas cidades uma série de problemas urbanísticos, sociais e ambientais. Isso é reproduzido por meio de espaços desprovidos de infraestrutura e serviços públicos, com a formação de guetos sociais e a proliferação da violência urbana concentrada principalmente em áreas periféricas (MARICATO, 2011).

Como o fenômeno da urbanização se apresenta como praticamente irreversível, o grande desafio das lideranças governamentais é gerir as cidades para alcançar o desenvolvimento pautado em uma governança cooperativa e inclusiva, principalmente quando abordamos a esfera em nível municipal (LEVY; LEITE, 2020). Isso significa pensar a urbanização e o urbano como expressões do modelo de sociedade que estamos desenvolvendo (PENA; FERREIRA, 2014).

A maioria das cidades ainda carece de modelos de gestão urbana democráticos e compartilhados, que envolvam a participação comunitária e o poder público, possibilitando a criação de um leque de interações e saberes voltados para o bem comum. Essas interações propiciam a criação de instrumentos que balizam esse desenvolvimento conjunto (MOREIRA; DANTAS; MARTINS, 2015; SOBRAL, 2021).

No Brasil, a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 abriu caminho para uma gestão urbana mais democrática. A partir dos instrumentos e diretrizes apresentados pelo Estatuto da Cidade, implementou-se a participação comunitária na construção dos planos diretores, sobretudo no tocante à função social da cidade e da propriedade urbana. A importância da participação da comunidade é ressaltada no Guia do Plano Diretor Participativo (BRASIL, 2005):

O Plano Diretor é construção coletiva e atividade de participação. Para que todos possam entender e interferir nos processos de decidir sobre os mecanismos de gestão e

planejamento urbano, é necessário que a Prefeitura propicie espaços nos quais convivem todos os que trabalham para elaborar o Plano Diretor; esses espaços são importantes para socializar informações e para a efetiva capacitação e participação dos cidadãos no processo decisório (BRASIL, 2005, p. 18-19).

De acordo com Dagnino (2002), a construção coletiva só é possível quando há disposição para partilhar o poder. Nessa perspectiva, o resultado dessas interações será, de fato, uma construção coletiva, uma diretriz, uma norma transformada no campo simbólico de cada participante e ao mesmo tempo, no campo simbólico coletivo.

Nesse sentido, percebe-se a importância e o compromisso que o Plano Diretor tem na promoção do direito à cidade, alcançado à medida que a cidade cumpre as suas funções sociais estabelecidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (SANTOS, 2011).

Quando uma cidade funciona diminuindo as desigualdades sociais que nela existem, bem como desenvolvendo boa qualidade de vida para seus cidadãos, pode-se dizer que está cumprindo suas funções sociais. Essa experiência é potencializada quando existe a interação e a participação efetiva da comunidade no planejamento territorial (CAMARGO; MORAES, 2015).

Inserido nesse contexto de participação social na construção do planejamento territorial, e com o intuito de democratizar o espaço urbano, está o conceito de cidade inteligente. Esse paradigma coloca os cidadãos no centro do desenvolvimento urbano, e considera que esses são a chave para a transformação de um planejamento urbano colaborativo e de interação entre os atores.

Cidades inteligentes: os cidadãos com voz ativa

O conceito apresenta uma nova dimensão de gestão pública, com soluções inovadoras, sistemas integrados com base em tecnologias da informação e da comunicação (TICs), e investimentos em capital humano e social, voltados ao desenvolvimento sustentável das cidades (CARAGLIU; DEL BO; NIJKAMP, 2009).

Desouza e Flanery (2013) destacam que cidadãos são os principais atores no desenvolvimento de uma cidade inteligente, portanto, em grande parte moldam padrões da cidade, incluindo padrões sociais, econômicos, ambientais e de governança. Os cidadãos têm voz ativa e ajudam na tomada de decisões por meio da governança participativa, têm a capacidade de fazer intervenções locais e são canais de comunicação entre a sociedade e governo (BATTY; AXHAUSEN; GIANNOTTI, 2012).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2016) ressalta a ideia de ampliar a participação popular acerca das decisões governamentais, fortalecendo o caráter deliberativo e participativo da sociedade civil no processo de desenvolvimento das cidades.

Uma Cidade Inteligente é aquela que coloca as pessoas no centro do desenvolvimento, incorpora Tecnologias da Informação e Comunicação na gestão urbana, e utiliza esses elementos como ferramentas que estimulam a formação de um governo eficiente, que engloba o planejamento colaborativo, estimulando a Participação Cidadã (BID, 2016, p. 16).

Acerca dessa temática, Levy e Leite (2020) observam que os avanços tecnológicos nas cidades podem ampliar os processos participativos e gerar processos sociais inovadores, ampliando novas formas de governança urbana cooperativa com foco na inclusão socioterritorial, oportunizando a construção de uma inteligência territorial, uma construção conjunta, e de interação.

Essa apropriação do espaço urbano traz ao usuário uma sensação de pertencimento e de responsabilidade por ajudar a moldar a cidade que deseja para o futuro (SILVA; URSSI, 2015).

Procedimentos metodológicos

O desenvolvimento do trabalho baseou-se em um estudo de caso, na medida em que se buscou analisar a participação comunitária nas etapas da revisão do Plano Diretor do município de Passo Fundo. A partir do objetivo proposto nesta pesquisa, foi adotado o cumprimento dos procedimentos específicos, resultando nos quatro processos apresentados na Figura 1.



Figura 1: Etapas dos procedimentos metodológicos. Fonte: elaborada pelas autoras.

Conforme apresentado na Figura 1, a pesquisa foi dividida em quatro etapas. Inicialmente foi desenvolvida a pesquisa bibliográfica acerca das principais temáticas abordadas neste artigo. A partir da segunda etapa, os procedimentos foram embasados na revisão do Plano Diretor de Passo Fundo. A pesquisa documental buscou trazer dados e informações que serviram como subsídio para a etapa da análise dos resultados, e, por fim, a análise crítica abordou os principais pontos da participação comunitária junto à revisão do Plano Diretor.

O caso de Passo Fundo

Passo Fundo é um município brasileiro localizado no interior do Rio Grande do Sul. É reconhecido como a principal cidade do noroeste gaúcho, com população estimada de 203.275 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE], [s. d.]). A região onde Passo Fundo está inserida se caracteriza por ser uma rede urbana formada majoritariamente por municípios pequenos, que buscam em municípios maiores acesso a bens e serviços que não encontram em seus pequenos núcleos. Nesse sentido, Passo Fundo torna-se referência regional, participando da dinâmica socioeconômica das cidades próximas (FERRETTO, 2012).

A ocupação urbana na cidade de Passo Fundo esteve legalmente pautada por diversos planos, códigos e legislações que influenciaram diretamente a construção e a transformação da sua paisagem urbana. Atualmente, encontra-se em vigor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), aprovado em 2006 (PASSO FUNDO, 2006). Antes desse, o município teve dois planos diretores, o primeiro elaborado em 1953, que foi aprovado somente em 1957. O segundo foi elaborado em 1979 e transformado em lei em 1984. A Figura 2 apresenta a evolução dos marcos regulatórios urbanos de Passo Fundo.

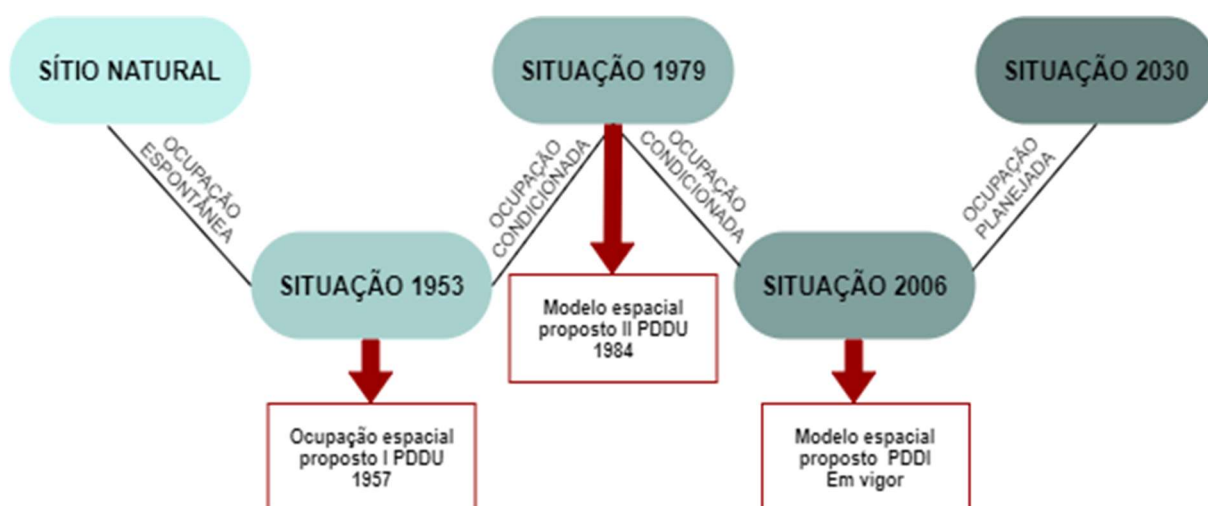


Figura 2: Evolução dos marcos regulatórios de Passo Fundo. Fonte: elaborada pelas autoras.

Conforme a Figura 2, o espaço urbano de Passo Fundo foi sendo moldado a partir da evolução de distintos planos. Atualmente, o município encontra-se no desenvolvimento de uma ocupação planejada, pautada em diferentes aspectos, técnicos e comunitários, em que a revisão do Plano Diretor está sendo construída “a muitas mãos”, com a participação da comunidade. O processo de revisão propõe diretrizes até o ano de 2030, quando deverá haver um novo processo de revisão.

Nesse sentido, a elaboração bem-sucedida da revisão do Plano Diretor depende da capacidade coletiva de mobilizar e integrar os esforços de forma a desencadear mudanças na prática da participação no processo de planejamento territorial. O artigo 4 da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades

especifica que o processo de planejamento deverá conter os requisitos de ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social, informando o cronograma e os locais das reuniões, da apresentação, dos estudos e propostas sobre o Plano Diretor, publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo (CONSELHO DAS CIDADES, 2005).

Análise de participação comunitária na revisão do Plano Diretor

De acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2008), o Plano Diretor deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. A Lei Complementar nº 170/06, que instituiu o PDDI do município, entrou em vigor em 9 de outubro de 2006. Nesse sentido, em 2018 foi iniciada a revisão do Plano Diretor de Passo Fundo. A metodologia para a revisão do Plano Diretor foi dividida em quatro etapas interdependentes:

- 1) preparação e estudos preliminares;
- 2) leitura da realidade local;
- 3) proposições;
- 4) elaboração da minuta do projeto de lei.

Atualmente (março de 2021), a revisão do Plano encontra-se na etapa 4 – elaboração da minuta do projeto de lei. Em todas as etapas anteriores, houve a participação da comunidade de distintas maneiras. O artigo 5 da Resolução do Conselho das Cidades define que a organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros;

II – garantia da alternância dos locais de discussão.

Buscando atender a essa premissa, os encontros ocorreram em todo o espaço territorial do município, abrangendo tanto a área urbana quanto a rural, como definido na metodologia de revisão do Plano. Na área rural, houve a divisão por meio de macrozonas, sendo elas: Macrozona de Proteção aos Mananciais, Macrozona de Produção Agropastoril, Macrozona de Produção Agrofamiliar e Macrozona de Produção Mista. Já a área urbana foi dividida em Região Norte, Região Sul, Região Leste, Região Oeste e Região Centro.

Com o intuito de efetivar a participação de cada uma das Macrozonas e Regiões na construção da revisão do Plano Diretor democrático, foram disponibilizados vários meios de participação: audiências, oficinas, reuniões, seminários e conferências. Ademais, foi disponibilizado um canal eletrônico no *site* da Prefeitura com informações sobre a revisão do Plano Diretor. A Tabela 1 apresenta as formas de participação.

Meios de participação					
Em que formato?	Audiências públicas – atividades presenciais			Em qual etapa?	
	Oral/escrito	Oficinas	2 e 3		
		Seminários	3		
		Validação do Produto	1, 2 e 3		
		Conferência	4		
	Outros meios de interlocução				
	Escrito	Protocolo	Todas		
		Formulários <i>on-line</i> e impresso	Todas		
		Questionários <i>on-line</i>	2		

Tabela 1: Meios de participação na revisão do Plano Diretor. Fonte: elaborada pelas autoras.

Etapa 1

Conforme demonstrado na Tabela 1, foram diversas as oportunidades de participação da comunidade voltadas a esclarecimentos, contribuições, sugestões e proposições. Na etapa 1, foram realizados a preparação e os estudos preliminares por meio de uma audiência pública que contou com a participação de 86 cidadãos. Nesse encontro, houve a aprovação da metodologia que está sendo utilizada no processo de revisão.

Etapa 2

Na etapa 2, ocorreu a leitura comunitária da realidade local, que contou com 16 oficinas avaliativas com a presença de 673 pessoas, em três reuniões de segmento específico, com quatro escolas participantes do projeto Escola do Amanhã, totalizando 319 alunos participantes, e 896 pessoas responderam ao questionário *on-line*. A Tabela 2 traz a relação das oficinas e do número de participantes, tanto na área rural quanto na área urbana.

Participação da comunidade nas oficinas		
Região	Quantidade de oficinas	Número de participantes
Regional Leste	3	93
Regional Norte	2	128
Regional Sul	2	46
Regional Centro	2	102
Regional Oeste	3	102
Macrozona Agropastoril	1	35
Macrozona Mista	1	45
Macrozona Mananciais	1	78
Macrozona Agrofamiliar	1	44
Total	16	673

Tabela 2: Participação da comunidade nas oficinas. Fonte: elaborada pelas autoras.

Conforme apresentado na Tabela 2, as oficinas avaliativas reuniram a comunidade para auxiliar de forma democrática na revisão do Plano Diretor. Cada uma das oficinas oportunizou a capacitação da população e a percepção dessa sobre o município e principalmente sobre sua Macrozona/Região. As oficinas avaliativas contaram com cinco momentos distintos:

I – Nivelamento: no qual houve a explanação geral sobre o município e o Plano Diretor.

II – Debates: o que tem no município e é bom? E o que falta?

III – Debates: o que tem no seu bairro e é bom? E o que falta?

IV – Apresentação ao grande grupo.

V – Eleição dos delegados regionais.

Como forma de organizar melhor as contribuições da comunidade, houve a sistematização das temáticas, que foram divididas em cinco grupos: meio ambiente e ocupação do território; mobilidade sustentável; espaços públicos e equipamentos sociais; gestão, participação e controle social; desenvolvimento econômico e inovação. Além desses grupos, foi incluída uma classificação denominada outros. Nesse grupo, entraram assuntos relativos às questões políticas/administrativas, à gestão, à manutenção, temas que não estão relacionados diretamente com a revisão do Plano Diretor.

Foram recebidas 1.943 contribuições, sendo 1.339 provenientes das oficinas avaliativas da área urbana e 604 da área rural. O núcleo técnico organizou e classificou as contribuições conforme a temática pertencente. A Tabela 3 apresenta as áreas em que as contribuições foram recebidas.

Contribuições da comunidade (urbana e rural)	
Grupo temático	Número de Participantes
Meio ambiente e ocupação do território	421
Mobilidade sustentável	577
Espaço público e equipamentos sociais	434
Gestão, participação e controle social	21
Desenvolvimento econômico e inovação	135
Outros	355
Total	1943

Tabela 3: Áreas das contribuições recebidas da comunidade durante as oficinas avaliativas.

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Conforme apresentado na Tabela 3, o maior número de contribuições foi em relação à área de mobilidade sustentável, com 577 contribuições, seguido por 434 contribuições voltadas a espaço público e equipamentos sociais. Em contrapartida, houve apenas 21 contribuições acerca de gestão, participação e controle social. Foi pedido aos participantes que avaliassem os principais pontos do município. O Gráfico 1 apresentado na sequência demonstra essa relação.

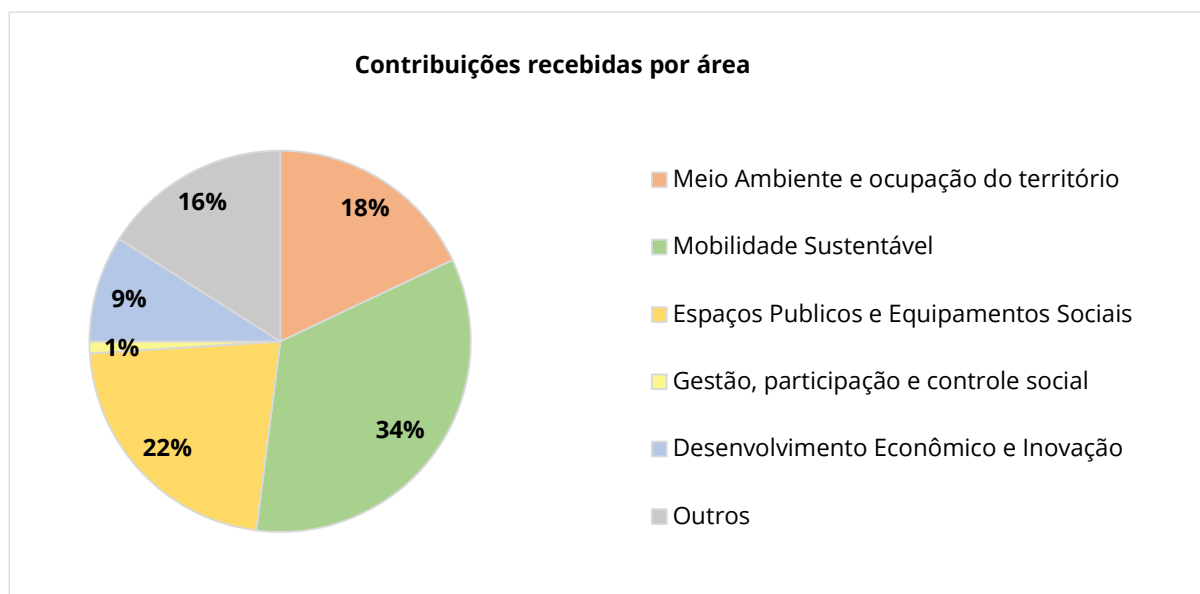


Gráfico 1: Avaliações recebidas da comunidade durante as oficinas avaliativas. Fonte: elaborado pelas autoras.

O Gráfico 1 demonstra uma predominância de avaliações voltadas à questão de mobilidade sustentável (34%). A temática gestão, participação e controle social foi a área menos abordada pela comunidade (1%). A questão da mobilidade surgiu de forma proeminente também nos debates; inicialmente, foram questionados quais eram os pontos positivos do município, o que se considerou bom na visão da comunidade. O resultado dessa avaliação é apresentado no Gráfico 2.

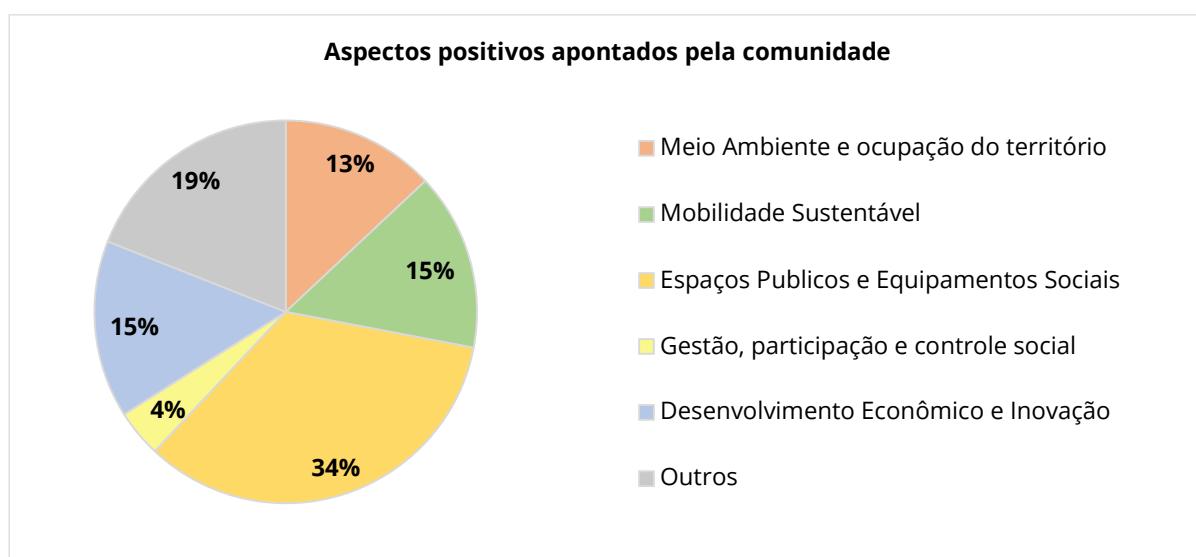


Gráfico 2: Aspectos positivos do município avaliados pela comunidade. Fonte: elaborado pelas autoras.

Conforme o Gráfico 2, a população de Passo Fundo considera os espaços públicos e equipamentos sociais o principal ponto positivo do município. Questões relacionadas à temática de gestão, participação e controle social apareceram com o menor índice de satisfação. As temáticas voltadas a meio ambiente, mobilidade e desenvolvimento econômico tiveram números parecidos. Os principais pontos considerados negativos pela comunidade serão apresentados no Gráfico 3.

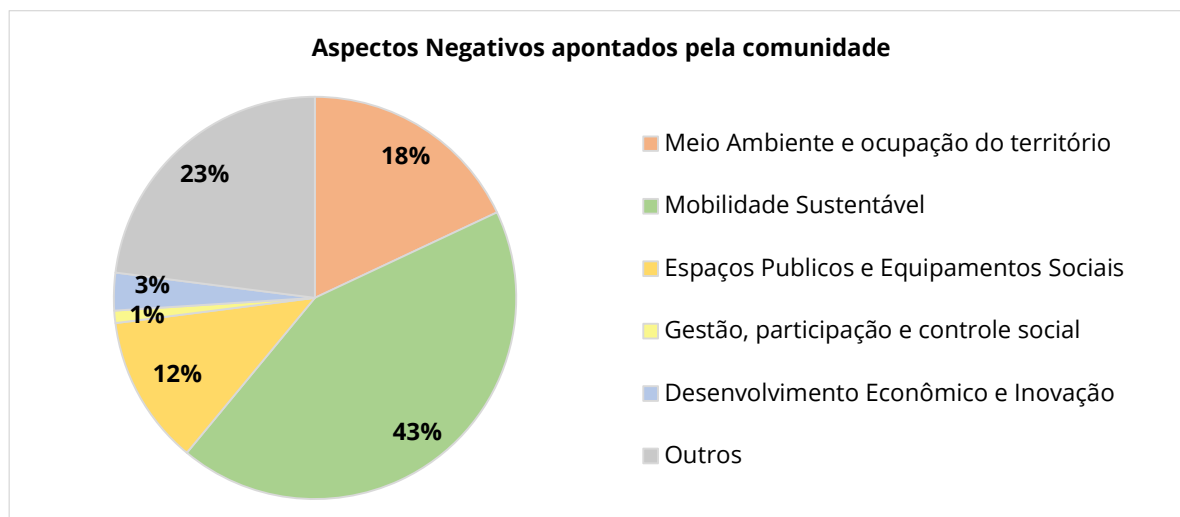


Gráfico 3: Aspectos negativos do município avaliados pela comunidade. Fonte: elaborado pelas autoras.

Os números apresentados no Gráfico 3 demonstram que a maior insatisfação da comunidade está relacionada à questão da mobilidade sustentável, com um índice de 43%. Na sequência, estão questões relacionadas a meio ambiente e ocupação do território, com uma avaliação negativa de 18%. Novamente, a temática acerca de gestão, participação e controle social foi a menos mensurada.

Perante os aspectos positivos e negativos das avaliações da comunidade e o entendimento do contexto por meio da leitura comunitária, foi definido que os participantes também sugerissem e contribuíssem com ideias para melhorar a dinâmica urbana no município e auxiliar na construção das diretrizes do Plano Diretor. Os dados são apresentados no Gráfico 4.

Conforme o Gráfico 4, as principais ideias sugeridas pela comunidade estão relacionadas à mobilidade sustentável, 45% das proposições foram para este tema, apontando questões relacionadas à infraestrutura, transporte público, qualidade das vias, entre outras. Em segundo lugar, ficou a área de Meio Ambiente e Ocupação do Território, destaque nesse item para a problemática do saneamento básico e a questão dos resíduos sólidos. Novamente, o tema Gestão, Participação e Controle Social foi o menos apontado nas Oficinas Avaliativas.

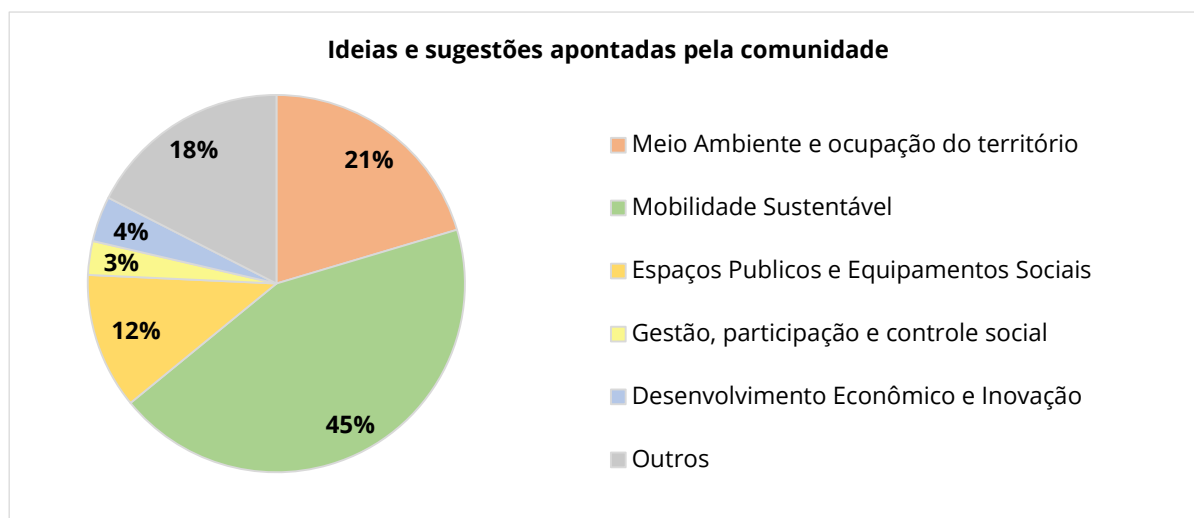


Gráfico 4: Ideias para da comunidade para melhor a dinâmica urbana. Fonte: elaborado pelas autoras.

Ao final da etapa 2, foram eleitos os delegados representantes da comunidade para conferência de aprovação da proposta do Plano Diretor a ser realizada na etapa 4, conforme a oferta de vagas definida na metodologia de revisão do plano. Em cada oficina realizada, foi explicado que o delegado teria a função de revisar, analisar e propor alterações na minuta do projeto de lei durante a conferência. Vale ressaltar que os únicos pré-requisitos para se candidatar ao cargo de delegado eram ser maior de 16 anos e ser morador do município ou proprietário de empresa do setor analisado. A Tabela 4 apresenta essa relação.

Delegados comunitários		
Região	Delegados eleitos	Delegados efetivados
Regional Leste	15	15
Regional Norte	19	13
Regional Sul	14	10
Regional Centro	16	16
Regional Oeste	18	17
Macrozona Mista	2	2
Macrozona Agrofamiliar	4	4
Macrozona Pastoril	4	4
Total	92	11

Tabela 4: Delegados representantes da comunidade efetivados. Fonte: elaborada pelas autoras.

Ao total, foram disponibilizadas 103 vagas para delegados distribuídas no território conforme critérios definidos na metodologia. Dessas 103 vagas disponibilizadas, 95 delegados foram eleitos nas oficinas avaliativas, no entanto, apenas 81 entregaram a documentação dentro do prazo estipulado. Assim, o número de delegados da comunidade é de 81 representantes. Ainda fazem parte do grupo 42 delegados do Núcleo Gestor e 20 delegados do Núcleo Técnico, somando um total de 143 delegados responsáveis pela análise da minuta do projeto de lei.

Etapa 3

Na etapa 3, foram feitas as proposições para o Plano Diretor. Nessa, ocorreram 11 oficinas propositivas com a participação de 313 pessoas. Alguns grupos temáticos foram divididos em temas mais específicos, tendo mais de uma oficina por grupo. Foi o caso do grupo temático de meio ambiente, que foi discutido em quatro oficinas distintas, cada uma voltada a uma área prioritária. Vale ressaltar que todas as temáticas se inter-relacionam. Nesse sentido, todos os contextos devem ser considerados. A Tabela 5 apresenta as oficinas propositivas realizadas, os temas tratados e o número de participantes em cada uma delas.

Conforme apresentado na Tabela 5, as oficinas propositivas foram divididas em 11 oficinas temáticas. Durante as oficinas, os participantes foram divididos em grupos menores para realizar discussões acerca do tema. Cada participante teve a oportunidade de contribuir de forma individual em seu grupo, sendo estimulada a explicitação das opiniões convergentes e divergentes e, posteriormente, foi realizado o registro de todas as contribuições em cartelas, que logo após foram apresentadas ao grande grupo.

Oficina	Grupo temático	Tema da oficina	Participantes
01	Desenvolvimento econômico e inovação	Desenvolvimento econômico e inovação	24
02	Mobilidade sustentável	Transporte motorizado	45
03		Transporte não motorizado	32
04	Meio ambiente e ocupação do território	Paisagem e patrimônio	32
05	Espaços públicos e equipamentos sociais	Equipamentos sociais	19
06		Espaços públicos e equipamentos de lazer	17
07	Meio ambiente e ocupação do território	Habitação e ocupações	43
08		Uso e ocupação do solo	44
09		Meio ambiente	32
10	Gestão, participação e controle social	Instrumentos do Estatuto da Cidade	13
11		Gestão, participação e controle social	12

Tabela 5: Relação de temas e participantes nas oficinas propositivas. Fonte: elaborada pelas autoras.

Além das oficinas propositivas, essa etapa também contou com o envio de proposições da comunidade por meio de processos abertos via protocolo, *e-mails*, ofícios enviados diretamente para a Secretaria de Planejamento, e contribuições *on-line* via *site* da prefeitura. No total, foram 43 contribuições realizadas por meio de abertura de processos, 16 contribuições recebidas por envio de ofício, 14 contribuições recebidas por *e-mail* e 37 contribuições recebidas *on-line* via *site* da prefeitura. O Gráfico 5 apresenta as principais contribuições recebidas por esses meios.

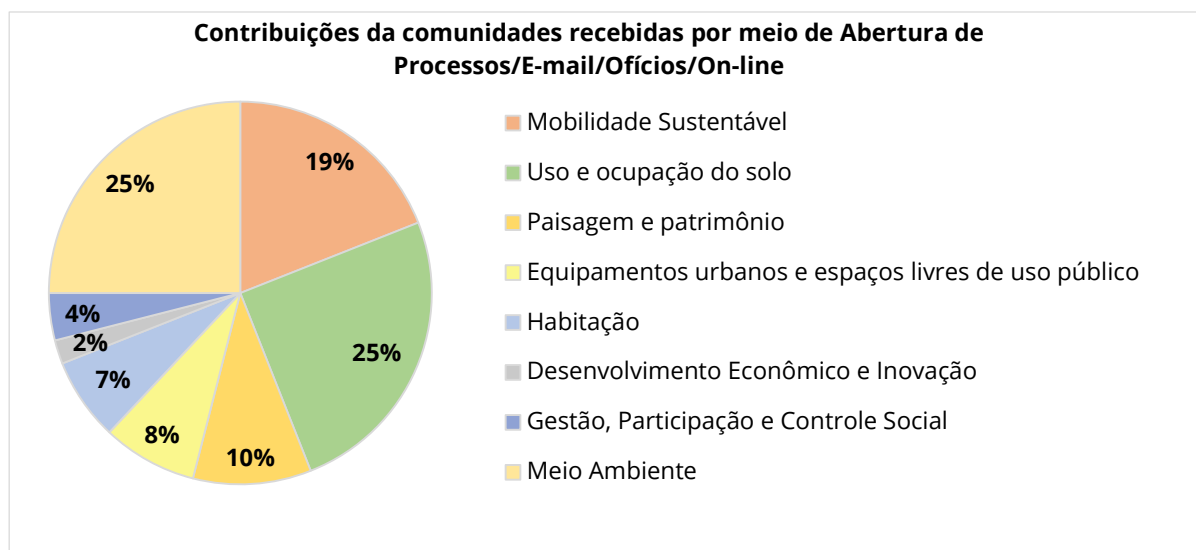


Gráfico 5: Contribuições realizadas por meio de abertura de processos. Fonte: elaborado pelas autoras.

Com as contribuições recebidas durante todo o processo participativo comunitário, ainda na etapa 3, realizou-se a apresentação das diretrizes. Esse processo ocorreu no Seminário da Cidade, realizado de 16 a 18 de maio de 2019. O evento reuniu 236 participantes nos três dias. No Seminário da Cidade, o Núcleo Técnico apresentou à comunidade as diretrizes gerais e específicas para o Plano Diretor. Houve um momento de discussão do material apresentado e, posteriormente, a votação das diretrizes.

Tanto a etapa 1 quanto as etapas 2 e 3 tiveram seus produtos validados pela comunidade, assegurando o processo democrático. A etapa 4 também contará com a participação da comunidade por meio dos delegados comunitários na aprovação da minuta do projeto de lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou uma análise da participação comunitária no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Passo Fundo, bem como dos meios de participação e da validação desse processo. Desse modo, ressalta-se que a cidadania tem sido fortalecida pelos processos de participação popular.

Os resultados demonstraram que houve a participação popular na revisão do Plano Diretor de Passo Fundo por meio de diversos espaços para discussão, sendo que, até o momento, três etapas já foram finalizadas. O número total de participantes nas oficinas e nos seminários foi de 1.541 pessoas, e foram recebidas 963 contribuições por parte da comunidade.

Apesar de ter havido a participação dos cidadãos em todas as etapas executadas até o momento, para que haja uma gestão democrática capaz de tornar possível o exercício do direito à cidade, hoje Passo Fundo ainda carece de uma participação social mais efetiva no processo de revisão do Plano Diretor, tendo em vista que o número de participantes foi de apenas 1,23% da população. A falta de divulgação e de incentivo e o desinteresse da comunidade são os principais fatores desse baixo índice.

Quanto maior a participação popular, melhor se torna a compreensão do território e de suas necessidades, sendo possível a construção de espaços mais democráticos e a mobilização da sociedade na busca pela consolidação de projetos de cidades mais inclusivas, em um processo de ampliação da cidadania. As inovações no modo de se fazer planejamento e gestão urbana, como o conceito de cidades inteligentes, também podem ser uma forma de incentivar e ampliar a participação comunitária no planejamento territorial. A utilização da tecnologia aproxima os atores, ao passo que oportuniza a participação por meio digital. Ademais, as redes sociais e plataformas podem ser um importante canal de comunicação entre as partes nesse processo.

REFERÊNCIAS

- BATTY, M.; AXHAUSEN, K. W.; GIANNOTTI, F. Smart cities of the future. *The European Physical Journal*, Berlin, v. 214, p. 481-518, dez. 2012.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Caminhos para as smart cities: da gestão tradicional para a cidade inteligente*. São Paulo: BID, 2016.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*. 3. ed. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Coordenação R. Rolnik e O. M. Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, 2005.
- CAMARGO, L. T.; MORAES, S. T. Plano Diretor Participativo: os desafios da gestão democrática da política urbana no município de Joinville (SC). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 11, n. 2, p. 292-311, maio/ago. 2015.
- CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart cities in Europe. In: CENTRAL EUROPEAN CONFERENCE IN REGIONAL SCIENCE, 3., 2009, Košice. *Proceedings [...]*, P. 45-59, 2009. Disponível em: http://www.um.pro.br/lab7/_conteudo/CARAGLIU2009.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

- CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução n. 25, de 18 de março de 2005*. Emitir orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor. *Diário Oficial da União (DOU)*, seção 1, n. 60, p. 102, 30 mar. 2005. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao025.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra: Unicamp, 2002.
- DESOUZA, K. C.; FLANERY, T. *Designing, planning and managing cities: a conceptual framework*. *Cities*, v. 35, n. 1, p. 89-99, jul. 2013.
- FERRETTO, D. *Passo Fundo: estruturação urbana de uma cidade média gaúcha*. 2012. 176 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *População de Passo Fundo*. [s. d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/panorama>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- LEVY, W.; LEITE, C. Interação, democracia e governança urbanas: um ensaio sobre o conceito de cidades inteligentes. *Arquitextos*, São Paulo, ano 20, n. 237.01, fev. 2020.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MOREIRA, P. N. B.; DANTAS, F. A. C.; MARTINS, C. R. Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor Participativo das cidades. *Caminhos da Geografia*, Uberlândia, v. 16, n. 55, p. 174-185, set. 2015.
- PASSO FUNDO. Prefeitura. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*. Passo Fundo: Prefeitura de Passo Fundo, 2006.
- PASSO FUNDO. LEI COMPLEMENTAR Nº 170 DE 09 DE OUTUBRO DE 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PPDI, Passo Fundo, RS, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/lei-complementar/2006/17/170/lei-complementar-n-170-2006-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-ppdi-do-municipio-de-passo-fundo>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- PENNA, N. A.; FERREIRA, I. B. *Desigualdades socioespaciais e áreas de vulnerabilidade nas cidades*. *Mercator*, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 25-36, set./dez., 2014.
- SANTOS, M. R. M. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, R. J.; URSSI, N. J. UrbX- como os aplicativos móveis potencializam a vida urbana. *Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 1-14, jul. 2015.

SOBRAL, L. *Fazer juntos: instrumentos de cooperação para cidades cocriadas*. São Paulo: a Cidade Pres, 2021.

WEBER, J. M.; FRANQUI, L. H. Plano Diretor Participativo: conexões e possibilidades para o desenvolvimento regional. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*, 8., 2017, Santa Cruz do Sul. *Anais [...]*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

WEISS, M. C. Os desafios à gestão das cidades: uma chamada para ação em tempos de emergência das cidades inteligentes no Brasil. *Revista Direito da Cidade*, v. 9, n. 2, p. 788-824, 2017.