



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PRPGP  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA -  
PROEAD  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -  
PNAP  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA (EAD)**

**ALEXANDRE ALVES DE LIMA**

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO  
ESTADO DA PARAÍBA: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA**

**LIVRAMENTO - PB  
2022**

ALEXANDRE ALVES DE LIMA

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO  
ESTADO DA PARAÍBA: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA**

Artigo apresentado a Coordenação do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Gestão Pública Municipal, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

**Orientador:** Prof. Ms. Igor Martins

**LIVRAMENTO - PB  
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L732p Lima, Alexandre Alves de.  
A participação social no planejamento e gestão urbana no Estado da Paraíba [manuscrito] : revisão sistemática da literatura / Alexandre Alves de Lima. - 2022.  
26 p.  
  
Digitado.  
Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância, 2022.  
"Orientação : Prof. Me. Igor Martins, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância."  
1. Participação social. 2. Planejamento urbano. 3. Revisão sistemática de literatura. I. Título  
  
21. ed. CDD 658

ALEXANDRE ALVES DE LIMA

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO  
ESTADO DA PARAÍBA: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Artigo apresentado à Coordenação do Curso Pós-Graduação *lato sensu* em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

Aprovada em: 15/12/2022.

**BANCA EXAMINADORA**

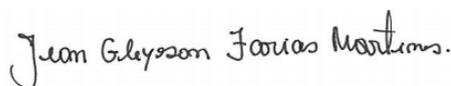


**Prof. Ms Igor Martins**  
Orientador (a) (UEPB)



---

**Prof. Ms Raul Renner Martins de Sá**  
Membro Titular (UEPB)



**Prof. Ms Jean Gleysson Farias Martins**  
Membro Titular (ESTACIO)

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de trabalhos por tipo e região do País (2001 -2021).....	23
Gráfico 2 – Quantidade de trabalhos por área e região do País. ....	24
Gráfico 3 – Quantidade de trabalhos por tipo e por ano. ....	25

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	13
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	20
3.1 <i>Caracterização da pesquisa</i> .....	20
3.2 <i>Caracterização da área de estudo</i> .....	21
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	23
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	26
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	27

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO ESTADO DA PARAÍBA: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA**

### **SOCIAL PARTICIPATION IN URBAN PLANNING AND MANAGEMENT IN PARAÍBA STATE: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW**

Alexandre Alves de Lima<sup>1</sup>  
Igor Martins(Orientador)<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

Logo, o objetivo geral deste trabalho foi de elaborar uma revisão sistemática sobre o tema da participação social no planejamento e gestão urbana no estado da Paraíba, com o intuito de compreender como ocorreu as experiências participativas em diferentes municípios do estado, mediante a obrigatoriedade estabelecida pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); identificar a estrutura participativa adotada, bem como as dificuldades, os avanços e as potencialidades dos processos participativos. Desta forma, esta pesquisa investigou o universo das discussões sobre o tema, como se propõe a revisão sistemática de literatura, onde é possibilitada uma maior compreensão da institucionalização da participação no planejamento e gestão urbana e seus desdobramentos, além da identificação de lacunas que indiquem novas hipóteses e novas investigações.

**Palavras-chave:** Participação Social. Planejamento. Revisão de Literatura.

#### **ABSTRACT**

Therefore, the general objective of this work will be to elaborate the state of the art on the theme of social participation in urban planning and management in the state of Paraíba, in order to understand how the participatory experiences occurred in different municipalities of the state, by means of the obligation established by Law 10.257/2001 (City Statute); to identify the participatory structure adopted, as well as the difficulties, advances and potentialities of the participatory processes. In this way, this research investigated the universe of discussions on the theme, as proposed by the systematic literature review, where a greater understanding of the institutionalization of participation in urban planning and management and its unfoldings is made possible, as well as the identification of gaps that indicate new hypotheses and new research.

**Keywords:** Social Participation. Planning. Literature Review.

---

<sup>1</sup> Graduado em Licenciatura em Geografia;

<sup>2</sup> Professor da UEPB;

## 1 INTRODUÇÃO

A relação entre poder público e sociedade civil vem se destacando ao longo do tempo e já é um dos aspectos fundamentais no trabalho de gerenciamento e organização das problemáticas urbanas, onde carecem cada vez mais serem compreendidas e trabalhadas, de forma a orientar para uma concepção de projetos de cidades sócio-sustentáveis, aproximando o cidadão das lacunas sociais e ampliando a sua atuação nas mudanças necessárias a serem realizadas no ambiente urbano (CARVALHO & JESUS, 2019).

Sendo assim, os projetos de cidades onde a gestão é descentralizada reconhecem a participação dos sujeitos sociais no planejamento e execução das políticas urbanas como um critério e também como uma estratégia de maximização de resultados. Devido ao fato de que os sujeitos sociais (moradores, pequenos e grandes empresários, organizações e lideranças locais, entre outros) experienciam cotidianamente as problemáticas da cidade e, portanto, compreendem a cidade de melhor que as bases técnicas que muitos planejadores adotam para gestão e planejamento dos espaços urbanos (CARVALHO & JESUS, 2019).

Pensando deste modo, a descentralização do poder de criação, articulação e execução das políticas urbanas contribuem para o fortalecimento da integração do poder público com os demais sujeitos que compõem a unidade social, estimula o pertencimento dos cidadãos com as dimensões espaciais da cidade, revigora a credibilidade das ações governamentais para o desenvolvimento urbano e provoca uma flexibilização da metodologia de gestão dos espaços públicos e demandas sociais, permitindo assim, que os sujeitos sociais exercitem sua cidadania no cenário urbano (CARVALHO & JESUS, 2019).

Criado em 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formado por diferentes grupos ligados à temática, alavancou o contexto da participação popular no processo Constituinte de 1988 (Júnior & Uzzo, 2010). A publicação da Constituição Federal de 88, com a inserção de um capítulo específico voltado à Política Urbana e sua regulamentação, Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), proporcionaram às cidades um conjunto inovador de instrumentos de planejamento e gestão do território, além de afirmar o ideário da participação direta da população nos processos decisórios (Júnior & Rolnik, 2001).

Segundo Goulart et al. (2017), expressivos dados quantitativos demandam análise qualitativa quanto aos respectivos processos decisórios, cuja efetividade se tornou assunto de pauta. Gaspar (2016) aponta que, anos após a redemocratização do país, é notável a existência de estudos e avaliações das mais variadas iniciativas participativas em processos de elaboração e implementação de políticas públicas em diferentes regiões do Brasil, envolvendo variadas áreas de conhecimento.

Logo, o objetivo geral deste trabalho foi de elaborar uma revisão sistemática de literatura sobre o tema da participação social no planejamento e gestão urbana no estado da Paraíba. Desta forma, foi possível compreender como ocorreu as experiências participativas em diferentes municípios do estado, mediante a obrigatoriedade estabelecida pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); identificar a estrutura participativa adotada, bem como as dificuldades, os avanços e as potencialidades dos processos participativos.

De acordo Kitchenham (2004) este tipo de pesquisa investiga o universo das discussões sobre o tema, como se propõe a revisão sistemática de literatura, onde é possibilitada uma maior compreensão da institucionalização da participação no planejamento e gestão urbana e seus desdobramentos, além da identificação de lacunas que indiquem novas hipóteses e novas investigações.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico tem como objetivo apresentar os aspectos conceituais relacionados ao planejamento urbano, à política urbana no Brasil e, mais especificamente da participação social nesses processos, trazendo uma discussão de autores que abordam esses conceitos utilizados.

Vários conceitos e diferentes abordagens podem trazer mais de um significado ou forma de entendimento, o que pode conduzir a percepções diferenciadas, em função do contexto a que estão inseridos. Desta forma, alguns termos e conceitos considerados importantes serão aqui debatidos e comentados, com a intenção de contribuir para um entendimento mais direcionado, dentro das situações as quais estão imersos.

Num primeiro momento o debate é sobre planejamento e tem, como referência, as reflexões apresentadas no livro “Planejamento Sim e Não” (FERREIRA, 1979) e contribuições de outros autores sobre o assunto, como Ferrari (1977) e Souza (2010). O que se pretende, num primeiro momento, é conceituar e analisar a estrutura fundamental do método de planejar, que, independente do tema ou objetivo, teria, essencialmente, uma mesma configuração, podendo, inclusive, ser utilizada como referência, na elaboração de um plano diretor.

Vários autores, em diversos momentos e contextos, têm procurado definir o que é planejamento. Segundo Ferrari (1977), no livro Curso de Planejamento Municipal Integrado: Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências. (FERRARI, 1977, p. 3, destaques do autor).

Neste sentido, trata-se de uma definição com uma abordagem ainda muito utilizada até hoje, em que o especialista pressupõe ser possível transferir esquemas advindos das ciências naturais para a análise de fenômenos sócio históricos, além de querer fazer previsões sobre o curso de processos complexos, como o são, em geral, os processos sociais (SOUZA, 2010).

Uma noção simples e comum de planejamento é de que seria o contrário da improvisação. “Uma ação improvisada é uma ação não planejada” (FERREIRA,

1979, p. 15). Ou seja, para realizar algo de forma planejada, faz-se necessário pensar antes de agir.

Outra maneira de definir planejamento seria como um processo de trabalho permanente, tendo por finalidade a organização sistemática dos meios necessários a serem utilizados, visando atingir determinadas metas que, no caso do planejamento urbano, seria contribuir para melhoria da qualidade de vida das cidades e dos cidadãos (FERRARI JÚNIOR, 2004).

Vários são os propósitos para a utilização do planejamento, segundo Ferreira (1979), independente de sua área de ação: (i) quando se tem objetivos determinados e pretende-se alcançá-los, procurando-se prever as ações e efeitos; (ii) quando há um “objetivo comum” e diferentes grupos de pessoas ou organizações participam da ação, todos comprometidos ou interessados na sua realização; (iii) quando não se dispõe de muitos meios para atingir um objetivo; ou, ainda, (iv) quando se tem mais objetivos do que meios para alcançá-los.

Visto as intenções mencionadas, vale a pena questionar como é possível criar-se e alcançar objetivos comuns, onde diferentes grupos de pessoas, com interesses econômicos e sociais diversos, dentro de uma realidade na qual prevalecem as decisões de grupos políticos dominantes, como é o caso dos espaços urbanos.

O processo de planejar pode ser visto, então, como “preparar e organizar bem a ação, somando a acompanhá-la para confirmar ou corrigir o decidido, e somado ainda a revisá-la e a continuar a preparação feita, depois da ação terminada”. Para tanto, torna-se importante o conhecimento da realidade na qual se quer intervir para que haja, de fato, mudanças. “O difícil não é saber planejar. É conhecer o que se planeja” (FERREIRA, 1979, p. 58).

Um dos desafios que se apresenta ao se desenvolver a tarefa de planejar é imaginar o futuro, tendo-se como referência uma reflexão anterior sobre os possíveis desdobramentos de uma situação atual, o que aumenta de complexidade quando o objeto de estudo refere-se à área histórica ou social. Para Souza (2010, p. 46), planejar significa “tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de tirar partido de melhores benefícios”.

De acordo com Ferreira (1979, p. 21), ainda quanto ao método, quando

alguém se põe a planejar, a pensar sobre a ação, não se pode perder de vista a própria ação, pois “planejar não é agir”. No entanto, quanto mais gente estiver implicada no desenvolvimento da ação, quanto mais complexas forem as ações, ou, quanto mais ações tiverem que ser compatibilizadas, acontece uma divisão de trabalho entre os que planejam (ou pensam) e os que executam. Isso pode impedir os que agem de pensar no que faz, ao mesmo tempo desvinculando os que pensam do resultado da ação, o que amplia bastante a possibilidade de se perceberem erros quando já se é tarde demais para tomadas de decisão a respeito.

Nessa perspectiva, uns se especializam em planejar (em pensar a ação), os planejadores, e outros se aperfeiçoam em “agir”, os responsáveis pela execução. E, com essa desvinculação “entre o agir e o pensar”, planejar transforma-se em “meio de vida”, uma atividade em si, pouco importando a ação propriamente dita. Os planejadores:

[...] se especializam na agradável e leve tarefa de pensar, enquanto outros se especializaram no duro afã de produzir todas essas coisas materiais de que se necessita para sobreviver [...] E se são do time dos bons empilhadores, eles percebem que dá para sobreviver galhardamente assim, quanto mais galhardamente quanto mais bonitos os planos, maior o empilhe. No fundo para eles pouco importa a ação propriamente dita. Aliás, a condição fundamental para virar empilhador é não se acreditar na ação que se planeja. Eles se transformam em fazedores de planos. O que se torna necessário é produzir idéias cada vez mais sedutoras [...] os que mandam estão sempre precisando dos serviços de gente assim para empulhar o povo em geral. E pagarão para isso tanto maiores ordenados quanto maior a eficiência exigida (FERREIRA, 1979, p. 23).

No campo do planejamento urbano, essa maneira de pensar a ação foi praticada no século passado, em várias cidades brasileiras, com a elaboração de planos diretores por técnicos e empresas especializadas. Para ilustrar, o Plano Agache, encomendado para a cidade do Rio de Janeiro, foi elaborado pelo urbanista francês Donat-Alfred Agache e equipe, e o documento final escrito em língua francesa foi concluído em 1930, mas não chegou a ser publicado. Nesse Plano aparece, pela primeira vez, a palavra “plan directeur” que dá origem ao termo “plano diretor”, conforme relata Villaça (2005) no seu texto “As Ilusões do Plano Diretor”.

Já o Plano Diretor para o então Estado da Guanabara, chamado de Plano Policromático ou Plano Doxiádis, foi elaborado em 1965, por técnicos no escritório do urbanista Constantino Doxiádis, em Atenas. A versão final foi entregue impressa

em inglês, 15 dias antes do término do mandato do governador Carlos Lacerda que o tinha encomendado, portanto, sem chance de ser utilizado. (VILLAÇA, 1999). Décadas depois, algumas proposições desse Plano, orientaram a implementação de ações urbanas no Rio de Janeiro, como foi o caso da construção da Linha Vermelha e da Linha Amarela.

As cidades brasileiras tiveram uma taxa de urbanização bastante significativa nas últimas décadas. Na década de 1940, apenas 31% da população morava nas cidades, que eram vistas como um “lado moderno” de um país agrário e atrasado. Esse processo de urbanização veio acompanhado de uma modernização no modo de vida, no ambiente construído, nas condições de uso e ocupação de bens e serviços, usufruídos apenas por determinados grupos sociais.

Neste início do século XXI, 82% da população brasileira vive nos espaços urbanos, onde se verifica, também, entre outros aspectos, aumento de violência, enchentes, poluição do ar, poluição das águas, favelas, desmoronamentos, atingindo parcelas significativas da população (MARICATO, 2003).

De acordo ainda com Maricato (2003), a população pobre nas cidades, sem opção de moradia, termina por se instalar nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, em áreas de proteção ambiental e em áreas públicas como encostas de morro, áreas de mangue, margem de córregos, entre outras. Ou seja, a invasão de terras passa a ser não mais exceção, e sim regra, gerando favelas e loteamentos clandestinos ou ilegais. Nas maiores cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, cerca de 20% da população mora em favelas. Em Recife, esse número chega a 40%, o que demonstra a grande ilegalidade na ocupação urbana no país. A ocupação ilegal, que resulta na produção da cidade informal, está essencialmente vinculada tanto a ausência de uma política pública que permita ampliar o mercado legal privado, relativo a lotes e habitações, quanto as profundas desigualdades sociais presentes em nossas cidades. Ou seja, a reprodução de favelas e loteamentos ilegais continuará enquanto o governo e o mercado privado não apresentarem propostas exequíveis, tratando-se, portanto, de uma questão não só de política urbana, de regulação do financiamento imobiliário, mas, fundamentalmente, de uma política socioeconômica que possibilite aos segmentos sociais mais pobres uma melhoria das condições de emprego e renda e acesso aos bens e serviços urbanos.

Alguns pesquisadores e profissionais, vinculados ao modelo tecnocrático, acreditam que os problemas urbanos brasileiros são resultados do não cumprimento de planos ou da ausência de planejamento. No entanto, [...] decorrem de um planejamento que tem propiciado os meios técnicos e jurídicos para a produção, no espaço da cidade, da segregação social, da negação, à grande maioria da população, do acesso aos bens, serviços e aparelhos urbanos (PINTO, [S.d.], p. 5).

Diante desse quadro de caos urbano, de uma forma de planejamento que resulta em benefícios para poucos, gerando segregação espacial e social a uma grande parcela da população, um movimento por reforma urbana ganhou força no país e reuniu intelectuais, movimentos sociais, sindicalistas, organizações não-governamentais, para discutir e formular propostas que pudessem contribuir para a redução das desigualdades sociais e resolução dos problemas urbanos.

A gestão democrática no planejamento urbano, de acordo com o Estatuto da Cidade (2001), deve acontecer por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, conforme citado no seu artigo 2º, inciso II (BRASIL, 2001). Prevê também a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano (art. 43, inciso II) e a formação de órgãos colegiados de política urbana (art. 43, inciso I) ou conselho da cidade (BRASIL, 2004), nas várias esferas de governo.

No caso específico dos planos diretores, na sua elaboração, na gestão e acompanhamento de sua implementação, o executivo e o legislativo municipal deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates com a sociedade civil, dar publicidade e acesso, a qualquer interessado, aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001), sob pena de improbidade administrativa (art. 51, inciso VI).

Os planos diretores devem ser, portanto, resultado de discussões e pactuações públicas, entre setor público e sociedade civil, e sua implementação monitorada, através de um sistema de acompanhamento e controle social. “Agora a participação popular não é apenas um ‘favor’ de governos progressistas, mas passa a ser um direito adquirido”. (BRAGA; SILVA, 2008, p. 29).

Entretanto, convém ressaltar que, de meados de 1990 em diante, a conjuntura pode ser percebida como de consolidação de um “tecnocratismo de

esquerda”, ou seja, em detrimento do diálogo com os movimentos sociais e a priorização do controle social no processo de planejamento e gestão urbanos, se passou a dar importância às leis formais e aos planos, e a atribuir aos instrumentos urbanos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social. Nesse período, e de forma concomitante, o “empresarialismo urbano”<sup>10</sup>, setor de grande influência em atuação no espaço urbano, disputa com o ideário da reforma urbana, a hegemonia ideológica (SOUZA, 2008).

Dessa forma, apesar dos avanços na legislação, o seu desdobramento ainda fica a desejar, na perspectiva da democratização e da participação dos diversos segmentos sociais na formulação e execução do instrumento básico da política urbana: o plano diretor.

De acordo com Maricato (2006) o Estatuto da Cidade (2001) redefiniu também as competências da União, reforçando a necessidade da criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas. Após diversas tentativas, uma proposta para o Ministério das Cidades começou a ser elaborada pelo Instituto Cidadania, através de lideranças sociais e especialistas, divulgada em 2000. A criação do Ministério das Cidades está, portanto, ligada, também, ao movimento social que desde a década de 1970 esteve empenhado pela reforma urbana .

O Estatuto da Cidade consolidou o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana dos municípios (Silva, 2014) e tornou obrigatória a democratização de sua elaboração, revisão e implementação materializada “em diversas expressões e dispositivos, tais como formatos participativos de formulação de Planos Diretores, audiências públicas, conselhos gestores, plebiscitos, etc.” (Goulart, Terci & Otero, 2017, p. 96).

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Conselho das Cidades em 2004, diversas ações foram desenvolvidas para orientar os processos participativos de elaboração ou revisão de planos diretores (Perioto, 2016). Através de publicações como o “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadão” (Brasil, 2005b) e a Resolução no 25/2005 do Conselho das Cidades, o Ministério das Cidades propôs metodologia participativa para as etapas de elaboração ou revisão de Planos Diretores, que aplicada em conjunto com os instrumentos do Estatuto da Cidade conduziria a formatação de processos participativos coerentes com a diversidade e realidade dos territórios; além da

capacitação dos atores sociais, o compartilhamento da coordenação, a transparência e a publicidade das discussões (Perioto, 2016).

O Plano Diretor, então denominado “Participativo”, foi objeto da campanha nacional do Ministério das Cidades que promoveu o debate sobre “a cidade que temos e a cidade que queremos” (Maricato, 2012) com base na Resolução no 15/2004 do Conselho das Cidades que previa no inciso II do artigo 4o a estruturação de núcleos mobilizadores estaduais e regionais; art. 5o recomendação ao Ministério das Cidades de prestar apoio material às atividades destes núcleos mobilizadores na promoção dos PDP’s (Brasil, 2004).

Segundo dados do Ministério das Cidades, em 2006, aproximadamente 30% dos municípios brasileiros deveriam rever seus planos com o objetivo de cumprir a Lei 10.257/2001 (Abib, 2009), cuja obrigatoriedade inicial era datada de outubro de 2006, o que originou o início de diversos processos participativos no Brasil. Este prazo foi alterado pela Lei no 11.673/2008, que definiu como nova data 30 de junho de 2008 (Brasil, 2001a).

No que se refere à participação social no planejamento e na gestão urbana, organizou-se as seguintes definições e conceitos:

A Resolução nº 13, de junho de 2004, do ConCidades (BRASIL, 2004), define diretrizes para a criação de conselhos da cidade ou instâncias equivalentes, com a participação dos diversos segmentos da sociedade civil e a garantia de seu funcionamento por parte do poder executivo.

A partir de uma análise dos atores locais, a composição dos conselhos poderá contemplar a representação de todos os segmentos sociais existentes (inciso VII); devendo os governos, nas suas várias instâncias, garantir aos conselhos as condições necessárias para a autonomia do seu pleno funcionamento (inciso VIII).

A Resolução em referência é, por si, esclarecedora, em relação aos procedimentos que o poder executivo deverá tomar para que possa se efetivar, de forma democrática, a participação social nos processos de planejamento e gestão dos espaços urbanos.

Contudo, as observações apontam para as dificuldades de estruturação dessas instâncias de participação e controle social e viabilização do seu funcionamento nos municípios, o que pode ser uma estratégia velada dos grupos dominantes, para evitar que determinados segmentos sociais venham de encontro

aos seus interesses. Dessa forma, mantém-se o plano diretor enquanto instrumento da ideologia dominante, conforme Villaça (2005), apesar dos esforços e avanços legais, no sentido de se ter uma maior influência, por parte dos diversos segmentos sociais, nos processos de tomadas de decisão de interesse público.

O ConCidades também aprovou a Resolução no 25, de março de 2005, que traz orientações metodológicas para o processo de elaboração dos planos diretores, com detalhamento de mecanismos e instrumentos que possam permitir a participação das representações da sociedade civil, além das formas de mobilização, divulgação e registro do processo.

Conforme o artigo 3º da Resolução no 25, a participação social deve acontecer em todo o processo de elaboração, implementação e execução do plano diretor, devendo as representações sociais fazerem parte da equipe de coordenação responsável pela sua elaboração, como menciona os seus parágrafos:

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução No 13 do ConCidades, a coordenação de que trata o §1º poderá ser assumida por esse colegiado.

Outro aspecto citado na referida Resolução no diz respeito à ampla divulgação pública, através dos meios de comunicação de massa, que deve ser dada para o processo de elaboração do plano diretor, feito em linguagem acessível, com a devida antecedência para as datas das reuniões a serem realizadas, além da publicação dos resultados dos debates e propostas apresentadas nas diversas etapas do processo (artigo 4º e incisos). O artigo 5º, por sua vez, procura garantir a diversidade da participação:

### **3 METODOLOGIA**

### 3.1 Caracterização da Pesquisa:

A revisão sistemática é um método de investigação científica usado para identificar todos os artigos potencialmente relevantes, por meio de critérios explícitos e reproduzíveis, a partir dos quais são avaliadas as características dos estudos, sintetizados os dados e interpretados os resultados (Cook, Mulrow & Haynes, 1997). Com o objetivo de conhecer a produção científica recente, buscaram-se em periódicos nacionais e internacionais artigos científicos sobre a participação social nos serviços públicos. O processo de revisão sistemática feito seguiu as fases propostas no modelo de Ferenhof e Fernandes (2016), quais sejam: definição do protocolo de pesquisa; análise dos artigos selecionados; e síntese dos resultados.

Na primeira fase, foram definidos como descritores de busca: "Participação Social", "Gestão e Planejamento Urbano" and "Paraíba". E também a delimitação temporal, então foi usado o período de 2001 a 2021, visto que a Lei nº 10.257/2001 que trata sobre o Estatuto da Cidade foi aprovada no mesmo ano de início do levantamento. Quanto ao tipo de publicação buscou-se selecionar apenas as teses e dissertações, com texto completo e referências sistematizadas.

Em um segundo momento, com o objetivo de verificar a produção nacional sobre os temas, a pesquisa foi reproduzida no catálogo de teses e dissertações da Capes, que é uma base de dados eletrônica. O BTD da Capes é uma plataforma que tem como objetivo facilitar o acesso a informações sobre teses e dissertações defendidas junto a programas de pós-graduação do país, além de disponibilizar informações estatísticas acerca deste tipo de produção intelectual, e faz parte do Portal de Periódicos da Instituição.

Dessa forma, passou-se para a fase de análise com um portfólio composto por 42 Trabalhos, sendo eles 4 Teses e 38 Dissertações. Nesta fase, inicialmente foi feita uma análise bibliométrica, na qual se procurou identificar os as universidades responsáveis com a maior de trabalhos por área e por tema, número de trabalhos por ano, região das publicações dos trabalhos, universidades com maior quantidade de trabalhos, além da categorização dos trabalhos por subárea.

Na sequência, fez-se uma análise qualitativa com foco no conteúdo dos trabalhos, com o objetivo de categorizar os benefícios da participação social, principais desafios a ela intrínsecos e as recomendações para enfrentá-los. Na

fase final, adotou-se a matriz de síntese, ferramenta sugerida por Ferenhof e Fernandes (2016), para sintetizar os resultados da pesquisa e, dessa forma, facilitar a construção das relações sobre o tema em foco.

Sobre a análise dos resultados a seção foi organizada em duas partes, primeiramente apresenta-se a análise bibliográfica dos artigos que compuseram o portfólio. Na sequência, são identificados e consolidados a síntese dos resultados da análise qualitativa, com foco na categorização dos benefícios, desafios e das recomendações associadas ao campo da participação social.

A Análise bibliométrica dos 42 trabalhos selecionados – relacionados no apêndice deste trabalho – foram objeto de análise bibliométrica, com a identificação dos periódicos responsáveis pela maior parte dos artigos, número de publicações por ano, local das publicações, autores que mais publicaram, além da categorização dos artigos por subtema.

### **3.2 Caracterização da Área de Estudo:**

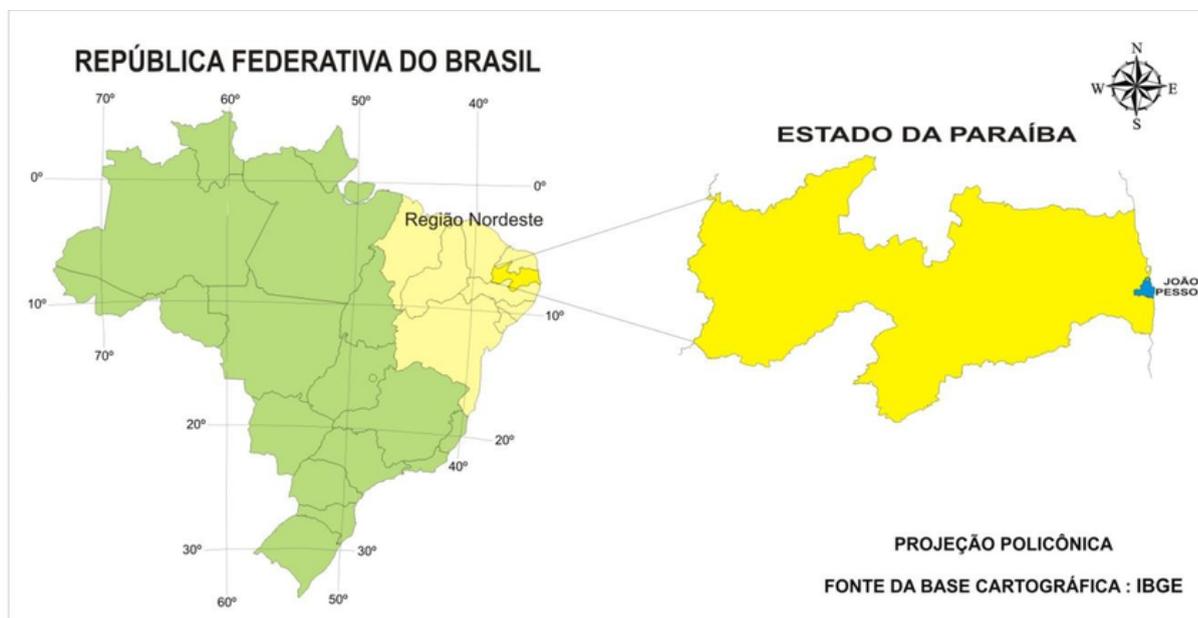
O Estado da Paraíba ocupa 0,7% do território brasileiro; a 20ª posição em extensão territorial entre os 27 estados e o Distrito Federal do país e 3,6% do território nordestino ou a 6ª colocação em extensão territorial entre os 9 estados da região Nordeste. Cerca de 90% do seu território está localizado na região Semiárida nordestina ou na área denominada Polígono das Secas (IDEME, 2008). As condições geográficas e ambientais do estado favorecem algumas culturas e atividades econômicas, ao mesmo tempo em que limitam outras sem uma adequada intervenção tecnológica e inovativa.

A história paraibana é semelhante à do Nordeste em geral, com sua evolução econômica e social estruturada no seu território que vai do litoral ao interior, definindo sua distribuição populacional e produtiva atual em torno de seus 223 municípios.

O estado é dividido em quatro mesorregiões e 23 microrregiões geográficas (IBGE, 2010). Não obstante essa divisão oficial, é possível encontrar diversas outras propostas de divisões regionais do estado (MPOG/CGEE, 2008; IBGE, 2009; IPEA/IBGE/UNICAMP, 2002), em particular, a geoadministrativa (IDEME, 2008), que será considerada referência para a análise feita neste estudo. Apesar dessa escolha,

serão realizadas relações com os outros estudos citados (Figura 1).

**Figura 1** - Localização do estado da Paraíba



**Fonte:** IBGE, 2010

O processo histórico paraibano envolveu a consolidação de alguns núcleos urbanos principais, como referido inicialmente, no litoral e na Zona da Mata: João Pessoa, capital do estado e capital regional nível A (IBGE, 2010a); Bayeux, Santa Rita e Cabedelo, compreendidas na mesorregião da Zona da Mata; no Agreste ou mesorregião do Agreste, Campina Grande, capital regional nível B (IBGE, 2010a); e no Sertão ou mesorregião do Sertão: Patos, Sousa e Cajazeiras, centros sub-regionais (IBGE, 2010a).

Essa configuração da rede urbana estadual permite, de um lado, avaliar os fluxos de bens e serviços entre os diversos núcleos principais e, de outro, avaliar a distribuição e a dinâmica populacional e produtiva, da infraestrutura urbana e de transportes, entre outros elementos, dentro do estado.

Os principais temas estudados pela macroeconomia envolvem a produção, o emprego/desemprego, os preços e o comércio internacional. Com exceção do terceiro tema (preços), que numa análise estadual não tem base analítica, haja vista a disponibilidade de dados apenas para a região metropolitana (RM), os demais temas serão objeto de análise, complementados por outros elementos associados a questões demográficas, territorial ou regional, de educação, renda, crescimento e

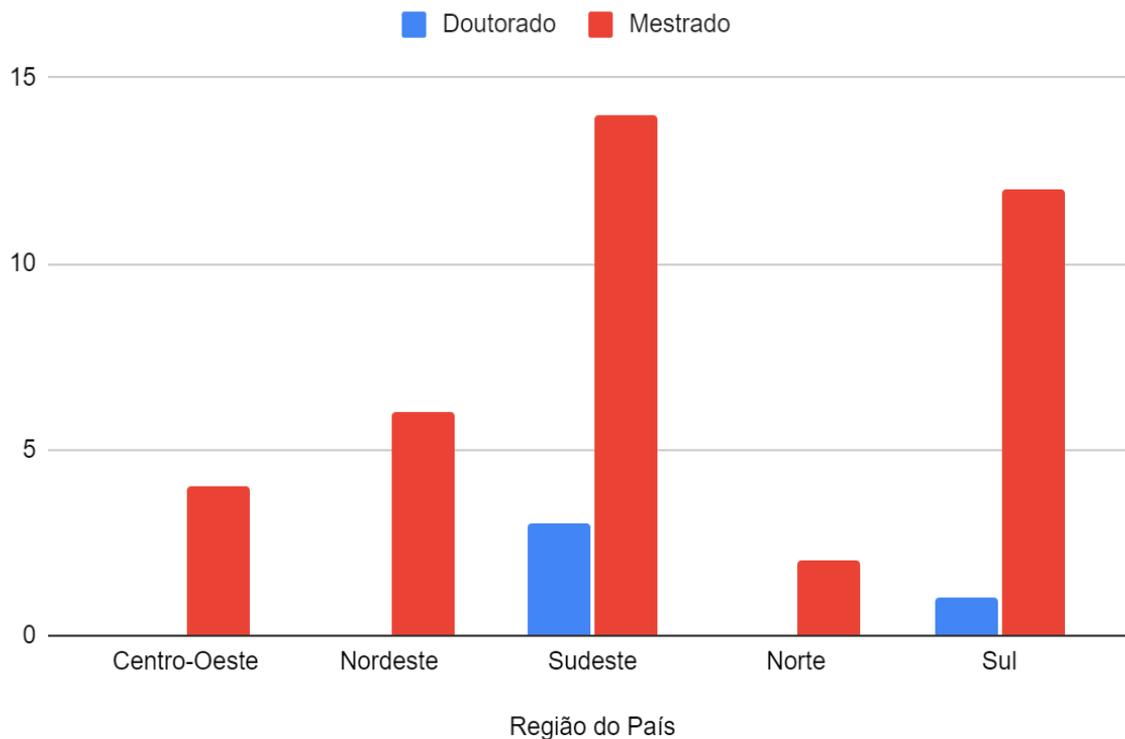
desenvolvimento econômico, entre outras.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção serão apresentados os resultados desta revisão sistemática de literatura, inicialmente foram realizada a caracterização geral dos 42 trabalhos selecionados, onde 4 eram pesquisas de doutorado e 38 trabalhos de mestrado, sendo assim analisou-se a sua distribuição por região do País, por ano, e por tema no geral.

No gráfico 1 podemos identificar a quantidade de trabalhos produzidos por cada região do País, onde o estado que mais produziu foi na região sudeste do país, com 14 dissertações e 3 doutorados, seguidos da região sul que produziram 12 dissertações e 1 doutorado, na região norte só foi produzido 2 trabalhos de dissertação, no nordeste 6 dissertações e no centro-oeste 4 dissertações. Sendo assim podemos notar que as regiões sul e sudeste dominam a produção bibliográfica sobre o tema em estudo.

**Gráfico 1** - Quantidade de trabalhos por tipo e região do País (2001 -2021)



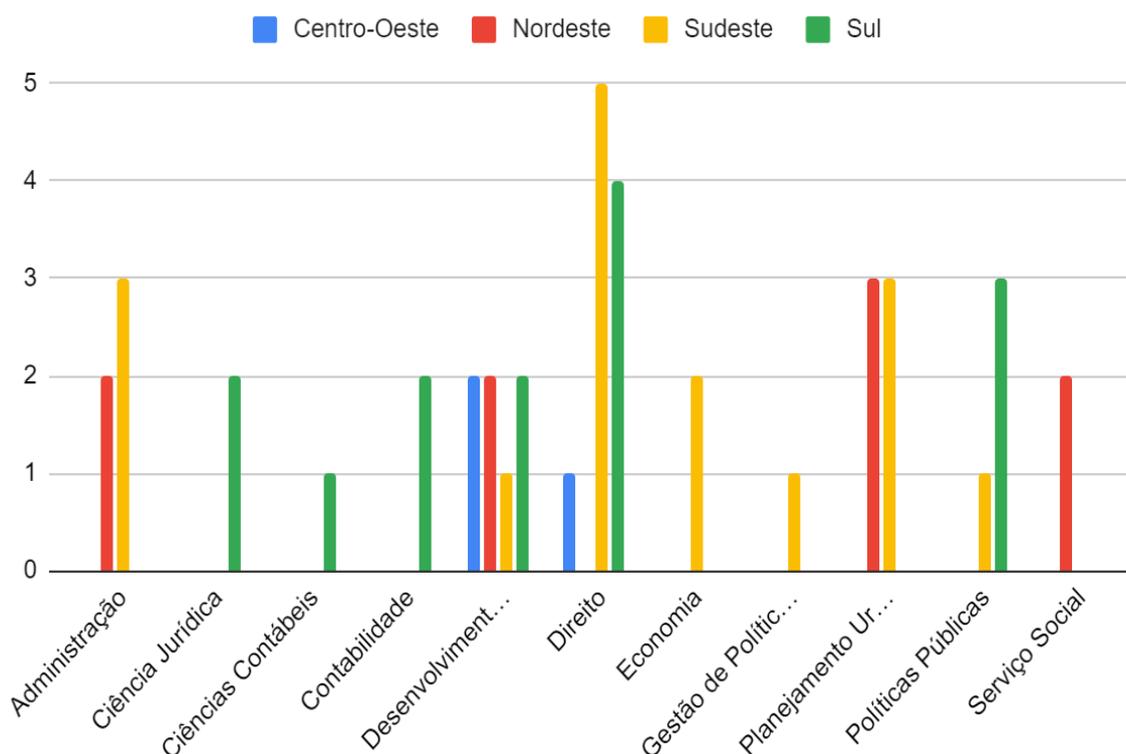
**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022)

Outro dado muito importante para entendimento do tema em estudo foi o

levantamento das produções bibliográficas produzidas por região e por grande área na qual foram classificadas.

Sendo assim, podemos observar a partir do Gráfico 2 que na área da administração foram produzidos 3 trabalhos na região sudeste e 2 trabalhos na região nordeste. No campo da ciência jurídica foram produzidos 2 trabalhos na região sul. Na área de ciências contábeis apenas 1 trabalho foi produzido na região sul do país. Na área da contabilidade foram produzidos 2 trabalhos na região sul. No campo do desenvolvimento regional foram produzidos 2 trabalhos na região do centro-oeste, 2 trabalhos no nordeste, 1 trabalho no sudeste e por fim, mais 2 trabalhos na região sul. No campo do direito está concentrada a maior quantidade de trabalhos produzidos, 5 trabalhos na região sudeste, 5 trabalhos na região sul, e 1 trabalho no centro-oeste.

**Gráfico 2** - Quantidade de trabalhos por área e região do País

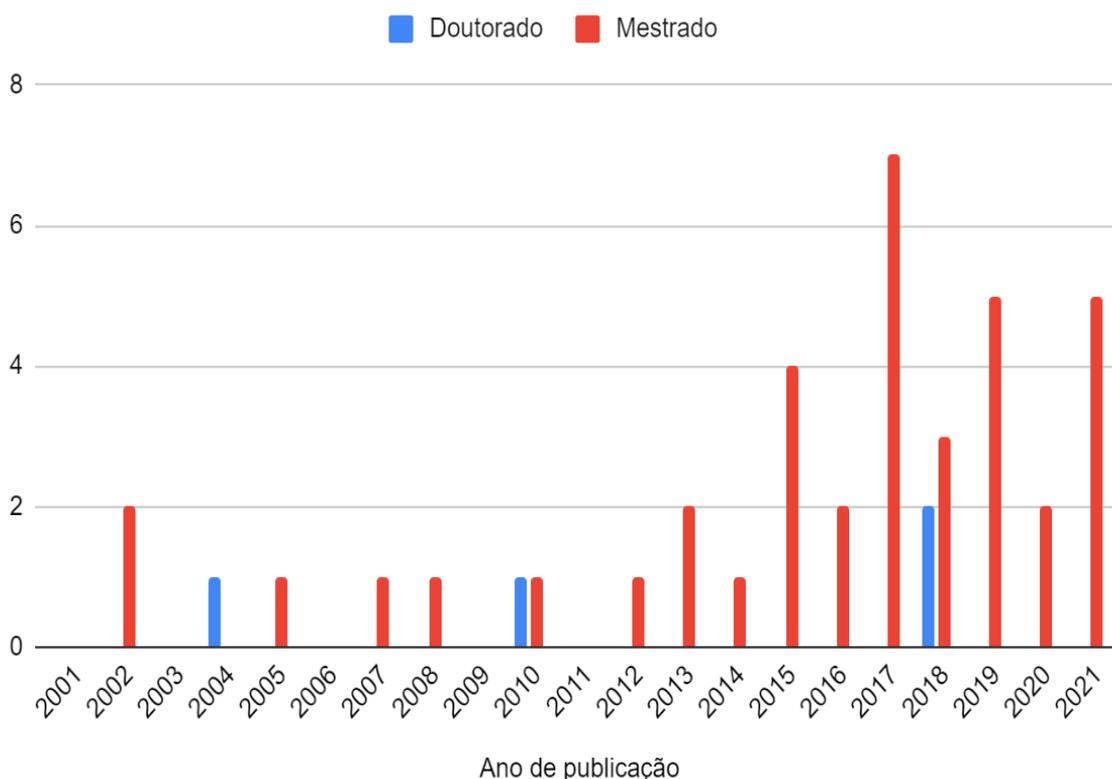


**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022)

No campo da economia só foram produzidos 2 trabalhos na região sudeste, e 1 trabalho na área de Gestão de Políticas Públicas. Quanto à área de Planejamento

Urbano e Regional foram produzidos 3 na região sudeste e mais 3 trabalhos na região nordeste. Nas políticas públicas foram produzidos 3 trabalhos na região sul e mais 1 no sudeste. Na área de serviço social também foram identificados 2 trabalhos no nordeste do país.

**Gráfico 3** - Quantidade de trabalhos por tipo e por ano.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022)

Seguindo o sentido da análise da Revisão Sistemática de Literatura temos o seguinte dado, representado no Gráfico 3 a quantidade de trabalhos que foram elaborados por tipo e por ano. Sendo assim tem-se a seguinte quantificação, a maior quantidade de trabalhos produzidos foi no ano de 2017, com 7 dissertações, seguidos do ano de 2019 e 2021, onde ambos possuem 5 dissertações publicadas.

Nos anos de 2001, 2003, 2006, 2009 e 2011 não houve nenhum trabalho no mesmo sentido identificado. No ano de 2002 houve 2 dissertações publicadas, no ano 2004 1 doutorado, 2010 também houve outra tese, e no ano de 2018 duas teses.

## 5 CONCLUSÃO

A revisão sistemática dos estudos produzidos de 2001 a 2021 permitiu a caracterização do estado da arte sobre o tema da participação social na gestão e planejamento urbano. Inicialmente, os resultados da análise bibliométrica mostraram os principais regiões responsáveis pela maior parte das publicações e a respectiva classificação, o número de artigos publicados por ano, o local das publicações, os autores que mais publicaram, além da categorização dos artigos por subtema, contribui para o planejamento de futuras pesquisas.

Em especial, a identificação dos principais subtemas tratados nos artigos, que abrangem co-produção e democracia, tomada de decisão e estratégias e técnicas para maior engajamento dos cidadãos, demonstra que a participação social tem sido vista pela literatura em uma perspectiva avançada, que extrapola o mero exercício de direitos e deveres.

Da mesma forma, a análise e categorização dos artigos, com foco nos benefícios da participação social, nos principais desafios e nas recomendações para enfrentá-los revela que os estudos recentes têm enfatizado esse modelo como o caminho para aperfeiçoar a gestão pública, frente à complexidade dos problemas coletivos. Muito embora existam desafios a serem superados, a sistematização dos inúmeros ganhos decorrentes desse processo colaborativo incentiva que os administradores públicos voltem seus esforços para a ampliação e o aprimoramento dos espaços de participação social, como forma de qualificar a tomada de decisão e melhorar os serviços oferecidos à comunidade.

Foi observado que a maior parte dos processos de elaboração/revisão de Plano Diretor Participativo foram iniciados em 2017, no intuito de atender ao primeiro prazo de publicação definido pelo Estatuto da Cidade, que ocasionou a elaboração de planos em menos de um ano. Essa situação constitui um entrave à democratização do planejamento, pois é importante que o tempo de realização do processo permita a construção do plano diretor à luz de discussões, que incluam toda população nas decisões.

Para que isso ocorra, o referencial teórico analisado permite afirmar que os próprios benefícios relacionados podem ser facilitadores da participação social. A aprendizagem gerada e o restabelecimento da confiança entre agentes públicos e

cidadãos possibilitam o gradativo amadurecimento dos participantes e a qualificação do processo participativo, enquanto soluções mais econômicas e efetivas podem compensar o tempo e os recursos aplicados.

Além disso, são encontradas recomendações voltadas à necessidade de mudança cultural e à importância das lideranças responsáveis por essa transformação, bem como opções que favorecem a participação, tais como o uso das tecnologias de informação e comunicação e outros métodos inovadores e as parcerias com universidades e a articulação em rede.

Como limitação do estudo, aponta-se o fato de a análise estar circunscrita aos artigos encontrados em duas bases de dados do BTB da Capes. Dessa forma, deixaram de ser consideradas publicações oferecidas em outros espaços, bem como teses, dissertações e livros sobre participação social nos serviços públicos, que ficam como recomendação para futuras revisões de literatura, possibilitam a ampliação do conhecimento sobre a produção científica nessa área.

Para tanto, foi analisada a produção científica nacional e internacional levantada a partir de revisão sistemática da literatura. O panorama construído apresenta a análise bibliométrica e uma categorização dos resultados obtidos, com foco nos benefícios da participação social, nos principais desafios e nas recomendações para enfrentá-los.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico.
- BRASIL. (2001a). Parecer CNE/CES 492/2001, **que estabelece diretrizes curriculares nacionais dos cursos de Filosofia, História, Geografia, Serviço Social, Comunicação Social, Ciências Sociais, Letras, Biblioteconomia, Arquivologia e Museologia**. publicado no Diário Oficial da União de 9/7/2001, Brasília. Seção 1e, p. 50.
- BRASIL. (2004). **Resolução no 15 de 03 de setembro de 2004 do Conselho das Cidades**. DOU Seção 1, Brasília. Edição 187 Pág. 103.
- BRASIL. (2005b). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Coordenação geral Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades. Confea. 2a Edição
- CARVALHO, C. M. B. & JESUS, V. R. **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO URBANA: noções de cidadania e políticas socioespaciais**. IX Jornada de Políticas Públicas. UFM - Centro de Ciências Sociais. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. Maranhão, 2019.
- CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 13. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.
- Cook, D. J., Mulrow, C. D., & Haynes, R. B. (1997). **Systematic reviews: synthesis of best evidence for clinical decisions**. *Annals of Internal Medicine*, 126(5), 376–380.
- DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 6 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- Ferenhof, H. A., & Fernandes, R. F. (2016). **Desmistificando a revisão de literatura como base para redação científica: método SSF**. *Revista ACB*, 21(3).
- FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado, urbanismo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977.
- FERRARI JÚNIOR, J. C. **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano**. *Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia*, v. 2, n. 1, p. 15–28, 2004.
- FERREIRA, F. W. **Planejamento Sim e Não: Um modo de agir num mundo em permanente mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- Gaspar, F. de F. (2016). **Gestão democrática e participação popular: a construção de sujeitos e a busca pelo Direito à Cidade**. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais]. Biblioteca Brasileira de teses e dissertações.
- GOULART, J. O. ; TERCI, E. T. ; & Otero, E. V. (2017). **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- IDEME. **Anuário Estatístico da Paraíba**, v. 34, 2008.
- IPEA/IBGE/UNICAMP. **Série caracterização da rede urbana do Brasil**. 6 v. Brasília, 2002.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

JÚNIOR, Nelson SAULE ; ROLNIK, Raquel (2001). **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Polis.

JÚNIOR, Nelson SAULE ; UZZO, Karina (2011). **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (ed.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la cidade, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition. 2. ed. p. 259-270.

Kitchenham, B. (2004). **Procedures for Performing Systematic Reviews**. <http://www.inf.ufsc.br/~aldo.vw/kitchenham.pdf>

Maricato, E. (2012). **O impasse da política urbana no Brasil**. 2a Ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Perioto, J. N. (2016). **A participação popular na elaboração e revisão dos Planos Diretores: um estudo sobre a elaboração do projeto de lei da segunda revisão do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, São Paulo**. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Brasileira de teses e dissertações.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

SOUZA, M. L. DE. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6a . ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TATAGIBA, L. **Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES**. In: DANINO, E. OLVERA, A. J. e PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

TENÓRIO, Fernando G.; ROZEMBERG, Jacob E. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: EBAP/ FGV, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago./1997.

ZICCARDI, Alicia. **Espacios e instrumentos de participación ciudadana para lãs políticas sociales del âmbito local**. In: Alicia Ziccardi (Org.). *Participación ciudadana y políticas sociales del âmbito local*. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.