

## **PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO DAS CIDADES<sup>1</sup>**

**Tarcisio Dorn de Oliveira<sup>2</sup>, Eva da Silva Neta<sup>3</sup>, Julia Licks Chassot<sup>4</sup>, Daniel Hedlund Soares das Chagas<sup>5</sup>, Geovane Schulz Rodrigues<sup>6</sup>, Jeferson Grosse Hardt<sup>7</sup>**

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida junto ao Grupo de Pesquisa Espaço Construído, Sustentabilidade e Tecnologias (GTEC). O texto faz parte das reflexões oriundas do Projeto de Pesquisa “Patrimônio territorial urbano: a preservação da arquitetura patrimonial e suas inter-relações com a memória, identidade, pertencimento, cidadania e o planejamento das cidades”, que conta com o apoio da Agência de Fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs), edital nº 10/2021 – ARD/ARC, sob Termo de Outorga nº 22/2551-0000588-8.

<sup>2</sup> Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Desenvolveu Estágio Pós-Doutoral em Arquitetura e Urbanismo pela Atitus Educação (CESME). Mestre em Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Artes pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Educação pelo Instituto Federal Sul-Rio-Grandense (IFSul). Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Avaliador Nacional de Cursos de Graduação INEP/MEC (Arquitetura e Urbanismo e Design).

<sup>3</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Bolsista Capes/CNPq.

<sup>4</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Cruz Alta. Bolsista UNIJUI.

<sup>5</sup> Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Especialista em Docência do Ensino Superior e Educação de Jovens e Adultos pela Faculdade Venda Nova do Emigrante (FAVENI). Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Bolsista Capes/CNPq.

<sup>6</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Bolsista Capes/CNPq.

<sup>7</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Mestre em Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Estruturas de Concreto e Fundações pela Universidade Paulista (UNIP). MBA em Gestão Estratégica de Negócios pela Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Fadergs). Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Bolsista Capes/CNPq.

### **RESUMO**

Pensar a cidade e a apropriação dos espaços urbanos é uma busca incansável, haja vista que viabilizar que todo cidadão possa usufruir da estrutura e dos espaços públicos com igualdade na utilização da cidade provoca às políticas de desenvolvimento urbano muitos desafios. A participação popular é um processo dinâmico evidenciado pela cidadania e está diretamente associada à democratização das relações entre o Estado e a sociedade, refletindo a capacidade e o direito das pessoas em interferir na condução da vida pública. Por meio de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental, o texto procura refletir sobre a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização do planejamento urbanístico das cidades. Como resultados fica evidente que a participação social, que se dá através do controle social, representa um espaço potencialmente fértil para o desenvolvimento das cidades, pois a participação na democracia e nas políticas públicas se refere à inclusão da sociedade civil em



espaços públicos, onde ela pode expressar opiniões, negociar, sugerir, fiscalizar e influenciar decisões que se tornarão políticas, planos, projetos e ações a serem implementadas pelo Estado e experimentadas pela própria sociedade. Ao incluir os cidadãos no planejamento urbano, suas vozes são ouvidas e as políticas adotadas refletem melhor as demandas da população. Isso não apenas aumenta a legitimidade das decisões tomadas pelas autoridades municipais, mas também possibilita que as soluções propostas atendam de forma mais abrangente aos problemas e desafios enfrentados pelos cidadãos no dia a dia.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano. Participação popular. Inclusão social. Qualidade de vida.

### **ABSTRACT**

Thinking about the city and the appropriation of urban spaces is a tireless quest, given that enabling every citizen to enjoy the structure and public spaces with equality in the use of the city poses many challenges to urban development policies. Popular participation is a dynamic process evidenced by citizenship and is directly associated with the democratization of relations between the State and society, reflecting people's ability and right to interfere in the conduct of public life. Through a bibliographic review and documentary research, the text seeks to reflect on popular participation in the elaboration, implementation and supervision of urban planning in cities. As a result, it is evident that social participation, which takes place through social control, represents a potentially fertile space for the development of cities, since participation in democracy and public policies refers to the inclusion of civil society in public spaces, where it can express opinions, negotiate, suggest, supervise and influence decisions that will become policies, plans, projects and actions to be implemented by the State and experimented by society itself. By including citizens in urban planning, their voices are heard and the policies adopted better reflect the demands of the population. This not only increases the legitimacy of decisions taken by municipal authorities, but also makes it possible for proposed solutions to address more comprehensively the problems and challenges faced by citizens on a daily basis.

**Keywords:** Urban planning. Popular participation. Social inclusion. Quality of life.

### **INTRODUÇÃO**

A responsabilidade pela criação de normativas que regulam o planejamento urbanístico é atribuída aos municípios, que devem conduzir a política urbana de acordo com o disposto no artigo 182 da Constituição Federal do Brasil e tais regulamentações devem ser aprovadas pela Câmara Municipal local. Para atender aos requisitos legais e diretrizes práticas para o contínuo desenvolvimento dos municípios, os planos municipais devem abranger aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos da comunidade local. Esses planos são considerados instrumentos legais que têm como objetivo promover o desenvolvimento urbano, estabelecendo metas, objetivos e programas. Através dessas leis, busca-se sistematizar o desenvolvimento do município, sempre em consonância com o bem-estar de sua população –, pensar em



planejamento urbano é pensar em construir espaços que diminuam os problemas advindos da urbanização.

A participação da população no planejamento urbano é fundamental para o desenvolvimento das cidades, haja vista que ela se dá a partir de vários fatores e dinâmicas –, quanto mais a população se envolve nas causas e problemas civis, melhores condições de vida se dá através do planejamento urbano. A participação popular na elaboração, implementação e fiscalização contribui para aumentar tanto a eficácia e abrangência do planejamento urbanístico, com a capacidade de estimular políticas de incentivo a formas de experimentar a cidade, e futuramente torna-la um lugar melhor de se viver, já que quem vive as políticas e planejamento é a população, que podem com mais personalidade participar ativamente da solução dos problemas, para o desenvolvimento. Logo, entender a participação social, implica a entender que a nossa sociedade é múltipla e múltiplos são os seus interesses.

A elaboração e execução de planos, programas e projetos setoriais devem ser realizadas de forma integrada, buscando o alinhamento com as demais áreas da gestão pública e a otimização dos recursos disponíveis para alcançar os melhores resultados para a sociedade. Além disso, a participação da população e o acompanhamento dos resultados são fundamentais para a transparência e a efetividade desses instrumentos de gestão pública. Nesse entendimento, o presente texto tem como objetivo refletir sobre a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização do planejamento urbanístico das cidades, permitindo que os cidadãos influenciem nas decisões que afetarão suas vidas e ambientes urbanos, ao contribuir para uma maior transparência e *accountability* das decisões tomadas pelas autoridades públicas.

## **METODOLOGIA**

Considerando os procedimentos, a metodologia ancora-se em uma revisão de literatura e pesquisa documental empregando uma análise de fontes de informação já existentes com o objetivo de examinar e sintetizar o conhecimento disponível sobre a temática em questão.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O Estatuto da Cidade foi promulgado em 2001 com o intuito de regulamentar os princípios constitucionais relacionados à política urbana no Brasil, tal legislação estabeleceu instrumentos e diretrizes para o planejamento urbano e a elaboração de planos municipais. O



Estatuto é de extrema importância, pois traz a regulamentação necessária para estabelecer as normas e diretrizes que guiam o desenvolvimento urbano das cidades de todo o país. Um dos principais avanços do Estatuto da Cidade foi a democratização do acesso à terra urbanizada, permitindo uma melhor distribuição dos espaços urbanos e tornando a cidade mais inclusiva, tendo como princípios fundamentais o planejamento participativo e a função social da propriedade.

A Constituição de 1988 estabeleceu, entre seus princípios primordiais, a inclusão da população na administração pública como um direito ligado à dignidade da pessoa humana. A participação da sociedade civil não se limita ao âmbito político, ela se estende às esferas econômicas, sociais e culturais, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva –, através de organizações não governamentais, grupos comunitários e movimentos sociais, as pessoas podem colaborar para enfrentar desafios como a desigualdade, a discriminação, a degradação ambiental e muito mais. A participação da sociedade civil é um processo intrinsecamente ligado à democratização, pois permite que os cidadãos exerçam seu papel ativo na tomada de decisões que afetam suas vidas.

A diversidade de formas de participação e a inclusão de novos espaços e contextos tornam esse processo dinâmico e adaptável às mudanças sociais e tecnológicas. Essa participação não apenas fortalece a democracia, mas também enriquece a governança, promove a justiça social e contribui para um progresso mais sustentável e equitativo. Teixeira (2001) sinaliza que desenvolver uma política pública implica em determinar os responsáveis por tomar decisões, o que será decidido, o momento das decisões, as implicações resultantes e para quem se destinam. Essas determinações estão intrinsecamente ligadas à natureza do sistema político em vigor, ao nível de estruturação da sociedade civil e à cultura política predominante.

Ao considerar o planejamento participativo, tal conceito envolve a participação ativa da sociedade civil no processo de elaboração de planos de ordenamento, permitindo que os cidadãos tenham voz nas decisões que afetam diretamente suas vidas e o ambiente urbano em que vivem. Para Demo (1996), a participação popular é uma conquista que implica em um processo contínuo e legítimo, em constante evolução, sempre em andamento. Portanto, a participação é essencialmente um autodesenvolvimento e existe como uma conquista em constante processo. Não há participação suficiente ou finalizada; ao imaginar que a participação está completa, ela começa a retroceder nesse exato momento.



A participação popular estimula o engajamento cívico e o senso de pertencimento à cidade. Quando os moradores têm a oportunidade de influenciar no desenvolvimento do lugar onde vivem, eles se tornam mais conscientes sobre as questões urbanas e se sentem mais responsáveis pela conservação e aprimoramento deste ambiente. Teixeira (2001) sinaliza que a participação cidadã, surge de discussões recentes, em um contexto no qual a política participativa já está consolidada como uma prática institucionalizada. Esse tipo de participação engloba e valoriza o diálogo entre a sociedade civil como um todo (incluindo a população, proprietários de meios de produção, agentes financeiros, entre outros) e o Estado.

O novo planejamento urbano brasileiro adquire *status* de política pública e, os planos de ordenamentos, enquanto peças fundamentais da política de desenvolvimento e expansão urbana, passam a ter um destacado papel na discussão e formalização das diretrizes e instrumentos que possam contribuir para a solução dos problemas das cidades. Casimiro (2017) observa que o planejamento urbano deve estar instrumentalizado pelo diálogo com a população cidadina, já que a mudança estrutural da cidade envolve também a mudança de comportamentos em que estão envolvidos todos que dela usufruem, desde o indivíduo, a iniciativa privada e o próprio poder público (gestor dos espaços urbanos). Logo, a interação da população estabelece um processo que leva à criação e ao desenvolvimento de áreas urbanas, providenciando o necessário para que algo se realize

A participação e controle social no processo de elaboração e revisão das leis urbanas são aspectos essenciais para garantir um planejamento urbano mais democrático, inclusivo e voltado para atender às necessidades reais da população. Quando os cidadãos são envolvidos nesse processo, suas vozes, experiências e opiniões são consideradas, o que pode resultar em políticas públicas mais efetivas e que reflitam melhor os anseios da comunidade local. Cremonese (2012) sinaliza que a construção de um Estado Democrático politicamente desenvolvido só é viável por meio da participação direta do conjunto de cidadãos na gestão da coisa pública. O nível de desenvolvimento político pode ser medido pelo grau de engajamento e participação ativa da população nos processos decisórios.

Os espaços urbanos representam o cenário onde a vida desenrola, caracterizando-se como os ambientes das cidades. Esses locais abrigam um conjunto diversificado de atividades que se desdobram dentro de uma mesma área geográfica. Essa convivência multifacetada não somente reflete a cultura local, mas também se manifesta através de uma estrutura



organizacional que engloba o desenvolvimento da infraestrutura, englobando assim uma variedade de práticas econômicas e sociais. Casimiro (2017) observa que o processo de formação dos espaços urbanos reflete o perfil sociológico de uma determinada comunidade ao entender que o planejamento é capaz de estabelecer um canal formal de informações e comunicação para o desenvolvimento.

O acesso à informação adequada e ao conhecimento técnico são fundamentais, devendo ser a sociedade mobilizada para esse processo, com divulgação e publicidade adequadas e respeito às diversidades. Introduzir alguns mecanismos legais que contribuem para aproximar Estado e sociedade, são necessários, para o desenvolvimento regional, prevenção à corrupção e fortalecimento da cidadania. Para Demo (1996), a participação, baseada em princípios genuinamente democráticos, livre de clientelismo e interesses contrários à justiça social, representa uma resistência às forças do modo capitalista de produção, que busca trabalhadores apolíticos em vez de cidadãos politizados e engajados.

Há um prejuízo na qualidade de vida para a sociedade, onde não se é incitado a participação social, perde-se qualidade de bem viver, pois se afirmar nesse capítulo que a sociedade com maior interação das pessoas, melhora as condições de sociedade, são privilegiados de exercício da cidadania e democratização da gestão de políticas públicas. Cremonese (2012) observa que a participação da população nas decisões públicas pode ocorrer mesmo em contextos que não sejam governos democráticos, como aconteceu no Brasil na década de 1980, através da pressão popular junto ao Estado. No entanto, é importante ressaltar que uma democracia verdadeira (que é o governo do povo) não pode ser alcançada sem a participação popular. Nesse sentido, a participação precede e impulsiona a democracia, sendo, portanto, um de seus fundamentos essenciais.

O procedimento participativo revela o controle social como um elemento fundamental, onde a sociedade civil detém a capacidade de influenciar nas diretrizes das políticas públicas. Os mecanismos de controle social são estabelecidos através da disponibilização de informações e da transparência nas ações do governo, além de incluir práticas como audiências públicas, supervisão através das tecnologias de informação e comunicação, conferências sobre políticas públicas, conselhos destinados a essas políticas e canais de comunicação para a opinião pública. Através desses meios, é possível identificar suas próprias necessidades e interesses, além de acompanhar a implementação efetiva dessas políticas. Para Demo (1996), a participação tende



a reduzir as desigualdades entre líderes e liderados. Em uma sociedade dividida em classes, a participação representa uma ruptura na estrutura das desigualdades e desafia os paradigmas que tradicionalmente mantêm os ricos apenas se relacionando com os ricos e os pobres com os pobres.

A participação da sociedade civil é um processo dinâmico e em constante evolução, no qual a diversidade de formas e abordagens fortalece a democratização e permite a ampliação do espaço de atuação da participação em diferentes contextos e com diferentes propósitos. Para Mateos (2011), participação da população na criação, execução e supervisão das políticas públicas alcançou uma dimensão sem igual, desempenhando um papel crucial no fortalecimento tanto da eficácia e alcance das medidas governamentais, quanto na habilidade de formulação por parte dos movimentos sociais. As diferentes formas de participação da sociedade civil podem abranger uma ampla gama de frentes e modos de atuação. Desde o engajamento em processos de consulta pública até a criação de grupos de pressão, manifestações, petições e projetos comunitários, a participação civil é multifacetada e se adapta às necessidades e características de cada contexto. Isso amplia sua diversidade e alcance, permitindo que os cidadãos participem de maneiras que se alinhem com suas habilidades, interesses e preocupações específicas.

A incorporação de novos espaços e contextos participativos é uma característica marcante da evolução da participação da sociedade civil. Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, surgem novas oportunidades para a interação e a mobilização social online. Plataformas digitais e redes sociais têm desempenhado um papel crucial na ampliação do alcance da participação, permitindo que pessoas de diferentes partes do mundo possam se unir em torno de causas comuns e influenciar decisões globais. No entanto, as audiências públicas ainda se mantêm relevantes, haja vista que Lima (2017) sinaliza que a audiência pública desempenha, um papel de congregação das perspectivas dicotômicas, facilitando sua harmonização. Não é incumbência dela tomar decisões baseadas na cientificidade ou na tradição, a obrigação da audiência reside na promoção do diálogo e no respeito às distintas formas de conhecimento.

A participação da sociedade civil é um componente essencial na busca pela democratização de qualquer sociedade. Esse processo envolve a capacidade e o direito dos cidadãos de influenciar nas decisões políticas, nas políticas públicas e no desenvolvimento da

comunidade como um todo. Trata-se de um pilar fundamental para assegurar que o poder não fique concentrado apenas nas mãos das autoridades governamentais, mas sim distribuído de forma mais equitativa, permitindo que as vozes e opiniões dos indivíduos sejam ouvidas e consideradas. Como processo contínuo, a participação está em constante aperfeiçoamento, reconhecendo que não está isenta de imperfeições. A coexistência de diferentes formas de participação enriquece o processo, permitindo que a sociedade civil encontre maneiras diversas de contribuir com a construção de políticas e decisões públicas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Embora o Estado seja responsável pela execução dessas decisões, a sociedade tem participação nas definições do que será realizado, contribuindo no processo de construção das práticas a serem adotadas. A sociedade também pode fiscalizar o Estado para garantir que as decisões sejam concretizadas dentro do prazo estabelecido, o que é conhecido como participação social/popular direta, por meio do controle social. Quando os cidadãos são envolvidos ativamente nesse processo, há uma maior compreensão das necessidades e aspirações da comunidade, resultando em soluções mais bem-sucedidas e alinhadas com a realidade local.

A participação popular abre espaço para a inovação e o surgimento de ideias criativas. Os cidadãos, ao compartilharem suas perspectivas e experiências, podem apontar oportunidades de melhorias que talvez não seriam consideradas pelos gestores públicos sozinhos. A diversidade de opiniões e experiências pode estimular políticas de incentivo a formas inovadoras de experimentar a cidade, como espaços públicos multifuncionais, transporte sustentável, áreas de convivência e lazer, dentre outras iniciativas que aprimoram a qualidade de vida urbana. Quando os cidadãos estão envolvidos no processo desde o início, eles se tornam parceiros ativos na busca por resultados positivos e na correção de possíveis problemas ao longo do caminho. Isso aumenta a responsabilidade e a transparência das ações dos órgãos públicos e contribui para um desenvolvimento mais responsável e sustentável.

A constituição de 1988, colocou em destaque a participação dos cidadãos na gestão pública, pois ele é o direito à cidadania, traz-se nesse trabalho a qualidade de cidade que tem-se a partir de uma maior participação social. A correção entre cidade com qualidade de vida e interação popular está altamente conectada. A fiscalização contínua por parte da comunidade



ajuda a garantir a implementação efetiva das políticas de planejamento urbano. A participação popular no planejamento urbano não apenas fortalece a eficácia e a abrangência das políticas adotadas, mas também promove um senso de comunidade e melhora a qualidade de vida dos moradores. Ao envolver os cidadãos nesse processo, as cidades se tornam mais inclusivas, inovadoras e preparadas para enfrentar os desafios futuros, caminhando rumo a um ambiente urbano mais sustentável e agradável para todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Promulgação, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. [S. l.], 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [S. l.], 10 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 7 ago. 2023.

CASIMIRO, L. M. S. M. de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, vol. 4, nº 1, 2017.

CREMONESE, D. A participação como pressuposto da democracia. **Revista desenvolvimento em questão**. Ed. Unijuí, RS, ano 10, nº 19, 2012.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. Editora Cortez, 3ª Ed. São Paulo, 1996.

MATEOS, S. B. Participação popular – a construção da democracia participativa. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Ano 8. Edição 65, 2011. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2493:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28). Acesso em: 06 ago. 2023.

LIMA, C. C. As audiências públicas e o diálogo dos saberes: uma abordagem sobre a instalação de hidrelétricas e seus impactos ambientais. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, nº 2, 2017.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. Editora Cortez. São Paulo, 2001.