



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

MILENA LUIZA RIBEIRO

O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO
URBANO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À PARTICIPAÇÃO

PALMAS - TO
2022

MILENA LUIZA RIBEIRO

**O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO
URBANO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À PARTICIPAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. LÍLIAN DOS SANTOS FONTES
Pereira Bracarense

PALMAS - TO

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

R484p Ribeiro, Milena Luiza.

O processo de participação popular no planejamento urbano::
considerações sobre o acesso à participação . / Milena Luiza Ribeiro. –
Palmas, TO, 2022.

111 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
Desenvolvimento Regional, 2022.

Orientadora : Lilian dos Santos Fontes Pereira Bracarense

1. Participação popular. 2. Acessibilidade urbana. 3. Plano Diretor
Participativo Municipal. 4. Planejamento urbano. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

MILENA LUIZA RIBEIRO


**O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À PARTICIPAÇÃO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Profa. Dra. Lílian dos Santos Fontes Pereira Bracarense


Aprovada em 09/03/2022.

BANCA EXAMINADORA:


Documento assinado digitalmente
 LILIAN DOS SANTOS FONTES PEREIRA BRACAREI
Data: 09/03/2022 16:27:11-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profª. Dra. Lílian dos Santos Fontes Pereira Bracarense

(Orientadora) – UFT

Documento assinado digitalmente
 LILIAN DOS SANTOS FONTES PEREIRA BRACAREI
Data: 31/03/2022 16:03:12-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. João Aparecido Bazzoli - UFT

Documento assinado digitalmente
 LILIAN DOS SANTOS FONTES PEREIRA BRACAREI
Data: 31/03/2022 16:01:53-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profª. Dra. Renata Lúcia Magalhães de Oliveira - CEF ET-MG

“Há leis, planos, experiência e conhecimento. Falta aplicar! Distribuição de renda não resolve o problema da justiça urbana, é preciso distribuir cidade!”

(Ermínia Maricato)

RESUMO

Colocou-se em pauta neste trabalho, a busca pela compreensão dos efeitos sociais da implementação dos tradicionais instrumentos participativos, predominantemente em formatos presenciais, e as limitações que as condições de acesso podem impor aos mesmos. Neste sentido, evidencia-se que a participação popular, com capacidade para influenciar política e administrativamente, depende não só da existência dos mecanismos e instituições participativas, mas também da oferta de condições para que o cidadão possa interagir e deliberar acerca das questões coletivas dentro do território citadino. Deste modo, se estabeleceu como objetivo geral desta pesquisa compreender as relações entre a acessibilidade urbana aos equipamentos públicos considerados para as ações de participação realizadas durante a elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins com as características dos participantes e do processo participativo. Para tanto, a metodologia utilizada teve uma abordagem mista com métodos quali e quantitativos e foi dividida em quatro etapas - (i) pesquisa bibliográfica e documental, (ii) coleta de dados, (iii) espacialização e tratamento dos dados e (iv) análise dos resultados. Como resultado, pode-se inferir que os grupos que dispõem de mais recursos como tempo, renda e escolaridade possuem menos tipos de limitações de acesso, e, portanto, estão mais propensos à participação. Assim, observa-se que o perfil da participação popular está atrelado ao perfil dos indivíduos com maiores níveis de acessibilidade urbana, especificamente no caso de Paraíso do Tocantins, os grupos que dispõem de transporte individual são os mais favorecidos, enquanto àqueles que fazem o uso do transporte coletivo e/ou não motorizados possuem consideráveis restrições.

Palavras-chave: participação popular, acessibilidade urbana, Plano Diretor Participativo Municipal.

ABSTRACT

The focus of this work is the search for an understanding of the social effects of the implementation of traditional participatory instruments, predominantly in face-to-face formats, and the limitations that the conditions of access can impose on them. In this sense, it is evident that popular participation, with the capacity to influence politically and administratively, depends not only on the existence of participatory mechanisms and institutions, but also on the offer of conditions for citizens to interact and deliberate about collective issues within the city territory. Thus, it was established as a general objective of this research to understand the relations between the urban accessibility to public facilities considered for the participation actions carried out during the elaboration of the Municipal Participative Master Plan of Paraíso do Tocantins with the characteristics of the participants and the participative process. For this, the methodology used had a mixed approach with quali and quantitative methods and was divided into four stages - (i) bibliographic and documental research, (ii) data collection, (iii) spatialization and data treatment and (iv) analysis of the results. As a result, it can be inferred that the groups that have more resources such as time, income and education have fewer types of access limitations, and, therefore, are more likely to participate. Thus, it is observed that the profile of popular participation is linked to the profile of individuals with higher levels of urban accessibility, specifically in the case of Paraíso do Tocantins, the groups that use individual transportation are the most favored, while those who use public transportation and/or non-motorized transport have considerable restrictions.

Keywords: popular participation, urban accessibility, Municipal Participatory Master Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Linha do tempo com as fases da participação popular ao longo da história.....	23
Figura 2: Síntese das fases da pesquisa.....	47
Figura 3: Escopo geral das ações do plano de trabalho da elaboração do PDPMP.	60
Figura 4: Postagem-convite de divulgação da 2ª Audiência do PDPMP.....	62
Figura 5: Panfleto de divulgação da 2ª Audiência do PDPMP.	62
Figura 6: Informativo da 11ª Audiência veiculado no Site oficial da Prefeitura Municipal de Paraíso	63
Figura 7: Outdoor de divulgação da 10ª Audiência do PDPMP	63
Figura 8: Box Plot do Indicador de Tempo Mínimo para pedestres, transporte individual e transporte público, respectivamente durante as fases A e C da elaboração do PDPMP.	69
Figura 9: Dendrograma obtido pelo método UPGMA baseado no Algoritmo de Gower com indicação de corte Mojena.....	82

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização de Paraíso do Tocantins.	55
Mapa 2: Mapa de loteamentos urbanos aprovados e percepção dos setores em Paraíso do Tocantins.	56
Mapa 3: Mapa de densidade por setor censitário de Paraíso do Tocantins.	57
Mapa 4: Mapa de rendimento nominal médio mensal por domicílio por setor censitário de Paraíso do Tocantins.	58
Mapa 5: Localização das audiências.	61
Mapa 6: Distribuição espacial e Box Map do Indicador de tempo mínimo para pedestres durante as fases A e C da elaboração do PDPMP.	70
Mapa 7: Distribuição espacial e Box Map do Indicador de tempo mínimo para transporte coletivo e transporte individual durante as fases A e C da elaboração do PDPMP.	71
Mapa 8: Distribuição espacial e Box Map do Indicador de tempo mínimo para pedestres durante a fase B da elaboração do PDPMP.	72
Mapa 9: Distribuição espacial e Box Map do Indicador de tempo mínimo para transporte coletivo e transporte individual durante a fase B da elaboração do PDPMP.	73
Mapa 10: Localização dos setores com representantes nas audiências da fase B do PDPMP.	76
Mapa 11: Localização dos setores representados pela população que participou das audiências da fase C do PDPMP.	79
Mapa 12: Distribuição espacial do indicador de tempo mínimo para pedestres, transporte individual e transporte coletivo durante a fase B do PDPMP com a sobreposição dos setores com representantes nas audiências.	84
Mapa 13: Distribuição espacial do indicador de tempo mínimo para pedestres, transporte individual e transporte coletivo durante a fase C do PDPMP com a sobreposição dos setores com representantes nas audiências.	85

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Evolução da participação popular no cenário brasileiro até os anos 2000.	25
Quadro 2: Descrição das principais IMPS existentes na administração pública federal	31
Quadro 3: Categorias de limitação de acesso.....	40
Quadro 4: Dimensões da exclusão social definidas por Kenyon et al (2003).....	41
Quadro 5: Classificação dos indicadores de acessibilidade de Geurs e Van Wee (2004)	43
Quadro 6: Indicadores de acessibilidade por categorias de limitação de acessibilidade	46
Quadro 7: Relação dos valores e classificações dos indicadores de participação.	49
Quadro 8: Relação de dados a serem coletados e suas fontes de pesquisa.	51
Quadro 9: Relação das variáveis do modelo de regressão.	54
Tabela 1: Evolução da população.....	56
Tabela 2: População residente segundo sexo em 2010.	57
Tabela 3: População residente segundo faixa etária em 2010.....	57
Tabela 4: População residente segundo nível de escolaridade em 2010.....	58
Tabela 5: Rendimento médio domiciliar mensal da população.....	58
Tabela 6: Distribuição das audiências em cada fase do plano de trabalho da elaboração do PDPMP.	60
Quadro 10: Síntese dos meios de divulgação utilizados para cada audiência	63
Tabela 7: Síntese do levantamento de informações sobre as audiências.....	66
Tabela 8: Tabulação das instituições representadas nas audiências 10, 11 e 12.	67
Tabela 9: Síntese do número de respostas obtidas com a aplicação do questionário.....	74
Tabela 10: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo gênero.	75
Tabela 11: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo faixa etária.....	75
Tabela 12: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo nível de escolaridade.	75
Tabela 13: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo rendimento médio mensal.	75
Tabela 14: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo principal meio de transporte utilizado no dia a dia.	75
Tabela 15: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo o meio de transporte utilizado para ir até a audiência.	75

Tabela 16: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo as dificuldades encontradas para ir até a audiência.....	75
Tabela 17: Número de participantes de cada setor por audiências da Fase B do PDPMP.....	77
Tabela 18: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo gênero.....	77
Tabela 19: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo faixa etária.....	77
Tabela 20: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo nível de escolaridade.....	78
Tabela 21: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo rendimento médio mensal.....	78
Tabela 22: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo principal meio de transporte utilizado no dia a dia.....	78
Tabela 23: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo o meio de transporte utilizado para ir até a audiência.....	78
Tabela 24: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo as dificuldades encontradas para ir até a audiência.....	78
Tabela 25: Número de participantes de cada setor por audiências da Fase C do PDPMP.....	79
Tabela 26: Agrupamento dos <i>clusters</i> de acordo com Método Tocher.....	83
Tabela 27: Resultados das análises exploratórias das relações entre número de participantes e indicadores de tempo mínimo para cada meio de transporte na Fase B.....	86
Tabela 28: Resultados das análises exploratórias das relações entre número de participantes e indicadores de tempo mínimo para cada meio de transporte na Fase C.....	86
Tabela 29: Resultados das regressões.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CNPP - Conferências Nacionais de Políticas Públicas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMPI - Instâncias e Mecanismos de Participação Institucional

IPEA - Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada

IPs - Instituições Participativas

LISA - Indicadores Locais de Associação Espacial

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PDPMP - Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins

PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra Por Domicílio

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PPAs - Plano Plurianual

PT - Partido dos Trabalhadores

SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Objetivos do Trabalho	18
1.2 Justificativa.....	18
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	20
2.1 Participação Popular	20
<i>2.1.1 O que é Participação Popular.....</i>	<i>20</i>
<i>2.1.2 Considerações Históricas sobre a Participação.....</i>	<i>22</i>
<i>2.1.3 A Participação no Cenário Brasileiro</i>	<i>25</i>
<i>2.1.4 Instituições Participativas e o Perfil da Participação</i>	<i>30</i>
<i>2.1.5 O Instrumento Básico da Participação no Planejamento Urbano: o Plano Diretor Participativo Municipal</i>	<i>34</i>
2.2 Acessibilidade Urbana.....	38
<i>2.2.1 As Limitações de Acesso.....</i>	<i>39</i>
<i>2.2.2 Indicadores de Acessibilidade</i>	<i>42</i>
3. METODOLOGIA.....	47
3.1 A Pesquisa Bibliográfica e Documental	47
3.2 A Coleta de Dados.....	50
3.3 A Espacialização e Tratamentos dos Dados	51
3.4 A Análise dos Resultados	52
4. RESULTADOS	55
4.1 Caracterização de Paraíso do Tocantins.....	55
4.2 A Elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso.....	59
4.3 Os Níveis de Participação Durante a Elaboração do PDPMP	64
4.4 O Acesso aos Equipamentos Públicos Considerados para as Ações de Participação Realizadas Durante a Elaboração do PDPMP	68
4.5 Caracterização Geral dos Participantes das Audiências do PDPMP	74

5. ANÁLISES E DISCUSSÕES.....	80
5.1 Análise Descritiva	80
5.2 Análise de Dissimilaridade	81
5.3 Análise das Relações entre Acessibilidade e o Número de Participantes nas Audiências de cada Fase	83
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
6.1 Recomendações para Trabalhos Futuros	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
APÊNDICE	104

1. INTRODUÇÃO

A cidade é um espaço coletivo em constante construção, um bem comum a todos que dela desejem ou necessitem usufruir e por isso não poderia ser planejada sem a participação social. De modo especial no Brasil, onde os centros urbanos se constituem de ocupações significativamente heterogêneas, as cidades são marcadas por formulações e distribuições desiguais de políticas e ações estruturantes que envolvem questões locais e regionais por todo o seu território (SILVA, 2012).

No país, a ideia da participação emerge nos anos 60 a partir dos movimentos sociais e lutas populares que tinham como objetivo a incorporação das massas, dos oprimidos, dos trabalhadores e camponeses ao cenário político. Permanece presente durante o período da Ditadura Militar quando passa a ser utilizada no debate das adversidades do dia a dia, se tornando fundamental para a formação de lideranças e para o estímulo de alguns grupos em torno de demandas que influenciavam a qualidade de vida individual e coletiva. E é regulamentada e institucionalizada com a promulgação da Constituição de 88, resultando na ampliação das oportunidades de participação da sociedade civil e em uma demanda crescente por direitos vinculados à cidadania (SANTOS, 2002; ROCHA, 2008; PÃES DE PAULA, 2005).

Neste contexto, as formas institucionalizadas de participação ganham predominância dentro dos processos de construção das políticas públicas setoriais por meio dos Conselhos, das Conferências Nacionais, dos Orçamentos Participativos, dos Fóruns, das Audiências, dentre outras instâncias participativas, que buscavam estimular a legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gestão pública (MODESTO, 2002). No que diz respeito à política urbana, a Constituição de 1988 delegou aos municípios a responsabilidade pelo seu planejamento e implementação 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 sobre a Política Urbana da Constituição Federal e delimita regras gerais para a participação popular em processos de planejamento e gestão do espaço urbano (BRASIL, 2001).

Conforme Oliveira Filho (2009), até a promulgação do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano no Brasil era caracterizado por ser tecnocrata, centralizado no poder

executivo e representativo de interesses particulares em detrimento do público. Nessa perspectiva, Bug e Reis (2014) afirmam que a lei seria uma tentativa de reversão política desse quadro, com a introdução da obrigatoriedade de instrumentos que incluíssem audiências e consultas públicas nas tomadas de decisão.

Apesar disso, a ambiguidade potencial dos processos participativos é reconhecida e abordada por diferentes autores como Dagnino (2004) e Gianella (2018), que afirmam que se por um lado o objetivo a ser galgado através da participação era a partilha do poder, a inclusão de sujeitos tradicionalmente excluídos e a possibilidade de interferir substancialmente nos rumos para o desenvolvimento do país, por outro a função proposta era de constante subordinação às lógicas de reprodução de estruturas econômicas e sociais, cuja discussão e possibilidade de revisão estavam fora do alcance da maior parte da população. Para Villaça (2005) a participação popular no Brasil é ilusória, 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. Logo, compreende-se como a aparente unanimidade sobre os pontos positivos da participação escondem uma disputa política acerca de seu papel.

Conforme Avritzer (2016), Tatagiba (2014) e Gianella (2018), as manifestações de 2013¹ foram um claro sinal de desapego e descrença, por parte dos cidadãos, das reais possibilidades de colaboração com o Estado, diante da inércia das formas tradicionais de decisão pouco ou nada afetadas pelos espaços participativos criados nos anos anteriores. Tais fatores motivaram o governo federal a fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil, por meio da criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) em 2014. Apesar da tentativa de implementação da PNPS, diversos setores da imprensa e da oposição reagiram com críticas de caráter tanto político-ideológico, quanto jurídicos, corroborando para a sua depreciação. O contexto instaurado culminou em uma abrupta mudança política em 2016 com o impeachment da então presidente brasileira, Dilma Rousseff, marcando a ruptura com um período conhecido pela presença de diversos espaços participativos e o início de uma crise na democracia do país (GIANNELLA, 2018).

¹ As manifestações de 2013 foram uma série de mobilizações ocorridas simultaneamente em diversas cidades brasileiras durante todo o ano de 2013, tendo como principais pautas o aumento das tarifas de transportes públicos, a violência policial, a falta de investimentos em serviços públicos, os gastos com megaeventos esportivos, a hegemonia e dominação de partidos políticos sobre os movimentos populares e as falhas da democracia representativa (GODIM, 2016; ALVARENGA, 2016)

A situação de crise é reafirmada em 2019, com a assinatura do Decreto nº 9.759/2019, que revogava, em seu Artigo 10 a PNPS e outras instituições participativas brasileiras, e agravada no contexto atual de pandemia da Covid-19, visto que as manifestações físicas ficaram impossibilitadas devido ao isolamento social e por isso grande parte dos processos participatórios passaram a acontecer por meios virtuais. Neste sentido, a pandemia em 2020 acaba por trazer à tona novamente as discussões sobre a prioridade atribuída nas últimas décadas à dimensão institucional da participação em detrimento da mobilização social, ao pressionar a politização quanto à necessidade de se cobrar o governo por medidas eficazes em resposta à grande disseminação do vírus.

Diante desse cenário, a conjuntura política do Brasil possibilita a discussão sobre o desgaste do projeto de democracia participativa desdobrado até hoje e estimula o repensar das formas e dimensões das dinâmicas participativas futuras. Instiga-se então alguns questionamentos: O que fazer hoje com os espaços de participação institucionalizada, ganhos com muitas lutas, para que não sejam apenas entregues aos que sempre dominaram as decisões públicas? Como propiciar maior acesso a esses espaços participativos?

Essas lacunas da literatura evidenciam como a exclusão está presente na distribuição dos acessos a serviços e benefícios que permitam a entrada dos cidadãos ao Estado para efetivação de seus direitos sociais (BROADKIN, 2012). Nesta perspectiva, ressalta-se que a participação popular, com capacidade para influenciar política e administrativamente o planejamento da cidade, depende não só da autorização para sua presença, como também da oferta de condições para que o cidadão possa interagir e deliberar acerca das questões coletivas dentro do território citadino. Tendo em vista que, segundo Santos (2016) e Mendes (2009), as dificuldades experimentadas por parte da população, principalmente àquela em situação de pobreza, na tentativa de exercer o direito de participar das decisões políticas, estão presentes desde o acesso aos espaços participativos. Macário (2012) ainda destaca que a acessibilidade é um fator de competição econômico-espacial de um tecido urbano e também uma medida de inclusão social, visto que as decisões locacionais de investimentos e atividades, além da própria capacidade de participação social são diretamente impactadas pela facilidade de acesso.

Diante disto, observa-se que a acessibilidade urbana aos locais onde acontecem os processos participativos pode ser um fator limitante dessa participação por estratos populacionais diversos. Por este motivo, coloca-se então em pauta uma agenda de estudos em torno da compreensão dos efeitos sociais da implementação dos tradicionais instrumentos

participativos, predominantemente em formatos presenciais, e as limitações que as condições de acesso podem impor aos mesmos. Assim, propõe-se como questão norteadora para esta pesquisa: *qual a relação entre a acessibilidade urbana e o perfil da participação popular na construção de instrumentos de planejamento urbano?*

Para tanto, foi definido como estudo de caso o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins (PDPMP) ocorrido em 2018, que teve como resultado a Lei Complementar nº 058/2019 sancionada em 02 de julho de 2019. Tendo em vista que os Planos Diretores Participativos são os instrumentos básicos para o planejamento urbano e que este em questão foi elaborado já durante o período em que se instaurava a crise democrática brasileira, como citado anteriormente.

1.1 Objetivos do Trabalho

A pesquisa tem como objetivo geral compreender as relações entre a acessibilidade urbana aos equipamentos públicos considerados para as ações de participação realizadas durante a elaboração do PDPMP com as características dos participantes e do processo participativo.

Além disso, para facilitar o alcance do objetivo principal estabelecido, os seguintes objetivos específicos foram considerados:

- i) Fazer um aporte teórico-metodológico a respeito da participação popular e da acessibilidade urbana no âmbito do planejamento urbano brasileiro;
- ii) Analisar o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins e as ações de participação realizadas durante o mesmo em um contexto *ex post*²;
- iii) Identificar diferenças e similaridades entre o perfil dos participantes das Audiências realizadas durante a elaboração PDPMP.

1.2 Justificativa

A relevância deste estudo se expressa em diferentes pontos. Primeiro por contribuir para a ampliação do entendimento teórico sobre o planejamento e a gestão urbanos à luz dos

² 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).

instrumentos participativos em um momento em que a democracia participativa tem sido comprometida. E, como afirma Maricato em entrevista para o site Sul21:

A reconquista da democracia brasileira passa pelas cidades, passa pelos bairros e pelo cotidiano das pessoas (...) então, nós temos que retomar o protagonismo do poder local, retomar o controle sobre o dinheiro público, pelo amor de deus. Isso é mais importante do que Plano Diretor, do que qualquer lei (MARICATO, 2019)

Neste sentido, observa-se a necessidade de qualificar a participação popular no planejamento urbano, fazendo-se necessário analisar ex post os processos participativos. Tendo em vista que, segundo Horelli (2002) e Forester (2008), essas análises têm sido escassas, uma vez que o acompanhamento e a avaliação não estão entre as atividades comumente executadas nos processos participativos, e só de modo recente foram reconhecidas pela literatura como passos necessários, o que se dá em função do processo participativo em si já ser bastante trabalhoso e intenso.

No que diz respeito à literatura temática da acessibilidade urbana, a pesquisa contribui a partir de uma perspectiva ainda pouco trabalhada, voltada para a questão da limitação e restrição do acesso à inclusão social por meio da participação nos espaços de deliberação. Para isso, considera-se o conceito de equidade no processo de planejamento o que, segundo Sanchez *et al.* (2003), promove um sentido de justiça social em relação à provisão de acesso e permite minimizar os efeitos injustos nas comunidades minoritárias e de baixos rendimentos devido ao acesso limitado às oportunidades sociais e econômicas.

Assim, o trabalho colabora para a fomentação do debate a respeito da promoção de audiências mais acessíveis em novas experiências de elaboração e/ou revisão de instrumentos de planejamento urbano, buscando também propiciar a inclusão de sujeitos alheios a participação política, tais como moradores das periferias, pessoas de baixa renda, com baixos níveis de escolaridade e limitadores de tempo.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Participação Popular

2.1.1 *O que é Participação Popular*

O uso frequente da palavra participação revela o desejo de variados setores da população de assumirem o controle do próprio destino: as rádios convidam os ouvintes a participarem de sua programação, os partidos políticos conclamam a população a participar, as pessoas participam em suas famílias, suas comunidades, no trabalho, na luta política, em inúmeras situações cotidianas. Segundo Bordenave (1994, p. 16), “a participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo”.

O termo participação é utilizado de forma generalizada para se referir a uma série de métodos distintos. É, ao mesmo tempo, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática e procedimento institucionalizado. A polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais tornam a participação um conceito efêmero, e as tentativas de definir seu valor e efeitos, imprecisas (MILANI, 2008).

No âmbito político, a participação é entendida como toda e qualquer forma, individual ou coletiva, de envolvimento dos cidadãos em atividades políticas, como por exemplo: a eleição de representantes, a militância em partido político, o exercício de função pública, o engajamento em associações de natureza política ou social, a ação organizada em grupos de pressão, a fiscalização dos serviços públicos, a realização de denúncias, o trabalho de conscientização política, entre outras (DELLARI, 1985). O termo também está diretamente relacionado ao direito humano de participação, definido como “direito a participar no governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos” (ONU, 1948).

Entretanto, falar em participação política de modo tão amplo impossibilita a utilização de seu conceito. Enquanto, por outro lado, como relata Dias (2007) restringi-lo somente ao ato eleitoral é ignorar a realidade das diferentes formas de ações políticas concretas desenvolvidas por atores sociais. Por isso, será abordado neste estudo o termo participação popular.

Em seu sentido amplo, a participação popular 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). De acordo com Villaça (2005), a participação popular pode ser entendida como o conjunto de pressões que a população exerce sobre o poder político, devido a ocasiões de tomada de importantes decisões de interesse coletivo.

Valla (1998, p. 9) aponta que a participação popular “compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social”. Enquanto para a Organização dos Estados Ibero-Americanos (2009), a participação da população na gestão pública pode ser definida como o “processo de construção social das políticas públicas que, conforme o interesse geral da sociedade democrática, canaliza, dá resposta ou amplia os direitos econômicos, sociais, culturais, políticos e civis das pessoas”.

Quanto à tipologia Arnstein (1969) divide a participação popular em oito níveis denominados por ela como ‘escada da participação cidadã’: (i) manipulação, (ii) terapia, (iii) informação, (iv) consulta, (v) pacificação, (vi) parceria, (vii) poder delegado e (viii) controle do cidadão. Para a autora, os dois primeiros degraus, (i) manipulação e (ii) terapia representam a não participação, isto é, nesses níveis não é permitido que as pessoas participem do planejamento ou realização de programas. Nos níveis três e quatro, (iii) informação e (iv) consulta, os cidadãos passam a ouvir e serem ouvidos acerca das informações de seus direitos e responsabilidades. No quinto degrau, (v) pacificação, os cidadãos aparentam ter influência, ou seja, é permitido que eles aconselhem, mas a decisão final continua com os governadores. O sexto nível, (vi) parceria, é marcado pelo envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão e negociações. Mas é somente os dois últimos degraus, (vii) poder delegado e (viii) controle do cidadão, que permitem aos cidadãos tomarem decisões, assim exercendo um grau de controle, garantindo a participação em programas e projetos, sendo capaz de negociar suas condições e alterá-los.

Já Gohn (2011), classifica a participação em três tipos: (i) presencial, onde o indivíduo apresenta um comportamento passivo; (ii) ativação, na qual o sujeito desenvolve atividades que lhe foram confiadas e (iii) participação real, onde o indivíduo contribui para as decisões políticas. O autor ainda reforça a importância da participação da comunidade na administração pública, afirmando que participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo. A parceria, para ele, deve ser vista como uma corresponsabilidade permanente e não apenas em programas esporádicos (GOHN, 2011).

Deste modo, Milani (2008) apresenta três perspectivas das quais o apelo ao cidadão e às organizações da sociedade civil, para que participem da formulação de políticas públicas, podem ser vistas. Em primeiro, a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados. Em segundo, pode se referir à expressão de prioridade acerca de bens públicos futuros. E em terceiro, pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de construção do espaço público para a elaboração de políticas públicas locais.

Apesar disto, não é possível pensar nas experiências de participação sem relacioná-las com as histórias político nacionais, a tradição cívica local, a cultura política e as estruturas de desigualdade socioeconômica presentes em cada contexto.

2.1.2 Considerações Históricas sobre a Participação

A participação da população no processo de planejamento das cidades é ponto de discussões desde a Grécia Antiga. Segundo a Política de Aristóteles, a *polis* (cidade) era formada por múltiplas partes, a fim de garantir o bem viver ao *polítes* (cidadão), cuja função era administrar o governo da polis de acordo com a *politeía* (constituição) sendo esta uma entidade abstrata e ampla que designaria a natureza própria da comunidade política e configuraria a cidadania enquanto direito do cidadão. A correlação entre estes termos e os debates sobre a cidade, em vista da variedade de *politeía*, conduzem ao tema central na Política, o “problema da participação e acesso ao poder na comunidade política” (LIMA, 2010, p. 92).

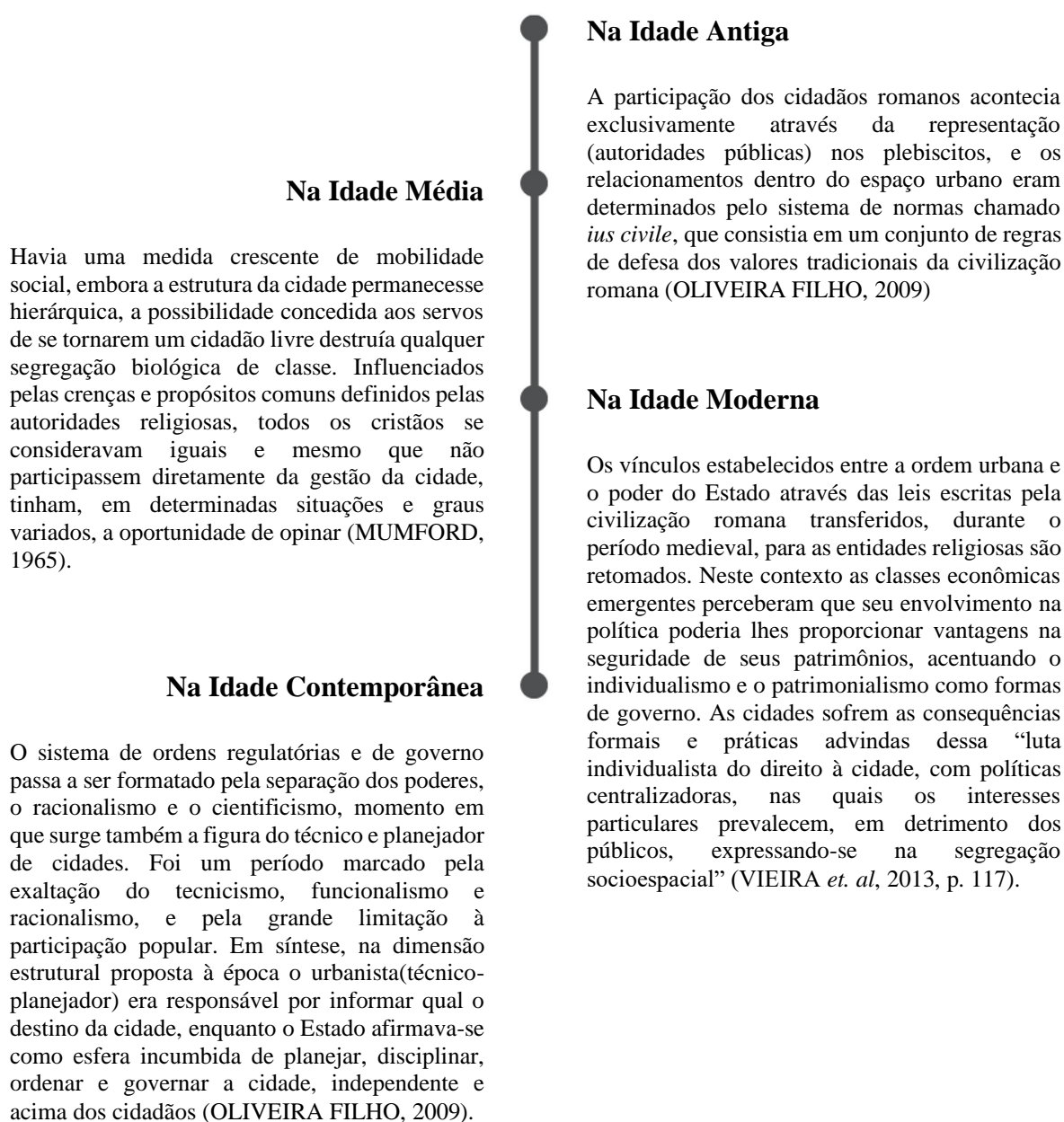
Conforme Aristóteles, todo cidadão deveria “ter a possibilidade de aceder aos poderes deliberativo e judiciário” (1275 a 18-19), visto que a soberania política estava fundada na liberdade e, por isso, na igualdade dos cidadãos. No entanto, para ser considerado cidadão nesta época existiam alguns critérios de exclusão: a primeira forma de exclusão diz respeito aos ‘não livres’, como os metecos e escravos; a segunda, concerne aos trabalhadores manuais, cujas atividades eram consideradas indignas e a terceira forma de exclusão é atribuída aos mais pobres. Assim, para se ter acesso ao direito de cidade era preciso estar livre de toda e qualquer forma de trabalho necessário e possuir um mínimo de recursos (LIMA, 2010).

Seguindo essa análise, havia ainda uma parcela da população que estava ao lado do corpo político de cidadãos, um conjunto denominado corpo cívico que compreendia todos aqueles que estão ligados aos cidadãos por laços de sangue, mas não podiam participar das atividades políticas: as mulheres e os jovens. Desta forma, afirma-se que era cidadão em plena atividade, na concepção de Política de Aristóteles, um homem adulto de condição livre, somente este encontrava-se apto a participar dos tribunais, conselhos e assembleias onde a deliberação

ocorria. Isto significa que muitos dos indivíduos integrantes da cidade eram excluídos da sua organização política, ou seja, eram partes da cidade, mas não cidadãos de plenos direitos (LIMA, 2010).

Ao longo da história a participação exercida pelos cidadãos no processo de governo e planejamento das cidades seguiu diferentes vertentes, como pode se observar na linha do tempo a seguir:

Figura 1: Linha do tempo com as fases da participação popular ao longo da história



Fonte: Elaborado pela autora.

O processo massificador e autoritário de intervenção política no espaço urbano durante a Idade Contemporânea logo revelou seus desastrosos efeitos econômicos, sociais e ambientais. A centralização do poder deliberativo durante este período foi, segundo Vaz (2013), orquestrada por elites específicas e por este motivo não seria plausível imaginar que esses grupos portariam os ideais democráticos e estruturariam um centro de poder autônomo e livre de interesses.

Neste contexto o valor da participação distava de ser pacífico, o fascismo e o colapso traumático da república de Weimar³ multiplicaram os temores perante o “irracionalismo das massas” (HELD, 1987 *apud* LAVELLE; VERA, 2011). Formulações dualistas *à la* Barber e o contexto de polarização, fizeram com que a ideia de participação fosse considerada antirrepresentativa, o que tornou os modelos participacionistas as principais referências da crítica democrática.

Em contrapartida, alguns autores como Pateman (1992) e MacPherson (1991) o tinham como um modelo alternativo de democracia perante o modelo liberal. Para MacPherson o modelo participativo deveria ocorrer na base de uma estrutura piramidal cujos patamares superiores suporiam de modo incontornável a agregação mediante expedientes de representação (MCPHERSON, 1991). Pateman acreditava que a revalorização da participação não implicava na questão representativa, pois segundo ele o governo representativo:

[...] é um aspecto importante da teoria democrática; seria absurdo tentar negá-lo [...]. Contudo, deve-se notar que a teoria do governo representativo não representa toda a teoria democrática [...] nem todos os autores que gostariam de ser chamados de teóricos “clássicos da democracia” adotaram o mesmo ponto de vista a propósito do papel da participação (PATEMAN, 1993, p. 32-33)

Na segunda metade no século XX, a participação e a representação perderam suas posições polares. Após passarem por um processo de ressignificação recíproca, a primeira perdeu seu caráter auto evidente, enquanto a segunda deixou de lado sua identidade naturalizada identificada como o governo representativo (LAVELLE; VERA, 2011). Segundo Avritzer (1996) o que se procurou mostrar neste período é que a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas. A democratização, nesse caso, já não é mais o momento de transição como se pressupunha nas teorias de transição para a

³ A República de Weimar é a designação histórica pela qual é conhecida a república estabelecida na Alemanha após a Primeira Guerra Mundial em 1919 e que durou até ao início do regime nazista em 1933 (BRITANNICA, 2021)

democracia, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular (OLVERA, 1999 *apud* AVRITZER; COSTA, 2004).

Aliado as críticas democráticas e à crise da representatividade citados, outro evento que reforça a perspectiva de maior ênfase no modelo participativo é a estruturação, consolidação e expansão de novos espaços de engajamento político para além daqueles ditos tradicionais (KOWARICK, 1975; VAZ, 2013). De acordo com Norris (2007), o fenômeno dos movimentos sociais emergido nos anos 60 foi responsável pelo incentivo e incremento da participação social dos cidadãos em muitos locais, especialmente na região latino-americana.

2.1.3 A Participação no Cenário Brasileiro

É a partir deste fenômeno que a ideia da participação entra no cenário nacional: como uma categoria prática, isto é, uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares (LAVALLE, 2011). Até o início do século XXI esta ideia evoluiu, passando por momentos onde esteve em destaque e outros mais tímidos como descrito no quadro a seguir:

Quadro 1: Evolução da participação popular no cenário brasileiro até os anos 2000.

Época	O papel da participação popular
Até 1960	As lutas populares no Brasil se multiplicavam, tendo como objetivo a incorporação das massas, dos oprimidos, dos trabalhadores e camponeses ao cenário político. Destacavam-se os movimentos pela reforma agrária, pela casa própria, pela redução da tarifa de transporte público, dentre outros de mesmo cunho (ROCHA, 2008; TEIXEIRA <i>et al</i> , 2009).
1964 a 1985 (Ditadura Militar)	O país passou a viver em um cotidiano que impedia qualquer tipo de mobilização política da sociedade. A tradição mobilizatória brasileira só retomou nos anos 70, quando a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Neste contexto a participação popular foi utilizada no debate das adversidades do dia a dia, tendo sido fundamental para a formação de lideranças e para o estímulo de alguns grupos em torno de demandas que influenciavam a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao Estado (PÃES DE PAULA, 2005)
1985 a 1990	Ampla participação popular na Assembleia Nacional Constituinte, iniciada em 1987. Promulgação de uma nova Constituição Federal no Brasil, em 1988, apelidada de Constituição Cidadã. Esta se conformou como um marco na regulamentação e institucionalização da participação na construção de políticas públicas no país, além de ter sido um exemplo disso, visto que a metodologia utilizada para sua própria elaboração incorporava elementos de participação direta da sociedade civil de forma nunca antes realizada (SANTOS, 2002; BRITO, 2017; PALASSI <i>et al</i> , 2016; ROMÃO, 2015).

A década de 90	Marcada pela institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos experts e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas (MILANI, 2008). É também marcado por uma fase de experimentação democrática, especialmente no nível local, impulsionada pela criação do orçamento participativo e pela regulamentação dos dispositivos constitucionais. Neste cenário a participação continua ganhando força e destaque como ferramenta de gestão pública para garantir a <i>accountability</i> ⁴ (VENTURA, 2016).
Anos 2000	O debate sobre a participação ganha maior destaque no âmbito do planejamento urbano com a aprovação da Lei Federal 10.257 em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que nos seus artigos 182 e 183 regula o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (BRASIL, 2001). Com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, o Estatuto delinea regras gerais para a participação popular em processos de planejamento e gestão do espaço urbano.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade há, novamente, nos anos 2000, um novo aumento dos canais de participação e uma ampliação da consciência do papel da população como membro ativo do processo de desenvolvimento dos centros urbanos (BUGS; REIS, 2014).

Em 2002, o processo de democratização do Brasil ganha uma maior dimensão com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) às eleições presidenciais, pautada no apelo a uma maior participação da sociedade organizada na administração pública (PAES DE PAULA, 2005). A conquista do partido à presidência significou a inédita chegada de um “partido forjado a partir do processo de mobilização social externa à arena política ao posto mais alto da institucionalidade nacional” (VENTURA, 2016, p. 717), simbolizando a concretização da democracia brasileira.⁵

Sobre o tema, Avritzer (2012, p. 21) declara:

Não existem dúvidas de que nos 15 primeiros anos de vigência do texto constitucional foi estabelecida uma divisão de trabalho através da qual a representação prevaleceu no âmbito do governo federal, ao passo que a participação se fortaleceu localmente pela via dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos. Essa divisão de trabalho informal terminou com a chegada do PT à Presidência da República e a enorme ampliação das conferências nacionais.

⁴ Segundo Pinho e Sacramento (2009), o termo *accountability* não tem uma tradução específica para o português, mas está relacionado à responsabilização, fiscalização e controle social.

⁵ Não cabendo a esta pesquisa uma análise total dos pontos positivos e negativos da experiência deste governo, nos ateremos somente em como este acontecimento impulsionou as experiências democráticas no país, desta vez em escala nacional.

Dentre os principais mecanismos de participação criados pelo governo petista, destacam-se três grupos: (i) a criação de instrumentos mais transparentes de diálogo com a sociedade – Souza (2008) salienta a potencialização das ouvidorias, o uso de audiências públicas na condução de ações do governo e a criação de mesas permanentes de negociação para dialogar com a sociedade civil; (ii) o impulso na criação e no empoderamento de conselhos nacionais de políticas públicas com participação compartilhada entre Estado e sociedade civil na execução, gestão e na consulta sobre as políticas (AVRITZER, 2010; CUNHA, 2004) – Avritzer (2017) aponta a grande ampliação no número de conselhos, aumentando de 15 para 31 durante o primeiro mandato presidencial e para 74 após 2010; (iii) a realização das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPP) – por se constituírem como mecanismo nacional de participação, comumente antecedida de etapas estaduais, regionais e municipais, as CNPP possuíam um amplo caráter mobilizador, os dados oficiais⁶ indicam que no período 2003-2010 as Conferências reuniram aproximadamente 7 milhões de brasileiros, ampliando exponencialmente a capacidade de participação política pela população (VENTURA, 2016).

A rápida disseminação de conselhos e processos periódicos de participação institucional gerou, de acordo com Romão (2015), dois eixos de queixas e críticas relacionados à questão da efetividade dos processos participativos. Pelo lado dos atores da sociedade civil, as dúvidas se relacionavam a como de fato se daria o poder decisório dos conselhos e conferências, o quanto valeria a pena investir tempo e preparo para a participação nestes conselhos. Já no âmbito do governo federal, os custos envolvidos na organização das reuniões dos conselhos e nas etapas das conferências passaram a ser questionados (ROMÃO, 2015).

As percepções supracitadas e a compreensão de uma grande desarticulação entre as Instâncias e Mecanismos de Participação Institucional (IMPI) evidenciavam a necessidade de um dispositivo legislativo que consolidasse e organizasse tais espaços participativos. Neste contexto, a construção de diagnósticos mais precisos sobre a efetividade e legitimidade das IMPI se torna pauta principal da literatura, sendo o Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o responsável por algumas das iniciativas como o projeto Institucionalização da Participação Social do Brasil que dão vigor a esse campo de conhecimento em ciência política no Brasil (ROMÃO, 2015; PIRES, 2011).

⁶ As informações são da Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2012/01/10-01-2012-conferencias-mobilizaram-2-milhoes-de-pessoas-em-2011>>. Acessado em: set. 2020.

Durante este período, o Sistema e a Política Nacional de Participação Social foram se consolidando e amadurecendo no campo governamental, buscando promover a articulação das IMPI e a produção de uma proposta clara da implementação da participação como método de governo. Entre 2012 e 2013, reuniões com representantes dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal sob o lema “participação como método de governo” resultaram no Compromisso Nacional pela Participação Social, aberto à adesão de estados e municípios mediante a apresentação de um plano de ação para o setor (LAVELLE; SZWAKO, 2014).

Com as manifestações de junho de 2013, o conjunto de arenas de participação institucional promovido pelo Estado brasileiro foi posto à prova. Apesar de ter como foco os partidos políticos e o sistema político como um todo, colocaram em xeque a efetividade dessas instâncias de participação em captar insatisfações e demandas sociais (RODRIGUES, 2020). Tais fatores bem como o que já estava acontecendo no cenário político do país, motivaram o governo federal a fortalecer as IMPS.

Todo este esforço governamental se configurou no Decreto Presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014 por meio do qual, segundo seu artigo 1º, instituiu, no âmbito da administração pública federal, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com vistas a “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014, Art. 1º).

Zielinski e Peccinin (2014) comentam que a partir da publicação do Decreto, diversos setores da imprensa e da oposição reagiram às alterações implementadas, em críticas de caráter tanto político-ideológico, quanto jurídicos. Romão (2015) complementa ao contextualizar estes posicionamentos no contexto da disputa eleitoral de 2014, afirmando que estes estavam centrados na acusação de uma suposta usurpação das funções do Congresso Nacional como órgão deliberativo sobre as ações governamentais e de fiscalização do Executivo.

Os efeitos da PNPS foram sustados pelo Projeto de Decreto Legislativo 147/ 2014. Entretanto, a política foi reapresentada, na forma de Projeto de Lei nº 8.048/2014, confirmando a importância de compreensão dos seus termos (ALMEIDA, 2017). Desde então ambos os

projetos passaram por longos períodos de tramitação, sofrendo arquivamentos, desarquivamentos e diferentes pareceres⁷.

Em meio a este cenário, há em 2016 o Impeachment da presidente brasileira Dilma Rousseff, que se torna um marco da ruptura drástica com um período conhecido por projetos de democracia participativa e o início de uma nova crise na democracia do país (GIANNELLA, 2018). A situação instalada é reafirmada em 2019, quando foi assinado pelo presidente Bolsonaro um pacote de decretos em comemoração aos cem dias do seu governo, dentre eles o Decreto nº 9.759/2019, com a alegação de que os colegiados extintos teriam sido criados e idealizados nos governos petistas de Lula e Dilma, e por isso possuíam um viés ideológico e representavam uma falha do sistema representativo. O decreto em questão, revogava, em seu Artigo 10 a PNPS e a SNPS, dentre outras instituições participativas. Tendo sido alvo de duras críticas, principalmente por seu caráter inconstitucional, visto que violava os princípios constitucionais da participação social, do controle social e da soberania popular (RODRIGUES, 2020).

Com base na premissa de que o Decreto nº 9.759/2019 é conflitante à Constituição Federal, em 16 de abril de 2019, o Partido dos Trabalhadores protocolou uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) contra os dispositivos estabelecidos pelo referido decreto. Desta forma, o Tribunal do STF deferiu a seguinte decisão:

Decisão: O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019 (Texto extraído do Inteiro Teor do Acórdão do STF – ADI 6121 MC/DF).

Destarte, a ação ajuizada pelo PT segue em andamento no STF, no entanto, até o exame definitivo da ação direta, os colegiados cuja criação foi mediante lei não estarão extintos.

⁷ A consulta do processo de tramitação do projeto foi realizada no site da Câmara dos Deputados, disponível em < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>>.

Apesar disso, muitos outros colegiados foram extintos, diminuindo desta forma os espaços de participação social (RODRIGUES, 2020).

Outro fator de grande impacto na participação popular no contexto atual foi a pandemia da Covid-19. As manifestações físicas ficaram impossibilitadas devido ao isolamento social e por isso grande parte dos processos participatórios passaram a acontecer por meios virtuais. O professor José Álvaro Moisés, da Universidade de São Paulo (USP) acredita que a pandemia criou um paradoxo do ponto de vista da participação política, no mesmo sentido Prando observa que a necessidade de se cobrar o governo por medidas eficazes de contenção à pandemia acabou pressionando por essa politização. Diante deste contexto, a conjuntura política do Brasil possibilita a discussão sobre o desgaste do projeto de democracia participativa desdobrado até hoje e nos estimula a repensar as formas e dimensões das dinâmicas participativas futuras.

Ademais, o texto constitucional prevalece e prevê, com a recente Emenda Constitucional nº108, de 26 de agosto de 2020, que “o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 2020, Art. 193 Parágrafo único).

2.1.4 Instituições Participativas e o Perfil da Participação

Cabe aqui inferir quais são os espaços e mecanismo de participação instituídos para incorporar os cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre tais políticas.

A partir das observações da trajetória do ideário participativo no Brasil e dos estudos de Avritzer (2016), nota-se que o padrão de mobilização e participação social brasileiro apresenta duas vertentes: a institucionalizada e a não institucionalizada⁸. A primeira refere-se à presença e atuação de entidades e órgãos nos conselhos, conferências e assembleias, conhecidas como Instituições Participativas (IPs). Já a participação não institucionalizada se manifesta na forma

⁸ Os dois formatos de mobilização (a institucionalizada e a não institucionalizada) podem coexistir de forma individual e/ ou serem complementares. Neste último caso há uma ressignificação da concepção de relação sociedade-Estado, num processo onde práticas e discursos interagem dinamicamente e se coconstituem, forjando uma nova concepção a respeito da relação com o Estado e as instituições, onde os movimentos percebem a construção de interações cooperativas com os governos como favoráveis à influência na agenda política, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos (CARLOS, 2011).

de movimentos sociais⁹, como o caso do Movimento Passe Livre ocorrido em 2013. Apesar disso, para fins deste estudo, abordar-se-á somente a participação institucionalizada.

No que diz respeito as IPs, Avritzer (2008, p.45) as conceitua como “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e das associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” e aponta três formas de participação no processo de tomada de decisões. A primeira destas é denominada desenho participativo de baixo para cima, isto é, a iniciativa parte da população para o Estado. A segunda forma como as IPs podem se constituir é por meio da partilha do poder, ou seja, através de uma constituição onde atores estatais e da sociedade civil participam de modo simultâneo. Já a terceira maneira ocorre mediante um processo de ratificação pública no qual os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são convocados a sancioná-la publicamente (AVRITZER, 2008).

Neste sentido, desde 1990, várias IPs vêm operando no Brasil de diferentes maneiras se adequando às características do sistema político, à estruturação da administração pública e ao contexto sociocultural do momento (MIDDLEJ E SILVA, 2019). No quadro a seguir estão descritas algumas das principais instâncias e mecanismos de participação social (IMPS) presentes na administração pública federal:

Quadro 2: Descrição das principais IMPS existentes na administração pública federal

IMPS	Descrição
Audiências Públicas	São encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados (PIRES; VAZ, 2012, p.13)
Ambiente Virtual de Participação Social	Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil (BRASIL, 2014)
Comissão de Políticas Públicas	Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades (BRASIL, 2014)
Conferências Nacionais	São eventos que ocorrem com periodicidade específica nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, conforme o avançar das negociações, levadas ao próximo nível. (TEXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p. 14 e 15)

⁹ Esses movimentos são aqui compreendidos como coletividades formadas por uma pluralidade de atores sociais, organizacionais e institucionais ligados em modelos de interação, com base em identidades compartilhadas construídas através de relações de conflito e cooperação (Melucci, 1996; Diani, 1992).

Conselhos de Política Pública	São espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos (PIRES; VAZ, 2012, p. 11)
Consultas Públicas	São instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone (PIRES; VAZ, 2012, p.13)
Fórum Inter Conselhos	Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade (BRASIL, 2014)
Mesas de Diálogo	Essa nova interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos sociais (PIRES; VAZ, 2012, p.12)
Orçamentos Participativos	É um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios (i- todos os cidadãos tem o direito de participar; ii- a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes; iii- os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de critérios gerais, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades, e de critérios técnicos, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas, federais, estaduais ou municipais) e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal (SANTOS, 2002, p. 467)
Ouvidoria	São instâncias dos órgãos governamentais que, através da disponibilização de um meio específico para contato, geralmente via telefone ou e-mail, internet, recebem reclamações, denúncias e/ou demandas gerais dos cidadãos (VAZ, 2012, p.13)
Plano Diretor Participativo Municipal	É uma lei municipal, que serve como instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, a qual tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No seu processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas de diferentes segmentos da comunidade, assim como a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidas (BRASIL, 2001)
Plano Plurianual (PPAs)	São instrumentos de planejamento de médio prazo que devem ser elaborados a cada quatro anos pelo Governo Federal, conforme previsto no artigo 165 da Carta Magna de 1988. O PPA deve trazer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal que serão alvos dos esforços do governo durante um determinado mandato (OLIVEIRA, 2013). Em 2003, o governo federal estabeleceu, em conjunto com diversas redes e fóruns de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, um processo participativo pioneiro de participação popular no Plano Plurianual (PPA 2004- 2007). Em 2011, o governo federal iniciou um novo processo participativo na formulação da dimensão estratégica e no estabelecimento de uma sistemática de monitoramento participativo do PPA 2012-2015. Esse processo se deu por meio da criação de um espaço de participação chamado Fórum Interconselhos, que conta com a presença de representantes da sociedade civil de diversos Conselhos Nacionais, assim como outras organizações, redes e movimentos sociais (MPGO, 2012)

Fonte: Elaborado pela a autora.

Ao considerar a diversidade e ampliação do número de instâncias e mecanismos participativos existentes no Brasil é evidente o potencial de geração de resultados do uso destas na administração pública, principalmente no que diz respeito à produção de políticas públicas e a democratização na distribuição de bens e serviços. No entanto a ambiguidade presente nos processos participativos é reconhecida por grande parte da literatura existente, crítica e favorável dentro do campo político quanto à adoção de abordagens participativas de governo (COOKE, KOTARY, 2001; CARVALHO, 2004; NOGUEIRA, 2004; MPOG, 2012).

Giannella (2018) traz à tona dois lados da participação: um que objetiva a partilha do poder, a inclusão de sujeitos tradicionalmente excluídos e a possibilidade de interferir nos rumos a se dar para o desenvolvimento do país, outro, cuja função proposta é de subordinação a lógicas de reprodução de estruturas econômicas e sociais. A partir desta segunda visão, a autora afirma que a participação é despolitizada, apela a princípios de moral individual e de solidariedade humana, reforçando a dimensão estrutural e política da desigualdade.

Ao se observar as IMPS com foco em quem participa destes processos a dimensão desigual da participação é mais uma vez reforçada. Vaz (2013) resume as várias facetas que a propensão à participação pode assumir em quatro modelos frequentes na literatura. O primeiro modelo é denominado modelo da centralidade e relaciona o grau de engajamento e participação à função social do indivíduo em termos de recursos tanto financeiros como renda e escolaridade, quanto simbólicos, como atitudes e crenças em relação à sociedade (MILBRATH E GOEL, 1965 *apud* VAZ, 2013). Para o segundo modelo, a propensão à participação está ligada as redes de interação estabelecidas pelo indivíduo ao longo de sua vida, é uma perspectiva que faz alusão aos estudos sobre capital social e novos movimentos sociais (TOURAINÉ, 1994 *apud* VAZ, 2013). O terceiro modelo segue a via da racionalidade, assim, neste caso o indivíduo tomaria parte dos processos apenas se percebesse ser necessário seu engajamento para a obtenção de benefícios individuais (DAHL, 2000). E o quarto e último modelo concerne ao prisma institucionalista de compreensão do fenômeno político, nesse caso, as opções, escolhas e processos passados seriam responsáveis por determinar e constranger o futuro dos indivíduos. Renno (2003) denomina essa perspectiva como “estruturas de oportunidade”, dadas como “elementos e fatos da realidade capazes de constranger a capacidade de engajamento e participação dos indivíduos na política” (RENNO, 2003, p. 79).

De acordo com Reis (2001), as IMPS exigem variados recursos para a participação como tempo, renda e capacidade de negociação, o que sugere que os indivíduos e grupos

detentores destes recursos necessários são aqueles com maior potencial de influenciar os processos públicos de tomada de decisão. Cunha (2010) demonstra que a renda e a escolaridade são variáveis determinantes para a prática participativa, visto o tempo necessário para atuar efetivamente em instrumentos de deliberação e a argumentação necessária para influenciar nos processos decisórios. Assim, indivíduos de mais alta renda e com maior tempo disponível seriam os mais propensos a ocupar esses espaços. As variáveis raça e sexo também são apontadas por alguns estudos como determinantes para a participação. Matos (2010) ao realizar um estudo acerca da participação de mulheres em órgãos decisórios descobriu que a ocupação dos espaços de poder efetivo é majoritariamente feita por indivíduos do sexo masculino. Se tratando da raça, Bueno (2010), realizou estudos nesta mesma linhagem, constatando a presença preponderante de indivíduos brancos em relação a indivíduos pretos e pardos em espaços de poder deliberativo.

Segundo Santos et al. (2016), o que se percebe é que entre as potencialidades dos mecanismos de participação social e sua efetividade na formulação e controle de políticas, há uma longa distância a ser percorrida. Nas entrevistas feitas pelos autores, o discurso dos entrevistados sobre participação diz muito sobre as dificuldades de acesso aos espaços participativos que uma proporção importante da população ainda experimenta, uma vez que as IMPS acontecem predominantemente em formatos presenciais. Os estudos empíricos realizados por Mendes et. al (2009) com uma população em situação de pobreza, também demonstram a baixa capacidade de participação e, conseqüentemente, uma menor oportunidade de encaminhar e obter atendimento nas demandas por parte dessa população.

Dessa forma, Vaz (2013) afirma que a própria participação sofre vícios importantes no seu potencial de democratização das políticas públicas e de racionalização da oferta de bens e serviços dessa natureza, que devem ser levados em consideração em qualquer análise acerca do papel das instituições e dos mecanismos participativos na dinâmica democrática.

2.1.5 O Instrumento Básico da Participação no Planejamento Urbano: o Plano Diretor Participativo Municipal

Dentre as ferramentas de participação expostas anteriormente, e tendo em vista o objetivo deste trabalho, neste tópico será apresentado com mais detalhes o instrumento básico da participação no planejamento urbano, o Plano Diretor Participativo Municipal.

Conforme Villaça (1995), o conceito de plano diretor (físico-territorial ou não) desenvolveu-se no Brasil mais ou menos a partir dos anos 50, embora a expressão ‘plano

diretor' já aparecesse no Plano Agache, para o Rio de Janeiro, que é de 1930. O autor destaca que, desde o seu surgimento, o instrumento enfrenta entraves quanto à limitação do seu conteúdo:

Não são poucos nem simples os dilemas que o plano diretor vem enfrentando no Brasil. Desde o Plano de 1971, para São Paulo, conhecido por PDDI, muitos planos diretores têm se limitado (exceção feita ao zoneamento que, em geral, tem sido objeto de leis específicas e padecido das limitações acima indicadas) a princípios, objetivos e diretrizes gerais. (VILLAÇA, 1995, p. 239).

Villaça (1995) ainda declara que até os anos 90, não haviam muitos grupos sociais realmente interessados pelos planos diretores, e que somente com a determinação constitucional, as cidades brasileiras passaram a elaborar seus planos.

A década de 90 pode ser considerada como marca do fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque ela determina o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados nos Legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do País. (VILLAÇA, 1995, p. 244).

A previsão legal do Plano Diretor foi instituída pela Constituição Federal de 1988 no capítulo II, que dispõe sobre a política urbana em seus artigos 182 e 183, e trouxe para a sociedade brasileira um princípio básico para a equidade urbana: a função social da cidade e da propriedade (BRASIL, 1988). Além disso, o artigo 182, caput e parágrafo primeiro, tornaram obrigatória a criação do Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, em cidades com mais de vinte mil habitantes.

Como consequência disso, vários planos diretores de importantes cidades brasileiras foram elaborados durante a década de 90. Neste sentido, Villaça (1995) aponta que essa obrigatoriedade não representou outra coisa senão um discurso com o qual a classe dominante brasileira procurou ocultar o dilema de, por um lado, haver cada vez menos condições de fazer planos que revelassem suas reais propostas para as cidades e, por outro, não haver condições de fazer planos que atendessem às necessidades da maioria da população. O autor complementa afirmando que da forma como estavam sendo elaborados os planos, as classes dominantes continuariam governando as cidades por algum tempo, e evidenciando a necessidade do Estatuto da Cidade – que há mais de dez anos estava sendo aguardado para regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal.

A despeito disso, Sant'ana (2006) relata que a regulamentação do capítulo urbano da Constituição exigiu uma luta contínua ao longo de treze anos, período no qual foram apresentados vários Projetos de Lei na Câmara Federal (PL 2587/1989; PL 2397/1989; PL 4004/1989; PL 4019/1989; PL 4310/1989; PL 5788/90) e realizadas muitas ações e manifestações de militantes, até a sanção, em 2001, da Lei Federal nº 10.257 – o Estatuto da Cidade, que veio com a proposta de organizar a política urbana brasileira.

Segundo Oliveira (2005) a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, ao dar eficácia aos artigos 182 e 183 da CF/88, estabeleceu as diretrizes gerais e disciplinou as normas de ordem públicas obrigatórias para os municípios e indivíduos. Em conformidade com o autor, as normas estabelecidas pela lei supracitada, são de interesse social reguladoras da propriedade urbana em prol do bem da coletividade, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

No que diz respeito à regulamentação da política de implantação dos Planos Diretores nos municípios, o Estatuto da Cidade traz em seu capítulo III, o conceito jurídico do instrumento, assim como diretrizes e requisitos para a sua implantação e revisão:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – Com mais de vinte mil habitantes;

II – Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – Integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - Incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

Dos itens estabelecidos para a elaboração e fiscalização dos planos diretores, introduzidos no Estatuto da Cidade, destacam-se as audiências públicas e debates com a participação da população, que objetivavam incluir e ampliar a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão. Neste sentido, outros mecanismos foram criados posteriormente pelo Conselho das Cidades¹⁰ visando assegurar a efetiva elaboração, implementação e execução dos planos diretores, como é o caso das resoluções nº 25, nº 34 e nº 83.

A Resolução nº 83 (BRASIL, 2009) regulamenta os processos de revisão do Plano Diretor em seu art. 5º, e nos artigos 4º, 6º e 7º, reforça o papel do Conselho Municipal como supervisor de todo o processo, bem como da amplitude da participação, quantitativa e qualitativamente. Em consonância com a resolução nº 25 (BRASIL, 2005a) que dispõe sobre o processo participativo de elaboração do plano diretor e regulamenta o art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade, expressando de forma detalhada alguns aspectos sobre a participação em seus artigos 3º a 8º. Sobre estas resoluções, Oliveira e Velasques (2017) evidenciam:

- i) A coordenação do processo participativo de elaboração (ou revisão) do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, e mais, a coordenação do processo participativo pode ser do Conselho Municipal.
- ii) As estratégias de divulgação (publicidade) devem privilegiar os meios de comunicação em massa, material gráfico com linguagem acessível, bem como estudos e propostas acessíveis à população com antecedência mínima de 15 dias das reuniões referentes à Leitura Comunitária, e ainda, que sejam divulgados os resultados dos debates de todas as etapas do processo.
- iii) As ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas para os atores sociais, preferencialmente para as lideranças comunitárias, movimentos sociais e profissionais especializados.
- iv) A formalidade das Audiências Públicas confere validade às “reuniões” e integram o processo participativo de revisão do Plano Diretor, e além desta, podem ser utilizados outros tipos de reunião como as conferências, os congressos, os fóruns e os conselhos. Estes são os formatos legalmente admitidos no contexto de um processo democrático, cada qual com método e objetivos diferentes, destinados a informar, colher informações, debater, analisar, durante a elaboração/ revisão do plano (OLIVEIRA; VELASQUES, 2017, p. 83)

¹⁰ O Conselho das Cidades – ConCidades, é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades que tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução (BRASIL, 2004).

Já na resolução nº 34 (BRASIL, 2005b) estão dispostas algumas recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, dentre elas:

Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo:

I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;

II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;

III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;

IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando -os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor; (BRASIL, 2005b, p. 1 e 2).

Apesar de todo esse avanço institucional, Villaça (2005) afirma que o planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Para o autor, a forma atual como os planos são elaborados precisa ser questionada, e o seus conteúdos e métodos, redefinidos de baixo para cima. Em consenso Maricato (2013), ainda aponta que o problema não é a ausência de leis ou de planos, mas sim a desigualdade de poder político, a injustiça e a miséria os reais responsáveis pelos problemas urbanos.

2.2 Acessibilidade Urbana

A necessidade de deslocamento é consequência da distribuição e densidade de ocupação das diversas atividades pelo tecido urbano, sendo o sistema viário e de transportes o principal indutor dessa distribuição e por isso importante indicador a ser ponderado no processo de planejamento urbano (BRASIL, 2004). Considerando-se que a demanda por viagens é uma função de distribuição espacial das atividades, incorporar aspectos relacionados ao uso do solo e suas interações com o sistema de transportes no processo de planejamento tornou-se inevitável. A partir disso surge a acessibilidade urbana como uma evolução do paradigma de planejamento de transportes, que inicialmente teve como foco a oferta de infraestrutura, passou pelo planejamento da mobilidade e chegou ao novo paradigma, o de planejamento da acessibilidade (LIMA, 2017).

O termo *accessibility* foi introduzido no planejamento de transportes por Hansen em 1959 a fim de capturar a interação entre o uso do solo e as redes de transporte. O autor o definiu como a oportunidade que um indivíduo ou tipo de pessoa em um determinado local possui de participar de uma atividade ou um grupo de atividades (HANSEN, 1959). Seguindo o trabalho

do autor, diversos pesquisadores (KOENIG, 1980; MORRIS, DUMBLE E WIGAN, 1979; WACHS E KUMAGAI, 1973) passaram a se aprofundar na temática e a sugerir a acessibilidade como uma abordagem alternativa ao modelo tradicional dos planos de transportes focado na mobilidade.

Neste contexto foram inseridas as duas dimensões dicotômicas da acessibilidade, a acessibilidade espacial e a acessibilidade não espacial. A primeira está associada com a distribuição geográfica das oportunidades, dos números de usuários e as barreiras espaciais entre a localização das oportunidades e dos usuários (WANG e LUO, 2003). Enquanto a acessibilidade não espacial depende das características e restrições socioeconômicas e demográficas, da população de usuários, tais como renda, deficiência, sexo, analfabetismo, etc (JOSEPH & PHILLIPS, 1984; LINDSEY MARAJ, & KUAN, 2001; MITCHELL, 1996; WACHS & KUMAGAI, 1973).

A partir destas definições, observa-se que a acessibilidade é um elemento-chave para o planejamento urbano, no que diz respeito à equidade social, desenvolvimento econômico e impactos ambientais. Além disso, a consideração do conceito de equidade no processo de planejamento provê a ele um sentido de justiça social e permite minimizar os efeitos injustos nas comunidades minoritárias e de baixos rendimentos ocasionados pelas limitações de acesso às oportunidades sociais e econômicas (SANCHEZ et al., 2003). Macário (2012) ainda apresenta duas perspectivas a respeito da problemática da acessibilidade: primeiro a da qualidade de vida do indivíduo, onde o que se deseja é atender as necessidades de acesso individuais, e em segundo a oportunização de trocas sociais, econômicas e culturais no meio urbano, onde a distribuição equânime da acessibilidade evita que quaisquer grupos sociais experimentem uma limitação de participação social.

Ademais, diferentes autores como Church *et al* (2000), Kenyon *et al* (2003), Social Exclusion Unit (2003) e Levitas *et al* (2007) relacionam a restrição de acessibilidade a um processo de exclusão social dos indivíduos que sofrem com essas limitações. Busca-se, então, entender quais as desigualdades de acesso impõem limitações de participação aos grupos em desvantagem e, para tanto, quais os componentes interagem entre si para fazer surgir os níveis de acesso percebidos.

2.2.1 As Limitações de Acesso

Geurs e Van Wee (2004) identificam as iterações de quatro componentes que dão origem ao nível de acesso percebido, sendo estes:

- i) o sistema de transportes, representado pela impedância sofrida por uma pessoa para vencer determinada distância entre um ponto de origem e destino, se relaciona a medidas de tempo de viagem, custo e esforço do movimento;
- ii) o uso do solo, denotando a distribuição espacial das oportunidades e das atividades que as pessoas desejam realizar, avaliando a natureza competitiva da demanda e fornecimento das atividades e/ou oportunidades;
- iii) a disponibilidade de tempo, indicando as restrições de tempo experimentadas pelos usuários em seus padrões de atividade, revela o número de atividades ou oportunidades existentes para cada hora do dia, semana ou ano representado;
- iv) as características do indivíduo, demonstra as necessidades, capacidades e oportunidades dos usuários de cada tipo de transporte.

Neste sentido, Church *et al.* (2000), apesar de cronologicamente anteceder Geurs e Van Wee (2004), compartilha do entendimento sobre o protagonismo dos componentes da acessibilidade e, além disso, propõe sete tipos de limitações de acesso percebidas a partir das características intrínsecas a cada componente e de suas inter-relações. O quadro 3 apresenta as limitações identificadas pelo autor, assim como os possíveis grupos de risco para cada tipo de limitação.

Quadro 3: Categorias de limitação de acesso.

Tipos de Limitação	Fatores	Grupos de Risco	Componentes da Acessibilidade Relacionados
Física	Barreiras físicas do transporte e do ambiente construído impostas aos indivíduos	Crianças, idosos, deficientes físicos - auditivos ou visuais	Sistema de Transportes
Geográfica	Isolamento de comunidades periféricas por oferta inadequada dos serviços de transporte	População periférica	Sistema de Transportes Uso do solo
Das facilidades/ oportunidades	Localização de equipamentos urbanos e locais de serviço para regiões afastadas das comunidades carentes	População com restrições de renda e tempo	Uso do Solo
Econômica	Custos de transporte elevados, limitando indivíduos na busca por empregos e demais atividades	Pessoas empregadas e desempregadas	Sistema de Transportes e Características Individuais
Baseada no tempo	O acúmulo de compromissos diários reduz a disponibilidade de tempo para realizar deslocamentos	Mães e pais solteiros e desempregados	Sistema de Transportes, Uso do Solo e Disponibilidade de Tempo
Baseada no medo	A incidência de crimes gera uma sensação de medo, inibindo o uso frequente de locais públicos	Mulheres e idosos	Sistema de Transportes e Características Individuais

Baseada na sensação de pertencimento	As estratégias de segurança e gestão do espaço costumam desencorajar os indivíduos socialmente excluídos de utilizar os espaços públicos	Jovens e imigrantes	Sistema de Transportes e Características Individuais
--------------------------------------	--	---------------------	--

Fonte: Adaptado de Church *et al.* (2000).

Estas limitações, responsáveis por reforçar os processos excludentes, são segundo Church *et al* (2000), inter-relacionadas, como exemplo, se tem a oferta precária de equipamentos urbanos que afeta diretamente a exclusão geográfica, resultando em viagens mais longas e demoradas, e conseqüentemente interferem no tempo individual disponível para realizar viagens. Apesar disso, busca-se entender isoladamente as particularidades de cada tipo de exclusão, evidenciando seus fatores e grupos sociais de riscos, a fim de possibilitar uma análise localizada de suas contribuições para o problema em questão.

Ainda se tratando das restrições de acessibilidade, é possível observar um paralelismo entre os sete tipos de exclusões propostas por Church *et al* (2000) e as nove dimensões excludentes abordadas por Kenyon *et al* (2003) em seus estudos. Assim, ficam evidentes quais são os fatores que potencialmente impõe limitações à participação popular e como eles são reforçados por problemas relacionados à forma urbana e à configuração da rede de transportes, como exposto no quadro 4.

Quadro 4: Dimensões da exclusão social definidas por Kenyon *et al* (2003).

Dimensão	Fatores Potenciais de Exclusão
Econômica	Pobreza, desemprego
Societal	Crime, Dinâmica familiar, baixo nível educacional
Das redes de relacionamentos	Isolamento, solidão
Política em grupo	Falta de representatividade, baixa participação em grupos e organizações
Política individual	Impotência para atitudes, restrição de opções
Pessoal	Cultura, Etnia, Condições de Saúde
Espaço onde se vive	Isolamento geográfico, serviços indisponíveis ou raros
Temporal	Indisponibilidade de tempo
de Mobilidade	Transporte deficiente ou indisponível, reduzido acesso a redes sociais, instalações, bens e serviços

Fonte: Adaptado de Kenyon *et al* (2003).

De acordo com Menezes (2015), as dimensões supracitadas deixam explícitas as relações entre os tipos de exclusões sociais e os parâmetros comparativos que definem os grupos em desigualdade, demonstrando os efeitos das limitações de acesso advindas da oferta de uma acessibilidade não equânime. É por este motivo que Scott e Horner (2008) propõem uma análise

separada da acessibilidade advinda do desempenho da rede de transportes e da forma urbana para a obtenção de um diagnóstico refinado das causas das não equidades no acesso ofertado. Para tanto, é necessário uma análise e definição de indicadores que quantifiquem, separadamente, os efeitos dos dois subsistemas nas não equidades de acesso.

Sobre a temática, Litman (2002) ainda reconhece a existência de uma diferença entre a equidade de oportunidades, praticada quando ocorre a justiça social na distribuição do acesso; e a equidade de resultados, obtida por meio de um robusto processo de inclusão social, onde a participação dos excluídos é garantida. O autor também pontua que um sistema de transportes livre de problemas de acesso não equânime dá garantia, somente, à equidade de oportunidades, porém a exclusão social não existe isoladamente no contexto urbano, por isso as diversas dimensões apresentadas anteriormente devem ser tratadas em conjunto a fim de averiguar e equidade de resultados.

2.2.2 Indicadores de Acessibilidade

A relação entre as categorias de limitação do acesso e os componentes de acessibilidade servem, então, como uma estrutura responsável por apoiar a investigação por trás dos problemas de acessibilidade. Esta investigação, por sua vez, precisa ser apoiada por métodos analíticos nos quais os indicadores de acessibilidade possuem um importante papel. Tratando-se da medição da acessibilidade, são encontradas variadas abordagens, dentre elas as de Bah *et al* (2000), de Baradaran e Remjerdi (2001), Geurs e Van Wee (2004) e Curtis e Scheurer (2010), e, de modo geral, todas contemplam ao menos um dos quatro componentes da acessibilidade indicados por Geurs e Van Wee (2004) citados no capítulo anterior: o sistema de transporte, o uso do solo, a disponibilidade de tempo e as características individuais.

Além destes componentes, Geurs e Van Wee (2004) ainda trazem em seus estudos uma classificação composta por um conjunto de indicadores agrupados sob quatro diferentes abordagens para a mensuração da acessibilidade. Sendo elas:

- i) Abordagem baseada em medidas de infraestrutura, nesta são analisados o desempenho e/ou nível de serviço das redes de transporte, como o nível de congestionamento e a velocidade média de viagem;
- ii) Abordagem baseada em medidas de localização, utilizam-se medidas para descrever o nível de acessibilidade em relação à distribuição espacial das atividades, é uma

abordagem complexa onde se incorporam as restrições de capacidade das características das atividades fornecidas para incluir efeitos de concorrência;

- iii) Abordagem baseada em medidas das pessoas, nesta analisa-se a acessibilidade a partir do nível individual, tais como as atividades que um indivíduo pode participar em um determinado momento;
- iv) Abordagem baseada em medidas de utilidade, onde se analisam os benefícios econômicos que as pessoas possuem a partir do acesso ao espaço onde as atividades estão distribuídas.

O quadro a seguir mostra a relação entre as diferentes abordagens apresentadas e os indicadores as quais cada uma se relaciona:

Quadro 5: Classificação dos indicadores de acessibilidade de Geurs e Van Wee (2004)

Abordagem de Análise	Tipos de Indicadores
Baseada na Infraestrutura	Indicadores de infraestrutura
Baseada na localização	Indicadores de distância
	Indicadores de contorno
	Indicadores de potenciais
	Fator de balanceamento
Baseada nas pessoas	Indicadores espaço-tempo
Baseada na utilidade	Logsum do benefício
	Benefício do Fator de balanceamento

Fonte: Adaptado de Geurs e Van Wee (2004)

Em relação aos tipos de indicadores Menezes (2015), Garcia (2016) e Libânio (2020) apresentam uma completa descrição daqueles listados na classificação realizada por Geurs e Van Wee (2004) expostos no quadro 5, conforme relatado a seguir.

Os **indicadores de infraestrutura** representam as características físicas da oferta de transportes, como a quilometragem total de autoestradas e número de estações de trem; ou medidas de desempenho advindas da falta de equilíbrio entre oferta e demanda, como tempo de viagem, atrasos e formação de congestionamentos (MENEZES, 2015). As vantagens deste indicador estão relacionadas aos critérios de operacionalização e comunicabilidade, visto que os dados e modelos necessários para o seu cálculo costumam estar disponíveis e podem ser facilmente interpretados por pesquisadores e legisladores (GEURS e VAN WEE, 2004). Entretanto, este tipo de medida não satisfaz a maior parte dos critérios estabelecidos pelos

teóricos por contemplar somente o componente de transportes e, como afirmam Handy e Niemeier (1997), os indicadores de acessibilidade devem pelo menos incluir a rede e os componentes de uso do solo (GARCIA, 2016).

Os **indicadores de distância**, também conhecidos como indicadores de conectividade, são indicadores simples baseados na localização e retratam o nível de conectividade entre uma origem e um destino, como o indicador de acessibilidade relativa desenvolvido por Ingram (1971). Eles podem ser mensurados a partir conectividade da rede, com indicadores topológicos, ou por meio do desempenho da rede, com medidas de distância, tempo e custo (LIBÂNIO, 2020). Ademais, Curtis e Scheurer (2010) declaram que este tipo de indicador é teoricamente mais fraco, pois não faz referência aos padrões de uso do solo nem a aspectos comportamentais das escolhas individuais de viagem.

Os **indicadores de contorno**, também chamados de indicadores de oportunidades cumulativas, são uma expansão dos indicadores de distância, uma vez que permitem a contabilização do potencial de alcance a múltiplos destinos a partir de uma origem determinada (MENEZES, 2015). Suas vantagens relacionam-se a baixa necessidade de dados e a sua fácil interpretação. No entanto, este indicador, assim como o de infraestrutura e o de distância não satisfaz a maioria dos critérios teóricos, pois apesar de incluir os elementos do componente uso do solo e transporte não avalia seu efeito combinado, não leva em consideração os efeitos da concorrência e não toma as percepções individuais. Como consequência disso, todas as atividades/oportunidades dentro do limite do contorno são consideradas como tendo a mesma atratividade, independentemente do seu tipo e do tempo de viagem para as alcançar. Assim, este indicador não pode ser considerado útil como insumo para o social e avaliações econômicas do uso do solo e mudanças no transporte (GEURS e VAN WEE, 2004).

Os **indicadores de potencial**, podem ser mensurados a partir da iteração entre uma origem e os possíveis destinos em uma dada região, levando em conta não só a impedância do deslocamento, como também, a percepção subjetiva sobre ela. Como resultado, essa medida é um índice que funciona bem para a identificação das regiões com maior ou menor acessibilidade, porém sua utilização por formuladores de políticas não é comum. Visto que, por contemplar os componentes da acessibilidade do transporte, uso do solo e individual é mais complexo que os outros indicadores apresentados até o momento (MENEZES, 2015; GEURS e VAN WEE, 2004).

O **fator de balanceamento**, é uma medida de acessibilidade que incorpora a questão dos desequilíbrios entre oferta e demanda dos usos do solo, balizada pela impedância ao deslocamento, resultando nos fluxos potenciais entre origens e destinos de acordo com as restrições de capacidade nos usos (MENEZES, 2015). Segundo Geurs e Van Wee (2004), este fator é útil para a análise da acessibilidade para oportunidades onde os efeitos da concorrência ocorrem em ambos: na origem e no local de destino, como é o caso da acessibilidade aos empregos, onde os trabalhadores precisam competir entre si por empregos e os empregadores competem entre si por empregados. A vantagem dessa medida é a operacionalização, isto é, ela pode ser facilmente computada por meio do uso de modelos de uso do solo e de demandas de transporte. A sua desvantagem se relaciona à complexidade advinda do processo iterativo necessário para sua mensuração, por isso este indicador é raramente utilizado (GEURS e VAN WEE, 2004).

Os **indicadores de espaço-tempo** são utilizados como medida para a acessibilidade quando esta é contabilizada a partir do ponto de vista dos indivíduos e o cronograma cotidiano de tarefas é analisado sob a forma de prismas espaço temporais no intuito de identificar a disponibilidade de tempo para a realização de atividades. Deste modo, os prismas são usados ditando a restrição temporal e possibilitando a identificação de oportunidades cumulativas alcançáveis. A desvantagem do uso dos prismas como indicadores de acessibilidade se dá por sua complexidade para obtenção e tratamento de dados, reduzindo sua utilização tanto no meio acadêmico quanto técnico (GEURS e VAN WEE, 2004).

A medida **Logsum do benefício** é descrita por Geurs e Van Wee (2004) por meio do trabalho de Akiva e Lerman (1979), onde os autores apontam que o conjunto de utilidades percebidas, referentes a todas as atividades em locais de destino, denotam o nível de acessibilidade ofertada ao indivíduo, onde a utilidade é computada através do valor percebido menos o custo do deslocamento, influenciado pela percepção subjetiva sobre esta impedância. Assim, a aderência conceitual entre a formulação desse indicador e os problemas identificados dependerá de particularizações nas variáveis referentes ao custo percebido e/ou ao parâmetro de percepção sobre o custo. A vantagem na sua utilização sobre as demais está na base teórica voltada para o comportamento humano, o que possibilita a consideração sobre a diversidade de percepções humanas sobre a impedância e a atratividade de um destino na realização de um deslocamento (MENEZES, 2015).

Por fim, para a medição do indicador de **benefício por fator de balanceamento**, utiliza-se o raciocínio apresentado anteriormente para o Fator de balanceamento mixado a teoria da utilidade econômica, contemplando o componente individual comportamental da acessibilidade baseada nos desequilíbrios entre demanda e oferta do uso do solo, podendo também ser conhecido como indicador de tempo de equilíbrio. Ademais, as mesmas considerações feitas sobre o indicador baseado no fator de balanceamento podem ser atribuídas a este (MENEZES, 2015; GEURS e VAN WEE, 2004).

Dentre os indicadores apresentados, Garcia (2016) constata a inexistência de um indicador específico ou ideal para a realização da análise das diferentes categorias de restrição de acessibilidade. Esta conclusão vai de encontro a ideia defendida por Geurs e Van Wee (2004) e Curtis e Scheurer (2010) sobre a necessidade de se considerar as variadas perspectivas da acessibilidade na aplicação de diferentes indicadores dentro de um mesmo contexto. Corroborando com o mesmo pensamento Primerano e Taylor (2005), argumentam que a combinação de indicadores pode reduzir ou eliminar os pontos fracos de cada indicador ao se beneficiar com os pontos fortes de outros. Baseando-se nesse aporte teórico o quadro 6 sintetiza a relação entre os indicadores discutidos e as categorias de restrição de acessibilidade.

Quadro 6: Indicadores de acessibilidade por categorias de limitação de acessibilidade

Tipos de Indicadores	Tipos de Limitação de Acessibilidade						
	Física	Geográfica	Das facilidades	Econômica	Baseada no tempo	Baseada no medo	Espacial
Indicadores de infraestrutura	+	+	-	-	-	-	-
Indicadores de distância	+/-	+	+	-	-	-	-
Indicadores de contorno	-	+/-	+	+/-	+/-	-	-
Indicadores de potenciais	-	-	+	+	+	-	-
Indicadores espaço-tempo	-	+/-	-	+/-	+	-	-
Logsum do benefício	+/-	-	+	+	+/-	+	+

+ Aderência conceitual satisfatória entre problema e tipo de indicador

- Aderência conceitual insatisfatória entre problema e tipo de indicador

+/- Aderência conceitual parcialmente satisfatória entre problema e tipo de indicador

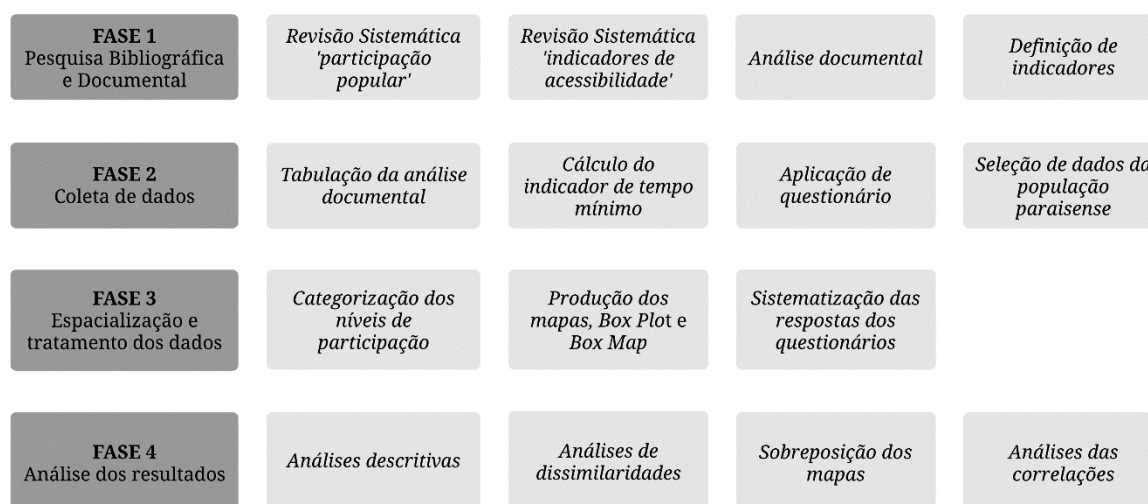
Fonte: Adaptado de Menezes (2015).

3. METODOLOGIA

Em consonância com o objetivo geral, de analisar as diferenças e as relações espaciais entre a acessibilidade urbana a equipamentos públicos considerados para ações de participação com as características dos participantes e de seu processo de participação, a pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem metodológica mista, que segundo Huff (2008) é mais pragmática em combinar materiais e alcançar um equilíbrio entre abordagens quanti e qualitativas. Para a autora, estes tipos de estudos fornecem maior potencial de interpretação dos fenômenos, principalmente ao agregar a percepção dos indivíduos no desenho de pesquisa.

Deste modo, a pesquisa está dividida em quatro grandes fases: (i) pesquisa bibliográfica e documental, (ii) coleta de dados, (iii) espacialização e tratamento dos dados e (iv) análise dos resultados, sintetizadas na figura a seguir.

Figura 2: Síntese das fases da pesquisa.



Fonte: elaborado pela autora.

A descrição detalhada das etapas e métodos de análise que compõem cada uma das fases da abordagem metodológica é apresentada nos próximos tópicos deste capítulo.

3.1 A Pesquisa Bibliográfica e Documental

Partindo-se das duas temáticas principais abordadas neste estudo: a participação popular e a acessibilidade urbana, o primeiro passo para iniciar esta pesquisa foi a realização de duas revisões bibliográficas sistemáticas cujos termos de busca foram, para a primeira, 'participação popular' e para a segunda, 'indicadores de acessibilidade'. Ambas seguiram como base o modelo de revisão bibliográfica sistemática de Transfield, Denyer e Smart (2003), com a

divisão da revisão em três grandes etapas (i) Planejamento da revisão; (ii) Realização da revisão e (iii) Comunicação e divulgação da revisão.

Na revisão sistemática sobre a participação popular foram identificados, por meio de uma análise de conteúdo dos artigos selecionados, os desafios para a implementação da participação (CASIMIRO, 2017; BUGS, REIS, 2014; SANTOS *et. al*, 2016; VIEIRA *et. al*, 2013; STRUECKER, HOFFMANN, 2017; SOUZA, 2013; MILANI, 2008; FREITAS, 2015), os principais tipos de mecanismos e instrumentos de participação existentes (LIMA, EMEDIATO, 2014; VIEIRA *et. al*, 2013; ALVES, GABRIEL, 2013; SANTOS *et. al*, 2016; VAZ, 2013) e o perfil da população que participa (PALASSI *et.al*, 2016; VAZ, 2013; SOSSA *et. al*, 2019; ABREU, 2016). Enquanto na revisão sobre os indicadores de acessibilidade, identificaram-se os principais tipos de indicadores de acessibilidade proposto por autores como Bah *et al* (2000), Baradaran e Remjerdi (2001), Geurs e Van Wee (2004) e Curtis e Scheurer (2010). Deste modo foi possível reconhecer o estado da arte destes assuntos.

Após as pesquisas bibliográficas, foi realizada uma análise documental, que segundo Bardin (1977, p. 45) é "[...] uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento [...] e tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação [...] e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informações." Para tanto adotou-se como documentos a serem analisados àqueles referentes à elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins disponibilizados no site da Prefeitura de Paraíso em cada etapa do processo, dentre eles (1) Plano de Trabalho, (2) Leitura Comunitária Diagnóstico Urbano-Rural, (3) Leitura Técnica Diagnóstico Urbana-Rural, (4) Leitura Técnica Caracterização Urbana-Rural, (5) Anexo da Caracterização Caderno de Mapas e (6) Relatório Final do Plano Diretor Participativo. Assim, pode-se identificar os formatos de participação adotados durante o processo de elaboração do PDPMP e quais os dados disponíveis em relação as participações.

Com base nas bibliografias e documentos elencados foi possível estabelecer alguns fatores a serem analisados: (i) os diferentes níveis de participação proporcionados durante o processo de elaboração do PDPM e (ii) os perfis de recortes populacionais presentes nos processos participativos. Além disso, pode-se também definir os indicadores de acessibilidade e de participação a serem mensurados.

No caso dos níveis de participação, adotou-se como base a tipologia criada por Arnstein (1969) conhecida como escada da participação cidadã e seus oito níveis: (i) manipulação, (ii)

terapia, (iii) informação, (iv) consulta, (v) pacificação, (vi) parceria, (vii) poder delegado e (viii) controle do cidadão. A classificação se deu por meio da comparação entre as informações sobre os formatos de participação adotados durante o processo de elaboração do Plano Diretor de Paraíso e as definições de cada nível da escada da participação cidadã (Quadro 7).

Quadro 7: Relação dos valores e classificações dos indicadores de participação.

Nível	Definição do Nível
Manipulação	Não há nenhum tipo de participação
Terapia	Não é permitido que as pessoas participem no planejamento ou realização de programas
Informação	Os cidadãos passam a ser informados acerca dos seus direitos e responsabilidades
Consulta	Os cidadãos passam a ser consultados acerca das decisões
Pacificação	É permitido que os cidadãos aconselhem, mas a decisão final continua com os governadores
Parceria	Envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão e negociações
Poder delegado	Permite aos cidadãos tomarem decisões, assim exercendo um grau de controle
Controle do cidadão	Os cidadãos participam dos programas e projetos, sendo capaz de negociar suas condições e alterá-los

Fonte: elaborado pela autora.

Além disso, também foram usados como indicadores das participações nas audiências o número de participantes presentes, o número de intervenções feitas por participantes, o número de membros do Conselho da Cidade presentes, o número de intervenções feitas por conselheiros e o número de instituições representadas em cada audiência.

Já para determinar os níveis de acesso aos locais onde ocorreram os processos participativos foi empregado o indicador de tempo mínimo, referindo-se ao tempo mínimo necessário para acessar as oportunidades mais próximas e representado pela equação a seguir. Este foi mensurado levando em consideração diferentes meios de transporte: a pé, por transporte individual e por transporte coletivo.

$$TM_{OP} = \min (t_{OP})$$

Onde TM_{OP} é a acessibilidade de tempo mínimo da origem O para a oportunidade P e t_{OP} é o tempo de viagem da origem O até a oportunidade P .

A escolha deste indicador se deu por ele possibilitar a mensuração das condições de acesso aos locais de participação popular do ponto de vista dos cidadãos em relação a um dos recursos citados por Reis (2001) como necessários para a participação, o tempo. Ademais, para a

produção e avaliação dos resultados deste indicador Aguiar (2015) e Henrique *et al* (2004), indicam o tratamento a partir de ferramentas de análise de dados espaciais, surgindo a necessidade de um esforço prévio de consolidação de uma base de dados georreferenciada, contendo as variáveis que se desejava caracterizar, assim segue-se para a segunda fase metodológica da pesquisa.

3.2 A Coleta de Dados

Uma vez definidos os indicadores a serem analisados, iniciou-se a coleta e organização de dados para geração de informações que permitissem a composição dos indicadores.

Para a categorização e mensuração do indicador de participação foram coletados nos documentos referentes a cada uma das audiências públicas realizadas durante o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Paraíso os seguintes dados: (i) número da audiência, (ii) objetivo da audiência, (iii) número total de participantes constados nas listas de presença, (iv) número de participantes da equipe técnica do IAC constados nas listas de presença, (v) número de participantes do Conselho da Cidade de Paraíso constados nas listas de presença, (vi) número de intervenções constadas em ata feitas por conselheiros, (vii) número de intervenções constadas em ata feitas pela população geral, (viii) forma que se deu a participação e (ix) as instituições representadas nas audiências.

Para o indicador de tempo mínimo o cálculo das distâncias foi realizado em implementações computacionais por meio do QGIS 10.3 onde as unidades de análise adotadas como base para a aferição foram determinadas a partir da geometria das quadras do município de Paraíso do Tocantins, possibilitando a definição da impedância entre origens e destinos para cada modo. Como resultado desse processo, foram construídas matrizes origem-destino para cada uma das alternativas modais elencadas, considerando: (i) os locais onde foram realizadas as audiências de cada fase da elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso como destinos; (ii) os centroides das unidades de análise como origem e (iii) os tempos de deslocamento estimados entre origens e destinos para cada alternativa modal.

Além disso, foram apurados alguns dados referentes às características populacionais das pessoas que participaram das audiências realizadas durante a elaboração do Plano Diretor Participativo de Paraíso. Estes foram obtidos através das respostas do questionário (apêndice 1) formulado e enviado para cada participante – com exceção dos membros da equipe técnica do IAC- por meio do número de telefone preenchido nas listas de presença de cada reunião. Os mesmos dados também foram extraídos de toda a população paraisense, possibilitando um

comparativo entre o perfil socioeconômico geral dos moradores da cidade e daqueles que participaram. No quadro a seguir estão descritas quais as informações levantadas e as suas respectivas fontes de pesquisa.

Quadro 8: Relação de dados a serem coletados e suas fontes de pesquisa.

Dados a Serem Coletados	Da População Geral de Paraíso	Dos Participantes
Idade	Censo (2010) - IBGE	Questionário
Renda média	Censo (2010) – IBGE	Questionário
Gênero	Censo (2010) – IBGE	Questionário
Nível de escolaridade	Censo (2010) – IBGE	Questionário

Fonte: elaborado pela autora.

3.3 A Espacialização e Tratamentos dos Dados

Após a obtenção de todos os dados necessários, se iniciou o tratamento e a espacialização dos mesmos. Primeiramente com a tabulação e categorização do indicador dos níveis de participação, por meio do cruzamento e análise das informações obtidas através da análise documental e das definições dos níveis de participação da tipologia criada por Arnstein (1969).

Posteriormente, foram analisados os padrões de distribuição do indicador de acessibilidade, caracterizados pelas medidas de tendência central e dispersão (*Box Plot*) e o seu comportamento espacial, com a elaboração dos mapas de distribuição espacial e mapas de caixa (*Box Map*). Para isso, a camada *shapefile* produzida por meio do QGIS 10.3 com os indicadores de tempo mínimo foram exportadas para o software GeoDa 1.20, onde foram feitas as análises exploratórias univariadas e gerados os *Box Plots*. Em seguida, todas as estatísticas processadas no GeoDa foram adicionadas à camada *shapefile* do QGIS onde foram produzidos os principais resultados visuais, como os mapas de distribuição espacial e os mapas de caixa.

Nesta etapa também foram tabuladas e sistematizadas as respostas obtidas por meio do questionário aplicado, juntamente com os dados referentes a população total de Paraíso do Tocantins para que fossem comparados e analisados os grupos sociais que tiveram participação ativa e aqueles que não foram representados. Assim como a espacialização das informações referentes aos setores de origem dos participantes.

3.4 A Análise dos Resultados

Por fim, foram realizadas diferentes análises dos resultados, inferências e interpretações a fim de avaliar o panorama geral da elaboração do Plano Diretor Participativo de Paraíso, a relação entre a acessibilidade urbana e os indicadores de participação popular obtidos durante os processos.

Primeiramente realizou-se uma análise descritiva dos resultados, relacionando estes às teorias apresentadas na revisão da literatura do trabalho. Logo em seguida, utilizou-se as informações obtidas com o questionário aplicado para execução de uma análise de conglomerados, conhecida também por *cluster analysis*, uma técnica estatística de interdependência que permite agrupar casos ou variáveis em grupos homogêneos em função do grau de similaridade entre os indivíduos a partir de variáveis pré determinadas (FÁVERO, 2009).

Neste sentido, os 74 indivíduos foram agrupados conforme semelhança entre as variáveis (i) gênero, (ii) idade, (iii) renda, (iv) grau de escolaridade, (v) modo de transporte utilizado no dia a dia, (vi) modo de transporte utilizado para ir até a audiência e (vii) dificuldades encontradas para ir até a audiência das pessoas que participaram (apêndice 2). Por se tratarem de variáveis qualitativas e quantitativas foi realizada, para a determinação da distância entre os indivíduos da pesquisa, uma análise baseada no algoritmo de Gower (1971), expresso por:

$$SIJ = \frac{\sum_{k=1}^p W_{ijk} \cdot S_{ijk}}{\sum_{k=1}^p W_{ijk}}$$

em que: K é o número de variáveis ($k = 1, 2, p = \text{número total de características avaliadas}$); i e j , dois indivíduos quaisquer; W_{ijk} é um peso dada a comparação ijk , atribuindo valor 1 para comparações válidas e valor 0 para comparações inválidas (quando o valor da variável está ausente em um ou ambos indivíduos); S_{ijk} é a contribuição da variável k na similaridade entre os indivíduos i e j , possuindo valores entre 0 e 1. Para uma variável nominal, se o valor da variável k é a mesma para ambos os indivíduos, i e j , então $S_{ijk} = 1$, caso contrário, é igual a 0; para uma variável contínua $S_{ijk} = 1 - |x_{ik} - x_{jk}| / R_k$ em que x_{ik} e x_{jk} são os valores da variável k para os indivíduos i e j , respectivamente, e R_k é a amplitude de variação da variável k na amostra. A divisão por R_k elimina as diferenças entre escalas das variáveis, produzindo um valor dentro do intervalo $[0, 1]$ e pesos iguais.

Em seguida, os agrupamentos hierárquicos dos acessos foram obtidos pelo método de ligação média entre grupos ou UPGMA (*Unweighted Pair Group Method with Arithmetic Mean*), validados por meio do coeficiente de correlação cofenético (SOKAL; ROHLF, 1962). Também foram utilizados dois métodos para a determinação do número ótimo de grupos no dendrograma, sendo eles o Método de Mojena e o Método de Tocher.

O método de Mojena (1977) é baseado no tamanho relativo das distâncias no dendrograma e consiste em selecionar o número de grupos no estágio j que, primeiramente, satisfizer à seguinte inequação: $\alpha_j > \theta_k$ em que α_j é o valor de distâncias dos níveis de fusão correspondentes ao estágio j ($j = 1, 2, \dots, n$) e θ_k é o valor referencial de corte, expresso por: $\theta_k = \bar{\alpha} + K\hat{\sigma}_\alpha$, em que α e $\hat{\sigma}_\alpha$ são, respectivamente, as estimativas não viesadas da média e do desvio padrão dos valores de α ; k é uma constante. Como sugerido por Milligan & Cooper (1985), adotou-se $k=2,00$ como regra de parada na definição do número de grupos. Já o método de otimização de Tocher se baseia na formação de grupos cujas distâncias dentro dos grupos sejam menores que as distâncias entre grupos. Ao final do processo obtém-se o número de grupos e os indivíduos contidos em cada grupo (CRUZ; CARNEIRO, 2003).

Para a execução de todos os procedimentos da análise de conglomerados, bem como para a produção do dendrograma e gráfico de resultados utilizou-se o programa R 4.1.2 e o pacote para análise de experimentos com abordagem multivariada '*Multivariate Analysis*'.

Ademais, foram analisadas as relações entre os níveis de acessibilidade e o número de participantes presentes nas audiências de cada fase do PDPMP por setor. Para isso foi feita a sobreposição entre os mapas com a localização dos setores representados pela população que participou das audiências e os mapas com os níveis da acessibilidade média por setor. Posteriormente avaliou-se os níveis de correlação entre o número total de participantes de cada setor nas audiências com os níveis de acessibilidade obtidos para cada meio de transporte. Para isso foi utilizado inicialmente o Coeficiente de Correlação de Pearson, representado pela equação:

$$r_{xy} = \frac{\sum z_x z_y}{N}$$

Onde: x é igual à variável número um, y pertence à variável número dois, z_x é o desvio padrão da variável um, z_y é o desvio padrão da variável dois e n é número de dados.

Antes da mensuração do coeficiente foram avaliadas se as variáveis a serem utilizadas se encaixavam nos pressupostos necessários para a correlação de Pearson, ou seja, possuíam distribuição normal, homoscedasticidade, relação linear e a ausência de *outliers*. O primeiro passo para isso foi verificar a normalidade das variáveis por meio do Teste de Shapiro-Wilk. Como resultado obteve-se que todas as variáveis, com exceção da de indicador de tempo mínimo para transporte coletivo, não possuíam distribuição normal. Assim, verificou-se que as variáveis não cumpriam os pressupostos para a realização do cálculo do coeficiente de Pearson. Por este motivo, buscou-se uma análise exploratória alternativa para avaliar a correlação entre as variáveis.

Para isso os dados tabulados foram adicionados ao Gretl - software livre utilizado na interpretação de dados econométricos – onde, através do método dos Mínimos Quadrados Ordinários foram feitas, inicialmente, análises exploratórias estimando a regressão entre o número de participantes nas audiências de cada fase e o indicador de tempo mínimo para cada meio de transporte e em seguida foram avaliados os dois modelos a seguir, sendo uma para a fase B da elaboração do PDPMP e o outro para a Fase C.

$$PartB_i = \alpha_1 + \alpha_2 PEb_i + \alpha_3 Tlb_i + \alpha_4 TCb_i + u_i$$

$$PartC_i = \alpha_1 + \alpha_2 PEC_i + \alpha_3 TIC_i + \alpha_4 TCC_i + u_i$$

Todas as variáveis utilizadas encontram-se sintetizadas no quadro 9:

Quadro 9: Relação das variáveis do modelo de regressão.

Variáveis	Descrição	Nº de Obs.	Média	Desvio Padrão
Dependentes				
PartB	Número total de participantes nas audiências da fase B	26	3,1154	5,1251
PartC	Número total de participantes nas audiências da fase C	26	1,0	1,8974
Independentes				
PEb	Indicador de tempo mínimo para pedestres até os locais das audiências da fase B	26	29,083	15,268
Tlb	Indicador de tempo mínimo para transporte individual até os locais das audiências da fase B	26	2,6020	1,3352
TCb	Indicador de tempo mínimo para transporte coletivo até os locais das audiências da fase B	26	48,149	34,774
PEC	Indicador de tempo mínimo para pedestres até os locais das audiências da fase C	26	58,438	28,662
TIC	Indicador de tempo mínimo para transporte individual até os locais das audiências da fase C	26	5,1602	2,5116
TCC	Indicador de tempo mínimo para transporte coletivo até os locais das audiências da fase C	26	69,361	43,276

Fonte: elaborado pela autora.

4. RESULTADOS

4.1 Caracterização de Paraíso do Tocantins

O surgimento de Paraíso do Tocantins está diretamente relacionado com a implantação da BR-14, conhecida hoje como BR-153. Segundo Moraes (2005), a ocupação teve início em 1958 de forma improvisada com o acampamento da empreiteira responsável pela construção da rodovia no entorno da própria estrada. A área escolhida para o acampamento ficava no município de Pium e era chamada de Paraíso, por sua paisagem montanhosa e grande disponibilidade de água advinda dos três córregos que hoje cortam a cidade: Córrego Pernada, Buriti e Santo Antônio. O rápido processo de ocupação do assentamento improvisado possibilitou sua emancipação após cinco anos de existência com topônimo de Paraíso do Norte de Goiás, passando a se chamar Paraíso do Tocantins após a criação do Estado, em 1989.

Mapa 1: Localização de Paraíso do Tocantins.



Fonte: IGBE, 2021. Adaptado pela autora.

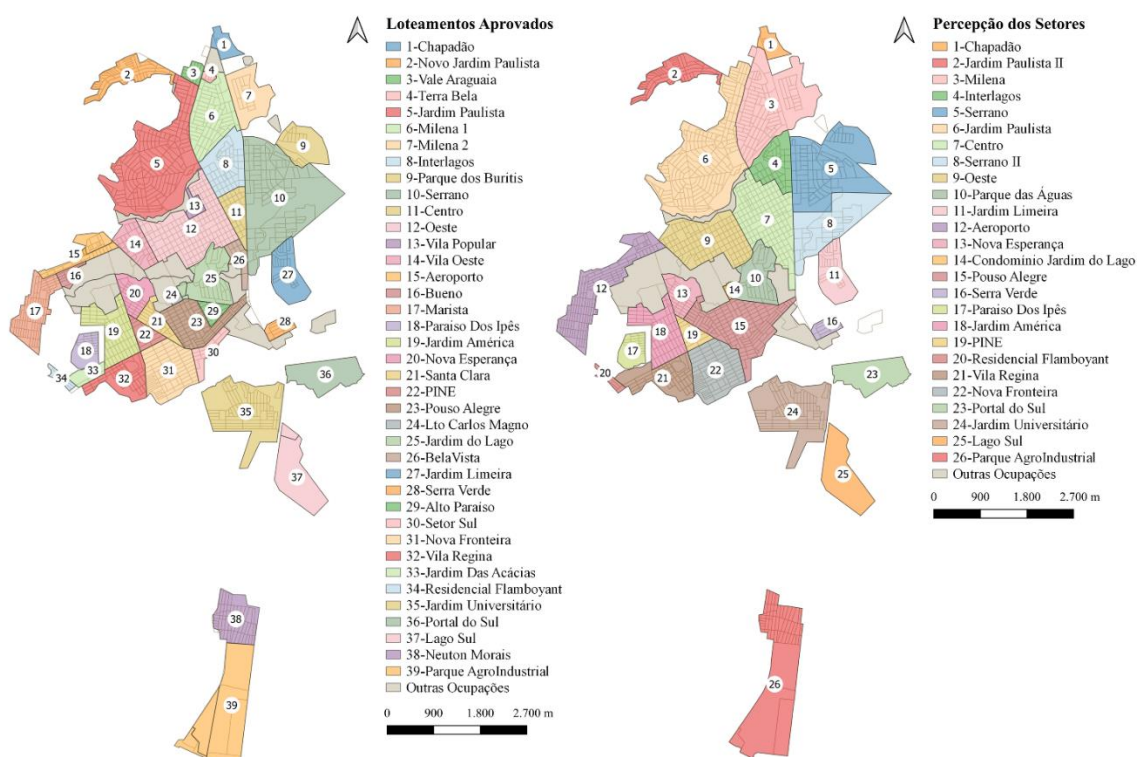
A proximidade com a capital do novo Estado, Palmas, impulsionou a atividade agrícola na região e, sobretudo, possibilitou a estruturação de um importante polo de comércio e serviços em Paraíso do Tocantins. Neste contexto, a população do município triplicou em um período de pouco mais de vinte anos, entre 1970 e 1991, saltando de 9.310 para mais de 28 mil habitantes. Na última década, a taxa de crescimento populacional continua expressiva, aproximando-se do patamar de 17% como pode se observar na Tabela 1.

Tabela 1: Evolução da população.

Anos	1970	1980	1991	2000	2010	2020*
Habitantes	9.310	20.702	28.825	36.130	44.417	51.891
Evolução (%)	-	+122%	+39,2%	+25,3%	+22,9%	+16,8%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. * Estimativa IBGE (2020).

O rápido crescimento populacional logo evidenciou a necessidade de provisão de novas áreas destinadas ao uso residencial. Neste cenário, novos loteamentos surgiram, primeiramente no platô central da cidade e posteriormente nas regiões sul, além do Córrego Buriti, e norte, além do Córrego Pernada. Segundo os dados da Leitura Técnica de Caracterização realizada durante o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins (PDPMP), em 2018, o município era composto por 39 loteamentos urbanos aprovados, entretanto, a percepção de setores por parte da população era divergente e extremamente inferior à real quantidade de loteamentos¹¹, como pode se observar no Mapa 2.

Mapa 2: Mapa de loteamentos urbanos aprovados e percepção dos setores em Paraíso do Tocantins.

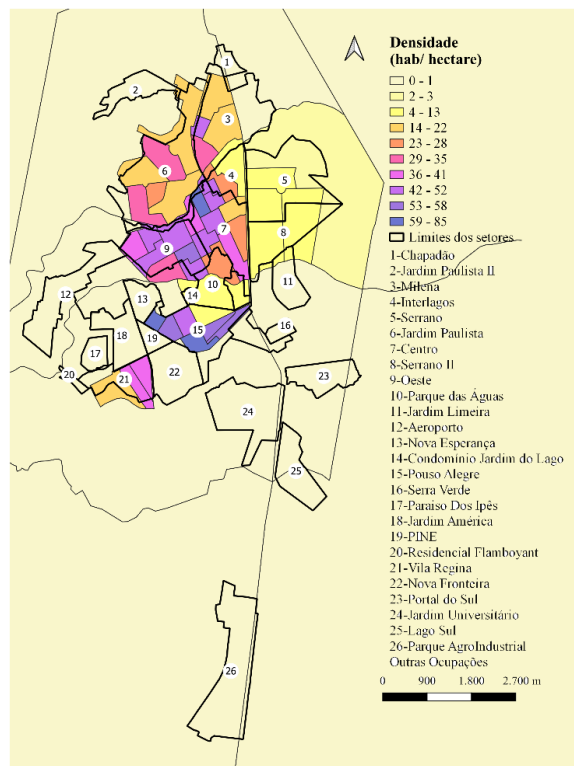
Fonte: Paraíso do Tocantins, 2018a. Adaptado pela autora.

No que diz respeito à densidade da ocupação do município, a região Central da cidade, de ocupação mais antiga, apresenta maior densidade, com poucos vazios urbanos. Já nas regiões

¹¹ Para este estudo serão considerados os loteamentos segundo a percepção dos setores por parte da população.

Norte e Sul, a baixa densidade de ocupação é observada de modo mais intenso, destacando-se os setores Chapadão, Jardim Paulista II, Jardim Limeira, Aeroporto, Nova Esperança, Serra Verde, Paraíso dos Ipês, Jardim América, PINE, Residencial Flamboyant, Nova Fronteira, Portal do Sul, Jardim Universitário, Lago Sul e Parque Agroindustrial (Mapa 3).

Mapa 3: Mapa de densidade por setor censitário de Paraíso do Tocantins.



Fonte: Banco de dados IBGE, 2010. Elaborado pela autora.

Em relação às características da população residente do município, observa-se a presença de um número maior de pessoas do gênero feminino (Tabela 2) e a predominância de uma população em idade ativa jovem, visto que a faixa de 20 a 49 anos atinge quase 50% do total apontado pelo IBGE em 2010 (Tabela 3).

Tabela 2: População residente segundo sexo em 2010.

Gênero	Quant.	%
Feminino	22.304	50,22%
Masculino	22.113	49,78%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Tabela 3: População residente segundo faixa etária em 2010.

Faixa Etária	Quant.	%
0 a 9 anos	7.436	16,74%
10 a 19 anos	8.390	18,89%
20 a 29 anos	8.554	19,26%
30 a 39 anos	7.317	16,47%
40 a 49 anos	5.665	12,75%
50 a 59 anos	3.375	7,60%
60 a 69 anos	2.097	4,72%
70 anos ou mais	1.583	3,56%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

No tocante ao nível de escolaridade, de acordo com o censo de 2010, o percentual de habitantes sem escolarização ou com poucos anos de estudo registrado foi próximo dos 45%, enquanto o percentual da população em idade escolar com nível superior completo sequer atingiu 8% (Tabela 4). O reduzido grau de escolaridade da população somado a um elevado contingente a ser inserido no mercado de trabalho acarreta um quadro no qual há predomínio da baixa qualidade das ocupações. Neste cenário nota-se a expressiva desigualdade no que concerne à renda dos cidadãos paraísenses, considerando que quase 62% da população de Paraíso do Tocantins vivia com rendimento médio mensal per capita menor do que 1 salário-mínimo em 2010, como representado na Tabela 5 (PARAÍSO DO TOCANTINS, 2018c). Como pode se ver no Mapa 4, a população com rendimento nominal médio mensal por domicílio acima da média da população de Paraíso se concentrava apenas nos setores Interlagos, Serrano, Centro e Serrano II.

Tabela 4: População residente segundo nível de escolaridade em 2010.

Grau de escolaridade	Quant.	%
Sem instrução/ Fundamental incompleto	16.324	44,14%
Fundamental completo/ Médio incompleto	7.097	19,19%
Médio completo/ Superior incompleto	10.721	28,99%
Superior completo	2.658	7,19%
Não determinado	181	0,49%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

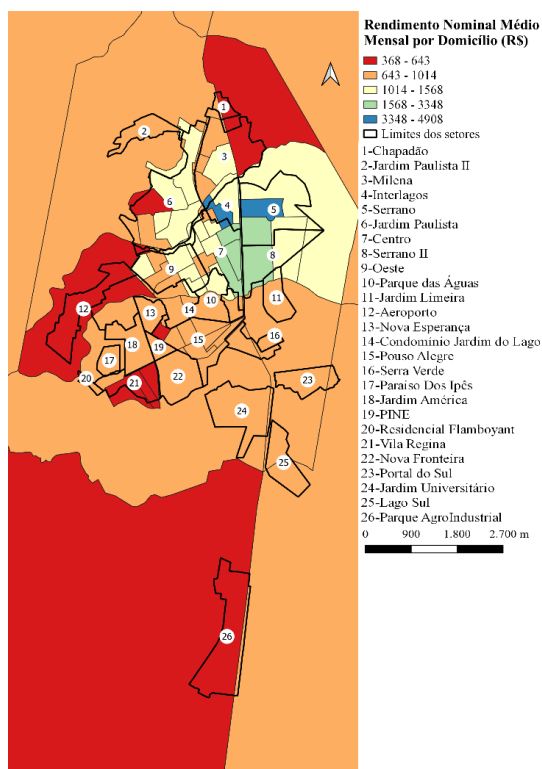
Tabela 5: Rendimento médio domiciliar mensal da população.

Faixa de renda	Quant.	%
Sem rendimento	10.525	28,46%
Até 1 salário mínimo	12.043	32,57%
De 1 a 3 salários mínimos	10.049	27,17%
De 3 a 5 salários mínimos	2.337	6,32%
De 5 a 10 salários mínimos	1.448	3,92%
Acima de 10 salários mínimos	578	1,56%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Ademais, o município é uma figura importante na Região do Vale do Araguaia, classificada também como uma região imediata, conforme a Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias (IBGE, 2017), exercendo centralidade sob outros treze municípios – Abreulândia, Araguacema, Barrolândia, Caseara, Chapada de Areia, Cristalândia, Divinópolis, Lagoa da Confusão, Marianópolis, Monte Santo, Nova Rosalândia, Pugmil e Pium. Outra regionalização na qual a cidade de Paraíso do Tocantins está inserida é a Região Metropolitana de Palmas instituída em 30 de dezembro de 2013 através da Lei Complementar nº 90 e composta pelos municípios de Palmas, Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia.

Mapa 4: Mapa de rendimento nominal médio mensal por domicílio por setor censitário de Paraíso do Tocantins.



Fonte: Banco de dados IBGE, 2010. Elaborado pela autora.

4.2 A Elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso

A partir disto veio a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso pois, como visto anteriormente, o Estatuto da Cidade estabelece em seu artigo 41 que todas as cidades com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas devem possuir um Plano Diretor. No caso de Paraíso, o Instituto de Atenção às Cidades (IAC), da Universidade Federal do Tocantins (UFT), por meio da Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO), esteve à frente da organização para a concepção do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins (PDPMP). Para isto, o Instituto propôs um plano de trabalho dividido em fases, conforme representado no esquema da Figura 3, seguindo as orientações estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, pelas Resoluções nº. 25 e 83 do Ministério das Cidades, bem como as normas para elaboração de Plano Diretor da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas – NBR 12267/1990).

Figura 3: Escopo geral das ações do plano de trabalho da elaboração do PDPMP.

Elaboração do Plano Diretor Participativo				
Fase	Fase 0	Fase A	Fase B	Fase C
Atividades	Organização	Planejamento	Diagnóstico	Instrumentação
	Gerência do Projeto			
	Gestão de Qualidade de Dados			
	GG – Grupo Gestor da Prefeitura de Paraíso do Tocantins			
	Gestão de Informações (Metadados)			
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alocação da equipe; ▪ Cronograma detalhado; ▪ Plano de ações; ▪ Reunião de lançamento; ▪ Ata da reunião. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reuniões de mobilização; ▪ Sensibilização dos atores; ▪ Mobilização do Conselho; ▪ Nivelamento dos atores; ▪ Levantamento de dados; ▪ Sistematização técnica; ▪ Plano de comunicação. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reuniões de Mobilização; ▪ Leitura Técnica; ▪ Leitura Comunitária; ▪ Mapas temáticos; ▪ Relatórios técnicos; ▪ Leitura urbano-rural; ▪ Diretrizes gerais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reuniões de Mobilização; ▪ Sistematização das propostas; ▪ Elaboração do projeto de lei.

Fonte: PARAÍSO DO TOCANTINS (2018f), adaptado pela autora.

A fase 0 consistiu na organização, alocação e nivelamento da equipe de especialistas e estagiários, detalhamento do cronograma e lançamento do projeto. A fase A, foi a de planejamento, em que ocorreu a sensibilização dos atores, mobilização e eleição do Conselho da Cidade de Paraíso; nivelamento, levantamento de dados e sistematização técnica e a aprovação do Plano de Trabalho e do Plano de Comunicação. Na fase B, realizou-se o diagnóstico do município, por meio da leitura técnica, da leitura comunitária e da confecção de mapas temáticos, e foram definidas as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano e rural de Paraíso. Já na fase C, foi feita a instrumentação, sistematização das propostas e a elaboração do Projeto de Lei do PDPMP.

Além dessas atividades, no cronograma de trabalho da elaboração do PDPMP também foram previstas 12 Audiências Públicas, das quais 8 eram Audiências de Leitura Comunitária, que foram distribuídas nas fases de trabalho conforme a tabela a seguir e no município conforme o Mapa 5:

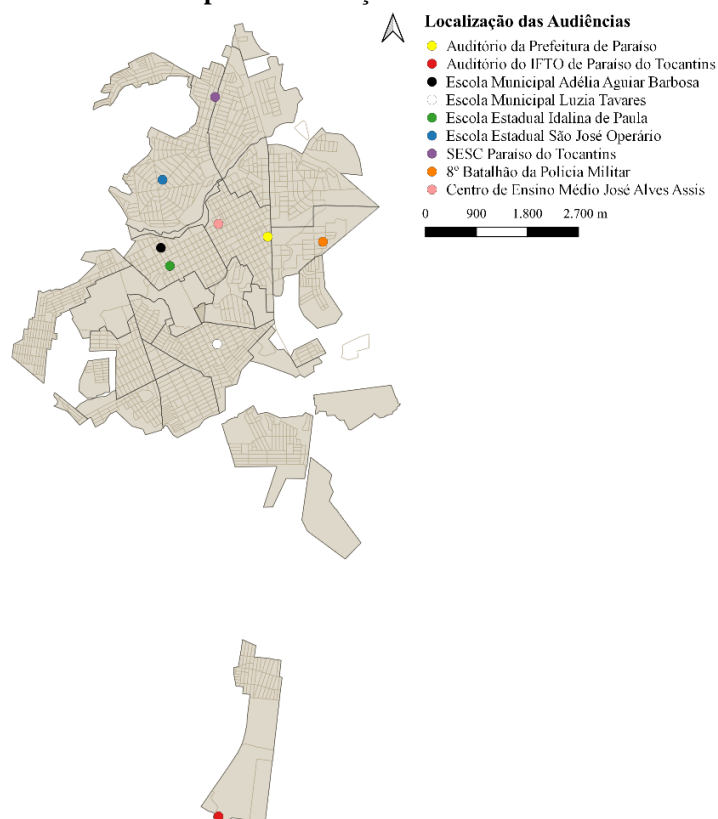
Tabela 6: Distribuição das audiências em cada fase do plano de trabalho da elaboração do PDPMP.

Audiências/ Fases	Local	Data	Horário
Fase A – Planejamento			
1ª Audiência Pública: Aprovação dos Planos de Trabalho e Comunicação	Auditório da Prefeitura de Paraíso	27/03/2018	14:00 às 18:00
Fase B – Diagnóstico			
2ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 1	Auditório do IFTO de Paraíso do Tocantins	02/05/2018	18:00 às 21:00
3ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 2	Escola Municipal Adélia Aguiar Barbosa	15/05/2018	18:00 às 21:00
4ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 3	Escola Municipal Luzia Tavares	05/06/2018	18:00 às 21:00

5ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 4	Escola Estadual Idalina de Paula	11/06/2018	18:00 às 21:00
6ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 5	Escola Estadual São José Operário	26/06/2018	18:00 às 21:00
7ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 6	SESC Paraíso do Tocantins	10/07/2018	18:00 às 21:00
8ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 7	8º Batalhão da Polícia Militar	31/07/2018	18:00 às 21:00
9ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 8	Centro de Ensino Médio José Alves Assis	14/08/2018	18:00 às 21:00
10ª Audiência Pública: Aprovação do Diagnóstico	Auditório da Prefeitura de Paraíso	18/09/2018	14:00 às 18:00
Fase C – Instrumentação			
11ª Audiência Pública: Aprovação das Diretrizes	Auditório da Prefeitura de Paraíso	02/10/2018	14:00 às 18:00
12ª Audiência Pública: Aprovação da Minuta de Lei	Auditório da Prefeitura de Paraíso	06/11/2018	14:00 às 21:00

Fonte: Paraíso do Tocantins, 2018f. Elaborado pela autora.

Mapa 5: Localização das audiências.



Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à publicidade, o Plano de Comunicação do PDPMP definiu as estratégias de divulgação do processo, destacando-se os meios de comunicação a serem utilizados, material gráfico, bem como a definição das datas das audiências públicas e demais eventos previstos. O Plano de Comunicação também seguiu as recomendações da resolução nº 25 do ConCidades,

prevendo a disseminação do cronograma e dos locais das reuniões com antecedência de no mínimo 15 dias. Ademais, de acordo com o relatório de Leitura Comunitária, a divulgação das audiências foi feita principalmente por meio da distribuição de panfletos e de postagens-convite em redes sociais, como os exemplos das figuras 4 e 5; de publicações no site da prefeitura (<https://www.paraíso.to.gov.br/>) e no site do Plano Diretor Participativo de Paraíso do Tocantins (<http://www.planodiretorparaíso.com.br/>), exemplificado na figura 6, e através de carro de som, com Spots de áudio gravado pela assessoria de imprensa da Prefeitura Municipal de Paraíso. Segundo o relatório de Leitura Comunitária – Diagnóstico Urbano Rural (2018b) algumas audiências também foram divulgadas por outros meios, como é o caso da audiência 10 que contou com um outdoor de divulgação (figura 7).

Figura 4: Postagem-convite de divulgação da 2ª Audiência do PDPMP.



Fonte: PARAÍSO DO TOCANTINS (2018b)

Figura 5: Panfleto de divulgação da 2ª Audiência do PDPMP.



Fonte: PARAÍSO DO TOCANTINS (2018b)

Figura 6: Informativo da 11ª Audiência veiculado no Site oficial da Prefeitura Municipal de Paraíso

Fonte: PARAÍSO DO TOCANTINS (2018b)

Figura 7: Outdoor de divulgação da 10ª Audiência do PDPMP

Fonte: PARAÍSO DO TOCANTINS (2018b)

Ainda sobre a publicidade das audiências, no quadro a seguir estão sintetizados os meios utilizados para divulgação de cada uma delas:

Quadro 10: Síntese dos meios de divulgação utilizados para cada audiência

Audiências/ Fases	Meios de Divulgação
Fase A – Planejamento	
1ª Audiência Pública: Aprovação dos Planos de Trabalho e Comunicação	Panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
Fase B – Diagnóstico	

2ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 1	50 panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
3ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 2	Panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
4ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 3	Panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
5ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 4	Panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
6ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 5	1010 panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
7ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 6	Panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
8ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 7	Panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
9ª Audiência Pública: Leitura Comunitária 8	3586 panfletos, postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
10ª Audiência Pública: Aprovação do Diagnóstico	Panfletos, Postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor, outdoor
Fase C – Instrumentação	
11ª Audiência Pública: Aprovação das Diretrizes	Panfletos, Postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor
12ª Audiência Pública: Aprovação da Minuta de Lei	Panfletos, Postagem-convite em redes sociais, carro de som, publicação convite no site da prefeitura, publicação convite no site do plano diretor

Fonte: Elaborado pela autora.

A minuta de lei foi aprovada pela população na 12ª Audiência Pública, ocorrida no dia 06 de novembro de 2018, e sancionada e promulgada como Lei Complementar nº 058/2019, Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano e Sustentável do Município de Paraíso do Tocantins, no dia 02 de julho de 2019 (PARAÍSO DO TOCANTINS, 2019).

4.3 Os Níveis de Participação Durante a Elaboração do PDPMP

No que diz respeito à participação, a elaboração do PDPMP, além de seguir as normativas do Estatuto da Cidade e das resoluções do ConCidades, estabeleceu em seu Plano de Trabalho que

O Plano Diretor é “Participativo”, pois a participação popular deve ser considerada em sua repercussão mais ampla e possível, como meio para a formação da cidadania, e em particular, como processo educativo que gera uma reflexão crítica do modelo de sociedade e de município que vivenciamos e/ou queremos, estimulando cada cidadão a se colocar nesse contexto e entender o seu papel e as suas possibilidades de ação (direitos e deveres) em busca de um

cenário desejado, com vistas a uma sociedade mais democrática (PARAÍSO DO TOCANTINS, 2018f, p. 6)

Quanto aos instrumentos utilizados para promover a participação durante o processo de elaboração do plano, destacam-se: o Conselho da Cidade de Paraíso, as Audiências Públicas e as Audiências de Leitura Comunitária.

O Conselho da Cidade se tratava de um órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo Municipal, que tinha como missão o acompanhamento dos trabalhos de elaboração do PDPMP e, posteriormente, de monitoramento do cumprimento da Lei do Plano Diretor. Ele foi criado pela prefeitura por meio do lançamento de um Edital Público para eleição dos seus representantes, cuja composição seguiu a resolução nº 13 do Conselho Nacional das Cidades, com 60% de representantes da sociedade civil organizada e 40% do Poder Público Municipal (PARAÍSO DO TOCANTINS, 2018f).

As audiências públicas, eram encontros presenciais, promovidos pela prefeitura municipal de Paraíso do Tocantins com apoio da equipe técnica do IAC, que tinham por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Participativo (BRASIL, 2005a). Já as audiências de leitura comunitária tinham como objetivo a coleta de informações gerais, nivelamento sobre o processo, debates livres e aplicação de formulários a serem preenchidos sobre potencialidades, problemas e propostas para todo município e sua região (PARAÍSO DO TOCANTINS, 2018f).

Neste contexto, a fim de categorizar os níveis de participação alcançados durante o processo de elaboração do Plano Diretor de Paraíso, primeiro realizou-se uma análise documental dos relatórios referentes ao processo disponibilizados no site da Prefeitura de Paraíso, dentre eles o Plano de Trabalho, a Leitura Comunitária Diagnóstico Urbano-Rural, a Leitura Técnica Diagnóstico Urbana-Rural, a Leitura Técnica Caracterização Urbana-Rural, o Anexo da Caracterização Caderno de Mapas e o Relatório Final do Plano Diretor Participativo (PARAÍSO DO TOCANTINS, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e, 2018f, 2018g).

Nestes relatórios foram observados o número da audiência; seu objetivo; o número total de participantes, o número de participantes da equipe técnica da UFT e o número de participantes do Conselho da Cidade de Paraíso constados nas listas de presença; o número de intervenções feitas por conselheiros e o número de intervenções feitas pela população geral constadas em ata. Após o levantamento e sistematização desses dados, foi possível categorizar os indicadores de participação para cada audiência supracitada a partir dos oito níveis de

participação criados por Arnstein (1969). Desta forma, todas as informações, com exceção daquelas referentes à 1ª Audiência Pública que não estavam presentes nos relatórios, foram sintetizadas na Tabela 7. Cabe ressaltar ainda que nas Audiências de Leitura Comunitária, a dinâmica realizada consistia no registro das intervenções em um quadro de problemas e potencialidades, sendo que as falas de cada participante não foram registradas individualmente. Portanto, não foi possível contabilizar o número de pessoas que se pronunciaram, somente o número de sugestões e problemas relatados.

Tabela 7: Síntese do levantamento de informações sobre as audiências.

Audiência	Objetivo	Total de Part.	Equipe Técnica	Cons.	Intervenções Conselheiros	Intervenções População	Nº de Relatos	Nível de Part.
2ª	Leitura Comunitária	112	2	2	*	*	24	Parceria
3ª	Leitura Comunitária	29	10	5	*	*	33	Parceria
4ª	Leitura Comunitária	28	6	3	*	*	36	Parceria
5ª	Leitura Comunitária	58	7	2	*	*	23	Parceria
6ª	Leitura Comunitária	49	9	6	*	*	34	Parceria
7ª	Leitura Comunitária	26	9	4	*	*	27	Parceria
8ª	Leitura Comunitária	38	6	9	*	*	23	Parceria
9ª	Leitura Comunitária	65	9	6	*	*	34	Parceria
10ª	Aprovação Diagnóstico	46	12	6	-	3	*	Controle do cidadão
11ª	Aprovação Diretrizes	72	5	5	4	7	*	Controle do cidadão
12ª	Aprovação Minuta de Lei	47	10	4	-	9	*	Controle do cidadão

Fonte: Elaborado pela autora.

A classificação do nível de participação das audiências 2ª a 9ª se deu como ‘parceria’ por se tratarem de audiências de leitura comunitária que em suas atas de presença definiram como objetivo “registrar as demandas e propostas de quem vive na região” através da “abertura de falas para os presentes sobre o tema ‘A cidade que temos’ e ‘A cidade que queremos’” (PARAÍSO DO TOCANTINS, 2018, p.19), a partir das quais foram criados quadros-diagnósticos com propostas e aspectos positivos e negativos elencados pelos participantes sobre a cidade como um todo e por regiões (sul, centro e norte) que foram aprovados em ata e utilizados como base para o relatório de Diagnóstico Urbano-Rural do Município e para a construção da Minuta de Lei do Plano Diretor. Deste modo, observa-se o envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão e negociações.

Já o nível de participação das demais audiências foi classificado como ‘controle do cidadão’, tendo em vista que foram realizadas em um formato diferente onde foram apresentados os resultados das etapas - no caso da 10ª Audiência o diagnóstico urbano-rural do município, na 11ª as diretrizes para a minuta de lei do Plano Diretor e na 12ª a minuta de lei do Plano Diretor - e os cidadãos puderam negociar suas condições e alterá-los, como pode se ver nos trechos a seguir retirados das atas de presença:

O Conselheiro Jeremias, ao observar o Art. 21, sugeriu aumentar o tamanho mínimo dos lotes, a partir de 250m², para promover qualidade de vida. Por sua vez, o Sr. Gustavo Vasconcelos defendeu a diminuição da metragem mínima do lote, fixando em 180m² a fim de viabilizar o mercado, bem como definir uma metragem mínima de frente, estabelecida em 8 metros. Após o debate, a professora Ana Beatriz colocou em votação as duas propostas. Por maioria, foi definida a metragem mínima de 180m² e a testada de 8m. (PARAÍSO DO TOCANTINS, 2018g, p. 7)

A partir desta categorização, nota-se que os mecanismos de participação utilizados durante a elaboração do PDPMP possuíam espaços de fala, intervenção e negociações. No entanto quando se analisa a quantidade de participantes presentes em cada audiência em comparação com a população do município, compreende-se que em números a participação representa uma ínfima parcela dos moradores, uma vez que, se somadas as quantidades de participantes de todas as audiências, excluindo a equipe técnica e pressupondo que uma mesma pessoa não tenha ido em mais de uma audiência, se tem menos de 1% da população com participação ativa.

Apesar disso, cabe aqui inferir a diferença entre a participação individual e a participação coletiva, visto que os participantes presentes nas audiências também estavam ali representando as instituições das quais faziam parte e os interesses coletivos expressos por elas. Neste sentido, foram tabuladas a quantidade de instituições representadas nas audiências 10, 11 e 12:

Tabela 8: Tabulação das instituições representadas nas audiências 10, 11 e 12.

Audiência	Total de Participantes	Instituições Representadas
10ª	46	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria de Infraestrutura 2. Secretaria de Administração e Finanças 3. Associação Parque das Águas 4. Universidade Federal do Tocantins 5. Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação 6. Departamento de Trânsito 7. Associação Serrano 8. Produtores Rurais 9. Conselho Municipal do Idoso 10. Secretaria do Desenvolvimento Econômico

		<ul style="list-style-type: none"> 11. APAE 12. Secretaria de Comunicação Social 13. Secretaria de Educação
11ª	72	<ul style="list-style-type: none"> 1. Departamento de Contabilidade Prefeitura 2. Universidade Federal do Tocantins 3. Secretaria de Administração e Finanças 4. Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação 5. Secretaria Municipal de Saúde 6. Centro de Referência da Assistência Social 7. Secretaria de Comunicação Social 8. Secretaria do Desenvolvimento Econômico 9. Secretaria de Infraestrutura 10. Diretoria de Obras 11. Câmara Municipal 12. Associação Serrano 13. Departamento de Trânsito 14. Diretoria de Cultura 15. Rotary
12ª	47	<ul style="list-style-type: none"> 1. Rotary 2. Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação 3. Secretaria de Comunicação Social 4. Diretoria de Obras 5. Secretaria de Administração e Finanças 6. Departamento de Trânsito 7. Universidade Federal do Tocantins 8. Secretaria Municipal de Saúde 9. Secretaria de Infraestrutura 10. Departamento de Contabilidade Prefeitura 11. HB Empreendimentos 12. Câmara Municipal

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, em termos de representação, observou-se em grande peso a presença de diferentes secretarias e diretorias ligadas à Prefeitura Municipal, e em número menor, a presença de representantes de instituições como APAE, UFT, Rotary, associações de produtores rurais e de moradores dos setores Serrano e Parque das Águas. Além disso os próprios membros do Conselho da Cidade, exerciam a participação coletiva uma vez que foram eleitos para representar a sociedade civil organizada e o Poder Público Municipal.

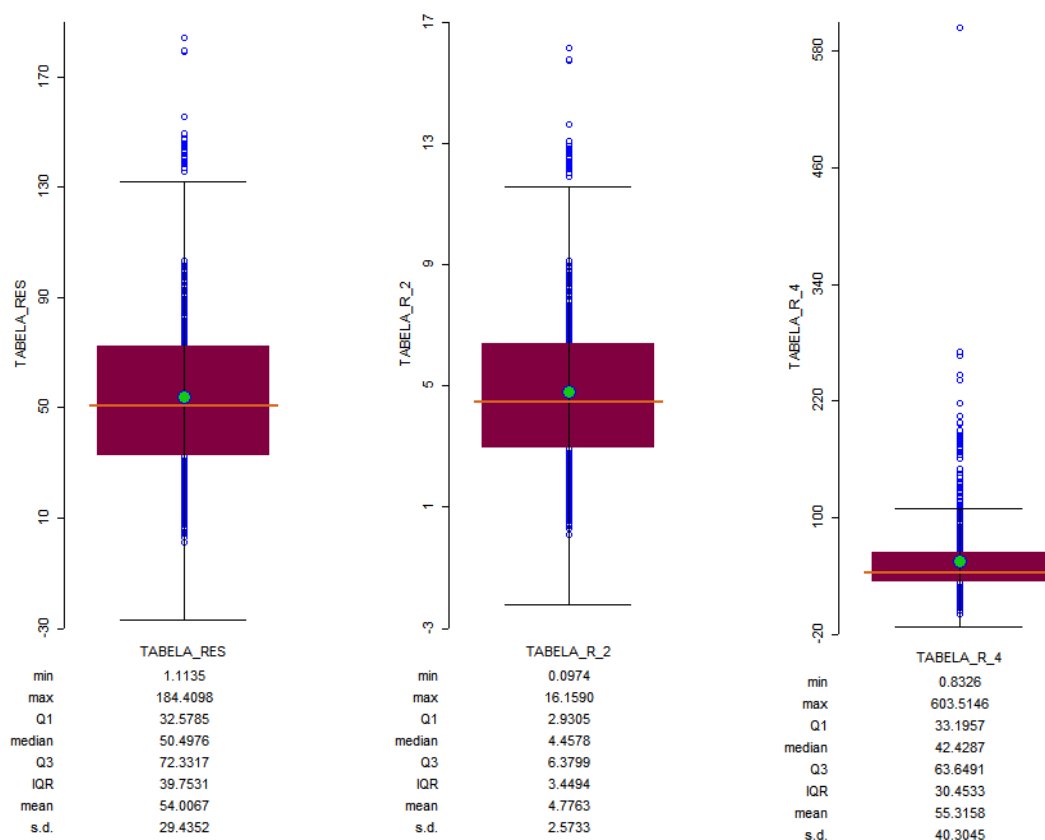
4.4 O Acesso aos Equipamentos Públicos Considerados para as Ações de Participação Realizadas Durante a Elaboração do PDPMP

Diante disso, busca-se compreender a relação dos níveis de acesso até os locais onde aconteceram as ações de participação citadas anteriormente e seus níveis de participação. Para tanto, deu-se início às análises exploratórias do indicador de tempo mínimo para as audiências das fases A, B e C do Plano de Trabalho do PDPMP, considerando abordagens de caráter

espacial e não-espacial. As fases A e C foram tratadas como uma só para efeito destas análises, tendo em vista que as audiências ocorridas durante elas foram no mesmo local.

A Figura 8 apresenta os *Box Plots* do Indicador de Tempo Mínimo para pedestres, transporte individual e transporte público, respectivamente, durante as fases A e C da elaboração do PDPMP. Nestes é possível observar a tendência central e de dispersão do indicador, tendo como base a mediana dos dados, representada pela barra horizontal laranja no meio da distribuição, e a média, que corresponde ao ponto verde.

Figura 8: *Box Plot* do Indicador de Tempo Mínimo para pedestres, transporte individual e transporte público, respectivamente durante as fases A e C da elaboração do PDPMP.

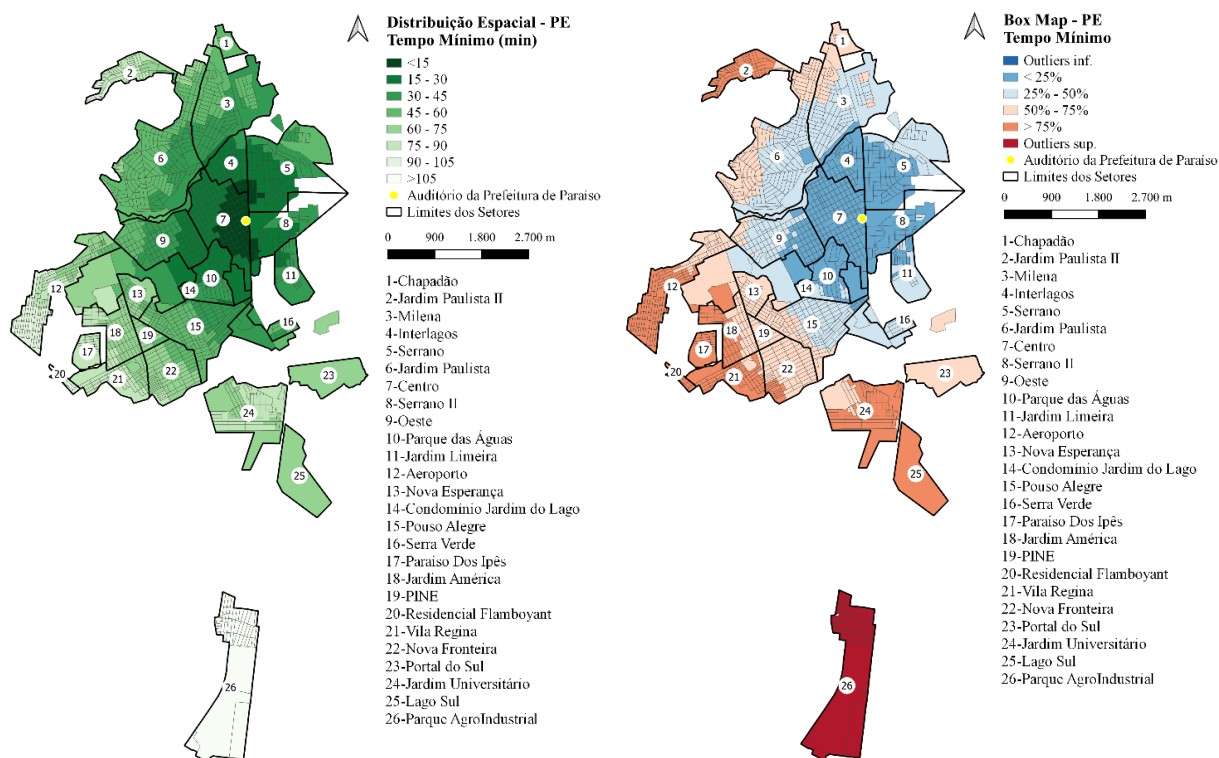


Fonte: elaborado pela autora.

Sob a perspectiva espacial representada nos Mapa 6 e Mapa 7, observa-se que nestas fases, a população que utiliza o transporte a pé e/ou o transporte coletivo como principais meios de locomoção sofreu uma grande restrição de acesso visto que a maior parte dos moradores da cidade só conseguiria chegar ao local da audiência após mais de 30 minutos de deslocamento. Para o modo pedonal, os níveis mais altos de acessibilidade são encontrados na região central do município, nos setores Interlagos, Serrano, Centro, Serrano II, Parque das Águas e Oeste. Enquanto os níveis mais baixos de acessibilidade, estão presentes nos setores Jardim Paulista

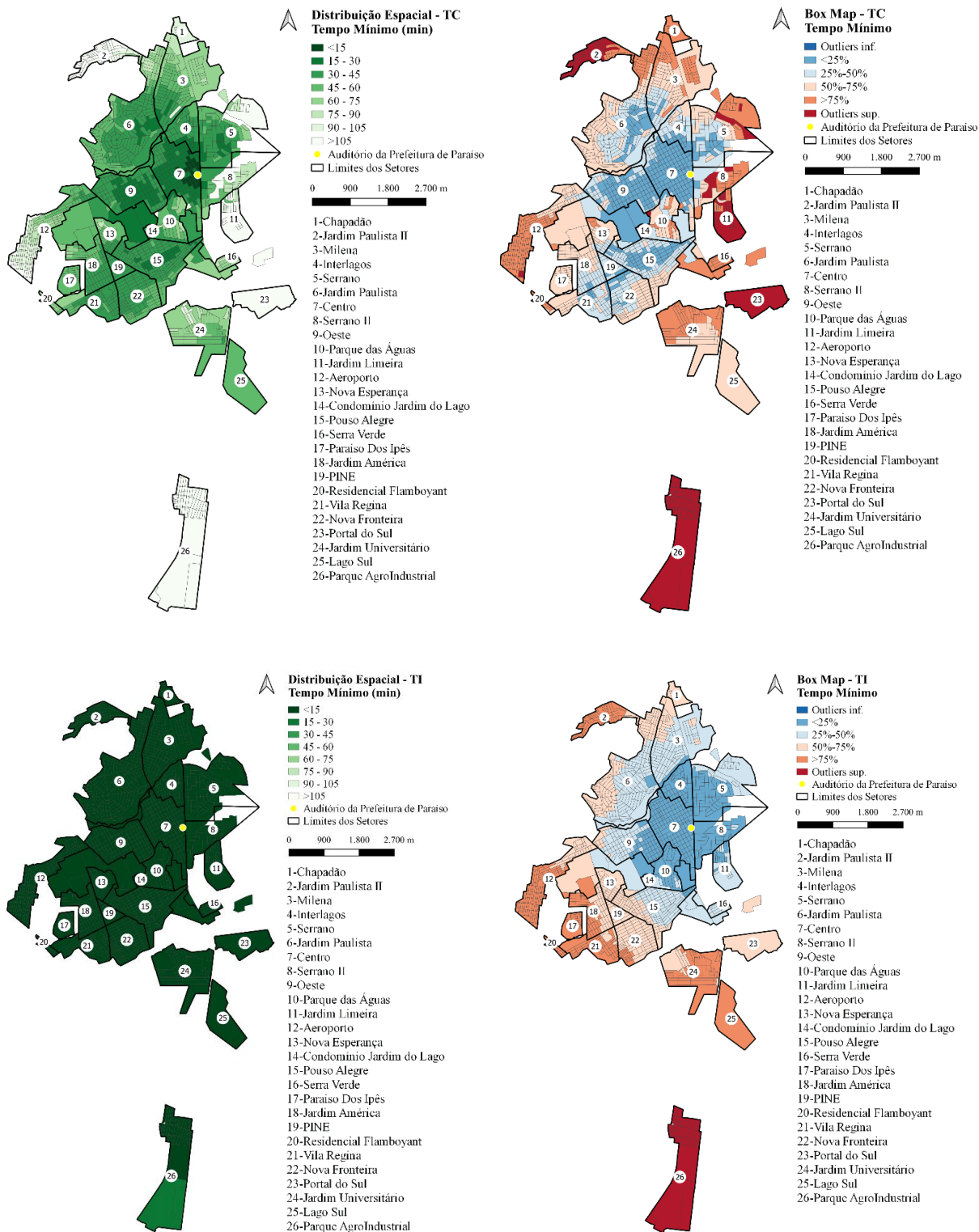
II, Aeroporto, Paraíso dos Ipês, Jardim América, Vila Regina, Residencial Flamboyant, Nova Fronteira, Jardim Universitário, Lago Sul e Parque Agroindustrial. No que diz respeito ao transporte coletivo, os maiores índices de acessibilidade foram encontrados nos setores Centro, Oeste e Pouso Alegre, e os menores índices de acessibilidade, considerados até *Outliers* Superiores, se localizavam nos setores Jardim Paulista II, Jardim Limeira, Portal do Sul e Parque Agroindustrial. Quando considerado o transporte individual, não houve problemas quanto a limitação do acesso, posto que seriam gastos menos de 30 minutos de deslocamento do ponto mais longe da cidade até o Auditório onde ocorreram as audiências. Isso se dá pelo pequeno porte da cidade.

Mapa 6: Distribuição espacial e *Box Map* do Indicador de tempo mínimo para pedestres durante as fases A e C da elaboração do PDPMP.



Fonte: elaborado pela autora.

Mapa 7: Distribuição espacial e *Box Map* do Indicador de tempo mínimo para transporte coletivo e transporte individual durante as fases A e C da elaboração do PDPMP.

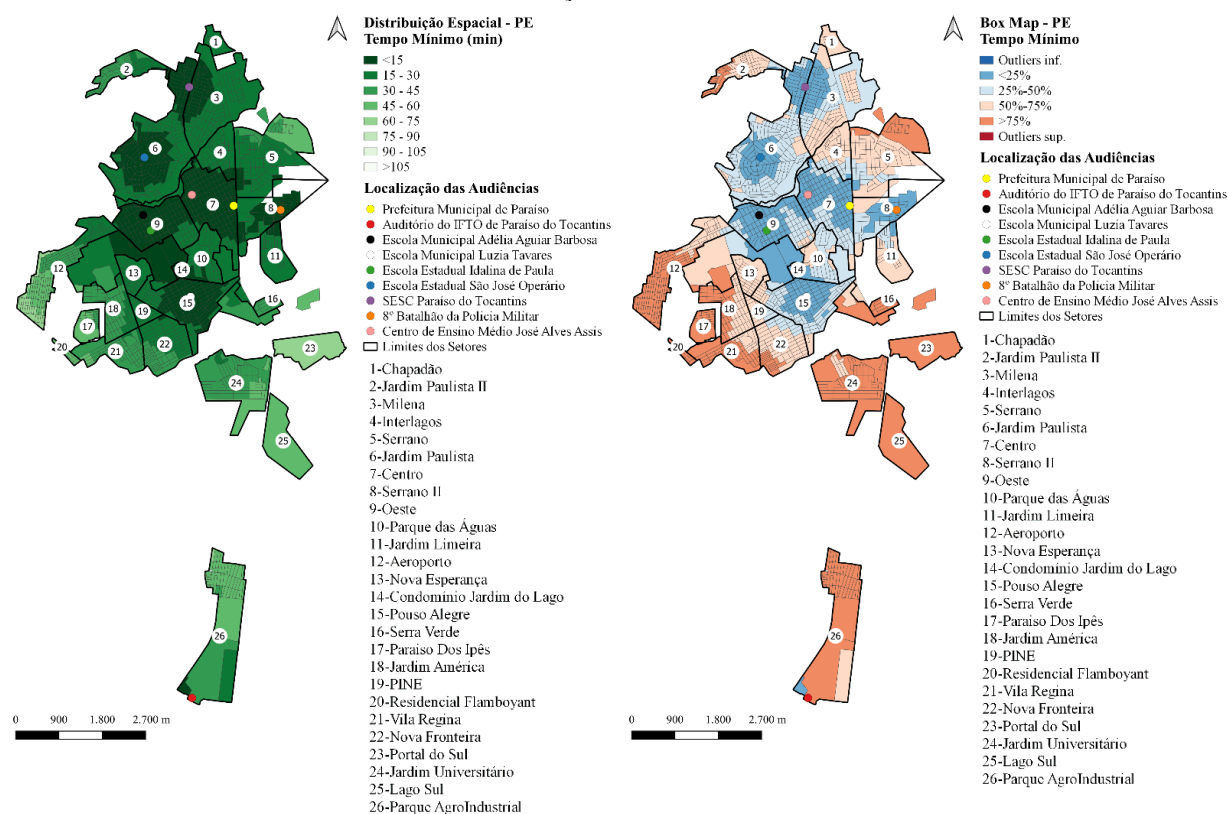


Fonte: elaborado pela autora.

Durante a fase B, com a distribuição de mais locais de audiência pela cidade, houve uma melhoria nas condições de acessibilidade para pedestres e usuários do transporte coletivo havendo uma considerável redução no tempo necessário de deslocamento para chegar até estes locais, como fica evidente nos mapas 8 e 9. Apesar disso, a região periférica sul, em especial o setor Parque Agroindustrial, persistiu sofrendo limitações quanto ao acesso aos locais de participação do ponto de vista destas duas modalidades de transporte. Enquanto que, do ponto de vista dos usuários do transporte individual, nesta fase o acesso foi ainda mais facilitado com o decréscimo do tempo de viagem para menos de 15 minutos a partir de qualquer ponto da cidade.

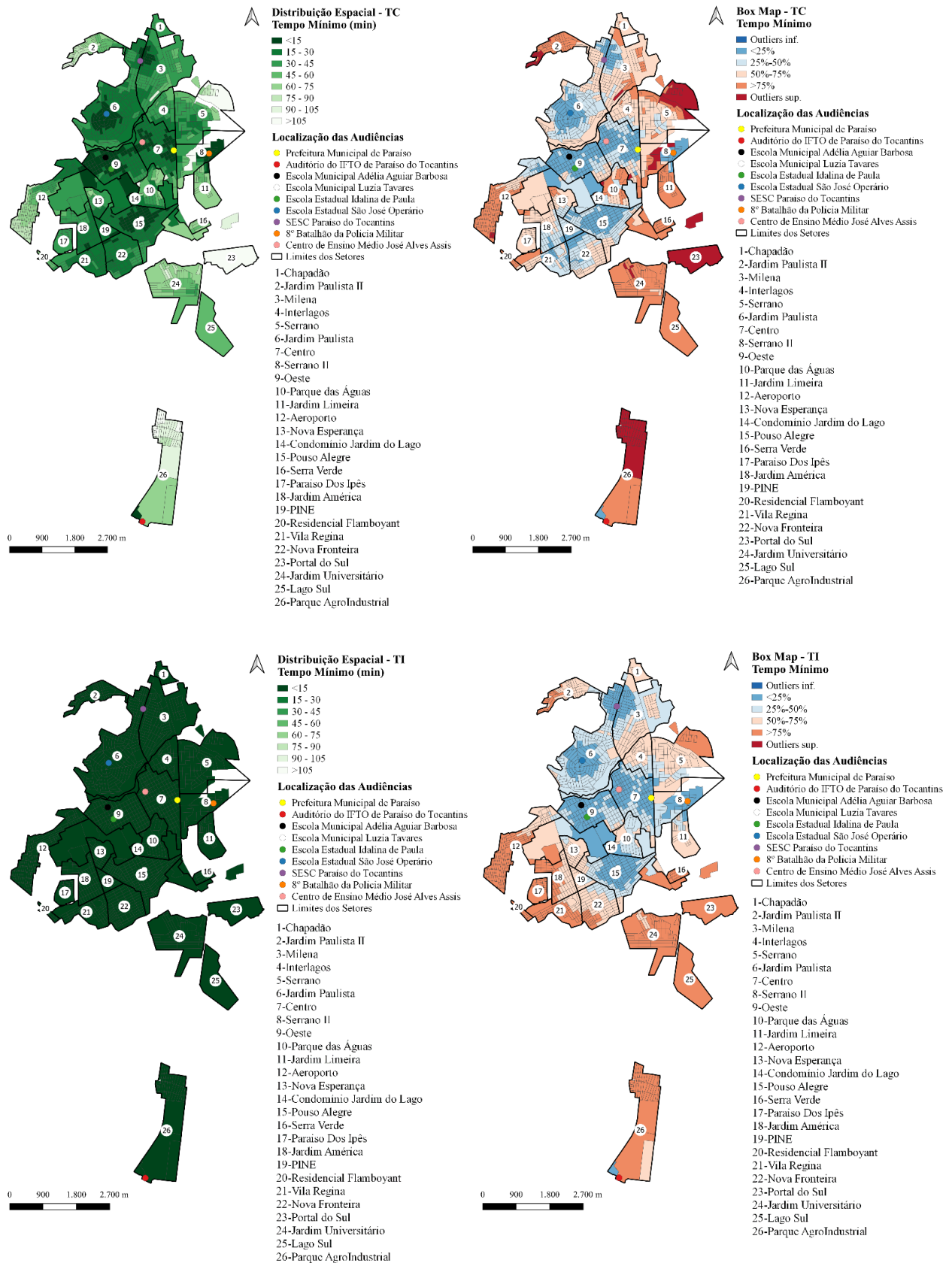
Cabe ainda ressaltar que o mecanismo de participação utilizado, as audiências, por ter como característica definidora a necessidade de ser presencial, pode ter seu nível de engajamento afetado pela distribuição desigual das oportunidades de acesso. Assim, à luz da problemática da distribuição inequânime, evidencia-se uma grande vantagem e facilidade de acesso por meio do transporte individual e restrições de acesso para pedestres e usuários do transporte coletivo, independente da fase do plano de trabalho da PDPMP.

Mapa 8: Distribuição espacial e *Box Map* do Indicador de tempo mínimo para pedestres durante a fase B da elaboração do PDPMP.



Fonte: elaborado pela autora.

Mapa 9: Distribuição espacial e *Box Map* do Indicador de tempo mínimo para transporte coletivo e transporte individual durante a fase B da elaboração do PDPMP.



Fonte: elaborado pela autora.

4.5 Caracterização Geral dos Participantes das Audiências do PDPMP

Sabendo-se dos níveis de participação e das possibilidades de acesso aos locais onde aconteceram as audiências, buscou-se compreender o perfil dos indivíduos que estiveram presentes nas ações de participação realizadas durante a elaboração do PDPMP, por meio da aplicação do questionário do Apêndice 1. Como resultado, foram obtidas respostas de 74 pessoas, tendo, algumas delas, participado de mais de uma audiência. Dessa forma, a descrição do número de respostas recebidas por audiência está sintetizada na Tabela 9.

Tabela 9: Síntese do número de respostas obtidas com a aplicação do questionário.

Audiência	Total de Participantes	Equipe Técnica	Número de Respostas	%
Fase B – Diagnóstico				
2 ^a	112	2	24	21,81%
3 ^a	29	10	6	31,58%
4 ^a	28	6	7	31,82%
5 ^a	58	7	4	7,84%
6 ^a	49	9	11	27,50%
7 ^a	26	9	3	17,64%
8 ^a	38	6	7	21,87%
9 ^a	65	9	7	12,5%
10 ^a	46	12	12	35,29%
Fase C – Instrumentação				
11 ^a	72	5	22	17,91%
12 ^a	47	10	12	32,43%

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre o perfil socioeconômico dos participantes das audiências da fase B, observou-se a predominância de pessoas do gênero feminino na faixa etária dos 20 a 39 anos (Tabela 10 e Tabela 11), com nível de escolaridade superior completo e rendimento médio mensal na faixa de 1 a 5 salários mínimos (Tabela 12 e Tabela 13). No que diz respeito aos meios de transporte mais utilizados, nota-se o carro como principal resposta tanto para o meio utilizado no dia a dia como para o usado para ir até a audiência (Tabela 14 e Tabela 15). Ademais, poucas pessoas relataram dificuldades para ir até as audiências, mas dentre as citadas estão o horário das audiências, falta de transporte até o local, vias com muitos buracos e falta de estacionamento (Tabela 16).

Tabela 10: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo gênero.

Gênero	Quant.	%
Feminino	35	55,55%
Masculino	27	42,85%
Fluido	1	1,60%

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 12: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo nível de escolaridade.

Grau de escolaridade	Quant.	%
Sem instrução/ Fundamental incompleto	1	1,60%
Fundamental completo/ Médio incompleto	3	4,76%
Médio completo/ Superior incompleto	25	39,68%
Superior completo	34	53,96%

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 14: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo principal meio de transporte utilizado no dia a dia.

Meio de Transporte Utilizado no Dia a Dia	Quant.	%
A pé	5	7,94%
Bicicleta	2	3,18%
Transporte Público	6	9,52%
Moto	20	31,74%
Carro	30	47,62%

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 16: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo as dificuldades encontradas para ir até a audiência.

Dificuldades para ir até a Audiência	Quant.	%
Nenhuma dificuldade	52	82,53%
O horário da audiência	5	7,94%
Falta de transporte até o local da audiência	4	6,35%
Outros	2	3,18%

Outros: via com buracos, falta de estacionamento.

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 11: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo faixa etária.

Faixa Etária	Quant.	%
15 a 19 anos	2	3,22%
20 a 29 anos	34	54,84%
30 a 39 anos	10	16,13%
40 a 49 anos	6	9,68%
50 a 59 anos	9	14,52%
60 a 69 anos	1	1,61%
70 anos ou mais	0	0

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 13: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo rendimento médio mensal.

Faixa de renda	Quant.	%
Sem rendimento	12	19,05%
Até 1 salário Mínimo	11	17,46%
De 1 a 3 salários mínimos	22	34,92%
De 3 a 5 salários mínimos	13	20,63%
De 5 a 10 salários mínimos	3	4,76%
Acima de 10 salários mínimos	2	3,18%

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 15: Respostas da população que participou das audiências da fase B do PDPMP segundo o meio de transporte utilizado para ir até a audiência.

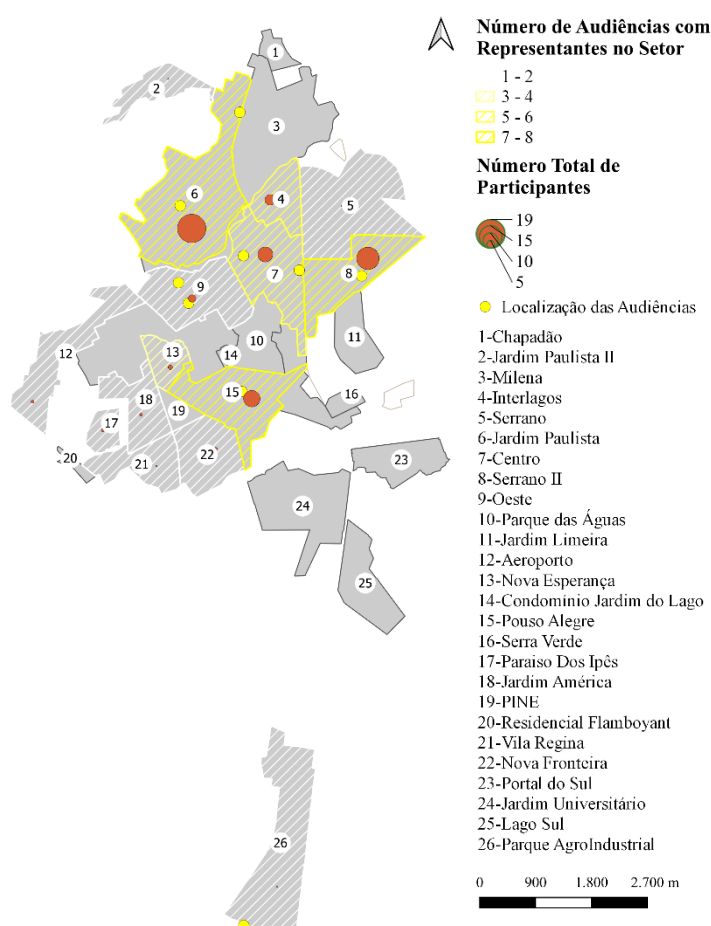
Meio de Transporte para Ir até a Audiência	Quant.	%
A pé	4	6,35%
Bicicleta	0	0
Transporte Público	17	26,98%
Moto	16	25,40%
Carro	26	41,27%

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto aos locais onde residiam os participantes das audiências ocorridas na fase B, pode se ver no Mapa 10 e na Tabela 17 a predominância de representantes dos setores Jardim Paulista, Interlagos, Centro, Serrano II e Pouso Alegre, com participações em mais de 5 das audiências, do setor Nova Esperança, com participação em 3 das audiências e dos setores Jardim Paulista II, Serrano, Oeste, Aeroporto, Jardim América, Paraíso dos Ipês, Vila Regina, Nova Fronteira e Parque Agroindustrial, com participações entre 1 e 2 das audiências. Além disso, também estiveram presentes moradores de outros municípios como Nova Rosalandia, Palmas e Oliveira de Fátima.

Em relação ao número de participantes presentes nas audiências e que responderam ao questionário aplicado, destacam-se os setores Jardim Paulista, Serrano II, Pouso Alegre e Centro, com maior quantitativo. Em contrapartida, alguns não tiveram nenhum representante, como é o caso dos setores Chapadão, Milena, Parque das Águas, Condomínio Jardim do Lago, Jardim Limeira, Serra Verde, Portal do Sul, Jardim Universitário e Lago Sul.

Mapa 10: Localização dos setores com representantes nas audiências da fase B do PDPMP.



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 17: Número de participantes de cada setor por audiências da Fase B do PDPMP.

SETORES	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a
Aeroporto	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Centro	2	-	2	-	-	-	2	1	3
Interlagos	1	1	1	1	1	-	-	2	-
Jardim América	1	-	-	-	-	-	-	1	-
Jardim Paulista	4	-	1	1	4	1	2	2	4
Jardim Paulista II	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova Esperança	-	1	-	-	-	-	-	1	1
Nova Fronteira	1	-	-	-	1	-	-	-	-
Oeste	3	-	-	2	-	-	-	-	-
Paraiso dos Ipês	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Parque Agroindustrial	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Pouso Alegre	3	1	2	1	1	1	-	2	-
Serrano	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Serrano II	1	2	2	1	4	1	3	1	-
Vila Regina	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Outra cidade	6	-	-	-	-	-	-	-	5

Fonte: Elaborado pela autora.

Na fase C, as respostas dos perfis dos participantes não foram muito diferentes daquelas expostas para a fase B, com exceção de que nesta etapa a maioria dos participantes foram do gênero masculino, a faixa etária predominante permanece sendo a de 20 a 39 anos, assim como o nível de escolaridade mantém-se o ensino superior completo e a renda mensal de 1 a 5 salários (Tabela 18, Tabela 19, Tabela 20 e Tabela 21). Quanto aos meios de transporte, o individual por carros segue sendo a opção mais utilizada (Tabela 22 e Tabela 23) e em relação às dificuldades para ir até a audiência, 4 pessoas apontaram o horário e 1 a falta de transporte, enquanto as demais não relataram nenhum empecilho (Tabela 24).

Tabela 18: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo gênero.

Gênero	Quant.	%
Feminino	13	46,43%
Masculino	14	50%
Fluido	1	3,57%

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 19: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo faixa etária.

Faixa Etária	Quant.	%
20 a 29 anos	9	32,14%
30 a 39 anos	12	42,86%
40 a 49 anos	4	14,29%
50 a 59 anos	2	7,14%
60 a 69 anos	1	3,57%

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 20: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo nível de escolaridade.

Grau de escolaridade	Quant.	%
Sem instrução/ Fundamental incompleto	0	0
Fundamental completo/ Médio incompleto	0	0
Médio completo/Superior incompleto	2	7,14%
Superior completo	26	92,86%

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 22: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo principal meio de transporte utilizado no dia a dia.

Meio de Transporte Utilizado no Dia a Dia	Quant.	%
A pé	1	3,57%
Bicicleta	0	0
Transporte Público	2	7,14%
Moto	3	10,71%
Carro	22	78,58%

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 24: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo as dificuldades encontradas para ir até a audiência.

Dificuldades para ir até a Audiência	Quant.	%
Nenhuma dificuldade	23	82,14%
O horário da audiência	4	14,29%
Falta de transporte até o local da audiência	1	3,57%

Fonte: Elaborado pela autora.

No tocante a localização dos setores representados pela população que participou das audiências na fase C do PDPMP destacam-se o Jardim Paulista, Centro, Oeste, Aeroporto, Nova Esperança, Nova Fronteira e Serrano II com representantes nas 2 audiências realizadas e os setores Interlagos e Serra Verde, com representantes em ao menos 1 das audiências, como pode se verificar no Mapa 11 e na Tabela 25. Nesta fase também estiveram presentes 7 moradores de Palmas e 3 moradores da área rural de Paraíso.

Tabela 21: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo rendimento médio mensal.

Faixa de renda	Quant.	%
Sem rendimento	1	3,57%
Até 1 salário mínimo	1	3,57%
De 1 a 3 salários mínimos	12	42,86%
De 3 a 5 salários mínimos	8	28,57%
De 5 a 10 salários mínimos	5	17,86%
Acima de 10 salários mínimos	1	3,57%

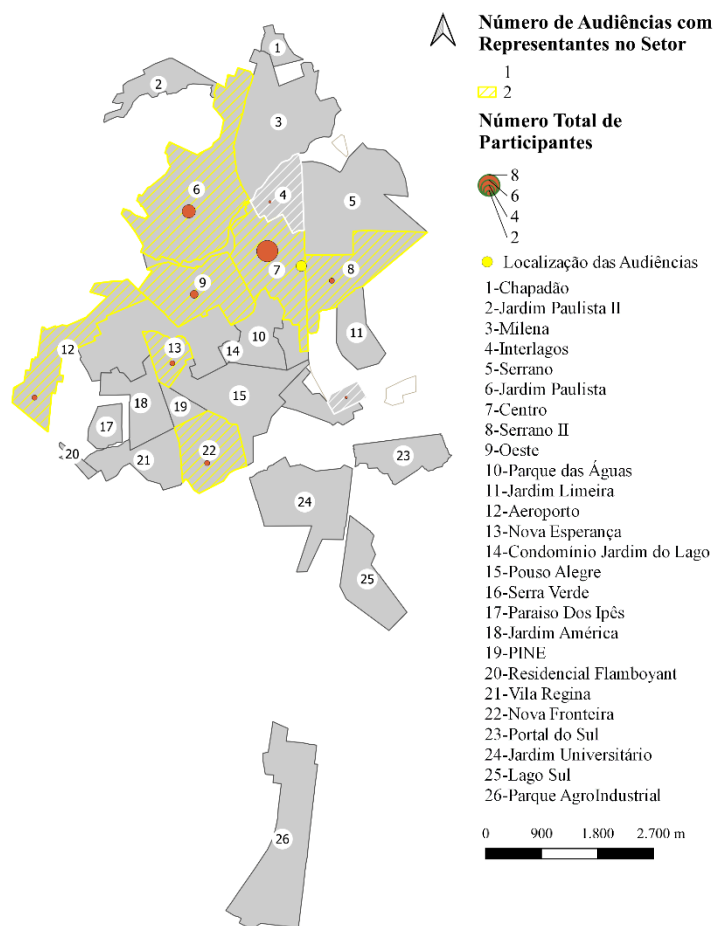
Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 23: Respostas da população que participou das audiências da fase C do PDPMP segundo o meio de transporte utilizado para ir até a audiência.

Meio de Transporte para Ir até a Audiência	Quant.	%
A pé	0	0
Bicicleta	0	0
Transporte Público	4	14,29%
Moto	5	17,86%
Carro	19	67,85%

Fonte: Elaborado pela autora.

Mapa 11: Localização dos setores representados pela população que participou das audiências da fase C do PDPMP.



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 25: Número de participantes de cada setor por audiências da Fase C do PDPMP.

SETORES	11 ^a	12 ^a
Aeroporto	1	1
Centro	5	3
Interlagos	-	1
Jardim Paulista	3	2
Nova Esperança	1	1
Nova Fronteira	1	1
Oeste	2	1
Serra Verde	1	-
Serrano II	1	1
Zona Rural	2	1
Outra cidade	7	-

Fonte: Elaborado pela autora.

5. ANÁLISES E DISCUSSÕES

Os resultados alcançados por meio das etapas metodológicas propostas possibilitam diferentes análises sob a perspectiva das relações espaciais entre as instâncias de participação, o acesso aos locais onde elas são realizadas e o perfil dos participantes.

5.1 Análise Descritiva

Primeiramente, coloca-se em pauta a falta de iniciativa da população para participar: como verificado na categorização dos níveis de participação das audiências, os mecanismos utilizados durante as ações de participação para a elaboração do PDPMP dispõem de espaços para negociações e alterações das políticas públicas em construção, além disso, as ações de divulgação empregadas no processo de mobilização foram satisfatórias e seguiram as recomendações indicadas, entretanto o número de participantes é mínimo quando comparado à quantidade de habitantes do município. Esta observação retoma às teorias apresentadas no Capítulo 2.1 Participação Popular, de autores como Touraine (1994), Vaz (2013), Avritzer (2002), Villaça (2005) e Gianella (2018) que relacionam a prática da participação às interações que os indivíduos estabelecem ao longo de suas vidas, à cultura de participar e as suas crenças em relação à sociedade. Neste sentido, a falta de crença por parte da população brasileira nos espaços participativos deflagrada nos últimos anos, junto ao desmonte das instituições participativas e a crise na democracia participativa corroboram para essa desmobilização da população.

Outra questão a ser analisada diz respeito aos recursos necessários para participação. Conforme Milbrath Goel (1965), Reis (2001), Cunha (2010), Matos (2010), Bueno (2010), Vaz (2013) e Santos *et al* (2016) as instituições participativas exigem diferentes recursos para que os indivíduos consigam ter um alto grau de engajamento e participação, em termos tanto de renda, como tempo, escolaridade e capacidade de negociação. Com isso, os autores sugerem que aqueles detentores destes recursos possuem maior potencial de participar. Em paralelo, se tem as características da população residente de Paraíso que, como visto no Capítulo 4.1, é composta predominantemente de uma população em idade ativa jovem, visto que a faixa de 20 a 49 anos atinge quase 50% do total apontado pelo IBGE em 2010, com um reduzido grau de escolaridade, uma vez que o percentual de habitantes sem escolarização ou com poucos anos de estudo registrado foi próximo dos 45% enquanto o percentual da população em idade escolar com nível superior completo atingiu menos de 8%, e um baixo rendimento médio mensal per capita considerando que quase 62% da população de Paraíso do Tocantins vivia com menos do que 1 salário-mínimo em 2010 (Tabelas 3, 4 e 5).

Sendo assim, de acordo com os teóricos supracitados, a maioria da população paraisense não possuiria os recursos necessários para uma participação mais assídua, podendo ser este um dos fatores que contribuíram para o baixo número de participantes nas audiências. Essa hipótese é evidenciada ao se verificar o perfil das pessoas que de fato estiveram presentes nas audiências das fases B e C do PDPMP e responderam ao questionário aplicado, como exposto no Capítulo 4.5, que são em sua maioria indivíduos com nível de escolaridade superior completo, representando 53,96% e 92,86% dos participantes das fases B e C, respectivamente, e rendimento médio mensal na faixa de 1 a 5 salários mínimos, correspondente à 55,5% e 71,43% das pessoas em cada fase.

Indo ao encontro das teorias, acabaram sendo os grupos com maiores níveis de escolaridade e renda àqueles a participar. Deste modo, revela-se que os participantes das audiências não representam o perfil da população do município, pelo contrário, acabam reforçando as dimensões da exclusão social definidas por Kenyon *et al.* (2003) e da política da desigualdade.

Cabe ainda ressaltar que o mecanismo de participação utilizado, as audiências, por ter como característica definidora a necessidade de ser presencial também tem seu nível de engajamento afetado pelo horário no qual são realizadas e pelas dinâmicas da população pois, como visto na Tabela 6 as Audiências 1, 10, 11 e 12 aconteceram em horário comercial, das 14h às 18h, durante a semana, enquanto as demais audiências ocorreram no período de 18h às 21h também durante a semana, assim, há menos probabilidade de que um grupo de pessoas empregadas que trabalhe durante o horário comercial padrão (8h às 18h) consiga participar. Essa limitação temporal também aparece para usuários de transporte público, em função dos horários de operação do sistema.

5.2 Análise de Dissimilaridade

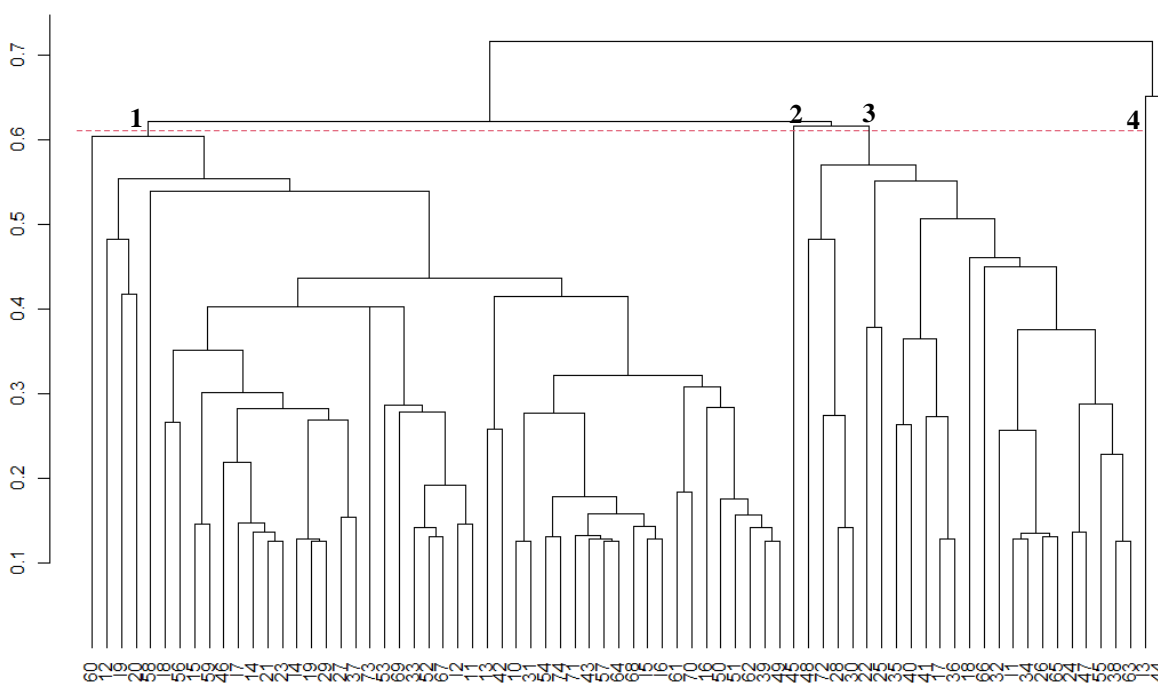
A fim de compreender melhor as características dos participantes das audiências respondentes do questionário aplicado, foi utilizada a técnica de análise de conglomerados (*cluster analysis*) para identificar as principais similaridades e diferenças entre as respostas dos indivíduos. Neste sentido foram consideradas as 74 respostas obtidas e 7 variáveis, sendo elas: (i) gênero, (ii) idade, (iii) renda, (iv) grau de escolaridade, (v) modo de transporte utilizado no dia a dia, (vi) modo de transporte utilizado para ir até a audiência e (vii) dificuldades encontradas para ir até a audiência das pessoas que participaram (apêndice 2).

De início empregou-se o algoritmo de Gower (1971) para a determinação das medidas de distâncias entre os indivíduos. Em seguida, o agrupamento hierárquico foi obtido por meio do método de ligação média entre grupos, e a determinação dos clusters se deu pelos métodos de Mojena e Tocher.

Como resultado do Método Mojena, foi estabelecido um ponto de corte na distância 0,6111158, demarcado pela linha tracejada vermelha no dendrograma da figura 9, indicando que o número ideal de *clusters* deveria ser igual a cinco. Sendo assim, formam-se os *cluster* 1 com quarenta e oito indivíduos, o *cluster* 3 com vinte e três indivíduos e os *clusters* 2, 4 e 5 com somente um indivíduo em cada.

Em relação as características dos agrupamentos criados, nota-se que o *cluster* 1 é composto, majoritariamente, por indivíduos com ensino superior completo, com rendimento médio mensal entre R\$1.100,00 a R\$5.500,00, que utilizam o transporte individual para suas atividades diárias e para ir até a audiência e que não possuíram nenhuma dificuldade para este deslocamento. O *cluster* 3 tem como principal semelhança entre os indivíduos o grau de escolaridade ‘ensino médio completo’. Enquanto os demais *clusters* são formados pelos indivíduos com maior número de disparidades entre os demais.

Figura 9: Dendrograma obtido pelo método UPGMA baseado no Algoritmo de Gower com indicação de corte Mojena.



Fonte: Elaborado pela autora.

Pelo Método de Tocher foi detectada a formação de 11 grupos distintos, como pode se observar na tabela 26, dentre eles o *clusters* 1 destaca-se pela maior quantidade de indivíduos,

cinquenta e um. Quanto às características de similaridade, no agrupamento 1 há maior número de indivíduos com renda entre R\$1.100,00 a R\$5.500,00, que utilizam o transporte individual para suas atividades diárias e para ir até a audiência e que não possuíram nenhuma dificuldade para este deslocamento, mesmas características do *cluster 1* do Método de Mojena. O *cluster 2* foi formado por indivíduos que utilizaram o transporte coletivo como meio para ir até a audiência. Enquanto os *clusters 3 e 4*, tem como similaridades o meio de transporte utilizado no dia a dia e o grau de escolaridade ‘ensino médio completo’, respectivamente. Já os *clusters 5 a 11* são formados por somente um único indivíduo.

Tabela 26: Agrupamento dos *clusters* de acordo com Método Tocher.

Clusters	Indivíduos
1	I10 I31 I43 I57 I64 I71 I68 I6 I5 I74 I54 I51 I39 I49 I62 I50 I61 I70 I19 I29 I4 I13 I38 I63 I55 I7 I21 I23 I14 I37 I27 I46 I59 I15 I67 I52 I11 I33 I2 I69 I53 I42 I73 I32 I24 I47 I8 I16 I56 I20 I35
2	I1 I34 I65 I26 I17 I36 I40 I41 I72 I30 I28
3	I22 I25 I48
4	I18 I66
5	I3
6	I9
7	I12
8	I44
9	I45
10	I58
11	I60

Fonte: Elaborado pela autora.

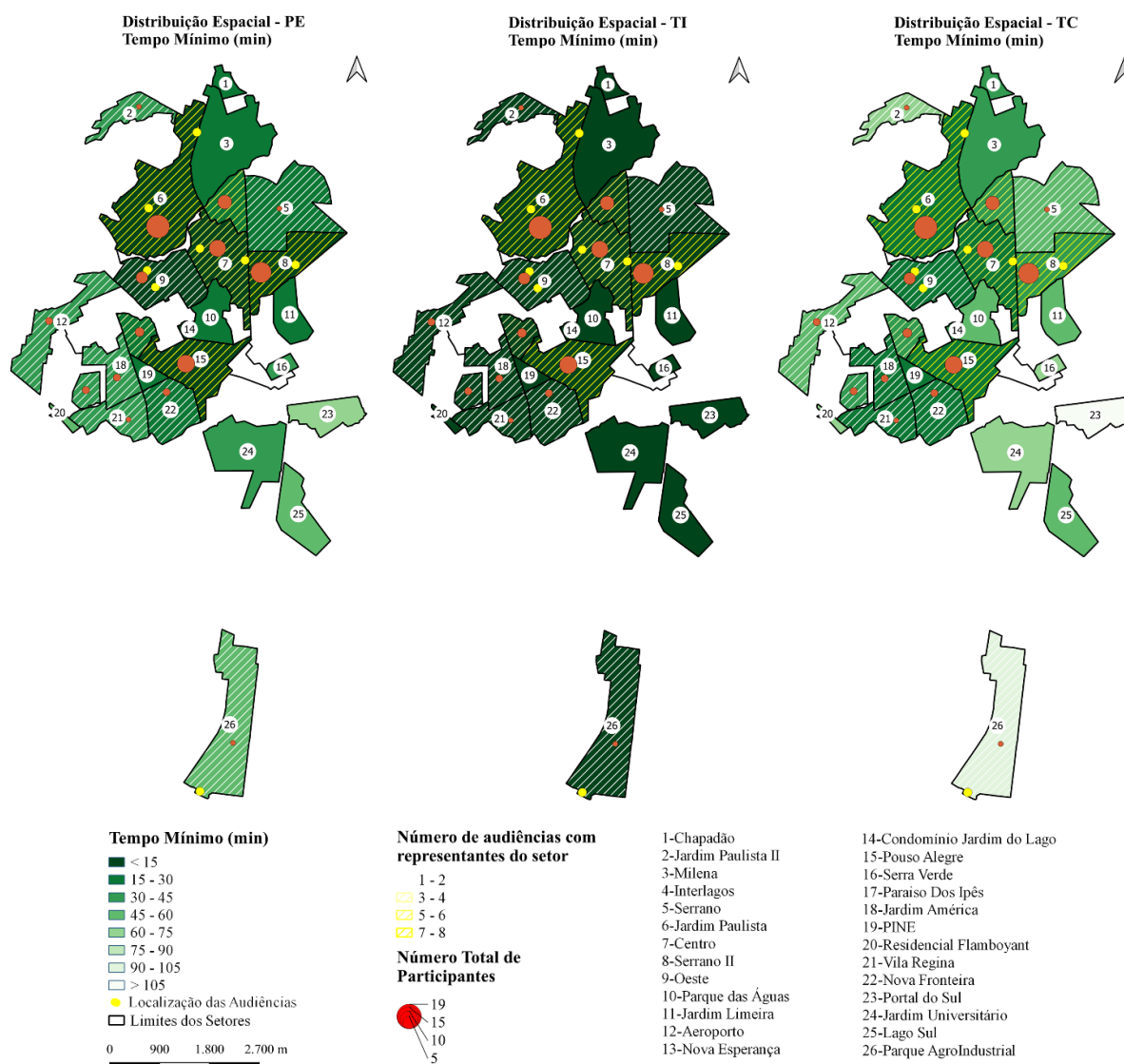
Nota-se que, por meio de ambos os métodos, foi possível encontrar dois agrupamentos que se apresentaram mais relevantes e tiveram um maior número de observações, delineando assim as similaridades entre os perfis dos participantes. Em contraponto, foram formados um grande número de *clusters* com pequenas quantidades de observações, que podem ser consideradas características atípicas e que diferenciam os indivíduos.

5.3 Análise das Relações entre Acessibilidade e o Número de Participantes nas Audiências de cada Fase

No que diz respeito à influência dos níveis de acessibilidade urbana aos equipamentos públicos considerados para as ações de participação realizadas durante a elaboração do PDPMP, foi feita a sobreposição dos mapas de distribuição espacial da média do indicador de tempo mínimo para cada setor com os mapas de localização dos setores com representantes nas audiências tanto da fase B quanto da fase C, como pode-se ver nos Mapa 12 e 13. Neste sentido, observa-se na fase B que os setores que tiveram maior número de audiências com representantes e o maior número total de participantes também possuíam os maiores níveis de acessibilidade

para todos os meios de transporte, sendo eles os setores Jardim Paulista, Centro, Oeste, Serrano II e Pouso Alegre. Nesta fase, como as audiências de leitura comunitária foram distribuídas em diferentes pontos do município, também foi observada a representação de setores mais periféricos, como é o caso dos setores Jardim Paulista II, Parque AgroIndustrial, Aeroporto, Paraíso dos Ipês e Vila Regina.

Mapa 12: Distribuição espacial do indicador de tempo mínimo para pedestres, transporte individual e transporte coletivo durante a fase B do PDPMP com a sobreposição dos setores com representantes nas audiências.

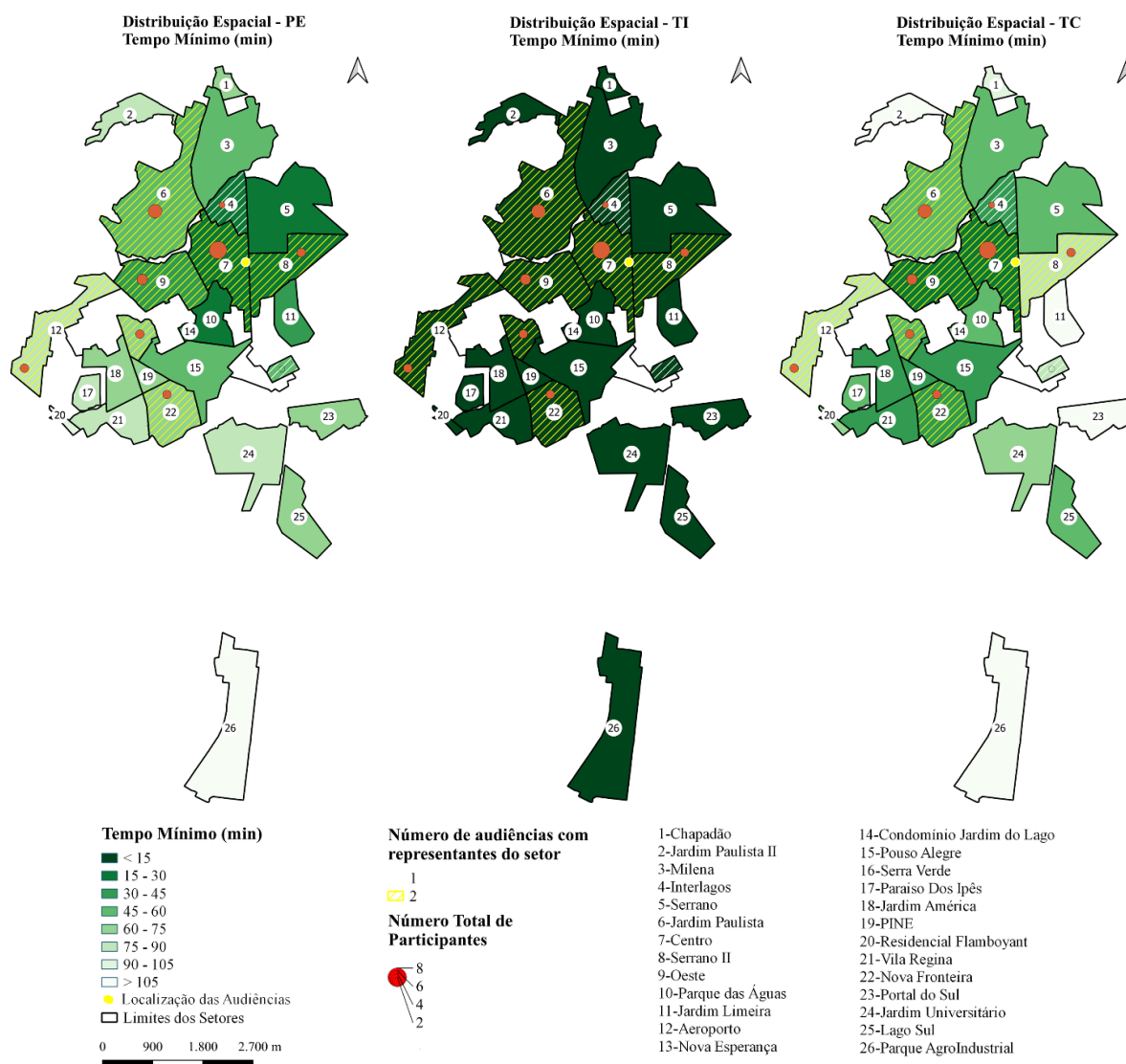


Fonte: Elaborado pela autora.

Na fase C, com um menor número de audiências e a concentração delas em um único local, nota-se a participação de representantes de menos setores do município. Os setores Jardim Paulista, Interlagos, Centro, Oeste e Serrano permanecem contando com um maior número de participantes e se destacando por altos níveis de acessibilidade. Entretanto também se observa

setores com bons níveis de acessibilidade, mas sem participantes presentes nas audiências, como é o caso dos setores Serrano e Parque das Águas.

Mapa 13: Distribuição espacial do indicador de tempo mínimo para pedestres, transporte individual e transporte coletivo durante a fase C do PDPMP com a sobreposição dos setores com representantes nas audiências.



Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dessa perspectiva, buscou-se verificar por meios estatísticos não-espaciais a existência ou não da relação entre o número total de participantes de cada setor e os seus níveis de acessibilidade para cada modo de transporte. Para isso considerou-se utilizar o Coeficiente de Correlação de Pearson, entretanto ao avaliar se as variáveis a serem utilizadas se encaixavam nos pressupostos necessários para o uso do coeficiente, ou seja, possuíam distribuição normal, homoscedasticidade, relação linear e a ausência de *outliers*, verificou-se que somente a variável do indicador de tempo mínimo para transporte coletivo possuía distribuição normal. Como as

demais variáveis não cumpriam os pressupostos, o cálculo do coeficiente de Pearson não pôde ser realizado. Assim, empregou-se uma análise exploratória alternativa para avaliar a correlação entre as variáveis.

Deste modo, utilizou-se o método dos Mínimos Quadrados Ordinários, a fim de estimar o possível grau de influência entre os fatores citados. Inicialmente foram feitas análises exploratórias das variáveis considerando apenas o número total de participantes nas audiências de cada fase do PDPMP e os níveis de acessibilidade para cada modo de transporte. Os resultados destas análises estão apresentados na tabela 27 e 28.

Tabela 27: Resultados das análises exploratórias das relações entre número de participantes e indicadores de tempo mínimo para cada meio de transporte na Fase B.

VARIÁVEIS	MODELOS		
	M01	M02	M03
constante	0,0002*** (8,25111)	0,0002*** (8,44375)	0,0022*** (5,67946)
PEb	0,0058*** (-0,176587)		
T1b		0,0050*** (-2,04779)	
TCb			0,0697* (-0,0532534)
R ²	0,276746	0,284604	0,130562

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 28: Resultados das análises exploratórias das relações entre número de participantes e indicadores de tempo mínimo para cada meio de transporte na Fase C.

VARIÁVEIS	MODELOS		
	M04	M05	M06
constante	0,0063*** (2,4375)	0,0064*** (2,44615)	0,0075*** (2,00421)
PEc	0,0616* (-0,0245991)		
T1c		0,0621* (-0,280250)	
TCc			0,0994* (-0,0144781)
R ²	0,137623	0,138086	0,109047

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota-se que os resultados apresentados nas análises exploratórias apontavam os indicadores de acessibilidade como variáveis estatisticamente significativas e inversamente proporcionais ao número de participantes presentes, ou seja, quanto menor o valor do indicador maior seria o número de participantes. Neste caso a relação inversa é coerente, por se tratar do

indicador de acessibilidade de tempo mínimo, assim, quanto menor o valor do indicador maior a acessibilidade do local e, portanto, maior o número de participantes. Apesar disso, para todos os casos estimados o R^2 apresentou um valor pequeno, indicando que os dados não se ajustavam bem ao modelo.

Posteriormente, buscou-se criar modelos de regressão que contivessem os indicadores de acessibilidade para todos os meios de transporte a fim de compreender como eles juntos se comportariam para explicar o número de participantes e se poderiam resultar em um modelo melhor ajustado. Os resultados estão apresentados na tabela 29.

Tabela 29: Resultados das regressões.

Variáveis Independentes	M07 ($PartB_i = \alpha_1 + \alpha_2 PEb_i + \alpha_3 TIb_i + \alpha_4 TCb_i + u_i$)		
	Coefficiente	Erro Padrão	P-Valor
Constante	9,49325	2,21012	0,0003***
PEb	1,61892	1,5403	0,3073
TIb	-20,5618	17,7565	0,2593
TCb	0,0008496	0,0349732	0,9808
$R^2 = 0,225537$	*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$		
Variáveis Independentes	M08 ($PartC_i = \alpha_1 + \alpha_2 PEC_i + \alpha_3 TIC_i + \alpha_4 TCC_i + u_i$)		
	Coefficiente	Erro Padrão	P-Valor
Constante	2,64093	0,985285	0,0137**
PEb	-0,0789135	0,901313	0,9310
TIb	0,690568	10,2724	0,9470
TCb	-0,00854809	0,00984120	0,3944
$R^2 = 0,054821$	*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$		

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se que nestas regressões, com exceção da constante, nenhuma das variáveis independentes foi significativa e o modelo não apresentou melhoras em relação ao ajustamento dos dados. Apesar disso, dentre os modelos testados foi possível observar que aqueles com maiores ajustes e significância foram M02 e M05 que relacionam o número de participantes com os níveis de acessibilidade para o transporte individual. Neste sentido, dentre as variáveis disponíveis pode-se inferir que a que mais explica o número de pessoas presentes nas audiências das fases B e C da elaboração do PDPMP é o indicador de tempo mínimo para transporte individual.

Cabe aqui uma ressalva tendo em vista que os dados utilizados como base para as estimativas dos modelos supracitados são da parcela dos participantes que responderam ao questionário aplicado e podem não refletir a sua totalidade. Por isso, é preciso avaliar com cautela os resultados das regressões, evitando-se conclusões definitivas a respeito do impacto dos níveis de acessibilidade à quantidade de participantes presentes nas audiências.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Colocou-se em pauta neste trabalho, a busca pela compreensão dos efeitos sociais da implementação dos tradicionais instrumentos participativos, predominantemente em formatos presenciais, e as limitações que as condições de acesso podem impor aos mesmos. Uma vez que, a conjuntura política atual evidencia a necessidade de se refletir sobre o desgaste do projeto de democracia participativa que vem se desdobrando ao longo dos últimos 10 anos, impelindo a repensar as formas institucionalizadas de participação e as mudanças necessárias para que estas se tornem mais inclusivas. Neste sentido, evidencia-se que a participação popular, com capacidade para influenciar política e administrativamente, depende não só da existência dos mecanismos e instituições participativas, mas também da oferta de condições para que o cidadão possa interagir e deliberar acerca das questões coletivas dentro do território citadino.

Deste modo, se estabeleceu como objetivo geral desta pesquisa compreender as relações entre a acessibilidade urbana aos equipamentos públicos considerados para as ações de participação realizadas durante a elaboração do PDPMP com as características dos participantes e do processo participativo. Para tanto, a metodologia utilizada teve uma abordagem mista com métodos quali e quantitativos e foi dividida em quatro etapas - (i) pesquisa bibliográfica e documental, (ii) coleta de dados, (iii) espacialização e tratamento dos dados e (iv) análise dos resultados - fundamentadas para permitir a caracterização dos níveis de participação e de acessibilidade obtidos durante as audiências realizadas no processo de elaboração do PDPMP, bem como a identificação do perfil dos participantes e das relações entre os fatores que contribuíram para que estas pessoas participassem.

Como resultado da primeira etapa metodológica, é exposto no capítulo 2 um aporte teórico-metodológico a respeito da participação popular e da acessibilidade urbana no âmbito do planejamento urbano. No que diz respeito à participação, foi possível apresentar os diferentes conceitos representados pelo termo e delimitar aquele utilizado como base para este estudo, a participação popular, bem como, definir a tipologia de classificação dos níveis de participação a partir das teorias de Arnstein (1969), expor o panorama da participação popular ao longo dos diferentes contextos históricos até a conjuntura atual e listar os principais mecanismos e instituições de participação existentes no Brasil. Além disso, pode-se abordar um pouco mais a fundo a criação, normativas e resoluções regulamentadoras do Plano Diretor Participativo, o instrumento básico da participação no planejamento urbano escolhido também como instrumento de estudo para esta pesquisa.

Quanto à acessibilidade urbana, foram apresentadas as principais definições do termo e sua origem, assim como as categorias da limitação do acesso, as dimensões da exclusão social definidas por Kenyon et al (2003), e os diferentes tipos de indicadores de acessibilidade existentes na literatura. No que diz respeito às contribuições desta etapa para a pesquisa, destaca-se a definição do indicador de tempo mínimo para a mensuração da acessibilidade urbana no contexto da elaboração do Plano Diretor Participativo.

Ademais, como visto ao longo do texto, para atingir o objetivo proposto, adotou-se como estudo de caso o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins e as ações de participação realizadas durante o mesmo. Para as análises relacionadas a este ponto utilizou-se como principal fonte de dados os documentos oficiais referentes as diferentes etapas do processo de elaboração do PDPMP disponibilizados pela prefeitura municipal, cabendo aqui inferir algumas limitações encontradas. Dentre elas, (i) a falta de disponibilização de informações, como ata e lista de presença sobre a primeira audiência realizada para divulgação do plano de trabalho e (ii) a falta de informações completas sobre todos os participantes nas listas de presença das demais audiências.

No que tange à coleta de dados para a pesquisa, também foram encontradas outras limitações. Primeiramente, por não ter sido possível obter a resposta de todos os participantes das audiências dos quais se tinham informações nas listas de presença através da aplicação do questionário, pois alguns dos participantes das audiências se negaram a responder e outros estavam com as informações constadas na lista de presença desatualizadas e por isso não foi possível fazer o contato com eles. Além disso, no referente à coleta de dados sobre a população geral de Paraíso do Tocantins, a principal fonte de pesquisa, o censo, encontra-se desatualizado devido ao adiamento do Censo 2020 ocasionado pela pandemia, assim, adotou-se como referência para as análises o Censo 2010. Mesmo com as dificuldades e limitações encontradas nesta etapa, foi possível seguir para a seguinte.

Como resultado da espacialização e tratamento dos dados, verificou-se que o processo de elaboração do PDPMP dispôs de espaços para negociações e alterações das políticas públicas em construção. Entretanto, observou-se que, do ponto de vista da participação individual, houve a representação de uma ínfima parcela dos moradores, correspondente a menos de 1% da população com participação ativa. Em contraponto, no que diz respeito à participação com representação coletiva, houve um aproveitamento melhor com a presença de representantes de 20 instituições diferentes. Dentre elas destaca-se a presença de diferentes secretarias e diretorias

ligadas à Prefeitura Municipal e a dualidade de interesses expressos por essa presença, tendo em vista que são elas as responsáveis por planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as ações estabelecidas no Plano Diretor, mas também possuem interesses políticos no processo.

Quanto aos níveis de acessibilidade aos equipamentos públicos considerados para as ações de participação realizadas durante a elaboração do PDPMP, constatou-se uma distribuição inequânime das oportunidades de acesso, uma vez que há uma grande vantagem e facilidade de acesso por meio do transporte individual e restrições de acesso para pedestres e usuários do transporte coletivo, independente da fase do plano de trabalho da PDPMP. Assim, o mecanismo de participação utilizado, as audiências, por ter como característica definidora a necessidade de ser presencial tem seu nível de engajamento afetado.

Em relação aos resultados da caracterização geral dos participantes das audiências, notou-se a predominância de pessoas do gênero feminino, na faixa etária dos 20 a 39 anos, com nível de escolaridade superior completo, rendimento médio mensal na faixa de 1 a 5 salários mínimos e que utilizam o transporte individual como principal meio de transporte no dia a dia e para ir até a audiência.

Por fim foram realizadas diferentes análises sob a perspectiva das relações entre as instâncias de participação, o acesso aos locais onde elas são realizadas e o perfil dos participantes. Como resultado, observou-se que os baixos números de participantes presentes nas audiências podem estar relacionados à falta dos recursos necessários para que os indivíduos consigam ter um alto grau de engajamento e participação, uma vez que a população residente de Paraíso do Tocantins é composta em quase 50% por pessoas em idade ativa jovem, com um reduzido grau de escolaridade, onde menos de 8% da população possui nível superior completo e com quase 62% da população com rendimento médio mensal per capita menor do que 1 salário mínimo. Deste modo, segundo autores como Milbrath Goel (1965), Reis (2001), Cunha (2010), Matos (2010), Bueno (2010), Vaz (2013) e Santos *et al* (2016), não dispõem dos recursos necessários para uma participação mais assídua.

Esta hipótese é reafirmada pelos resultados da análise de dissimilaridade, visto que ao identificar as principais similaridades entre as respostas dos indivíduos que participaram das audiências, obtém-se um agrupamento com 68,91% das respostas em que o perfil dos indivíduos é caracterizado por pessoas com renda entre R\$1.100,00 a R\$3.300,00, ensino superior completo e que utilizam o transporte individual como meio para suas atividades diárias. Ou seja, os participantes das audiências são aqueles que possuíam os recursos elencados pelos

teóricos como necessários para um maior engajamento na participação, mas não representam o perfil da população do município. Há desta maneira um reforço dos processos excludentes das comunidades minoritárias e de baixos rendimentos.

Neste sentido, ressalta-se ainda a questão dos horários de realização das audiências pois, como visto anteriormente as Audiências 1, 10, 11 e 12 aconteceram em horário comercial, das 14 às 18hrs, durante a semana e as demais audiências ocorreram no período de 18 às 21hrs também durante a semana havendo, assim, menos probabilidade de que um grupo de pessoas empregadas que trabalhe durante o horário comercial padrão consiga participar. Essa limitação temporal também aparece para usuários de transporte público, em função dos horários de operação do sistema.

Quanto as análises das relações entre a acessibilidade e o número de participantes presentes de cada setor nas audiências, reitera-se aqui a ressalva feita anteriormente sobre avaliar com cautela os resultados das regressões e se evitar conclusões definitivas a respeito do impacto dos níveis de acessibilidade à quantidade de participantes presentes nas audiências. Dito isto, pode-se observar dentre as variáveis disponíveis que aquela que mais explica o número de pessoas presentes nas audiências das fases B e C da elaboração do PDPMP é o indicador de tempo mínimo para transporte individual. Isto acontece tendo em vista o uso do transporte individual para o deslocamento até as audiências pela maioria dos participantes, como verificado nas análises de dissimilaridades, e os altos níveis de acessibilidade para este modal de qualquer setor do município.

Assim, como resposta à questão norteadora para esta pesquisa: ***qual a relação entre a acessibilidade urbana e o perfil da participação popular durante a construção de instrumentos de planejamento urbano?*** Pode-se inferir que os grupos que dispõem de mais recursos como tempo, renda e escolaridade possuem menos tipos de limitações de acesso, e portanto, estão mais propensos à participação. Neste sentido, observou-se que o perfil da participação popular está atrelado ao perfil dos indivíduos com maiores níveis de acessibilidade urbana. Especificamente no caso de Paraíso, o perfil com maior acessibilidade, que fazia o uso dos modos de transporte individuais, foi o que esteve presente e é representado pelo *clusters* 1 da análise de conglomerados realizada por meio do método de Mojena e de Toscher, cujas características principais são possuir ensino superior completo, rendimento médio mensal entre R\$1.100,00 a R\$5.500,00, utilizar meios de transporte individual para suas atividades diárias e para ir até a audiência e não possuir nenhuma dificuldade para este deslocamento.

Além disso, cabe aqui retomar aos outros questionamentos citados no início desta pesquisa: o que fazer hoje com os espaços de participação institucionalizada, ganhos com muitas lutas, para que não sejam apenas entregues aos que sempre dominaram as decisões públicas? Como propiciar maior acesso a esses espaços participativos? Deste ponto de vista, verificou-se que em Paraíso as audiências realizadas possibilitaram bons espaços de participação, discussões e negociações com a comunidade, mas ainda assim a representatividade se concentra nos grupos com mais recursos. Em especial nas audiências da fase C, que possuíam um maior caráter deliberativo, observou-se que 92,86% dos participantes presentes possuíam ensino superior completo e 71,43% possuíam rendimento médio mensal entre 1 a 5 salários mínimos, divergindo do perfil da maioria da população paraense, que possui baixos níveis de escolaridade e rendimento. Assim, é reforçada a necessidade de se repensar as formas de participação para incluir os sujeitos tradicionalmente excluídos nas discussões sobre o planejamento do município, promovendo uma distribuição equânime da cidade. Não cabendo a essa pesquisa trazer soluções definitivas para este problema e sim contribuir para a discussão na aposta de que, apesar de qualquer expectativa frustrada, o futuro da democracia participativa ainda esteja no aperfeiçoamento das instituições participativas existentes com formas mais amplas, criativas e abrangentes de incluir a população nas tomadas de decisões.

Ademais, a aplicação da metodologia ao caso do Plano Diretor Participativo Municipal de Paraíso do Tocantins permitiu a compreensão das relações entre a acessibilidade urbana aos equipamentos públicos considerados para as ações de participação realizadas durante o processo de elaboração do Plano com as características dos participantes e do processo participativo, alcançando os objetivos traçados no início desta pesquisa.

6.1 Recomendações para Trabalhos Futuros

Nesta dissertação, a categorização dos níveis de participação das audiências se deu por meio da leitura e análise dos documentos oficiais do processo de elaboração do PDPMP e da comparação entre as definições da tipologia criada por Arnstein. Em trabalhos futuros sugere-se que também seja considerada a percepção dos participantes em relação aos níveis de participação que tiveram.

Em relação à caracterização dos níveis de acessibilidade, sugere-se a experimentação de outros tipos de indicadores espaciais de acessibilidade assim como de indicadores não espaciais, que permitam um aprofundamento maior na identificação dos tipos e dimensões das limitações

de acesso vivenciadas durante a realização de ações de participação para a construção de instrumentos de planejamento.

E, por fim, sugere-se a expansão da área de estudo com a aplicação da metodologia para analisar as relações entre a acessibilidade urbana aos equipamentos públicos considerados para as ações de participação realizadas durante o processo de elaboração de Planos Diretores Participativos de outros municípios de porte maior, onde pode-se haver maior diferenciação entre os níveis de acessibilidade urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. C. A. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 794-820, 2016.

ALMEIDA, D. C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedades e Estado**, v. 32, n.3, p. 649-679, 2017.

ALVARENGA, M. M. **Crise, urbano e revolta: as Jornadas de Junho de 2013**. Dissertação apresentada ao PPG do Departamento de Geografia da UFMG. Belo Horizonte, 2016.

ALVES, V. V. V.; GABRIEL, K. Cidade, planejamento e gestão urbana: o estudo de impacto de vizinhança (EIV) e a participação popular. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 14, n. 46, p. 86-92, 2013.

ANSELIN, L. *Local Indicators of Spatial Association – LISA*. **Geographical Analysis**. v.27, n.2, p.93-115, 1995.

ANSELIN, L. *The Moran scatterplot as ESDA tool to assess local instability in spatial association*. In: Fisher, M.; Scholten, H. J.; Unwin, D. **Spatial Analytical Perspectives on GIS**. London: Taylor & Francis, 1996, p. 111-126.

ARNSTEIN, S. R. *A Ladder Of Citizen Participation*. **Journal of the American Institute of planners**, 1969. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>> Acesso em: out. 2020.

AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo/ Belo Horizonte, Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.

_____. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2012. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf>. Acesso em: set. 2020.

_____; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

_____. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, p. 109-122, 1995. Disponível em: < http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/28/rbcs28_09.pdf> . Acesso em: set. 2020.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

_____. **Sociedade civil e participação no Brasil democrático**. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010. Disponível em: < c >. Acesso em: set. 2020.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. Col. Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 8ª ed, 1994.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: set. 2020.

_____. **Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2 de abril de 2004.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Diário Oficial da União, 23 de maio de 2014.

_____. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União, 11 de abril de 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de agosto de 2020.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os art. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: set. 2020.

_____. **Política nacional de desenvolvimento urbano** – Cadernos MCidades nº 1 – SeMob, ministério das cidades, Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. DOU Seção 1, Edição nº 60, pag. 102 de 30/03/2005. 2005a. Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>>. Acesso em: dez, 2021.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005**. DOU de 14/07/2005, Seção 1, pag. 89, 2005b. Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>>. Acesso em: dez, 2021.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada nº 83 de 08 de dezembro de 2009**. Recomendar ao Ministério das Cidades que emita orientações com relação à revisão ou alteração de Planos Diretores. 2009. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-83-2009_110877.html>. Acesso em: dez, 2021.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121**, 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>>. Acesso em: set. 2020.

BRITANNICA, THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA. "Weimar Republic". *Encyclopedia Britannica*, 28 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.britannica.com/place/Weimar-Republic>>. Acesso em: dez. 2021.

BRITO, L. G. de. A relevância da participação social na formulação de políticas públicas. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 95-112, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19178/17698>>. Acesso em: jul. 2020.

BRODKIN, E. Z. *Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future*. **Public Administration Review**, v. 72, p. 940-9, 2012.

BUENO, N. S. **Raça e comportamento político em perspectiva comparada**: evidências de Belo Horizonte e da Cidade do Cabo. Dissertação (mestrado) em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

BUGS, G.; REIS, A. T. L. Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 2, p. 249-262, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v6n2/10.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.

CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-364, 2011.

CARVALHO, A. M. P. Radicalizar a Democracia: O desafio da reinvenção da política em tempos de ajuste. **Revista de Políticas Públicas**, UFMA, v. 8, n. 2, 2004.

CASIMIRO, L. M. S. M. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 4, n. 1, p. 7-21, 2017.

CHURCH, A., FROST, M. e SULLIVAN, K. 'Transport and social exclusion in London – **Transport policy**, v. 7, p. 195-205, 2000.

COOKE, B.; KOTHARI, U. *Participation, the new tyranny*. London: Zed Books, 2001.

CRUZ, C. D.; CARNEIRO, P. C. S. Modelos biométricos aplicados ao melhoramento genético Volume 2. Viçosa: UFV, 2003.

CUNHA, E. S. M. Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos. Dissertação (mestrado) em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

DAHL, R. **Democracia**. Lisboa: Temas e Debates, 2000.

DELLARI, D. A. **Que é participação política** Col. Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 4ª ed., 1985.

DIANI, M. "The concept of social movement". **The Sociological Review**, v.40, n.1, p.1-25, 1992.

DIAS, S. G. **Reflexões acerca da participação popular**. Revista Integração. Ano XIII, nº 48, p. 45-53, 2007.

FÁVERO, L. P. L.; BELFIORE, P. P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. Análise de Conglomerados. In: FÁVERO, L. P. L.; BELFIORE, P. P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FORESTER, J. Editorial. **Planning Theory & Practice**, v. 9, n. 3, p. 299-304, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/14649350802277035>>. Acesso em: dez. 2021.

FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, 2015.

GEURS, K. T.; VAN WEE, B. Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. **Journal of transport geography**, v. 12, p. 127-140, 2004.

GIANELLA, V. Perspectivas e desafios da participação em tempos de crise democrática. **Revista NAU Social**, v.09, n.16, p. 91 – 106, 2018.

GONDIM, L.M.P. Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013. Polis: **Revista Latinoamericana. Universidad de los Lagos**, v. 44, 2016.

GOHN., M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira Educação**, v. 16, n. 47, 2011.

GOWER, J. C. A general coefficient of similarity and some of its properties. **Biometrics**, v. 27, n. 4, p. 857-874, 1971.

HANSEN, W. G. How accessibility shapes land use. **Journal of the American Institute of planners**, v. 25, n. 2, p. 73-76, 1959.

HORELLI, L. A methodology of participatory planning. In: BECHTEL, R.; CHURCMAN, A. (Ed.). **Handbook of Environmental Psychology**. San Francisco: John Wiley, 2002.

HUFF, A. S. **Designing research for publication**. Thousand Oaks, CA, Sage, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **IBGE Cidades**, 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/paraiso-do-tocantins/panorama>>. Acesso em: jan. 2021.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

_____. **Região de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=sobre>>. Acesso em: jan. 2021.

INSTITUTO DE GESTÃO SOCIAL EUROPEU - IFGSE. **Glossário**. IFGSE, 2013. Disponível em: <http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273>. Acesso em: nov 2021.

JOSEPH, A. E., & PHILLIPS, D. R. **Accessibility and utilization—geographical perspectives on health care delivery**. New York: Happer & Row Publishers, 1984.

KENYON, S., RAFFERTY, J. e LYONS, G. Social exclusion and transport: a role for virtual accessibility in the alleviation of mobility related social exclusion? **Journal of Social Policy**, v. 32, n. 3, p. 317-38, 2003.

KOENIG, J. Indicators of urban accessibility: Theory and application. **Transportation**, v. 9, n. 2, p. 145-172, 1980.

KOWARICK, L. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LAVALLE, A. G. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, por Roberto Rocha C. PIRES, 372. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.

_____; SZWAKO, J. **Origens da política nacional de participação social: entrevista com Pedro Pontual**. *Novos Estudos*, n. 99, p. 91-104, 2014.

_____; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a05n84.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.

LEVITAS, R., PANTAZIS, C., FAHMY, E., GORDON, D., LLOYD, E., PATSIOS, D. **The multidimensional analysis of social exclusion**. Department of Sociology and School for Social Policy, Townsend Centre for the International Study of Poverty and Bristol Institute for Public Affairs. University of Bristol, Bristol, 2007.

LIBÂNIO, A. A. C. **Avaliação da Problemática da Acessibilidade e Mobilidade às Oportunidades de Trabalho Em Belo Horizonte**. 77f. Dissertação (Mestrado em Geotecnia e Transportes) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

LIMA, J. S. **Pólis e Politeia em Aristóteles: estudo sobre a ética da cidadania na Política**. 2010. 211 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280422>>. Acesso em: jul. 2020.

LIMA, L. S. **Espraiamento urbano por autosegregação e seus impactos na acessibilidade urbana de Fortaleza**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

LINDSEY, G., MARAJ, M., & KUAN, S. C. Access, equity, and urban greenways: An exploratory investigation. *The Professional Geographer*, v. 53, n. 5, p. 332–346, 2001.

LITMAN, T. **Evaluating transportation equity: guidance for incorporating distributional impacts in transportation planning**, 2002.

MACÁRIO, R. **Access as a social good and as an economic good: is there a need of paradigm shift?** Bellagio, Italy, 2012.

MACPHERSON, C.B. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial, 1991. Disponível em: < https://fadeweb.uncoma.edu.ar/academica/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/CB-Macpherson.pdf>. Acesso em: set. 2020.

MARICATO, E. **A reconquista da democracia brasileira passa pelas cidades**. [Entrevista concedida a] Luís Eduardo Gomes. Sul21, Entrevistas|z Areazero, out., 2019. Disponível em: < https://sul21.com.br/entrevistasz_areazero/2019/10/erminia-maricato-a-reconquista-da-democracia-brasileira-passa-pelas-cidades/>. Acesso em: dez. 2021.

_____. **É a questão urbana, estúpido!** In: MARICATO, E. et al (orgs.). **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p.19-26.

MATOS, M. Ideias modernas e comportamentos tradicionais: a persistência das desigualdades de gênero no Brasil, em **Desigualdades de gênero no Brasil: novas ideias e práticas antigas**. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

- MELUCCI, A. *Challenging codes*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1996;
- MENDES, V. L. P. S.; BARBOSA, A. M. G.; RODRIGUES, J. M. *Gestão dos Serviços Públicos e Participação Cidadã: Estudo com os Beneficiários do Programa Bolsa Família*. **RAC**, Curitiba, v. 13, p. 105-120, 2009.
- MENEZES, E. D. A. G. **Metodologia para avaliação estratégica da problemática da acessibilidade urbana sob o princípio da equidade**. 2015. 70 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.
- MIDDLEJ E SILVA, S. **Participation in public policy, Brazil**. In: Ali Farazmand (Eds.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, Cham, 2019.
- MILANI, C. R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, p. 551 – 579, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.
- MILLIGAN, G.W.; COOPER, M. C. An examination of procedures for determining the number of clusters in a data set. **Psychometrika** 50: 159-179, 1985.
- MITCHELL, D. Introduction: Public space and the city. **Urban Geography**, v. 17, n. 2, p. 127 – 131, 1996.
- MODESTO, P. **Participação popular na administração pública: Mecanismos de operacionalização**. fev. 2002. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.
- MOJENA, R. Hierarchical grouping methods and stopping rules: an evaluation. **The Computer Journal** 20: 359-363, 1977.
- MORAES, C. A. Projeto – **História de Paraíso do Tocantins** – Paraíso do Tocantins – TO, 2005.
- MORRIS, J., DUMBLE, P., & WIGAN, M. Accessibility indicators for transport planning. *Transportation Research Part A: General*, v. 13, n. 2, p. 91-109, 1979.
- MPOG. **Relatório participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação**. Projeto apoio Diálogos setoriais Europa Brasil, 2012.
- MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, suas transformações e suas perspectivas**. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1965.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**. S. Paulo: Cortez Editora, 2004.
- NORRIS, P. **“Political activism: new challenges, new opportunities”**, em BOIX, Carles & STOKES, Susan C. *Oxford handbook of comparative politics*. New York: *Oxford University Press*, 2007. Disponível em: <<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199566020.001.0001/oxfordhb-9780199566020-e-26>>. Acesso em: set. 2020.
- OEI – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS. **Carta Ibero-americana de Participação Cidadã na Gestão Pública**. Madri: OEI, 2009.

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. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17328/000712303.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: jul. 2020.

OLIVEIRA, L. A.; VELASQUES, A. B. A. A. O atual processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas/ TO: considerações sob a ótica do estatuto da cidade. In: BAZOLLI, J. A.; OLIVEIRA, M. C. A.; SOUSA, T. O. (orgs.). **O papel da extensão universitária como indutora da participação social**: Palmas participa. Palmas/ TO: EUFT, 2017.p. 79-109.

OLIVEIRA, V. R. O processo de participação social nos planos plurianuais do governo federal. In: SILVA, E. M.; SOARES, L. B. (orgs.). **Experiências de Participação Institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG/ FAFICH, 2013.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque: ONU, 1948.

PÃES DE PAULA, A. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, nº1, p. 36-49, 2005. Disponível em: < https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf>. Acesso em: set. 2020.

PALASSI, M. P.; MARTINS, G. F.; PAULA, A. P. P. Consciência política e participação cidadã de estudantes de administração: um estudo exploratório em uma universidade pública no Brasil. **REAd**, Porto Alegre, v. 85, n. 3, p. 435-461, 2016. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/read/v22n3/1413-2311-read-22-3-0435.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.

PARAÍSO DO TOCANTINS. **Plano Diretor Participativo Paraíso do Tocantins**: Anexo da Caracterização Caderno de Mapas. Paraíso, TO. 2018a.

_____. **Lei Complementar nº 058/2019, de 02 de julho de 2019**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o ‘Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano e Sustentável do Município de Paraíso do Tocantins’ e dá outras providências. Paraíso do Tocantins, TO, 2019. Disponível em: <https://www.paraíso.to.gov.br/fotos_downloads/894.pdf>. Acesso em: dez. 2021.

_____. **Plano Diretor Participativo Paraíso do Tocantins**: Leitura Comunitária - Diagnóstico urbano – rural. Paraíso, TO. 2018b.

_____. **Plano Diretor Participativo Paraíso do Tocantins**: Leitura Técnica - Caracterização Urbana e Rural de Paraíso do Tocantins. Paraíso, TO. 2018c.

_____. **Plano Diretor Participativo Paraíso do Tocantins**: Leitura Técnica - Diagnóstico urbano – rural. Paraíso, TO. 2018d.

_____. **Plano Diretor Participativo Paraíso do Tocantins**: Minuta de Lei aprovada em 02/10/2018. Paraíso, TO. 2018e.

_____. **Plano Diretor Participativo Paraíso do Tocantins**: Plano de Trabalho. Paraíso, TO. 2018f.

_____. **Plano Diretor Participativo Paraíso do Tocantins**: Relatório Final do Plano Diretor Participativo. Paraíso, TO. 2018g.

PATEMAN, C. *Participations and democratic theory*. Londres: *Cambridge University Press*, 1992. Disponível em: < https://is.muni.cz/el/fss/podzim2016/POL401/um/Pateman_Dahl.pdf> Acesso em: set. 2020.

PIRES, R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. IPEA. Texto para Discussão 1707, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012.

POZZOBON, R. M. **Participação e planejamento urbano: O processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - PROPUR, UFRGS, Porto Alegre, 297 f, 2008.

RENNO, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 71-82, 2003.

ROCHA, E. A. Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**, Anfip, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em: ago. 2020.

RODRIGUE, L. S. Instituições Participativas em Crise: Uma Análise da Democracia Brasileira Pós a Vigência do Decreto Nº 9.759/2019. In: Seminário Discente de Ciência Política I, 2020, Curitiba. **Anais**. Curitiba, 2020. Disponível em: < <https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3120/924>>. Acesso em: set. 2020.

ROMÃO, W. M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v.6, n.2, p. 35-58, 2015. Disponível em: < <https://pdfs.semanticscholar.org/5fae/bd136af1cf8868e21057459c474e0a5704fb.pdf>>. Acesso em: ago. 2020.

SANT’ANA, A. M. de. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Ed. Universitária de Direito, 2006.

SANTOS, B. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. S. (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; SILVA, R. H.; SANT’ANA, M.C. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, O. A., MONTANDON, D. T. (Orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ: 2011.

SANTOS, L. F.; SALGADO R. J. S. F.; SILVA E. A. Elementos para discussão sobre a participação social na teoria e na prática. **Revista de Estudos Sociais**, v. 18, n. 36, p. 66-87, 2016.

SCOTT, D.M., & HORNER, M.W. Examining the role of urban form in shaping people's accessibility to opportunities: an exploratory spatial data analysis. **Journal of Transport and Land Use**, v. 1, n. 2, p. 89-119, 2008.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, p. 24-26, 2012. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20C3%A0%20Cidade.pdf>>.

SOCIAL EXCLUSION UNIT. Making the connections: final report on transport and social exclusion. **Office of the Deputy Prime Minister**, London, 2003.

SOKAL, R. R.; ROHLF, F. J. The comparison of dendrograms by objective methods. **Taxon**, v. 11, n. 2, p. 33-40, 1962.

SOSSA, A.; OLIVOS, F.; BRANGE, A. Participación comunitaria, confianza y percepción de derechos en Latinoamérica y el Caribe: evidencia de 18 países. **Revista Nuestramérica**, v. 7, n. 14, p. 228-257, 2019.

SOUZA, C. H. L. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: < https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5718/1/2008_ClovisHenriqueLeitedeSouza.pdf>. Acesso em: set. 2020.

STRUECKER, D. R.; HOFFMANN, M. G. Participação social nos serviços públicos: caracterização do estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. **Revista de Gestão**, v. 24, p. 371-380, 2017.

TATAGIBA, L. F. 1984, 1982, 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Revista Política e Sociedade**, vol. 13, n. 28, 2014.

TEIXEIRA, M. L.; VIANNA, W.; CAVALCANTI, M. de L.; CABRAL, M. de Pina. Participação em saúde: do que estamos falando? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 21, p. 218-251, 2009. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/soc/n21/10.pdf>>. Acesso em: set. 2020.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C.; LIMA, P. **Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Texto para Discussão 1735, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012.

VALLA, V. V. **Sobre participação popular**: uma questão de perspectiva. In: Caderno Saúde Pública. Rio de Janeiro, n. 14, 1998. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v14s2/1322.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.

VAZ, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 63-106, 2013. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n10/03.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações Democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cadernos EBAPE**, v. 14, n. 3, p. 706-720, 2016.

VIEIRA, R.; PEREIRA, L. N.; ANJOS, F. A.; SCHROEDER, T. Participação popular no processo de planejamento urbano: a universidade como “decodificadora” de um sistema de muitos códigos. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 2, p. 115-130, 2013. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v5n2/a10v5n2.pdf>>. Acesso em: jul. 2020.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flavio.villaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: out. 2020.

_____. **Dilemas do Plano Diretor**. Revista Perspectiva, v. 9, n. 2, p. 237-247, 1995.

WACHS, M., & KUMAGAI, T. Physical accessibility as a social indicator. **Socio-Economic Planning Sciences**, v. 7, n. 5, p. 437-456, 1973.

WANG, F., & LUO, W. Measures of spatial accessibility to health care in a GIS environment: Synthesis and a case study in the Chicago region. **Environment and Planning B: Planning and Design**, n. 30, p. 865–884, 2003.

ZIELINSKI, D. Z.; PECCININ, L. E. O decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas. **Publica Direito**, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>>. Acesso em: set. 2020.

APÊNDICE

Apêndice 1 – Questionário

O Acesso à Participação Durante a Revisão do Plano Diretor Participativo de Paraíso do Tocantins

O Acesso à Participação Durante a Revisão do Plano Diretor Participativo de Paraíso do Tocantins

Você está sendo convidado(a) a responder este questionário desenvolvido como parte da pesquisa para a dissertação intitulada "O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACESSO À PARTICIPAÇÃO", a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins pela aluna Milena Luiza Ribeiro (milenaluiza@mail.uft.edu.br) como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional. Informamos que sua participação é fundamental para o êxito da pesquisa e o tempo estimado para resposta é inferior a cinco minutos.

*Obrigatório

1. E-mail *

2. Qual o seu nome? *

3. Qual o seu gênero? *

Marcar apenas uma oval.

Feminino

Masculino

Outro: _____

4. Qual a sua idade? *

5. Qual o setor em que você mora? *

Marcar apenas uma oval.

- Aeroporto
- Centro
- Chapadão
- Condomínio Jardim do Lago
- Interlagos
- Jardim América
- Jardim Limeira
- Jardim Paulista
- Jardim Paulista II
- Jardim Universitário
- Lago Sul
- Milena
- Nova Esperança
- Nova Fronteira
- Oeste
- Paraíso dos Ipês
- Parque Agroindustrial
- Parque das Águas
- Portal do Sul
- Pouso Alegre
- Residencial Flamboyant
- Serrano
- Serrano II
- Serra Verde
- Vila Regina
- Outro: _____

6. Qual a sua renda média mensal? *

Marcar apenas uma oval.

- Sem Rendimento
- Até 1 salário mínimo (Até R\$1.100,00)
- De 1 a 3 salários mínimos (R\$1.100,00 a R\$3.300,00)
- De 3 a 5 salários mínimos (R\$3.300,00 a R\$5.500,00)
- De 5 a 10 salários mínimos (R\$5.500,00 a R\$11.000,00)
- Acima de 10 salários mínimos (mais de R\$11.000,00)

7. Qual é o seu nível de escolaridade? *

Marcar apenas uma oval.

- Ensino Fundamental Incompleto
- Ensino Fundamental Completo e Ensino Médio Incompleto
- Ensino Médio Completo e Ensino Superior Incompleto
- Ensino Superior Completo
- Outro: _____

8. Qual o principal meio de transporte você utiliza no seu dia a dia? *

Marcar apenas uma oval.

- A pé
- Bicicleta
- Transporte público
- Moto
- Carro
- Outro: _____

9. Marque o(s) tipo(s) de transporte que você tem disponível para uso *

Marque todas que se aplicam.

- A pé
 Bicicleta
 Transporte público
 Moto
 Carro

Outro: _____

10. Qual meio de transporte você utilizou para ir até a audiência? *

Marcar apenas uma oval.

- A pé
 Bicicleta
 Transporte público
 Moto
 Carro
 Outro: _____

11. Encontrou alguma dificuldade para chegar até o local das audiências? *

Marcar apenas uma oval.

- Não encontrei nenhuma dificuldade
 O horário da audiência
 Falta de transporte até o local da audiência
 Outro: _____

O Acesso à Participação Durante a Revisão do Plano Diretor Participativo de Paraíso do Tocantins

12. Você tem acesso à internet? *

Marcar apenas uma oval.

- Somente banda larga fixa (wi-fi e internet em sua casa)
- Somente banda larga móvel (dados móveis do seu celular)
- Banda larga fixa e móvel (wi-fi e internet em casa e dados móveis do celular)
- Não tem acesso
- Outro: _____

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

Apêndice 2 – Dados base para análise de dissimilaridades

ID	GÊNERO	IDADE	RENDA	GRAU DE ESCOLARIDADE	TRANSPORTE UTILIZADO NO DIA A DIA	TRANSPORTE UTILIZADO PARA IR ÀS AUDIÊNCIAS	DIFICULDADES PARA IR ATÉ AS AUDIÊNCIAS
Id1	Feminino	20	1100	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id2	Masculino	54	1100 a 3300	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id3	Feminino	27	1100 a 3300	Superior Completo	Não Motorizado	Transporte publico	Horario
Id4	Masculino	34	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id5	Feminino	40	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id6	Feminino	39	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id7	Masculino	36	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id8	Masculino	39	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id9	Masculino	42	Sem Rendimento	Ensino Fundamental Incompleto	Transporte Individual	Transporte Individual	Horario
Id10	Feminino	25	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Horario
Id11	Masculino	46	1100 a 3300	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id12	Masculino	51	3300 a 5500	Superior Completo	Não Motorizado	Transporte Individual	Horario
Id13	Feminino	30	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id14	Masculino	25	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id15	Masculino	58	11000 ou mais	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id16	Feminino	50	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Horario
Id17	Feminino	21	Sem Rendimento	Medio Completo	Não Motorizado	Transporte publico	Nenhum
Id18	Feminino	28	1100	Medio Completo	Transporte Individual	Não Motorizado	Horario
Id19	Masculino	35	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id20	Masculino	26	5500 a 11000	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Horario
Id21	Masculino	29	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id22	Feminino	22	1100	Medio Completo	Transporte publico	Transporte Individual	Falta de transporte
Id23	Masculino	29	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id24	Feminino	23	Sem Rendimento	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id25	Feminino	21	Sem Rendimento	Medio Completo	Não Motorizado	Transporte Individual	Falta de transporte
Id26	Feminino	25	1100	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id27	Masculino	47	5500 a 11000	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id28	Masculino	33	Sem Rendimento	Medio Completo	Transporte publico	Transporte publico	Nenhum
Id29	Masculino	35	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id30	Masculino	27	Sem Rendimento	Medio Completo	Transporte publico	Transporte publico	Nenhum

Id31	Feminino	25	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Horario
Id32	Feminino	24	1100	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id33	Masculino	21	1100 a 3300	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id34	Feminino	21	1100	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id35	Feminino	21	Sem Rendimento	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id36	Feminino	22	Sem Rendimento	Medio Completo	Não Motorizado	Transporte publico	Nenhum
Id37	Masculino	36	5500 a 11000	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id38	Feminino	20	1100 a 3300	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id39	Feminino	36	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id40	Feminino	26	Sem Rendimento	Cursando ensino superior	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id41	Feminino	30	Sem Rendimento	Superior Completo	Não Motorizado	Transporte publico	Nenhum
Id42	Masculino	27	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id43	Feminino	25	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id44	Fluido	37	Sem Rendimento	Superior Completo	Transporte publico	Transporte publico	Falta de transporte
Id45	Feminino	35	1100	Ensino Fundamental Completo	Não Motorizado	Não Motorizado	Nenhum
Id46	Masculino	65	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id47	Feminino	19	Sem Rendimento	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id48	Masculino	18	1100	Medio Completo	Não Motorizado	Transporte Individual	Nenhum
Id49	Feminino	36	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id50	Feminino	54	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id51	Feminino	26	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id52	Masculino	26	1100 a 3300	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id53	Masculino	42	1100 a 3300	Ensino Fundamental Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id54	Feminino	51	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id55	Feminino	59	1100 a 3300	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id56	Masculino	45	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Não Motorizado	Nenhum
Id57	Feminino	24	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id58	Masculino	27	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Não Motorizado	Falta de transporte
Id59	Masculino	50	11000 ou mais	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id60	Feminino	52	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	De estacionar
Id61	Feminino	39	5500 a 11000	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id62	Feminino	42	3300 a 5500	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id63	Feminino	20	1100 a 3300	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum

Id64	Feminino	24	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id65	Feminino	23	1100	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte publico	Nenhum
Id66	Feminino	58	1100	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Muito buraco na rua
Id67	Masculino	28	1100 a 3300	Medio Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id68	Feminino	33	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id69	Masculino	27	1100 a 3300	Ensino Fundamental Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id70	Feminino	61	5500 a 11000	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id71	Feminino	27	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum
Id72	Masculino	21	1100	Medio Completo	Transporte publico	Transporte publico	Nenhum
Id73	Masculino	26	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte publico	Transporte Individual	Nenhum
Id74	Feminino	49	1100 a 3300	Superior Completo	Transporte Individual	Transporte Individual	Nenhum